

Projet de loi n° 5900 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 (3400TCA)

**AVIS DE LA
CHAMBRE DE COMMERCE**

**Un budget anti-cyclique pour contrer
la crise: défis et opportunités**

Luxembourg, le 14 novembre 2008

Résumé de l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de budget 2009

Un budget anti-cyclique pour contrer la crise: défis et opportunités

Le projet de budget 2009 s'inscrit dans un contexte macroéconomique des plus incertains. Au moment de l'élaboration du présent projet par les autorités, la crise financière, dont les origines américaines remontent au printemps 2007 et dont les causes sont encore antérieures à cette date, commence à frapper l'économie européenne en général et l'économie luxembourgeoise en particulier. A présent, la crise financière s'étend et menace de provoquer une crise de confiance et a d'ores et déjà atteint l'économie réelle, tant au niveau international qu'au Luxembourg.

En présentant avec le projet de budget proprement dit un « paquet fiscal » visant à augmenter le revenu disponible des personnes physiques et donc le pouvoir d'achat des consommateurs, le Gouvernement entend stimuler la demande intérieure dans une période de creux conjoncturel et de perte de confiance généralisée.

Si les perspectives économiques paraissent assez médiocres à l'aune des développements récents, il convient de ne pas sombrer dans un pessimisme exacerbé, pour au moins trois raisons :

En premier lieu, tant le Gouvernement luxembourgeois que les autorités internationales ont rapidement réagi, afin d'endiguer le développement et la propagation de la crise financière. Les mesures nationales couplées à celles prises de manière coordonnée aux niveaux européen et international devraient être de nature à ramener la confiance et à atténuer l'instabilité et l'incertitude prévalant encore actuellement.

En second lieu, les fondamentaux de l'économie luxembourgeoise sont sains. L'atteste notamment une croissance toujours soutenue de l'emploi et une dette publique parmi les plus faibles en Europe. Par ailleurs, la grande majorité des entreprises luxembourgeoises ainsi que le secteur financier sont bien gérés et reposent sur des bases solides. L'expérience acquise et les compétences développées par le Luxembourg dans diverses activités économiques, la stabilité politique et sociale, la situation géographique privilégiée, le cadre législatif largement favorable, le caractère multiculturel de la société luxembourgeoise et le niveau de vie élevé plaident en faveur d'un regain de dynamisme et d'un potentiel de reprise après la crise. Pour bénéficier pleinement des opportunités qui existent même dans le contexte actuel, des ajustements déterminés s'imposent d'urgence, dont notamment la simplification radicale de procédures administratives et l'élimination pure et simple de barrières inutiles qui gênent le lancement, le développement ou l'extension de projets économiques ou d'infrastructures. Dans son avis budgétaire, la Chambre de Commerce énumère d'autres mesures incisives à adopter résolument par le Gouvernement actuel et le prochain Gouvernement, afin de valoriser les atouts dont dispose le Grand-Duché pour générer des opportunités créatrices de valeur ajoutée et de richesse.

Enfin, le projet de budget renferme diverses mesures anti-cycliques particulièrement appropriées dans un contexte de crise économique. Ce volontarisme est peut-être en partie le résultat d'une sous-estimation, au moment de l'élaboration du budget, des difficultés

budgétaires à venir. Le projet de budget repose en effet sur une hypothèse de croissance du PIB en volume de 3% en 2009, alors que le Fonds Monétaire International (FMI) et la Commission européenne (CE) escomptent pour 2009 une croissance réduite à 1,8% (FMI) et 1,2% (CE) - ce que le Gouvernement ne pouvait raisonnablement anticiper sur la base des données disponibles durant la phase de préparation du projet de budget.

Ce qui importe le plus aux yeux de la Chambre de Commerce est que la réaction rapide des autorités permette d'atténuer la crise. La Chambre de Commerce estime dès lors que le projet de budget 2009 apporte à court terme une réponse appropriée à des problèmes urgents tels que la décélération économique, tant en ce qui concerne les aspects purement financiers de cette crise que ses retombées sur la confiance des entreprises et des ménages. Ainsi, le Gouvernement a-t-il fait part de sa volonté de maintenir à un niveau élevé les investissements publics, afin de stimuler l'activité économique et d'inciter les entreprises à investir et embaucher.

La Chambre de Commerce estime que ces mesures anti-cycliques, qui ont été proposées à un moment où la portée de la crise financière était encore sous-estimée, peuvent pallier les conséquences immédiates de la crise en stimulant au moment le plus opportun la demande et la consommation intérieures. Le budget de 2009 peut dès lors être considéré comme un budget de transition qui permet de passer un premier cap difficile. Pour affronter les enjeux de moyen et long terme, le Gouvernement ne pourra pas se limiter aux mesures décrites plus haut et devra envisager des réformes structurelles importantes. La crise économique et financière qui touche toute la planète aura en effet des conséquences durables tant sur la gouvernance de l'économie de marché que sur le fonctionnement des marchés financiers dont l'architecture reste à dessiner. Le Luxembourg devra autant que possible anticiper les changements ou tout le moins les préparer, ce qui exigera des réformes en profondeur.

Ces réformes devront avoir pour objectifs de mieux contrôler l'efficacité et le volume des dépenses publiques courantes, car les recettes fiscales risqueront de baisser à cause du ralentissement économique et de l'affaiblissement du secteur financier. Des réformes structurelles deviendront également inéluctables afin de renforcer la compétitivité des entreprises, seul moyen d'assurer les parts de marché dans l'économie globalisée. La Chambre de Commerce se réfère dans ce contexte à la réunion de concertation entre le Gouvernement luxembourgeois et l'UEL du 5 novembre 2008, qui a montré une grande convergence de vue sur le diagnostic de la situation économique et financière actuelle. La Chambre de Commerce fait siennes les 8 propositions de l'UEL pour un plan d'action censé préparer l'économie luxembourgeoise aux défis à venir.

Si son diagnostic est globalement positif en ce qui concerne la réaction des autorités à chaud et qui concerne le court terme, la Chambre de Commerce tient cependant à souligner les éléments suivants :

- 1) Une politique de stimulation de la consommation des ménages pourrait demeurer partiellement inopérante. Il en serait de la sorte si les consommateurs, échaudés par la crise et par les incertitudes associées, décidaient de thésauriser l'essentiel du gain de pouvoir d'achat issu des mesures gouvernementales. La consommation tendrait dans ce cas à stagner en dépit de la relance budgétaire. Il en serait de même si le surcroît de pouvoir d'achat était consommé dans les pays limitrophes.
- 2) Une politique de stimulation de la consommation domestique dans le cas d'une petite économie ouverte comme celle du Grand-Duché est en outre de nature à stimuler les importations. Dans le même temps, le faible dynamisme économique des pays limitrophes en ces temps de crise est de nature à induire une stagnation des exportations luxembourgeoises, surtout en l'absence d'un regain de compétitivité du

Luxembourg. Ce double mouvement de tenaille entre importations et exportations ne peut qu'induire une détérioration de la balance commerciale, ce qui pénaliserait en retour la croissance économique. En d'autres termes, la composante extérieure de la croissance risque de se détériorer.

- 3) Une politique de stimulation de la consommation domestique assortie d'une dynamisation des investissements est plus à même de relancer l'activité des entreprises luxembourgeoises, qui présentent majoritairement une taille petite ou moyenne. Dans cette perspective, la Chambre de Commerce est d'avis que l'ambitieux programme d'investissement publié dans le volume II du projet de budget devra être mis en œuvre de manière rapide et efficace, en mettant l'accent sur les projets à fort potentiel de développement économique et intenses en emplois, de même que sur ceux qui peuvent être réalisés à très court terme. Il importe toutefois que les entreprises luxembourgeoises profitent à plein de cette injection de moyens financiers dans l'économie. Il convient pour ce faire que ces dernières soient en mesure de concourir et de remporter les appels d'offres pour la réalisation des grands chantiers publics. De même, les procédures et charges administratives diverses doivent être simplifiées considérablement, pour éliminer tout frein au plan de relance, tel que soutenu par les dépenses d'investissements publics proposées par les auteurs du projet de budget 2009.
- 4) Si les mesures adoptées par le Gouvernement jusqu'à présent sont appropriées aux yeux de la Chambre de Commerce, notamment pour leur capacité potentielle à faire jouer les stabilisateurs automatiques, elle tient à relever que ces mesures comportent un coût important, qui peut partiellement être couvert à travers les réserves importantes accumulées par les autorités lors des années de haute conjoncture. Il s'avère que, malgré ces réserves, l'endettement public a quasiment doublé récemment. Ceci montre les limites pour un Etat aux dimensions réduites de mener une politique anti-cyclique, surtout si une telle politique devait être menée à plus long terme ou à plusieurs reprises rapprochées. La Chambre de Commerce souligne ainsi la nécessité d'une approche budgétaire très sélective, ciblée sur des objectifs prioritaires et privilégiant les dépenses d'investissement dans l'avenir. Une meilleure maîtrise des dépenses courantes est indispensable afin de créer la marge de manœuvre requise pour reconstituer les réserves budgétaires et pour alimenter régulièrement les fonds spéciaux. Ceci est d'autant plus important que plusieurs catégories de recettes se caractérisent par une fragilité substantielle et croissante.

Ainsi, à la faveur de ces impulsions diverses, le projet de budget contribuera à atténuer les conséquences de l'actuelle crise financière, le tout dans une perspective pleinement contra-cyclique. Le budget constitue donc une réponse de court terme adéquate. Le revers de la médaille est cependant une progression toujours soutenue des dépenses. Les dépenses totales de l'administration centrale progresseraient en effet de quelque 6,4% en 2009 selon le volume III du projet de budget, ce qui excédera nettement l'augmentation moyenne observée dans les pays limitrophes du Luxembourg. Le maintien d'une telle hausse des dépenses n'est pas tenable à moyen terme. Cela rendra dès lors aussi plus difficile l'adaptation de l'économie luxembourgeoise à la nouvelle architecture du système financier qui naîtra de la crise actuelle. Si le Luxembourg disposait d'un fonds souverain ainsi que d'un contrôle accru de l'efficacité des dépenses publiques, ainsi que le préconise la Chambre de Commerce dans ses publications récentes, le Luxembourg serait mieux armé pour affronter les turbulences financières et économiques actuelles. Les déboires récents d'un Etat souverain tel que l'Islande et les problèmes économiques survenus très rapidement en Irlande illustrent la nécessité d'une réflexion approfondie en la matière au cours des mois à venir.

Un examen détaillé des soldes des administrations publiques démontre d'ailleurs que la situation des finances publiques luxembourgeoises est moins saine qu'il n'y paraît au premier abord. Elles enregistreraient certes un excédent de 1,1% du PIB en 2009, mais ce résultat est bien en retrait du surplus de 3,2% enregistré en 2007. Cet excédent de 1,1% du PIB repose par ailleurs sur une hypothèse de croissance de 3% en 2009. Dans ses prévisions d'automne, certes postérieures au dépôt du projet de budget, la Commission Européenne prévoit pour sa part une croissance du PIB luxembourgeois de 1,2% seulement en 2009. Cet écart de 1,8% entre la croissance prévue au projet de budget et celle qu'anticipe la Commission devrait induire un manque à gagner de l'ordre de 0,7% du PIB au niveau des recettes budgétaires.

Enfin, l'excédent de 1,1% est imputable à de confortables excédents de la sécurité sociale, l'administration centrale accusant quant à elle un déficit de 1,8% du PIB en 2009 selon les autorités. Or l'équilibre de la sécurité sociale est menacé à terme, sous l'effet notamment du vieillissement prévisible de la population. De nombreuses institutions nationales et internationales ont mis en exergue le poids insoutenable des engagements futurs du régime général de pension. Un comportement bien plus responsable en la matière s'impose, d'autant que la présente crise financière pourrait entamer le potentiel de croissance à long terme de l'économie luxembourgeoise.

Si le gouvernement s'est comporté de manière exemplaire face aux problèmes de court terme, certes d'une acuité sans précédent, il convient donc de ne pas perdre de vue divers défis que la société luxembourgeoise devra inévitablement affronter sur un horizon de moyen et long terme. Ces problèmes sont successivement abordés dans les lignes qui suivent, à l'occasion du passage en revue des administrations publiques dans leur ensemble, puis des trois composantes de ces dernières : l'Etat central et l'Administration centrale, les pouvoirs locaux et enfin la sécurité sociale. Les principales recommandations de la Chambre de Commerce en matière de lutte contre la crise seront synthétisées dans une dernière partie.

1. Les administrations publiques : situation enviable à court terme, risques considérables à long terme

Les administrations publiques se composent de l'Administration centrale (qui résulte schématiquement de la consolidation de l'Etat central et des fonds spéciaux), des pouvoirs locaux et de la sécurité sociale. Chacun de ces sous-secteurs est abordé dans les sections qui suivent. Le graphique 1 confronte les recettes et les dépenses des administrations publiques, toutes deux exprimées en pourcentages du PIB. Il apparaît tout d'abord que les recettes sont habituellement supérieures aux dépenses, ce qui signale une position tendancielle excédentaire des administrations publiques luxembourgeoises. Seules les années 2004 et – dans une moindre mesure – 2005 se distinguent à cet égard.

La Chambre de Commerce tient cependant à rappeler que cette situation excédentaire est le reflet des importants surplus de la sécurité sociale, qui devraient s'estomper graduellement dans le futur. Il en est d'ailleurs de même des recettes émanant de la vente d'hydrocarbures, d'alcool et de tabac (« Tanktourismus ») et de la TVA liée au commerce électronique, cette dernière ayant été particulièrement dynamique en 2008. Enfin, les données du graphique qui se rapportent à 2008 et 2009 n'intègrent que partiellement l'impact probable de la crise financière sur les finances publiques.

De surcroît, la crise financière affecte négativement le produit de la taxe d'abonnement et les impôts directs à charge des sociétés. S'y ajoutera l'incidence des importants allègements fiscaux présentés lors du dépôt du projet de budget 2009, qui se montent à environ 600 millions d'euros, soit plus de 1,5% du PIB.

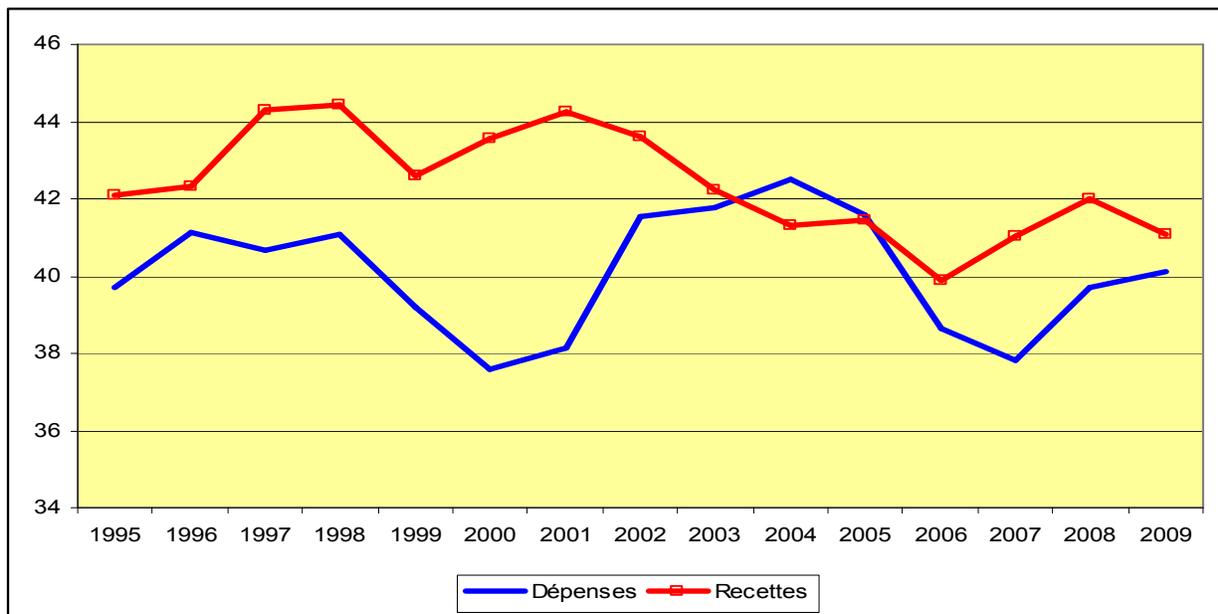
Après une forte réduction de 2004 à 2007, le ratio des dépenses au PIB augmenterait à nouveau sensiblement en 2008 et en 2009. Cette évolution contrastée met une fois de plus en évidence la relative rigidité des dépenses publiques. Lors des phases conjoncturelles ascendantes, le ratio des dépenses tend certes à décliner, mais uniquement parce que le PIB

progressive à vive allure. Cet effet de « dilution des dépenses » s'inverse évidemment totalement en période de crise. La rigidité des dépenses se traduit alors par une progression marquée et automatique du ratio de dépenses. Cette ascension mécanique des ratios de dépenses en période de crise constitue un risque majeur pour l'économie luxembourgeoise. Comme elle ne s'accompagne bien évidemment pas d'une évolution parallèle des ratios de recettes, cette ascension réduit la marge de manœuvre des autorités au moment précis où une plus grande « liberté de mouvement » serait requise.

Cet état de fait incite la Chambre de Commerce à recommander l'élaboration d'un inventaire des sources de rigidité des dépenses, qui devrait bien entendu ouvrir la voie à des actions concrètes dans ce domaine.

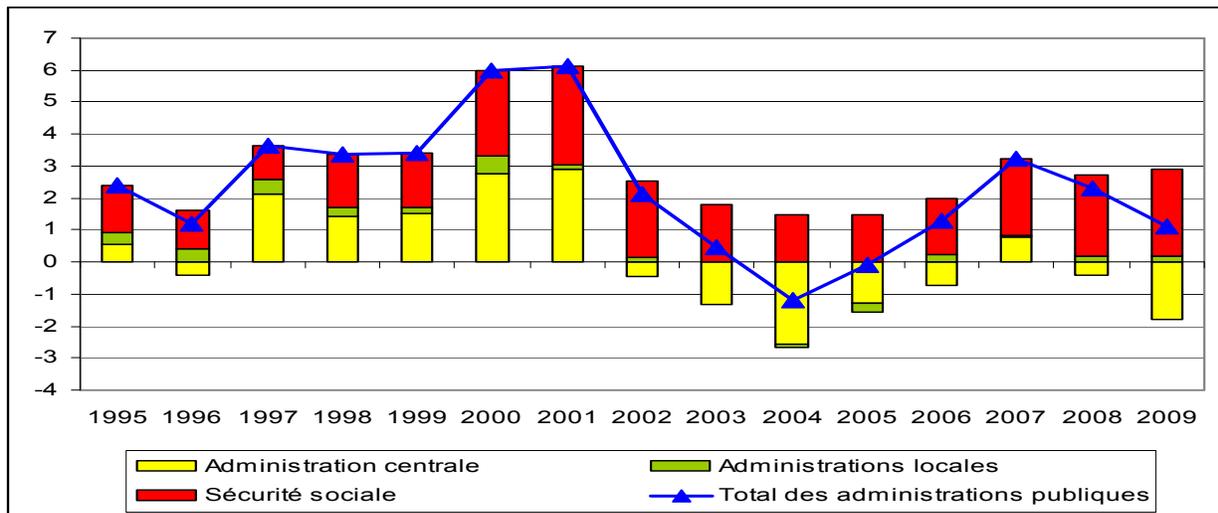
La conjonction de la rigidité des dépenses et de la crise devrait donner lieu à une nette diminution des excédents des administrations publiques, qui passeraient de 3,2% du PIB en 2007 à 1,1% en 2009. Encore convient-il de mentionner que ces prévisions des autorités sont conditionnelles à un taux de croissance du PIB de 3% en 2009. Or selon les récentes prévisions de la Commission européenne, la croissance économique luxembourgeoise se limiterait à 1,2% en 2009.

Graphique 1 : Evolution des recettes et des dépenses des administrations publiques.
En pourcentages du PIB.



Sources : Statec et 10^{ème} actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg.

Graphique 2 : Soldes des administrations publiques et de leurs sous-secteurs.
En pourcentages du PIB.



Sources : Statec et 10^{ème} actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg.

En outre, le surplus de 1,1% prévu pour l'ensemble des administrations publiques repose en partie sur une amélioration du solde de la sécurité sociale (2,7% du PIB en 2009 contre 2,4% en 2007), accélération qui n'est pas soutenable dans un contexte économique difficile, caractérisé notamment par un ralentissement prévisible de la croissance de l'emploi. Toujours selon la Commission européenne, la progression de l'emploi devrait connaître un passage à vide en 2009 (+4,7% en 2008 mais seulement +1,8% en 2009 pour l'emploi total). Il devrait en résulter un moindre dynamisme des cotisations sociales, alors que les prestations sociales continueront pour leur part à augmenter à vive allure du fait, notamment, de l'ajustement des pensions au niveau de vie en 2009.

Le graphique 2 met d'ailleurs en exergue la dégradation subite des finances publiques lors de la précédente phase de décélération économique, de 2001 à 2004. Le solde des administrations publiques avait alors connu une dégradation de l'ordre de 7 points de PIB. Or l'actuelle phase de ralentissement économique pourrait en définitive s'avérer plus marquée encore que le retournement conjoncturel du début des années 2000.

2 L'Etat central et l'Administration centrale : l'indispensable maîtrise des dépenses courantes face à la fragilité des recettes

Le concept d'Etat central correspond à la comptabilité traditionnelle luxembourgeoise, qui donne le ton au sein du volume I du projet de budget. Au titre de l'exercice budgétaire 2009, le total du budget des dépenses de l'Etat atteindrait 9.043,8 millions EUR, en progression de 6,92% par rapport au budget voté 2008, le tout sous l'optique de comptabilité traditionnelle luxembourgeoise. Les chiffres afférents du côté des recettes sont de 9.056,9 millions (+7,33%). A première vue l'effet ciseaux, qui consiste en une augmentation des dépenses supérieure à celle des recettes, ne prévaudrait donc pas en 2009. Dans ces conditions, le budget total dégagerait un léger excédent en 2009, à savoir 13,2 millions d'euros.

Tableau 1 : Chiffres clefs du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2009.

	Compte 2007	Budget voté 2008	Projet de budget 2009	Variation en %
Budget courant				
Recettes	8.657,2	8.355,4	8.968,7	+ 7,3%
Dépenses	7.289,6	7.631,3	8.107,1	+ 6,2%
Excédents	+ 1.367,6	+ 724,1	+ 861,6	-
Budget en capital				
Recettes	78,6	82,6	88,2	+6,8%
Dépenses	1.444,6	827,2	936,6	+ 13,23%
Excédents	- 1.366,0	- 744,6	-848,4	-
Budget total				
Recettes	8.735,7	8.438,0	9.056,9	+ 7,3%
Dépenses	8.734,2	8.458,5	9.043,8	+ 6,9%
Excédents	+ 1,6	- 20,5	+ 13,2	-

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

Il convient dès à présent de noter que cette présentation budgétaire ne représente qu'imparfaitement la situation budgétaire fondamentale, et ce notamment parce que ces chiffres ne tiennent pas compte des dépenses effectives des fonds spéciaux et des entités assimilées. Seules les dotations aux fonds, bien inférieures à ces dépenses effectives, sont en effet intégrées au tableau 1. En outre, les chiffres repris dans le volume I pour l'année 2008 sont ceux du budget voté, qui peuvent paraître quelque peu dépassés au présent stade.

Un examen de l'évolution sur deux ans des recettes et des dépenses, qui revient à comparer les données 2009 au compte provisoire de 2007 et non au budget voté de 2008, paraît bien plus approprié. Mesuré à cette aune, le taux de croissance des dépenses courantes devrait s'établir à quelque 11,21% entre 2007 et 2009, alors que dans le même temps, les dépenses en capital connaîtraient un très fort repli, de 35,16%. Les dépenses totales ne progresseraient de ce fait que de 3,54% sur cet horizon de deux ans.

Cette dernière donnée est en elle-même peu significative, car elle ignore les dépenses effectives ou prévues des fonds spéciaux, établissements publics ou services de l'Etat à gestion séparée. Elle ne prend en effet en compte que les dotations budgétaires à ces mêmes entités, qui sont souvent inférieures aux dépenses correspondantes.

Le graphique 3 retrace précisément l'évolution des alimentations (dotations budgétaires + recettes propres + produits d'emprunts), des dépenses et des avoirs des fonds spéciaux au cours de la période 2002-2009, et renseigne également quant à l'évolution de l'écart entre les alimentations et les dépenses au cours de ladite période. Il en découle, mis à part pour 2006 et 2007, une évolution plus rapide des dépenses que des alimentations de ces fonds et cela malgré le recours à d'importants emprunts au titre du Fonds des routes et du Fonds du rail¹.

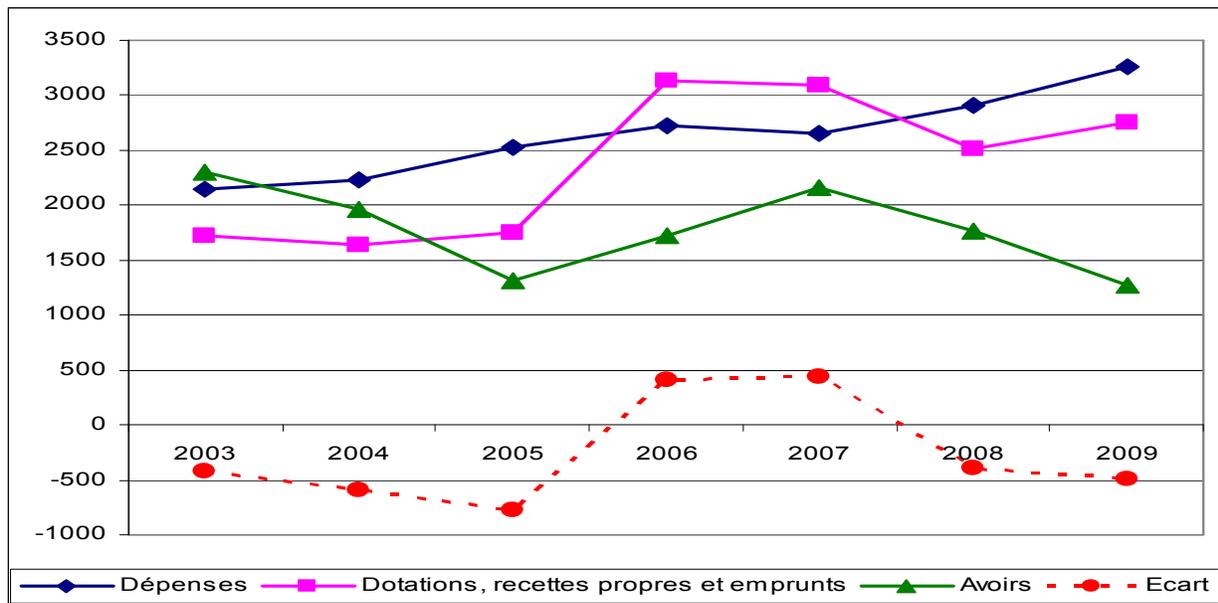
¹ Les emprunts au titre du Fonds des routes se sont élevés à 70 millions d'euros en 2004, 100 millions en 2005, 200 millions en 2006, 100 millions en 2007, 100 millions en 2008 et 100 millions en 2009. Le Fonds du rail a quant à lui eu recours à l'emprunt à hauteur de 332 millions en 2006, 100 millions en 2007, 100 millions en 2008 et 100 millions en 2009.

En outre, sous l'hypothèse de l'exécution du programme des dépenses des fonds spéciaux telle que proposée par le projet de budget 2009, ceux-ci disposeront de réserves de l'ordre de 1.271,417 millions EUR fin 2009 (-28,2% par rapport à 2008), contre 1.769,572 millions fin 2008 selon le budget voté (soit -18,2% par rapport à 2007) et 2.163,739 millions fin 2007 (compte). A titre de comparaison, rappelons que fin 2002 les avoirs des fonds s'élevaient encore à plus de 2.500 millions, soit un montant près de deux fois plus important que celui qui sera probablement atteint en fin d'exercice 2009.

La situation de 2006 et 2007 tranche fortement avec les années précédentes et les années suivantes. L'excédent des alimentations par rapport aux recettes enregistré en 2006 s'explique par les importantes dotations supplémentaires dont ont bénéficié les fonds spéciaux au cours de cette même année, suite aux recettes supplémentaires engrangées par l'Etat à la faveur de la fusion Arcelor-Mittal (240 millions d'euros transférés aux fonds à ce titre). Les excédents correspondants observés en 2007 découlent pour leur part de l'important surplus budgétaire enregistré par l'Etat, sous l'effet d'une conjoncture particulièrement favorable.

A noter également que d'importants emprunts sont venus alimenter les fonds spéciaux au cours de ces deux années, à savoir 532 millions en 2006 (332 millions pour le Fonds du rail et 200 millions pour le Fonds des routes) et 200 millions en 2007 (100 millions pour chacun de ces deux fonds). En dépit des dotations supplémentaires, les alimentations auraient été inférieures aux dépenses en 2006 et très légèrement supérieures en 2007 sans le recours à l'emprunt.

Graphique 3 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR).



Source: Calculs Chambre de Commerce

Comme cela apparaît au graphique 3, l'effet ciseaux entre alimentations et dépenses, que la Chambre de Commerce décrivait dans ses précédents avis budgétaires, réapparaît donc dès 2008, les dépenses ajustées provisoires étant supérieures aux alimentations de 394,47 millions. Cet effet ciseaux devrait s'amplifier en 2009 avec un écart atteignant 498,18 millions si le programme de dépenses est exécuté tel que présenté dans le projet de budget 2009.

Les fonds spéciaux devant jouer le rôle de stabilisateurs automatiques en période de creux conjoncturel, cet écart devrait à nouveau s'accroître au cours des prochaines années, évolution que la Chambre de Commerce peut soutenir en période de mauvaise conjoncture, tout en appelant à opérer une plus grande sélectivité des dépenses, en veillant notamment à privilégier les projets dont la réalisation aura un effet de relance sur l'économie en général et sur l'emploi en particulier.

Si les stabilisateurs automatiques sont indispensables, leur libre jeu requiert cependant, si l'objectif est de maintenir un niveau d'investissements élevé sans devoir recourir massivement à l'emprunt, d'avoir reconstitué d'importantes réserves en période de bonne conjoncture. La Chambre de Commerce est d'avis à cet égard que les autorités auraient dû, conformément à ce qu'elle recommandait dans ses avis budgétaires antérieurs, profiter de la période de croissance soutenue que vient de connaître le Grand-Duché pour porter les réserves des fonds spéciaux à un niveau bien plus élevé que celui que l'on observe fin 2007. Une telle reconstitution des réserves des fonds spéciaux aurait notamment pu et dû être réalisée via la réduction des dépenses courantes, qui se situent à un niveau très élevé au Grand-Duché, au profit d'une redirection des surplus ainsi dégagés vers les fonds spéciaux. Rappelons que les dépenses courantes ne sont, sauf exceptions telles que certaines dépenses d'éducation et la recherche & développement, guère susceptibles de préparer le pays aux défis futurs, contrairement aux dépenses en capital dont la vocation est de le doter en infrastructures de haut niveau indispensables à la poursuite de son développement et donc à l'élévation continue du niveau de vie de ses citoyens.

La situation de crise économique conjoncturelle et structurelle que le Luxembourg doit traverser serait autrement plus dangereuse et difficile en l'absence des réserves accumulées au cours des dernières années dans les fonds spéciaux. Toujours est-il que ces réserves ne sont pas inépuisables et risquent d'être insuffisantes en cas de crise prolongée ou aggravée. Dans ce dernier cas, des mesures structurelles incisives et courageuses du côté des dépenses de consommation courante s'avèrent indispensables.

La Chambre de Commerce salue l'accent que le Gouvernement souhaite mettre sur les dépenses d'investissement, lesquelles devraient s'accroître de 34% entre 2008 et 2012. Elle se demande même s'il ne conviendrait pas d'effectuer des investissements additionnels dans les présentes circonstances économiques, en finançant cet effort accru par une diminution de certaines dépenses courantes.

La Chambre de Commerce n'en exhorte pas moins le Gouvernement à opérer une plus grande sélectivité des projets d'investissements. Les dépenses d'investissements doivent certes être maintenues à un niveau élevé, voire être accrues, mais elles doivent concerner des projets permettant de réellement et rapidement accroître la compétitivité de notre économie, tels notamment la modernisation des infrastructures de transport ou de communication et le développement de nouvelles zones d'activité. Par ailleurs, les infrastructures scolaires, d'enseignement supérieur, de recherche, d'accueil pour enfants et d'autres domaines similaires sont prioritaires. Il convient par conséquent de réaliser, préalablement à toute décision d'investissement, une analyse coûts/bénéfices de manière à s'assurer que les deniers publics soient utilisés de la manière la plus efficace possible.

Comme le montre le tableau suivant, les chiffres clefs de l'Administration centrale s'écartent nettement de ceux de l'Etat central abordé ci-dessus. Pour rappel, la notion d'Etat central correspond à la comptabilité luxembourgeoise traditionnelle, alors que les comptes de l'Administration centrale sont établis par le Statec en conformité avec la comptabilité européenne harmonisée SEC 95.

Tableau 2 : Comparaison des chiffres clefs de l'Etat central (comptabilité traditionnelle) et de l'Administration centrale (Système européen des comptes SEC 95) en 2009.

En millions d'euros, sauf mention contraire.

	Etat central	Administration centrale
Dépenses totales	9 044	11 523
Recettes totales	9 057	10 818
Solde	+13	-704
<i>Solde en % du PIB</i>	<i>+0,03</i>	<i>-1,77</i>

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009.

La comptabilité SEC 95 se prête par ailleurs bien davantage que la comptabilité budgétaire luxembourgeoise aux comparaisons internationales. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle seule cette comptabilité est prise en compte pour la surveillance multilatérale des politiques budgétaires au sein de l'Union européenne. Le fameux critère dit « de Maastricht » relatif au déficit des Administrations publiques, qui s'assortit du seuil des 3% du PIB de déficit, est d'ailleurs évalué sur la base de la comptabilité SEC 95 pour l'ensemble des pays de l'Union, y compris le Luxembourg.

En outre, la comptabilité budgétaire traditionnelle repose sur un concept d'Etat central très étriqué, qui ne rend pas compte des importantes dépenses des fonds spéciaux, des établissements publics et des services de l'Etat à gestion séparée – notamment dans le domaine fondamental des infrastructures. Les projets de budget se bornent à considérer, parmi les dépenses de l'Etat central, les dotations à ces diverses entités. Or ces dernières années, les dotations en question ont été très systématiquement inférieures aux dépenses correspondantes. Il en résulte une forte révision à la hausse des dépenses en SEC 95 par rapport à la comptabilité traditionnelle, à concurrence de 2 milliards d'euros soit de 5% du PIB (dépenses effectives moins dotations budgétaires). Une exécution des dépenses d'investissement des fonds moindre que prévu au projet de budget 2009 amoindrirait bien évidemment l'ampleur de cet ajustement.

Les recettes doivent également être revues à la hausse, à concurrence des recettes propres des fonds, établissements publics et services. Ce mouvement à la hausse sur le versant des recettes est cependant bien inférieur à l'adaptation des dépenses opérée en SEC 95. La notion d'Etat central aboutit donc non seulement à une sous-estimation du niveau des dépenses et dans une moindre mesure des recettes, mais également à une mauvaise appréhension du solde de financement, d'où l'importance décisive du volume III du projet de budget, dont la Chambre de Commerce salue une fois de plus l'élaboration.

Selon les auteurs du projet de budget, l'administration centrale accuserait un déficit de près de 1,8% du PIB en 2009. Il convient de noter que les ajustements précités, relatifs aux fonds spéciaux, établissements publics et services à gestion séparée, expliquent à eux seuls l'intégralité du déficit de l'Administration centrale escompté pour 2009. Ces ajustements se montent en effet à 728 millions d'euros, alors que le déficit s'établirait pour sa part à 704 millions.

Tableau 3 : Evolution des dépenses, des recettes et des soldes de l'Administration centrale

En millions d'euros, sauf mention contraire.

	2007	2008	2009	Croissance 2008 à 2009
Dépenses	9 727	10 829	11 523	+6,4%
Recettes	10 015	10 663	10 818	+1,6%
Solde	+288	-166	-704	--

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009.

Comme l'indique le tableau 3, l'augmentation soutenue des dépenses s'accompagne d'une quasi stagnation des recettes en 2009, du fait notamment des importants allègements fiscaux concédés à partir du 1^{er} janvier 2009. L'effet ciseaux serait donc plus que confirmé, avec à la clef une dégradation marquée de la situation budgétaire de l'Administration centrale. Alors que cette dernière affichait encore un confortable excédent en 2007, elle renouerait avec les déficits en 2008 et plus encore en 2009.

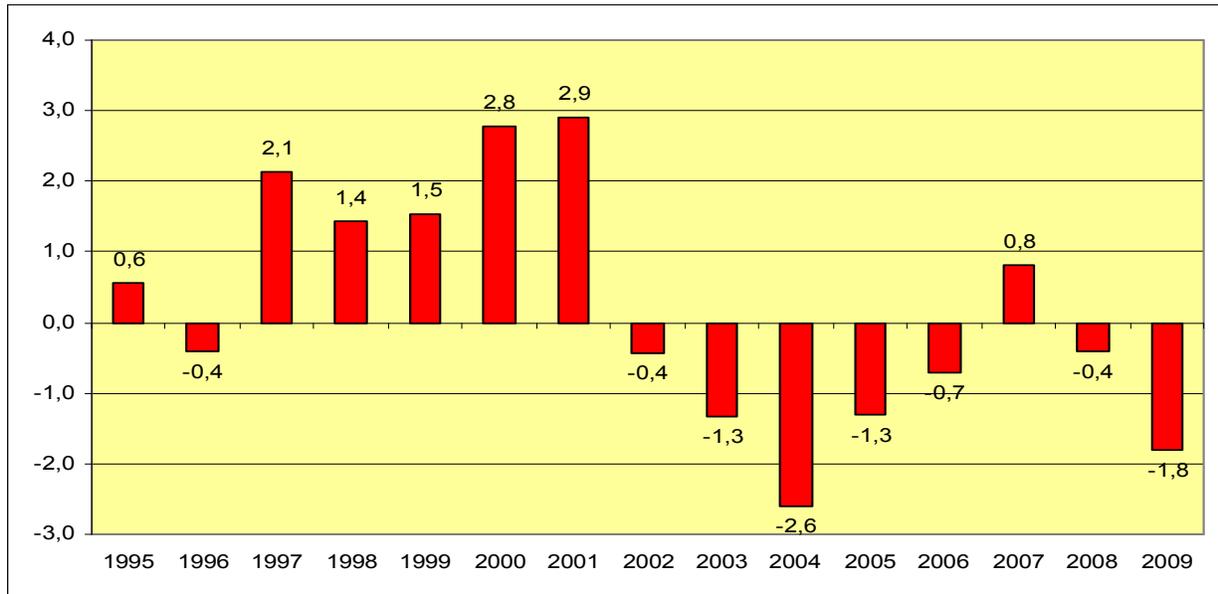
En raison de la conjonction d'une progression soutenue des dépenses et de la stagnation escomptée des recettes, l'Administration centrale accuserait un besoin de financement élevé en 2009, qui s'établirait à 1,8% du PIB. Il s'agirait là du moins bon résultat au cours de la période 1995-2009, 2004 mise à part, alors que l'Administration centrale présentait encore un excédent de 0,8% du PIB en 2007.

Le déficit de 1,8% escompté par les autorités pour 2009 pourrait en outre être sous-estimé, car ces dernières partent de l'hypothèse d'une croissance du PIB de 3% en 2009. Si la croissance économique s'établissait en définitive à 1%, le solde de l'Administration centrale subirait toutes autres choses égales par ailleurs une détérioration de l'ordre de 0,8% du PIB.² L'Administration centrale accuserait alors un déficit record, égal à 2,6% du PIB et tout aussi élevé qu'en 2004.

Ces résultats mitigés mettent en exergue la fragilité des finances publiques luxembourgeoises. Si les administrations publiques considérées dans leur ensemble présentent un excédent, ce dernier est attribuable à la sécurité sociale et en particulier au régime de pension. Or les excédents de la sécurité sociale vont laisser la place à des déficits à moyen terme, du moins en l'absence de réformes structurelles dans ce domaine.

² En partant de l'hypothèse d'une semi-élasticité des soldes au PIB égale à 0,4, soit le chiffre le plus communément adopté pour le Luxembourg.

Graphique 4 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale.
En % du PIB.



Sources : Statec et projet de budget.

Les soldes de l'Administration centrale sont en outre les plus déterminants pour l'évolution de la dette publique. Le maintien durable de déficits de l'Administration centrale de l'ordre de 2% du PIB donnerait lieu à un sensible accroissement de la dette publique dans ce contexte. La dette publique pourrait dépasser le cap des 20% du PIB vers la fin de la prochaine législature, toutes autres choses demeurant égales par ailleurs. De tels résultats réduiraient singulièrement la marge de manœuvre budgétaire dont bénéficie traditionnellement le Luxembourg, avec à la clef une faculté de réaction largement réduite en cas de survenance de chocs économiques. De surcroît, une situation de ce type pénaliserait des finances publiques déjà obérées par le coût futur du vieillissement de la population.

Le chiffre précité de 20% n'englobe en effet pas la dette cachée liée au régime général des pensions, qui fait l'objet du chapitre suivant.

L'exemple de la dégradation importante de la situation économique en Irlande, en récession dès 2008³ (variation du PIB : -1,6%, prévision 2009 : -0,9%) et les effets en découlant sur les finances publiques de cette économie, ayant enregistré entre 1992 et 2007 une croissance moyenne de presque 7%, montre bien avec quelle vigueur la situation financière d'un Etat peut se dégrader et souligne la vulnérabilité d'une économie qui présente à bien des égards des similitudes avec le Grand-Duché.

D'un surplus moyen du solde des administrations publiques de 0,4% du PIB sur une longue période (1992-2007), l'Irlande prévoit un déficit de 5,5% du PIB en 2008, de 6,8% du PIB en 2009 et de 7,2% du PIB en 2010. Quant à la dette publique irlandaise, celle-ci pourrait augmenter de 24,8% du PIB fin 2007 à 46,2% du PIB fin 2010.

³ Alors que la croissance du PIB était encore de 6% en 2007. Source : Commission Européenne, prévisions d'automne 2008.

Bien qu'un relâchement temporaire des finances publiques a trouvé l'unanimité des Etats membres de l'Union européenne dans le présent contexte de crise et compte tenu des mesures structurelles qui ont dû être mises en œuvre dans différents Etats (dont également le Luxembourg), il est important pour un pays comme le Luxembourg de ne pas tomber dans le piège d'une dégradation excessive de sa situation financière et d'une hausse trop importante de son endettement.

3. La sécurité sociale : une dette cachée hautement dangereuse dans le contexte actuel d'augmentation de la dette publique

La sécurité sociale revêt une importance considérable, comme l'atteste le compte SEC 95 de la sécurité sociale synthétisé au tableau suivant. En 2009, les dépenses des administrations de sécurité sociale se monteraient selon le projet de budget 2009 à 6.724 millions d'euros et afficheraient dès lors une hausse de 4,7% par rapport à 2008. Ce taux apparemment modéré reflète notamment l'impact de l'introduction du statut unique, qui se traduira mécaniquement par une sensible diminution des prestations en espèces pour cause de maladie. Les recettes atteindraient pour leur part 7.795 millions d'euros, ce qui impliquerait une progression de 5,6% par rapport à l'année précédente. Il en résulterait un excédent de 1071 millions d'euros en 2009, qui équivaldrait à quelque 2,7% du PIB.

Tableau 4 : Compte SEC 95 des administrations de la sécurité sociale.

En millions d'euros.

	2006	2007	2008	2009
Dépenses totales	5 617,8	5 879,3	6 423,4	6 723,9
Recettes totales	6 216,2	6 755,3	7 381,2	7 795,0
Solde de la sécurité sociale	598,4	876,0	957,8	1 071,1

Source : projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009.

La hausse des recettes escomptée pour 2009, soit 5,6%, semble entachée d'un certain optimisme, à l'aune notamment des projections d'emploi de la Commission européenne (emploi total : +1,8% en 2009, contre 2,7% dans le document budgétaire). Enfin, le statut unique devrait se traduire par une diminution mécanique des recettes, car l'instauration de la « Lohnfortzahlung » pour les ouvriers va donner lieu à une diminution concomitante des cotisations d'assurance maladie en espèces des ouvriers. Au total, il semble probable que la décélération des recettes en 2009 soit en définitive bien plus accentuée que ne le laisse augurer le projet de budget. Il est vrai que la crise financière paraissait moins profonde lors de la phase de préparation du projet de budget qu'actuellement.

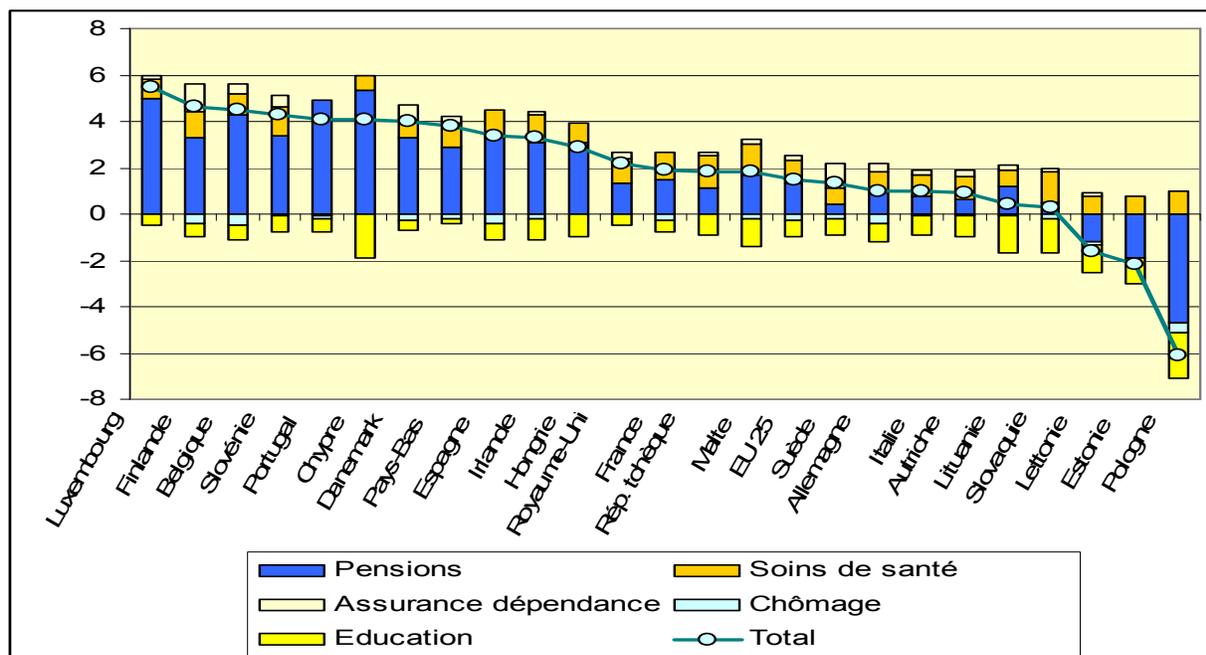
Une moindre croissance des recettes que prévu au projet de budget se traduirait bien évidemment par un excédent moins élevé que les 2,7% du PIB escomptés dans les documents budgétaires. Ce surplus demeurera certes significatif, mais il importe de rappeler que la sécurité sociale luxembourgeoise fera face à des défis majeurs dans le futur.

Le graphique 5, qui vise à appréhender les conséquences du vieillissement sur l'évolution des dépenses publiques, illustre ces défis. Il apparaît que le Luxembourg est, parmi les pays de l'Union européenne, celui où les dépenses augmenteraient le plus sensiblement d'ici 2030, ce qui souligne l'urgence du problème. Elles s'accroîtraient de près de 6 points de PIB par rapport

à l'année de base 2004, principalement sous l'effet des soins de santé ainsi que des pensions privées (régime général) et publiques (régimes spéciaux). Le coût prévisible du vieillissement au Luxembourg atteindrait d'ailleurs un multiple de la charge correspondante observée chez deux des pays limitrophes du Luxembourg, à savoir la France et l'Allemagne.

Il convient par ailleurs de noter qu'un pays tel que l'Autriche serait selon les données du graphique confronté à une augmentation des dépenses particulièrement faible. Ce résultat démontre qu'il n'y a pas de fatalité en la matière, pourvu que les réformes structurelles appropriées soient rapidement mises en œuvre.

Graphique 5 : Incidence du vieillissement sur les dépenses publiques d'ici 2030, en % du PIB



Source : Economic Policy Committee, *Impact of ageing populations on public spending*, février 2006.

4. Les administrations locales : nécessité d'actions concertées et volontaristes en vue de soutenir la politique gouvernementale de stimulation des investissements

Si les administrations locales constituent le plus réduit des trois sous-secteurs des administrations publiques, leurs dépenses se montaient tout de même à 1.826 millions d'euros en 2007, ce qui équivaut à 5% du PIB. Elles jouent en outre un rôle crucial en matière d'investissements publics : c'est là que réside la principale force de frappe des communes. Toujours en 2007, les pouvoirs locaux représentaient en effet non moins de 43% des investissements publics totaux du Grand-Duché. Cette situation incite la Chambre de Commerce à recommander une action conjointe de l'Etat et des communes, visant à procéder de manière concertée à une relance sélective des investissements publics financée par de moindres dépenses courantes. Une telle forme de coordination revêt une importance particulière dans le présent contexte de crise.

Le tableau 5 met en évidence une amélioration de la situation financière des administrations locales en 2008. Cette inflexion est le reflet d'une exceptionnelle progression des recettes, ces

dernières s'étant accrues de quelque 11,4% par rapport à 2007. Cette situation s'explique par une forte augmentation du transfert effectué par le truchement du Fonds communal de dotation financière, dont le montant est notamment tributaire des recettes de TVA. Or ces recettes ont été extrêmement dynamiques au cours des neuf premiers mois de 2008.

L'amélioration du solde observée en 2008 n'est par contre nullement attribuable à un effort de maîtrise des dépenses, ces dernières étant appelées à progresser de 8,4% en 2008. La Chambre de Commerce fait par ailleurs observer que la forte augmentation des dépenses estimée pour 2008 fait suite à un accroissement plus soutenu encore en 2007 (+13,2%).

Tableau 5 : Dépenses, recettes et soldes des administrations locales

En millions d'euros.

	2006	2007	2008
Dépenses totales	1 612,5	1 825,9	1 979,0
Dont formation de capital	453,8	580,4	--
Recettes totales	1 689,3	1 833,2	2 041,7
Solde des administrations locales	+76,8	+7,2	+62,8

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009, Statec (données de la comptabilité nationale, dont la formation de capital n'est disponible que jusque 2007).

Il conviendra de vérifier dès que possible s'il s'agit là d'un dérapage temporaire ou d'un phénomène de nature plus structurelle. La Chambre de Commerce tient en tout cas d'ores et déjà à mettre en exergue un instrument susceptible d'induire un ralentissement de la progression des dépenses, et ce par le biais d'économies d'échelle. Il s'agit de la fusion des communes, ou du moins d'autres formes de synergies entre les différents pouvoirs locaux. Pour rappel, la Belgique a procédé dès 1977 à une réforme radicale en la matière. De surcroît, le Luxembourg se distingue au sein de l'Europe des 27 par un nombre moyen d'habitants par commune extrêmement réduit. La commune luxembourgeoise moyenne compte 4.200 habitants seulement, alors que le chiffre correspondant est de près de 18.000 dans l'ensemble de l'UE et de 8.300 dans les trois pays limitrophes.

5. Les défis et opportunités résultant de la crise économique et financière : les recommandations de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce tient à rappeler qu'elle félicite le Gouvernement pour son action déterminée face à la crise non anticipée des systèmes financier et monétaire : rapidité d'intervention, moyens incisifs mis en œuvre et proportionnels à la hauteur des enjeux, professionnalisme et engagement sans compter de la part du Gouvernement, pour agir en faveur de grandes banques de la place et au niveau international.

La situation causée par la crise financière n'en constitue pas moins un formidable défi à relever par notre pays. C'est dans cet esprit que la Chambre de Commerce a souhaité placer son analyse du projet de budget 2009 dans le contexte de la crise actuelle et faire des propositions concrètes en vue de relever les défis qui se posent à présent et à terme à l'économie luxembourgeoise et à ses acteurs.

La Chambre de Commerce fait siennes les propositions faites par l'UEL au Gouvernement lors de la réunion du 5 novembre 2008 et qui préconisent un plan d'actions, comportant 8 points susceptibles d'améliorer la résistance du Luxembourg à la crise tout en garantissant le maintien

à un niveau élevé du taux de croissance potentiel de l'économie, qui importe énormément pour notre modèle social. La Chambre de Commerce tient à insister tout particulièrement dans cette perspective sur la nécessité de poursuivre résolument les actuels efforts de diversification économique. Outre le renforcement du potentiel de croissance, un tel effort permettrait de diminuer la vulnérabilité de l'économie luxembourgeoise aux chocs externes.

Ces 8 points, qui sont explicités davantage dans l'avis budgétaire de la Chambre de Commerce, sont les suivants :

1. Une communication empreinte de transparence et de pragmatisme.
2. La restauration du crédit aux entreprises, aux particuliers et de l'assurance crédit.
3. L'indispensable rétablissement de la compétitivité.
4. Une relance sélective des investissements publics.
5. Une fiscalité plus stimulante dans le présent contexte.
6. Des plans d'action sectoriels ayant pour objet de diversifier l'économie et de relancer le potentiel de croissance des entreprises.
7. Le Luxembourg, nouvelle place forte de l'économie de la connaissance.
8. Une gouvernance publique à même de renforcer la stabilité et la capacité de réaction de l'économie luxembourgeoise, en particulier la simplification des procédures

Des plans d'actions sectoriels ayant pour objet de diversifier l'économie et de relancer le potentiel de croissance des entreprises permettraient de préciser certaines mesures ou d'y ajouter des mesures plus spécifiques. Il importe cependant que de tels plans d'action soient rapidement élaborés et mis en œuvre avec la plus grande célérité, car la diversification de l'économie luxembourgeoise n'est plus une option : c'est une obligation absolue.

Sur un horizon de plus long terme, il importe de préserver la soutenabilité à terme des finances publiques, le tout dans une perspective inter-générationnelle.

Les administrations publiques luxembourgeoises ont enregistré un surplus de l'ordre de 1% du PIB en 2008 selon les autorités, à la faveur d'un excédent plus élevé encore de la sécurité sociale. Une grande vigilance n'en est pas moins de mise en ce qui concerne la gestion des finances publiques luxembourgeoises. D'une part, la dette publique officielle a doublé en 2008, dans la foulée de l'intervention gouvernementale consécutive aux perturbations financières. D'autre part, le Luxembourg se caractérise par d'importants engagements implicites futurs, du fait de la conjonction du vieillissement prévisible de la population, de la croissance tendanciellement élevée des dépenses de soins de santé et de la générosité de notre système social.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce émet les recommandations suivantes :

- Un premier moyen d'asseoir la soutenabilité à terme des finances publiques consiste à élaborer une stratégie visant à ralentir la croissance structurelle des dépenses courantes des administrations publiques. Dans son *Actualité & Tendances* n°5, la Chambre de Commerce a identifié divers domaines où d'importants gisements d'efficience pourraient être exploités, ce qui permettrait de mettre en œuvre le ralentissement requis de la progression des dépenses. En particulier, le budget social devrait davantage reposer sur des critères de sélectivité, ceci également dans le but d'augmenter par ce biais la cohésion sociale. Les domaines d'action prioritaires sont les pensions et les soins de santé, dont les dépenses doivent faire l'objet d'une étroite surveillance.

- Les économies dégagées de la sorte devront servir à restaurer la soutenabilité à terme des finances publiques, à reconstituer durablement les réserves des fonds spéciaux, à créer la marge de manœuvre pour des mesures fiscales ciblées visant à consolider la compétitivité de l'économie et à permettre la mise en œuvre des projets d'investissement prioritaires. Le maintien de surplus structurels durables permettrait de mieux armer le Luxembourg contre la volatilité des conditions macro-économiques propre à une petite économie ouverte et de prévenir une possible décélération de la croissance économique sur un horizon de moyen ou de long terme.
- Doté d'un fonds souverain luxembourgeois, le Luxembourg serait plus à même de se prémunir contre tout choc économique potentiel. Un tel fonds pourrait également constituer un support additionnel de l'indispensable effort de diversification de l'économie luxembourgeoise. Recommandée par la Chambre de Commerce au sein de *l'Actualité & Tendances* n°4, publié en mars 2008, la création d'un fonds souverain est également recommandée par le Conseil Supérieur du Développement Durable⁴.
- Le Conseil Supérieur du Développement Durable⁵ souligne d'ailleurs divers défis à la soutenabilité des finances publiques, tels que l'étiollement progressif des recettes issues des ventes d'hydrocarbures, d'alcool et de tabac (« Tanktourismus ») ou du commerce électronique, ainsi que la montée en puissance des dépenses liées à la lutte contre l'émission de gaz à effets de serre (voir le Fonds Kyoto notamment). La Chambre de Commerce appelle les autorités à prendre pleinement la mesure des charges induites pour les finances publiques, le tout dans une perspective intégrée. L'idéal serait même la constitution de comptes intergénérationnels pour le Luxembourg, et bien entendu l'adoption des mesures requises afin d'équilibrer ces comptes. Il conviendrait en d'autres mots de compléter l'optique budgétaire des finances publiques par une optique prenant en compte la distribution dans le temps des recettes et des dépenses des administrations publiques, et ce sur un horizon de très long terme.

Le Luxembourg se trouve actuellement à la croisée des chemins. Comme la quasi-totalité des autres pays, il se trouve confronté à une crise aiguë, qui n'est d'ailleurs pas sans rappeler la crise sidérurgique amorcée au début des années soixante-dix.

Il importe particulièrement, dans ce contexte, de mettre en œuvre une stratégie permettant de limiter les conséquences de court terme de la présente crise et ses répercussions sur la confiance des agents économiques, tout en renforçant le potentiel de croissance à moyen terme de l'économie. Ce dernier aspect ne doit pas être perdu de vue, car le Luxembourg a besoin d'une croissance économique élevée sur un horizon de long terme, ne fût-ce que pour ne pas mettre irrémédiablement en péril l'équilibre de son système de protection sociale. Pour rappel, la soutenabilité à terme de ce dernier est compromise, ce qui souligne la nécessité absolue de réformes structurelles en la matière.

Soucieuse de prendre en compte ces deux impératifs (stabilisation à court terme et renforcement simultané du potentiel de croissance à long terme), la Chambre de Commerce a tracé ci-dessus les grandes lignes d'une stratégie de redressement pleinement intégrée, qui est décrite plus en détails dans son avis budgétaire.

Cette stratégie constitue un tout cohérent, qu'il importe de ne pas « saucissonner ». Cette cohérence d'ensemble devrait d'ailleurs être mise en évidence au moyen d'une communication

⁴ Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen, 29 septembre 2008.

⁵ Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen, 29 septembre 2008.

appropriée avec le grand public et les forces vives de notre pays. Cette façon de faire permettrait aux agents économiques de mieux ancrer leurs anticipations et de percevoir que le Grand-Duché a su pleinement garder le cap, et ce en dépit d'un environnement économique et financier déprimé et par ailleurs à la recherche d'une architecture nouvelle.

TABLE DES MATIERES

1. Introduction	1
2. Le contexte économique dans lequel s'inscrit le projet de budget 2009	3
3. La crise financière : impact sur l'économie luxembourgeoise	7
3.1. Le secteur financier.....	7
3.2. Les ménages et les entreprises non financières.....	7
3.3. L'Etat et les finances publiques	8
3.4. Implications en termes de politique économique	11
4. Analyse de la situation financière sous-jacente au projet de budget 2009	14
4.1. Etat central.....	15
4.1.1. Les recettes de l'Etat central	16
4.1.2. Les dépenses de l'Etat central	20
4.1.3. Evolution des recettes, des dépenses et des avoirs des fonds spéciaux.....	36
4.2. L'Administration centrale	52
4.2.1. Introduction : de la notion d'Etat central à celle d'Administration centrale.....	52
4.2.2. Evolution des dépenses, des recettes et du solde budgétaire de l'Administration centrale	54
4.2.2.1. Les dépenses de l'Administration centrale	55
4.2.2.2. Les recettes de l'Administration centrale	57
4.2.2.3. Les mesures fiscales et leur impact sur les recettes	58
4.2.2.4. Le solde de l'Administration centrale	64
4.3. La sécurité sociale	67
4.4. Les administrations locales.....	72
4.5. L'ensemble des administrations publiques.....	74
5. Les défis et opportunités résultant de la crise économique et financière : les recommandations de la Chambre de Commerce.	78
5.1. Une communication empreinte de transparence et de pragmatisme.....	78
5.2. La restauration du crédit aux entreprises, aux particuliers et de l'assurance crédit. .	79
5.3. L'indispensable rétablissement de la compétitivité.....	80
5.4. Une relance sélective des investissements publics.	81
5.5. Une fiscalité plus stimulante dans le présent contexte.....	82
5.6. Des plans d'action sectoriels ayant pour objet de diversifier l'économie et de relancer le potentiel de croissance des entreprises.....	83
5.7. Le Luxembourg, nouvelle place forte de l'économie de la connaissance.....	84
5.8. Une gouvernance publique à même de renforcer la stabilité et la capacité de réaction de l'économie luxembourgeoise.	85

RELEVÉ DES ENCADRES

Encadré 1 : Incidence des cours boursiers sur la taxe d'abonnement	13
--	----

RELEVÉ DES TABLEAUX

Tableau 1 : Chiffres clés du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2009	16
Tableau 2 : Evolution des principaux postes de recettes (en milliers EUR)	17
Tableau 3: Evolution des recettes de différentes catégories d'impôts	18
Tableau 4 : Evolution du total des recettes budgétaires de l'Etat central (en milliers EUR optique « luxembourgeoise »	20

Tableau 5 : Décomposition des dépenses totales entre dépenses courantes et dépenses en capital (en euros).....	21
Tableau 6 : Evolution des crédits par codes comptables (dépenses courantes en euros), périodes 2006/2003, 2009/2003 et 2009/2006	24
Tableau 7, : Evolution des avoirs des fonds spéciaux entre 2007 et 2009 (en millions EUR).	38
Tableau 8: Evolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées, ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissement (en millions EUR).	46
Tableau 9 : Alimentations des fonds spéciaux, produits d'emprunts inclus (en millions EUR).....	50
Tableau 10 : Dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR).....	51
Tableau 11 : Comparaison des chiffres clefs de l'Etat central (comptabilité traditionnelle) et de l'Administration centrale (Système européen des comptes SEC 95) en 2009 ..	54
Tableau 12 : Coût budgétaire des mesures fiscales.....	59
Tableau 13 : Compte SEC 95 des administrations de la sécurité sociale	67
Tableau 14 : Dépenses, recettes et soldes des administrations locales.....	72
Tableau 15 : Des trois sous-secteurs aux administrations publiques.....	74

RELEVÉ DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Evolution de l'emploi total et du PIB en volume au Luxembourg	3
Graphique 2: Scénario «à l'irlandaise» : impact sur les finances publiques d'un ralentissement économique sévère et prolongé au Luxembourg (en %)	10
Graphique 3 : Dépenses publiques par fonction COFOG et par habitant en 2006 (parités de pouvoir d'achat).....	12
Graphique 4: Ecarts, au niveau des principales recettes fiscales, entre comptes et budgets votés (en milliers EUR)	19
Graphique 5 : Evolution de la composition des dépenses courantes et en capital de l'Etat central (en %).....	22
Graphique 6 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR).....	40
Graphique 7 : Evolution des avoirs, des alimentations (hors emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR)	42
Graphique 8 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds d'investissement public sur la période 2008-2012 (en millions EUR)	43
Graphique 9: Evolution des avoirs, des alimentations (hors emprunts) et des dépenses des fonds d'investissement public sur la période 2008-2012 (en millions EUR)	44
Graphique 10 : Dotations, dépenses et recettes propres des fonds spéciaux, des établissements publics et des services de l'Etat à gestion séparée.....	53
Graphique 11 : Evolution des dépenses et des recettes de l'Administration centrale.....	55
Graphique 12 : Evolution de la composition des dépenses de l'Administration centrale .	56
Graphique 13 : Croissance des dépenses et contributions à cette croissance.....	57
Graphique 14 : Croissance des recettes et contributions à cette croissance	58
Graphique 15 : Incidence du remplacement de l'abattement compensatoire par le crédit d'impôt correspondant ; classe d'impôt 1	61
Graphique 16: Hausse cumulée de l'inflation (IPCN) de décembre 2002 à octobre 2008 (en %).....	63
Graphique 17 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale....	65
Graphique 18 : Evolution de la dette publique en % du PIB en cas de déficit de l'Administration centrale de 2% du PIB	66
Graphique 19 : Recettes, dépenses et soldes de la sécurité sociale	68
Graphique 20 : Structure des dépenses de la sécurité sociale en 2006.....	69

III

Graphique 21 : Composition de la croissance des recettes des administrations de sécurité sociale.....	71
Graphique 22 : population moyenne des communes dans les pays de l'Union européenne	73
Graphique 23 : Evolution des recettes et des dépenses des administrations publiques. .	76
Graphique 24 : Soldes des administrations publiques et de leurs sous-secteurs.	77
Graphique 25: Incidence du vieillissement sur les dépenses publiques, en % du PIB.....	90
Graphique 26 : Evolution de la dette des administrations publiques sous deux scénarios	91
Graphique 27 : Réserves (+) et engagements (-) du régime général de pension sous divers scénarios de croissance économique	92

1. Introduction

Le projet de budget 2009 s'inscrit dans un contexte macroéconomique des plus incertains. Au moment de l'élaboration du présent projet par les autorités, la crise financière, dont les origines américaines remontent au printemps 2007 et dont les causes sont encore antérieures à cette date, commence à frapper l'économie européenne en général et l'économie luxembourgeoise en particulier.

Les jours qui ont suivi le dépôt du projet de budget à la Chambre des Députés le 1^{er} octobre 2008 ont été marqués par un déclenchement d'événements néfastes qui n'ont plus laissé de doute que la crise financière impactant les Etats-Unis allait se répercuter violemment sur le continent européen et sur le reste de l'économie mondiale. Au moment de la rédaction du présent avis, il ne fait plus de doute non plus que cette crise financière, que d'aucuns comparent à celle sous-jacente à la grande dépression des années 1930, touchera l'économie réelle de manière sensible. Plusieurs grandes économies du monde et d'Europe sont d'ores et déjà entrées en phase de récession, de nombreuses entreprises enregistrent des résultats fortement en baisse et appréhendent également une demande en baisse au cours des trimestres à venir.

La crise financière actuelle est une crise de liquidités et de confiance sans précédent, avec toutes ses conséquences sur le comportement des agents économiques : baisse de la demande de consommation et des investissements, réduction de la production, hausse de l'épargne, perte de confiance dans le système bancaire, difficultés au niveau de la distribution de crédits, etc.

Les événements des dernières semaines ont mis en lumière le dysfonctionnement de certaines pratiques sur les marchés financiers internationaux et la nécessité d'un contrôle plus efficace et mieux coordonné dans certains domaines de la finance internationale. Au niveau international, les autorités politiques ont dû réagir rapidement face à l'ampleur de la crise, afin d'éviter un effondrement des systèmes financiers nationaux. Les réactions afférentes n'ont, dans un premier temps, pas été appropriées ou suffisamment rapides ou incisives à chaque instant et dans tous les pays, de sorte que des problèmes systémiques d'un pays ont eu des effets de contagion sur d'autres pays. Avec l'approfondissement de la crise cependant, les mesures et actions mises en place pour éviter une contagion générale au niveau international ont été mieux coordonnées et les interventions du secteur public se sont multipliées.

Au moment de la rédaction du présent avis, le terme de la crise financière n'est pas encore en vue et la confiance des agents économiques n'est pas encore revenue. De même, l'ampleur et la durée des effets directs et indirects de la crise financière sur la sphère réelle de l'économie ne peuvent pas encore être correctement cernées.

Il est évident que le Grand-Duché de Luxembourg, pays ouvert par excellence, centre financier international de premier ordre, ne pouvait pas échapper aux conséquences de la crise financière d'envergure mondiale. Avec plus de 150 établissements financiers, filiales ou succursales de maisons-mères étrangères, et une multitude d'autres sociétés de la finance, la place du Luxembourg est logiquement affectée par les évolutions à l'étranger.

L'Etat luxembourgeois a dû intervenir directement pour redresser la situation auprès de deux établissements bancaires de tradition, alors qu'à la base, ceux-ci étaient fondamentalement sains. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce tient à féliciter le Gouvernement luxembourgeois pour la rapidité et la détermination des interventions afférentes, sans lesquelles

des problèmes autrement plus graves pour la place financière et pour l'économie luxembourgeoise se seraient posés.

Il est tout aussi évident que ces interventions, ainsi que les effets directs et indirects de la crise financière et du ralentissement sensible de la croissance économique vont avoir un impact notable et à plus long terme sur les finances publiques du Grand-Duché, une situation qui n'était pas prévisible au moment du dépôt du présent projet de budget. Ainsi, les analyses de la Chambre de Commerce qui suivent sont à apprécier à la lumière des plus récents événements et dépassent le cas échéant le cadre de l'annuité du budget. En effet, dans le contexte actuel, un examen des défis, des risques, des atouts et des opportunités à moyen et long terme des structures économiques et des finances publiques du Grand-Duché s'impose.

Plutôt que de sombrer dans le pessimisme, la Chambre de Commerce tient à souligner qu'en comparaison avec la plupart des autres pays sur l'échiquier mondial, le Luxembourg présente des fondamentaux macroéconomiques sains, une capacité de financement intacte et des structures économiques solides avec des entreprises innovantes et bien gérées. La réunion de ces atouts dans un contexte de solidarité nationale devrait permettre au pays non seulement de sortir indemne de la crise actuelle, mais de renforcer de manière durable ses bases socio-économiques et sa compétitivité, si les jalons et les priorités sont correctement fixés à court terme, pour préparer l'avenir du pays à long terme.

Tout au long du présent avis, la Chambre de Commerce veillera donc à compléter ses analyses traditionnelles des chiffres budgétaires par des critiques constructives et des recommandations ciblées.

Dans cet ordre d'idées, elle présentera une description qualitative des effets directs de la crise financière sur les agents économiques.

A la lumière des constats ainsi dégagés, la Chambre de Commerce analyse la situation financière sous-jacente au projet de budget 2009, tout en l'apprécient par rapport à la situation dégradée actuelle.

Ensuite, la Chambre de Commerce présente les défis qui s'en dégagent à court terme pour rétablir la confiance des agents économiques et pour asseoir la politique budgétaire du Gouvernement sur des fondements solides à long terme, tout en préparant le pays aux défis de l'avenir, qui sont multiples et complexes, mais qui comportent en même temps des opportunités et des chances non négligeables.

Traditionnellement, l'avis budgétaire de la Chambre de Commerce commence par une appréciation de l'environnement conjoncturel dans lequel s'inscrit le projet de budget. Cet exercice s'annonce particulièrement difficile cette année-ci, à cause de l'incertitude ambiante, de l'instabilité des marchés financiers et des interrogations quant à l'impact en découlant sur l'économie réelle.

2. Le contexte économique dans lequel s'inscrit le projet de budget 2009

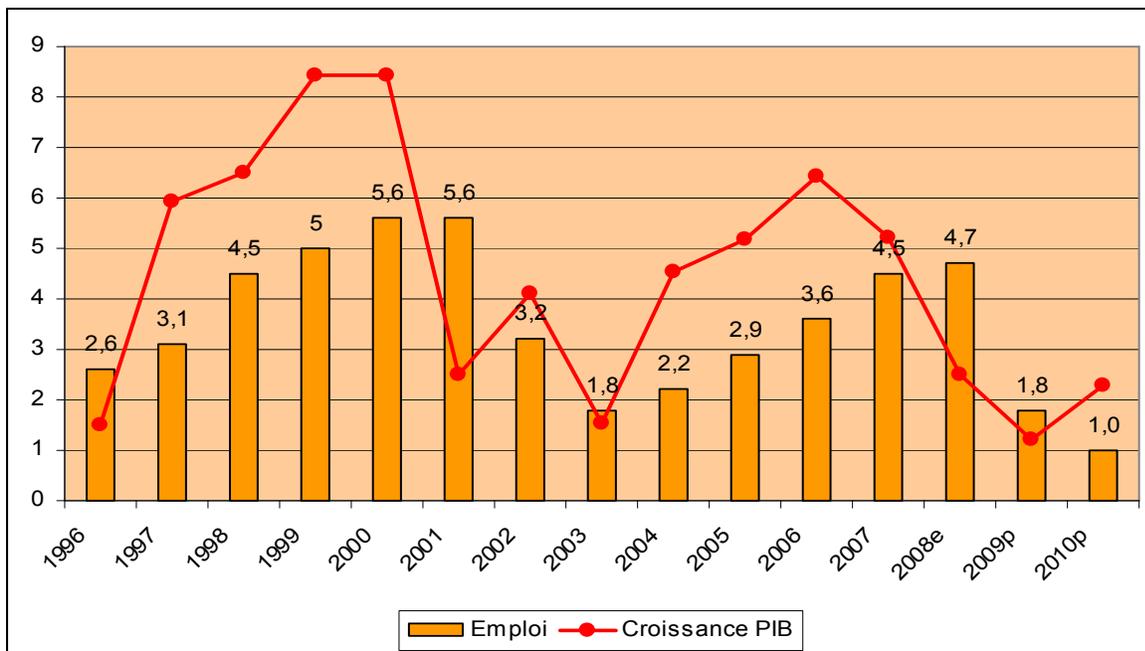
Le FMI et la Commission européenne ont récemment diffusé leurs projections économiques. Les prévisions les plus récentes sont celles de la Commission, qui ont été publiées le 3 novembre 2008. Selon la Commission, la croissance mondiale fléchirait nettement en 2008 et surtout en 2009. Alors qu'elle atteignait en moyenne 5% par an au cours de la période 2004-2007, elle reviendrait en effet à 3,7% en 2008 et à 2,25% seulement en 2009, sous l'influence de la crise financière, de marchés immobiliers déprimés et de l'effet décalé des prix élevés des matières premières.

La zone euro est bien entendu également concernée par les trois facteurs précités ainsi que par le ralentissement induit de la croissance mondiale. La croissance économique y reviendrait de 2,7% en 2007 à 1,2% en 2008 et 0,1% en 2009. La croissance connaîtrait enfin une inflexion à la hausse en 2010, tout en demeurant extrêmement basse dans l'absolu (+0,9% par rapport à 2009).

Le Luxembourg se caractériserait toujours par une croissance du PIB plus élevée que celle de la zone euro, mais la décélération y serait particulièrement sensible. Le PIB en volume ne progresserait en effet que de 2,5% en 2008 et de 1,2% en 2009 au Grand-Duché, ce qui serait très nettement en deçà du taux de 5,2% encore enregistré en 2007.

Graphique 1 : Evolution de l'emploi total et du PIB en volume au Luxembourg

En pourcentages



Sources : Prévisions d'automne 2008 de la Commission européenne (2008 et 2009), Statec (1996-2007).

Notes : taux de croissance annuel moyen de l'emploi annuel moyen (y compris les indépendants et les frontaliers).
e : estimation, p : prévisions.

Le marché de l'emploi de la zone euro connaîtrait une dégradation significative dans ce contexte : l'emploi total reculerait, à raison de 0,4%, en 2009 et stagnerait en 2010, avec à la clef un taux de chômage passant de 7,6% en 2008 à 8,4% en 2009 et 8,7% en 2010. Le Luxembourg subirait, quant à lui, une rupture d'envergure, comme l'illustre le graphique 1. L'emploi total continuerait certes à augmenter de façon sensible en 2008 (+4,7%), mais ce taux de progression chuterait de façon vertigineuse en 2009 (+1,8%) et en 2009 (+1,0%). Ces projections sont de mauvais augures pour la sécurité sociale, dont le financement dépend dans une large mesure de l'emploi et dont les dépenses se caractérisent par une grande rigidité à la baisse.

La forte décélération de la croissance de l'emploi prévue pour 2009 fait craindre une sensible augmentation du chômage. Comme le montre l'expérience de plusieurs pays étrangers, il est difficile de comprimer le chômage une fois qu'il a augmenté à cause, notamment, de l'étiollement progressif des compétences professionnelles des personnes touchées. C'est pourquoi il importe d'adopter une politique proactive en la matière, en améliorant le fonctionnement du marché du travail et en incitant davantage les entreprises à embaucher.

L'inflation évoluerait, quant à elle, positivement, en raison du contexte économique maussade et du récent fléchissement du prix des matières premières. Dans la zone euro, l'inflation serait peu ou prou égale à la borne maximale de l'objectif d'inflation de la BCE. Elle atteindrait en effet 2,2% en 2009 et 2,1% en 2010, contre 3,5% en 2008. Cette décélération surviendrait également au Luxembourg, qui se caractériserait cependant toujours de 2008 à 2010 par un différentiel défavorable par rapport à la zone euro. Ce différentiel, qui continuerait à altérer une compétitivité déjà bien compromise, atteindrait en moyenne 0,5% par an sur cette période de trois ans.

Un autre enseignement intéressant des projections de la Commission est la forte diminution de l'excédent courant de la balance des paiements luxembourgeoise. Le surplus courant se limiterait en effet à 5,4% du PIB en 2009, alors que l'excédent se montait encore à 11% du PIB en 2005 et à 8,3% en 2008. Cette évolution pourrait refléter non seulement une demande intérieure toujours plus forte au Luxembourg que dans les autres pays européens (effet absorption), mais également la détérioration continue de la compétitivité-prix du Grand-Duché.

Dans ses projections d'automne 2008, la Commission européenne met en outre en exergue divers facteurs de risque non intégralement pris en compte dans les projections. Elle souligne d'ailleurs l'incertitude exceptionnelle qui préside aux prévisions. Le premier facteur d'incertitude est la crise financière, dont il serait difficile d'appréhender la portée exacte à ce stade. La Commission estime dans ses projections que les perturbations financières, de même que le rationnement du crédit associé, ne vont pas perdurer au-delà de 2009. Une plus grande persistance de la crise financière ne serait cependant pas à exclure selon la Commission. Le second facteur de risque est le marché immobilier, dont l'ampleur du retournement pourrait être sous-estimée. Les pays à risque à cet égard seraient l'Irlande, l'Espagne et, dans une moindre mesure, le Danemark, la France, la Suède et le Royaume-Uni. La raréfaction du crédit est bien évidemment de nature à exacerber les difficultés du secteur immobilier. Les taux de change constituent un troisième facteur d'incertitude en raison de leur forte volatilité, qui est exacerbée par les importants déséquilibres courants observés dans nombre de pays, dont les Etats-Unis.

Selon la Commission, ces risques pourraient induire une évolution économique moins favorable qu'escompté dans ses prévisions d'automne. Cependant, deux éléments amortiraient partiellement ces facteurs de risque. D'une part, la récente baisse du cours des matières premières pourrait induire une diminution plus forte que prévu de l'inflation, avec à la clef un impact favorable sur le revenu disponible réel. D'autre part, la Commission fait remarquer que le

bilan des sociétés non financières européennes était assez solide avant la survenance de la crise, ce qui renforce la résilience à cette crise de l'économie européenne.

Les projections du FMI ne s'écartent guère de celles de la Commission en ce qui concerne l'orientation des principales variables. Cependant, le FMI prévoit une croissance du PIB de 1,8% en 2009 au Luxembourg, contre 1,2% pour la Commission européenne. Ce pessimisme plus mesuré du FMI pourrait simplement refléter l'antériorité des projections de cette organisation internationale.

Le projet de budget 2009 s'appuie sur la prévision d'une croissance du PIB luxembourgeois de 3%, alors que les prévisions précitées du FMI et de la Commission européenne tablent respectivement sur +1,8% et + 1,2% pour 2009. Quant à l'inflation, les auteurs du projet de budget prévoient un taux de l'IPC en hausse de 2,4%. Les prévisions du FMI et de la Commission ne permettent pas d'invalider cette dernière hypothèse.

La 10^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg (2008-2011), qui a été approuvée par le Gouvernement en Conseil en date du 3 octobre 2008, comporte un scénario alternatif basé sur un ralentissement économique dans l'espace euro plus sévère qu'anticipé dans le scénario central.

En effet, ce scénario simule l'impact d'un choc de croissance équivalent à 0,5 point de pourcentage en 2008 et 2009 sur les principaux agrégats économiques et budgétaires pour la période 2009-2011. Ce choc implique donc une croissance économique de l'espace euro de 0,9% en 2008 et de 0,7% en 2009.

Suite à la survenance de ce choc négatif, la croissance économique au Grand-Duché ralentit de 2,5% en 2008 à 1,9% en 2009, au lieu d'une reprise de la croissance à 3%. La reprise économique ne se matérialisera qu'à partir de 2010, mais la croissance restera en dessous de la croissance potentielle. En 2011, elle renouera avec la croissance potentielle. Il convient de remarquer que ce « scénario négatif » est plus optimiste que les prévisions du FMI (PIB en volume en hausse de 1,8% en 2009) et surtout la Commission européenne (+1,2%).

Le ralentissement de la croissance économique aura un impact significatif sur le marché du travail. L'emploi total continuera certes à augmenter, mais son taux de croissance ralentira considérablement de 3,7% en 2008 à 2,4% en 2009 et il passera en-dessous de 2% en 2010. Les effets négatifs sur l'emploi persisteront jusqu'en 2011. En parallèle, le taux de chômage augmentera plus rapidement que prévu dans le scénario central. Il passera à 4,6% en 2009 et se situera juste en-dessous de 5% en 2010 avant de diminuer légèrement en 2011. Les projections de la Commission européenne confirment globalement ce scénario, à ceci près que la décélération de l'emploi escomptée par la Commission est plus importante encore. Le taux de croissance de l'emploi total au Luxembourg passerait pour rappel de 4,7% en 2008 à 1,8% en 2009.

Au niveau de l'inflation, l'impact à court terme du choc sur la croissance sera négligeable, mais à moyen terme, les tensions inflationnistes sont réduites.

Il va sans dire qu'un ralentissement de la croissance du PIB luxembourgeois à un niveau tel que prévu par la Commission européenne, c.à.d. à +1,2% en 2009, impacterait le niveau des recettes prévisibles auxquelles les pouvoirs publics pourront s'attendre au cours de l'exercice 2009. Il en résultera, toute chose restant égale par ailleurs, une réduction importante du solde des Administrations publiques par rapport au surplus de 1,1% du PIB tel que prévu par les auteurs du projet de budget 2009. Dans ce cas, un déficit budgétaire de l'administration publique une première dans l'histoire récente des finances publiques luxembourgeoises, du moins après 2004

– serait de l'ordre du possible, sauf si les autorités arrivaient à ajuster dans la même mesure le niveau des dépenses.

La Chambre de Commerce tient à souligner d'emblée qu'une réduction des dépenses d'investissement n'est pas la solution appropriée dans ce contexte.

Lors de l'audition « Lisbonne » organisée à la Chambre des Députés le 5 mars 2008, Lionel Fontagné a d'ailleurs souligné l'importance cruciale des investissements publics pour l'économie luxembourgeoise. Selon lui, un glissement, à raison de 5% de l'ensemble du budget total, des dépenses courantes vers la formation de capital induirait toutes autres choses égales par ailleurs une hausse du taux de croissance tendanciel du PIB de 0,5% par an.

Les dépenses d'investissement sont en outre plus à même de stimuler la demande adressée aux entreprises luxembourgeoises que des dépenses courantes nouvelles, ces dernières étant fréquemment épargnées ou canalisées vers l'étranger. Dans ces conditions et compte tenu de l'actuelle décélération économique, la Chambre de Commerce recommande la mise en œuvre d'une « relance sélective », qui consiste précisément à favoriser les investissements au détriment des dépenses courantes les moins productives.

Avant de commenter plus en détail la situation financière des Administrations publiques (optique européenne) et de l'Etat central (optique luxembourgeoise) et d'adresser plusieurs recommandations aux autorités, la Chambre de Commerce a estimé utile, dans la situation actuelle de crise, de décrire les effets potentiels de celle-ci sur l'économie luxembourgeoise.

3. La crise financière : impact sur l'économie luxembourgeoise

La crise immobilière et la crise du « subprime » aux Etats-Unis, qui ont fortement affecté les marchés financiers américains, ne sont pas restées sans répercussions sur les marchés financiers européens en général et sur celui du Luxembourg en particulier, qui a à son tour été touché de plein fouet. Le Luxembourg a ces dernières années bénéficié de l'essor du secteur des finances, lequel a induit des retombées éminemment positives sur le marché du travail et sur les finances de l'Etat. Cependant, les événements récents ont montré le bien-fondé des efforts de diversification de l'économie nationale, qu'il importe d'amplifier. La Chambre de Commerce partage l'analyse des experts sur les causes directes de la crise et sur les facteurs aggravants de celle-ci. Elle salue également le fait que les autorités nationales, internationales et monétaires se sont rendues compte du caractère exceptionnel et systémique du risque occasionné par la crise, tout en démontrant leur capacité de réaction rapide.

Dans ce contexte, les autorités européennes et l'Eurogroupe méritent une appréciation positive, ce qui démontre le degré de maturité qu'a atteint l'Union Economique et Monétaire. Sans l'existence de l'Euro, les conséquences de la crise sur l'Europe en général et sur notre pays en particulier auraient été autrement plus dramatiques qu'elles ne le sont actuellement. Dans la suite, la Chambre de Commerce présente une analyse qualitative des effets de la crise actuelle sur les agents économiques

3.1. Le secteur financier

Le secteur financier est affecté par au moins trois phénomènes conjoints :

- Apparition d'un besoin de restructuration et de recherche d'économies dans le secteur financier, ce qui induit une réduction de la contribution à la valeur ajoutée et aux autres agrégats macro-économiques (emploi et chômage; diminution de la demande auprès d'autres entreprises, fléchissement des recettes de l'Etat);
- consolidation du secteur financier à travers la disparition d'établissements, la fusion de banques et la diminution de l'activité de certains établissements;
- réduction de la valeur nette d'inventaire des fonds d'investissements, diminution des revenus de commission et de l'activité private banking.

Du point de vue des effets macroéconomiques, ces trois phénomènes peuvent se comparer à l'effet cumulé des conséquences d'une crise des marchés financiers (type 1997 ou 2000) et d'une crise structurelle de cette branche d'activité (à comparer à la crise structurelle de la sidérurgie dans les années 70 et 80), la rapidité des changements étant bien plus grande dans le cas d'une crise structurelle dans le domaine des services que dans le domaine de l'industrie.

3.2. Les ménages et les entreprises non financières

La crise financière induit une nette diminution de la valeur des actifs (actifs financiers, immobiliers, actifs productifs) et des revenus générés par ces actifs. Elle génère par conséquent un important effet de richesse, affectant l'ensemble des acteurs, et un effet de revenu non moins important pour les agents économiques les plus touchés par la crise du secteur financier (personnes privées, employés, entreprises). Ces effets se traduiront par une diminution de la demande des entreprises et des ménages et donc *in fine* par une réduction de l'activité économique.

L'assèchement du crédit constitue un autre facteur dépressif, affectant négativement la demande agrégée. Sont touchés le crédit interbancaire, le crédit aux entreprises et enfin le crédit immobilier et à la consommation.

Les réactions potentielles des entreprises, qui sont empreintes de prudence, renforcent encore la crise : une plus grande priorité au « cash », un mouvement de déstockage, le ralentissement ou l'annulation des projets d'investissement ou encore la réduction de toute dépense non indispensable. Ces ajustements « spontanés » des entreprises se traduisent par une nouvelle contraction des commandes et de l'activité, qui varie en fonction de la nature des biens et services offerts et de l'importance des carnets de commande.

L'impact de la crise sur les ménages est très différent selon le positionnement des personnes en cause. On notera peu de conséquences immédiates pour les pensionnés ou le personnel employé par le secteur public. Par contre, une réduction des primes et autres rémunérations variables est probable, voire même déjà en cours dans le secteur privé. Les indépendants et patrons d'entreprises subiront quant à eux de plein fouet la diminution des profits. Il est par ailleurs évident que la crise affectera particulièrement les personnes qui perdent leur emploi.

Il convient également de ne pas négliger le caractère psychologique de la crise, qui nourrit les craintes face à l'avenir. Cet état de fait est encore renforcé par l'incapacité à appréhender précisément les conséquences de la crise, d'où l'importance d'une stratégie de communication visant à mieux informer les particuliers, le tout dans une optique de transparence.

Les divers mécanismes mentionnés dans les lignes qui précèdent exacerbent la dynamique de la crise, qui de ce fait ne sera que partiellement et graduellement contrée par la diminution prévisible des taux de la BCE, la dépréciation de l'euro et la diminution des cours du pétrole.

Le « Bilan Consolidé » de l'économie luxembourgeoise dans son ensemble risque donc d'être fortement affecté: il faut s'attendre à une dépréciation de la valeur des actifs et à une dépréciation du « fonds de commerce » ou du *goodwill*.

Cette contraction de la situation consolidée du pays se reflètera également dans les comptes de résultat, la rentabilité des entreprises étant prise en tenaille entre la diminution des revenus, d'une part, et des charges relativement rigides, d'autre part.

3.3. L'Etat et les finances publiques

L'Etat est par nature un élément stabilisateur du fait du caractère peu flexible des lois en général et du budget en particulier. De ce fait, les dépenses de l'Etat dans leur aspect « demande » et dans leur aspect « redistribution » sont stables et prévisibles et constituent dès lors un stabilisateur automatique.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce souligne l'importance de la capacité des finances publiques d'exercer à travers une hausse volontariste des dépenses d'investissement une politique anti-cyclique. Celle-ci ne saurait avoir l'impact espéré sur les entreprises luxembourgeoises – et par conséquent sur l'investissement privé et l'emploi – que si les effets multiplicateurs en découlant se limitent en grande partie sur les activités économiques résidentes.

Dans le cas de l'économie luxembourgeoise, largement ouverte vers l'extérieur, le risque est en effet latent que des mesures anti-cycliques de relance de la demande interne (de consommation, d'investissement, ...) se soldent par des fuites vers des opérateurs

économiques des pays voisins, avec des retombés quasi nulles pour la comptabilité nationale du Luxembourg.

L'effet de la crise sur l'Etat se répercutera avant tout sur les recettes, et ceci dès le 4^e trimestre 2008 à cause de la baisse des revenus d'un grand nombre d'acteurs économiques. D'autre part, certaines catégories de dépenses (Fonds pour l'emploi) vont selon toute probabilité augmenter. C'est notamment le cas des dépenses relatives aux initiatives sociales en faveur de l'emploi. Dans le projet 2009, ces initiatives transitant par divers organismes syndicaux et autres sont dotées de 40,168 millions, un montant en progression de 27,5% par rapport au compte 2007. Il n'existe aucune transparence de la gestion de ces fonds, ni au plan financier, ni au plan des résultats, sans compter que nombre de ces initiatives constituent souvent une concurrence déloyale pour le secteur privé.

Si la rigidité des dépenses de l'Etat constitue un stabilisateur automatique dans le court terme, elle accroît également la vulnérabilité des finances publiques à tout fléchissement durable de la croissance économique. C'est la raison pour laquelle il s'imposera de déceler au plus vite la nature profonde de la crise (ralentissement purement conjoncturel ou diminution prononcée et durable de la croissance économique potentielle) et d'agir en conséquence, le cas échéant par l'intermédiaire de mesures structurelles.

L'exemple de la dégradation importante de la situation économique en Irlande, en récession dès 2008⁶ (variation du PIB : -1,6%, prévision 2009 : -0,9%) et les effets en découlant sur les finances publiques de cette économie ayant enregistré entre 1992 et 2007 une croissance moyenne de presque 7% montre bien avec quelle vigueur la situation financière d'un Etat peut se dégrader et souligne la vulnérabilité d'une économie qui présente à bien des égards des similitudes avec le Grand-Duché.

D'un surplus moyen du solde des administrations publiques de 0,4% du PIB sur une longue période (1992-2007), l'Irlande prévoit un déficit de 5,5% du PIB en 2008, de 6,8% du PIB en 2009 et de 7,2% du PIB en 2010. Quant à la dette publique irlandaise, celle-ci pourrait augmenter de 24,8% du PIB fin 2007 à 46,2% du PIB fin 2010.

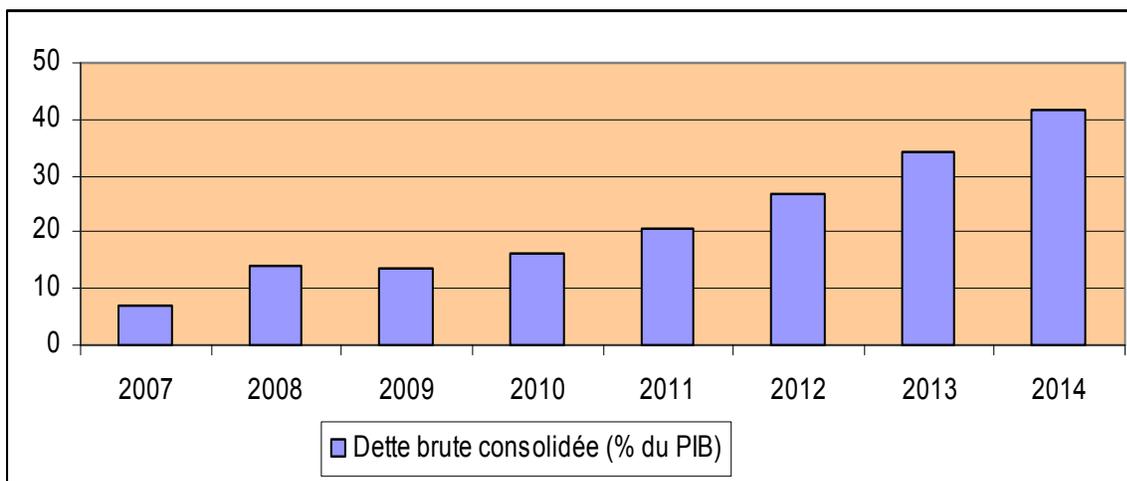
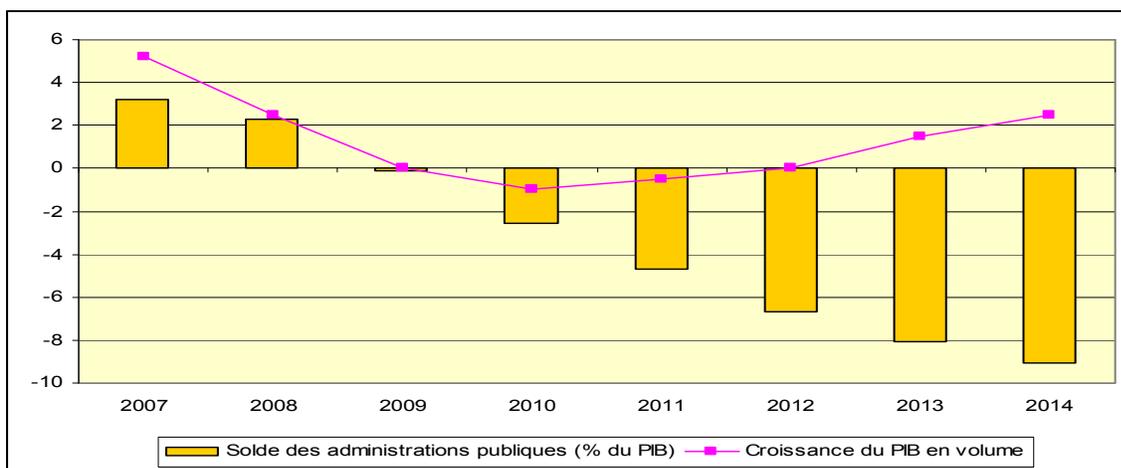
Bien qu'un relâchement temporaire des finances publiques a trouvé l'unanimité des Etats membres de l'Union européenne dans le présent contexte de crise et des mesures structurelles qui ont dû être mises en œuvre dans différents Etats (dont également le Luxembourg), il est important pour un pays comme le Luxembourg de ne pas tomber dans le piège d'une dégradation excessive de sa situation financière et d'une hausse trop importante de son endettement.

Afin d'illustrer ces propos, la Chambre de Commerce s'est livrée à une simulation exploratoire des conséquences, pour les finances des administrations publiques luxembourgeoises, d'un décrochage de la croissance « à l'Irlandaise » qui affecterait l'économie luxembourgeoise tout au long de la prochaine législature. En 2008, la croissance du PIB en volume serait égale au taux prévu dans le document budgétaire, soit 2,5%. Le décrochage de la croissance économique surviendrait en 2009, avec une croissance nulle. Les années 2010 et 2011 se caractériseraient par un approfondissement de la crise, le PIB en volume reculant à raison de 1 et 0,5%, respectivement. Le Luxembourg sortirait de la récession en 2012 (+0%) et enregistrerait à nouveau une croissance positive en 2013 (+1,5%) et 2014 (+2,5%).

⁶ Alors que la croissance du PIB était encore de 6% en 2007. Source : Commission Européenne, prévisions d'automne 2008.

Cette période de stagnation relativement longue déprimerait les recettes publiques, qui sont supposées être proportionnelles au PIB⁷. Elle ne donnerait par contre nullement lieu à un recul des dépenses, qui continueraient à augmenter en conformité avec leur évolution moyenne⁸. Cette hypothèse revient à supposer l'absence de mesures nouvelles visant à ajuster les dépenses à la nouvelle donne conjoncturelle. Elle reflète la traditionnelle rigidité à la baisse des dépenses des administrations publiques luxembourgeoises, qui caractérise clairement des postes tels que les prestations sociales ou encore la rémunération des agents de l'Etat. Il convient de noter que la rigidité à la baisse des dépenses globales serait encore accentuée, en période de crise, par la progression du montant des indemnités de chômage et des charges d'intérêt, ces deux éléments n'étant pas pris en compte de façon directe dans la présente simulation exploratoire.

Graphique 2: Scénario «à l'irlandaise»: impact sur les finances publiques d'un ralentissement économique sévère et prolongé au Luxembourg (en %)



Sources : Statec, 10^{ème} actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance du Luxembourg et calculs Chambre de Commerce.

⁷ Les recettes ont en outre été recalibrées en 2009 et 2010, afin de faire en sorte que les soldes budgétaires correspondent à ceux que postule la 10^{ème} actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg, du moins à taux de croissance inchangés par rapport au Programme en question.

⁸ Evolution moyenne des dépenses réelles observée de 1975 à 2007, augmentée d'un taux d'inflation de 2% par an. Par symétrie, le déflateur du PIB est également supposé s'accroître de 2% par an de 2009 à 2014.

Sous les hypothèses précitées, les soldes publics se détérioreraient nettement, avec à la clef un endettement de quelque 42% du PIB à la fin de la prochaine législature, soit en 2014. Il est pourtant supposé que la réserve compensatoire de pension n'est plus alimentée à partir de 2009. La dette publique augmenterait bien plus rapidement qu'illustré au graphique sous l'hypothèse alternative d'un maintien des transferts à cette réserve.

Ces résultats soulignent la nécessité absolue d'une grande vigilance dans la gestion des dépenses courantes des administrations publiques : tout relâchement ne peut être que temporaire et ne doit profiter qu'aux dépenses en capital. Ils soulignent également la nécessité d'une réaction déterminée et rapide de la part des autorités en concertation avec les partenaires sociaux, afin d'adopter des mesures incisives visant à adapter les dépenses courantes à l'évolution des recettes, si celles-ci devaient se dégrader substantiellement sous l'effet d'une détérioration plus prononcée encore de la situation économique.

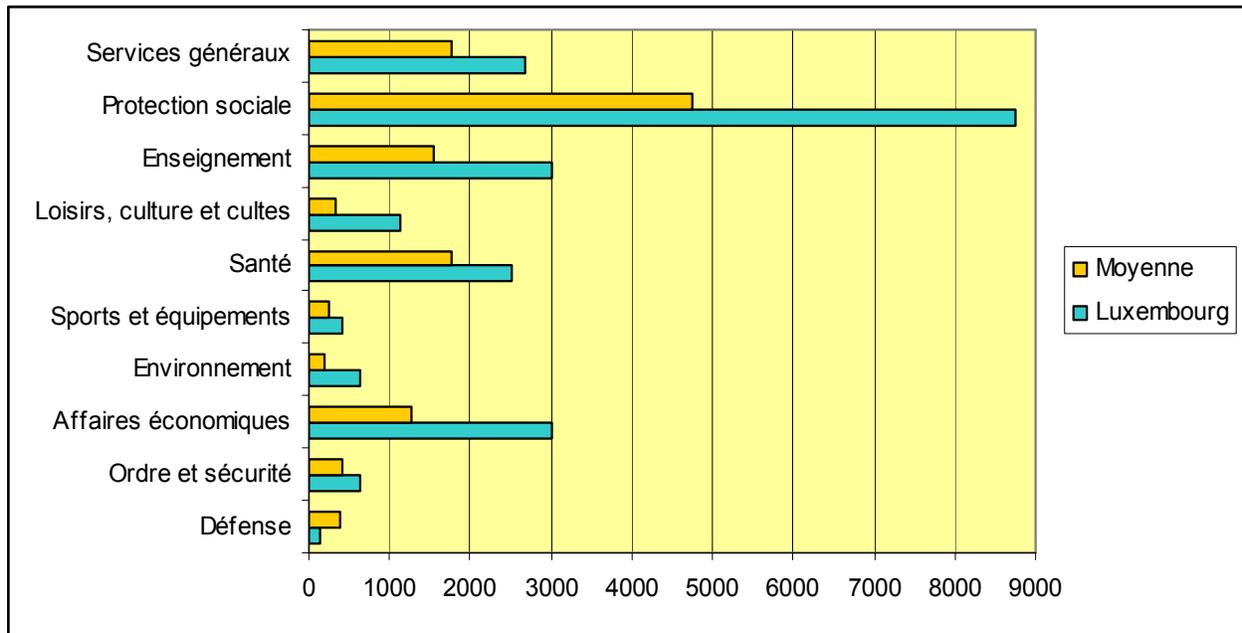
3.4. Implications en termes de politique économique

Les principales implications en termes de politique économique découlant de la crise financière sont synthétisées ci-dessous. Elles sont présentées plus en détail dans la cinquième partie du présent avis.

- La **forte rigidité des dépenses** constitue une vulnérabilité de poids de l'économie luxembourgeoise, à laquelle il importe de remédier dès que possible. Le niveau même des dépenses est extrêmement élevé au Luxembourg, où les dépenses totales des administrations publiques exprimées en parités de pouvoir d'achat par habitant excèdent de loin les dépenses correspondantes observées à l'étranger – même après l'exclusion des transferts sociaux aux frontaliers (voir le graphique 3 ci-dessous).
- La proposition formulée par la Chambre de Commerce de converger graduellement vers les Etats européens les plus efficaces en matière de dépenses permettrait à terme de ramener le niveau relatif des dépenses à un ordre de grandeur plus raisonnable (voir l'*Actualité & Tendances* n°5). Le Luxembourg serait alors à même de **reconstituer davantage ces réserves**, lui permettant de faire face efficacement à d'autres chocs économiques potentiels dans le futur. Comme l'indique l'*Actualité & Tendances* n°4 de la Chambre de Commerce, consacré au thème des fonds souverains, si la croissance des dépenses courantes des administrations publiques luxembourgeoises avait dès 1996 été ramenée à la progression moyenne observée dans les trois pays limitrophes, et si les économies dégagées de la sorte avaient été canalisées vers un fonds souverain, ce fonds aurait disposé à la fin de 2008 d'actifs de l'ordre de 35% du PIB. Ce constat incite la Chambre de Commerce à recommander avec insistance la canalisation vers un fonds souverain des surplus budgétaires engrangés dans le futur, à la faveur de prochaines reprises économiques.
- Un fonds souverain pourrait également être un puissant vecteur de **diversification économique**. Le scénario élaboré ci-dessus met en exergue la nécessité absolue d'une meilleure diversification des risques au sein de l'économie luxembourgeoise. S'il importe de tout mettre en œuvre pour renforcer la place financière luxembourgeoise et pour sauvegarder ses avantages comparatifs, il est tout aussi important de veiller à maintenir un environnement propice au développement voire à l'éclosion d'autres secteurs, par exemple la logistique ou encore l'économie de la connaissance. Le Luxembourg pourrait utilement s'inspirer d'expériences étrangères à cet égard.

- Vulnérabilité économique et **vulnérabilité sociale** vont de pair. L'obsolescence du secteur financier et des activités économiques indirectement générées par ce dernier constitue une menace pour la cohésion sociale du Luxembourg. Ainsi, une telle évolution devrait induire une hausse du chômage, en dépit du nombre important de travailleurs frontaliers occupés au sein de la branche des services financiers, ce qui met en exergue les retombées favorables des propositions formulées ci-dessus non seulement sur le plan économique, mais également en termes de politique sociale.

Graphique 3 : Dépenses publiques par fonction COFOG et par habitant en 2006 (parités de pouvoir d'achat)



Sources : Eurostat. Statec, calculs Chambre de Commerce.

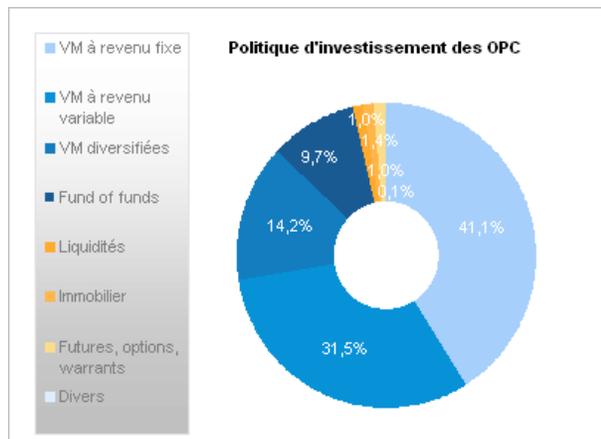
Note : moyenne = moyenne arithmétique des pays européens retenus, y compris le Luxembourg.

Encadré 1 : Incidence des cours boursiers sur la taxe d'abonnement

Pour rappel, le produit de la taxe d'abonnement dépend essentiellement des avoirs nets des fonds d'investissement, les fonds monétaires étant taxés à raison de 0,01% de leurs avoirs, les fonds de fonds à 0% et les autres fonds – y compris les fonds d'actions – à 0,05%. Les règles comptables applicables aux organismes de placement collectif impliquent l'évaluation des avoirs nets à leur valeur marchande. Il en est ainsi des actions et valeurs assimilées, dont le cours revêt dès lors une importance particulière du point de vue des recettes de l'Etat.

Sur la base des données statistiques publiées par la CSSF, il est possible d'estimer la part des valeurs mobilières à revenus variables, telles que des actions, dans l'actif net total des organismes de placement collectif (OPC). Définie au sens strict, cette part a atteint 31,5% des actifs totaux enregistrés au 30 juin 2008. Ces derniers comportent cependant des valeurs mobilières dites diversifiées. S'il est supposé que la composition par instruments financiers des valeurs diversifiées est identique à celle de l'ensemble des autres avoirs des OPC, la part des valeurs à revenu variable dans l'actif net total peut être estimée à 36,7%. Enfin, comme signalé ci-dessus, tous les OPC ne sont pas soumis à un taux de taxation identique. La prise en compte de ce facteur suggère que les actions et autres valeurs à revenus variables représentent 50% du produit de la taxe d'abonnement – ou du moins de la partie de cette taxe qui est alimentée par les OPC.

Composition des avoirs nets des OPC au 30 juin 2008, en pourcentages.



Source : CSSF

Selon le compte provisoire pour 2007, le produit de la taxe d'abonnement se serait monté à 721 millions d'euros en 2007. Des calculs qui précèdent, il ressort qu'une diminution de 10% du cours des actions se traduit pour l'Etat par une moins-value de recettes de l'ordre de 36 millions d'euros (soit $0,50 * 721 \text{ millions} * 0,10$), ce qui représente 0,10% du PIB. Or les deux indices boursiers les plus représentatifs, à savoir le DJ Euro Stoxx 50 et le S&P 500, ont tous deux marqué le pas en 2008. Ainsi, le DJ Euro Stoxx 50 a décliné à raison de 46% par rapport à son sommet de 2007, observé en juillet. Toujours par rapport à juillet 2007, le S&P 500 a quant à lui décliné de 41%. Compte tenu de la sensibilité de la taxe d'abonnement aux cours identifiée ci-dessus, ces reculs devraient se traduire par un manque à gagner pour l'Etat de l'ordre de 0,4 à 0,5% du PIB, ce qui représente au moins 150 millions d'euros.

Il s'agit là d'une sous-estimation de l'impact du fléchissement des cours boursiers. Echaudés par la chute des cours boursiers, les investisseurs pourraient en effet réduire leurs achats nets de parts d'OPC, voire même procéder à des ventes nettes. Cet effet accentuerait le déclin des avoirs nets des OPC et, par voie de conséquence, le reflux des recettes de l'Etat. En outre, d'autres recettes que la taxe d'abonnement sont influencées par les cours boursiers, certes de façon moins directe. Il s'agit à titre d'exemple des droits d'enregistrement.

4. Analyse de la situation financière sous-jacente au projet de budget 2009

Avant de commenter le projet de budget 2009 et la situation financière des pouvoirs publics, il convient de rappeler que les chiffres et les données transmises le 1^{er} octobre 2008 aux instances consultatives reposent sur des estimations, prévisions et hypothèses qui ont fondamentalement changé quelques jours après.

La Chambre de Commerce va baser son analyse sur les plus récentes informations dont elle dispose au moment de la rédaction du présent avis.

La Chambre de Commerce est consciente de la difficulté pour les autorités d'un petit pays largement ouvert sur l'extérieur d'établir des prévisions précises en matière des grands agrégats macroéconomiques. Ces difficultés sont autrement plus grandes dans l'ambiance de la crise actuelle qui accentue davantage l'amplitude de l'incertitude et la volatilité des indicateurs-clés de l'économie et des finances publiques.

Il en est notamment des recettes fiscales futures, dont l'ampleur dépend directement de l'activité économique escomptée. Dans le passé, les recettes fiscales ont le plus souvent été largement sous-estimées.

Dès à présent, il semble que la plupart des niveaux de recettes fiscales prévus par les auteurs du projet de budget 2009 ne pourront être atteints, puisque les projections étaient basées sur des prévisions économiques encore plus optimistes, datant d'août 2008, date à laquelle la gravité et la profondeur de la crise financière et les effets négatifs afférents sur le Grand-Duché ne pouvaient pas encore être anticipés.

Compte tenu de la présente situation exceptionnelle, caractérisée par un fort ralentissement conjoncturel généralisé et par une crise structurelle sans précédent, comparable à celle des années 70 et 80, la Chambre de Commerce recommande aux autorités gouvernementales de faire jouer les stabilisateurs automatiques et de maintenir la politique budgétaire anti-cyclique marquant le projet de budget 2009.

Au-delà, elle encourage le Gouvernement à augmenter encore davantage le taux des dépenses d'investissements publics, pour relancer la demande aux opérateurs économiques internes, favorisant par là leur propension à investir et à recruter, une propension qui, à défaut d'une telle stimulation budgétaire, tendrait rapidement vers zéro.

Cette politique devra être contre-financée par une révision des dépenses courantes, conformément aux pistes que propose la Chambre de Commerce dans le présent avis (cf. notamment Partie 5 ci-après) et dans d'autres contributions⁹.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, les dépenses de consommation courantes, mais également certaines dépenses en capital non prioritaires ou ne contribuant pas ou que marginalement à la stimulation des activités économiques, renferment une marge de manœuvre suffisante pour des économies pouvant être consacrées au financement de dépenses d'investissement favorisant la relance économique et renforçant ses capacités structurelles et de développement à long terme.

⁹ Cf. notamment : « Actualité & Tendances n°. 5, maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? » Chambre de Commerce, septembre 2008.

La Chambre de Commerce estime que la politique budgétaire appropriée à mener dans le contexte de crise actuelle ne doit pas se faire au prix d'une dégradation trop marquée de la situation financière des pouvoirs publics ou d'un endettement excessif de ceux-ci.

Dans les chapitres qui suivent, la Chambre de Commerce analyse plus en détail cette situation des finances publiques en commençant par celle de l'Etat central, avec à cet endroit un accent particulier sur les réserves des fonds d'investissement et des fonds spéciaux.

Seront examinés ensuite successivement – optique européenne du SEC 95 oblige – les dépenses et recettes des administrations centrales, des administrations de sécurité sociale et des administrations locales.

Finalement, les trois sous-secteurs sont additionnés pour permettre une analyse globale de la situation à moyen et à long terme de l'Administration publique.

4.1. Etat central

Ce chapitre est consacré à l'analyse de la situation financière de l'Etat central. La Chambre de Commerce y mènera des examens détaillés, visant notamment à évaluer si la politique budgétaire proposée au titre de l'année 2009 par les auteurs du projet de loi budgétaire est financièrement soutenable à moyen et long terme.

La situation financière de l'Etat délimite les moyens d'actions de la politique budgétaire. Elle est déterminée notamment par les soldes financiers nets que l'Etat a dégagés au cours des exercices précédents et par le solde prévisible pour l'exercice 2009. Elle se mesure par ailleurs par le montant de la réserve budgétaire, les avoirs des fonds d'investissement (fonds d'investissement public et autres fonds spéciaux), les encours de la trésorerie, ainsi que le degré d'endettement de l'Etat, dont dépend la capacité d'emprunt sur le marché des capitaux.

Au titre de l'exercice budgétaire 2009, le total du budget des dépenses de l'Etat atteint 9.043,8 millions EUR, en progression de 6,92% par rapport au budget voté 2008, donc sous l'optique « luxembourgeoise ». Les chiffres afférents du côté des recettes sont de 9.056,9 millions (+7,33%). Le budget total dégagerait par conséquent un léger excédent en 2009, à savoir 13,2 millions d'euros.

Il convient dès à présent de noter que cette présentation budgétaire ne représente qu'imparfaitement ce que devrait être la situation budgétaire en 2009, et ce notamment pour deux raisons.

Premièrement, le projet de budget a été établi sur une prévision de croissance du PIB de l'ordre de 3%, alors que les dernières prévisions de la Commission européenne, certes parues après le dépôt du projet, tablent plutôt sur une croissance de 1,2%. Il semble dès lors compromis sous ces conditions que l'exercice 2009 puisse se clôturer sur un excédent budgétaire.

Deuxièmement, ces chiffres ne tiennent pas compte des dépenses effectives des fonds spéciaux et assimilés. Ce point sera développé plus en avant dans la partie consacrée à l'administration centrale.

Ces limites étant, il convient d'analyser la situation budgétaire de l'Etat central avec une certaine prudence.

Tableau 1 : Chiffres clés du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2009

	Compte 2007	Budget voté 2008	Projet de budget 2009	Variation en %
Budget courant				
Recettes	8.657,2	8.355,4	8.968,7	+ 7,3%
Dépenses	7.289,6	7.631,3	8.107,1	+ 6,2%
Excédents	+ 1.367,6	+ 724,1	+ 861,6	-
Budget en capital				
Recettes	78,6	82,6	88,2	+6,8%
Dépenses	1.444,6	827,2	936,6	+ 13,23%
Excédents	- 1.366,0	- 744,6	-848,4	-
Budget total				
Recettes	8.735,7	8.438,0	9.056,9	+ 7,3%
Dépenses	8.734,2	8.458,5	9.043,8	+ 6,9%
Excédents	+ 1,6	- 20,5	+ 13,2	-

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

4.1.1. Les recettes de l'Etat central

Comme cela transparaît au tableau suivant, les impôts directs devraient rapporter à l'Etat 4.231,53 millions en 2009, soit 46,72% de ses recettes totales. Les impôts indirects comptent quant à eux pour 48,18% (4.363,076 millions), et les autres recettes pour 5,10% (462,336 millions).

Les recettes provenant des impôts direct devraient se situer en retrait de 1,64% en 2009 par rapport à 2007 (-70,714 millions). Il y a lieu de relever que les recettes au titre de l'impôt retenu sur les traitements et salaires diminueront de 127,058 millions d'euros par rapport à 2007 du fait de l'adaptation des barèmes fiscaux au 1^{er} janvier 2009. Une évolution similaire avait déjà eu lieu en 2008, pour les mêmes raisons.

A noter également que les recettes perçues au titre de l'impôt retenu sur les revenus de l'épargne (des non résidents) progresseront de manière substantielle, passant de 43,063 millions en 2007 à 61 millions en 2009 (+41,65%). Cette hausse trouve son explication dans les dispositions de la loi du 21 avril 2005 transposant en droit national la directive européenne 2003/48/UE (directive sur la fiscalité de l'épargne des non-résidents), lesquelles prévoient une retenue à la source de 15% jusqu'au 30 juin 2008, et de 20% jusqu'au 30 juin 2011.

Les impôts indirects devraient progresser de manière substantielle entre 2007 et 2009, soit de l'ordre de 400,439 millions (+10,1%). Cette hausse s'explique en bonne partie par l'envolée des recettes au titre de la taxe sur la valeur ajoutée, lesquelles passeront de 1.666,121 millions en 2007 à 2.216,511 millions en 2009, soit une augmentation de 550,389 millions (+33,03%). Si une partie importante de cette hausse est attribuable au commerce électronique, il convient dès à présent de réfléchir à l'après, lorsque les recettes de la TVA sur le commerce électronique seront, dans un premier temps, partagées avec le pays de résidence de l'acheteur en ligne, puis disparaîtront, conformément à l'accord européen en la matière.

Tableau 2 : Evolution des principaux postes de recettes (en milliers EUR)

	Compte provisoire 2007	Budget définitif 2008	Projet de budget 2009
1. Impôts directs	4.302.244.168	4.219.550.000	4.231.530.000
dont:			
Impôt général sur le revenu	3.884.090.954	3.855.800.000	3.801.000.000
Impôt fixé par voie d'assiette	396.088.175	405.000.000	395.000.000
Impôt sur le revenu des collectivités	1.381.676.767	1.430.000.000	1.420.000.000
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.862.058.357	1.780.000.000	1.735.000.000
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	243.101.109	240.000.000	250.000.000
Impôt concernant les contribuables non résidents.	1.166.546	800.000	1.000.000
Impôt sur la fortune	171.644.537	115.000.000	140.000.000
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	57.569.865	59.600.000	59.170.000
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	57.901.194	60.800.000	60.260.000
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	20.032.679	20.000.000	20.000.000
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents) ..	43.063.091	45.000.000	61.000.000
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	51.777.512	50.000.000	75.000.000
Autres impôts directs	16.164.336	13.350.000	15.100.000
2. Impôts indirects	3.962.636.551	3.749.300.000	4.363.076.000
dont:			
Taxe sur les véhicules automoteurs	24.615.876	28.000.000	27.500.000
Part dans les recettes communes de l'U.E.B.L.	992.057.009	960.000.000	980.000.000
Droits d'enregistrement	267.308.893	195.000.000	170.000.000
Droits d'hypothèques	25.899.836	23.100.000	31.000.000
Taxe sur la valeur ajoutée	1.666.121.516	1.585.000.000	2.216.511.000
Taxe sur les assurances	31.755.754	32.500.000	32.500.000
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	720.828.931	700.000.000	650.000.000
Autres impôts indirects	234.048.736	225.700.000	255.565.000
3. Autres recettes	470.866.375	469.104.473	462.336.046
dont:			
Intérêts de fonds en dépôt	63.341.104	70.000.000	65.000.000
ARCELOR MITTAL: dividende	37.644.654	60.000.000	50.000.000
SES-Global S.A.: dividende	13.495.229	10.000.000	20.000.000
P. et T.: part de l'Etat dans le bénéfice	29.500.000	30.000.000	25.000.000
Droits de timbre	14.215.472	12.500.000	14.500.000
Droits de succession	46.408.610	47.000.000	47.000.000
Autres recettes	266.261.306	239.604.473	240.836.046
Recettes budgétaires	8.735.747.094	8.437.954.473	9.056.942.046

Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009.

Par ailleurs, effet logique de l'abolition du droit d'apport pour moitié au 1^{er} janvier 2008 et pour l'autre moitié au 1^{er} janvier 2009, les recettes perçues au titre des droits d'enregistrements

diminueront de manière substantielle en 2009 comparativement aux deux années précédentes, à savoir de -97,309 millions (-36,4%) par rapport à 2007. La Chambre de Commerce note dans ce contexte que l'abolition prévue du droit d'apport va de pair avec une augmentation plus ou moins importante des droits d'enregistrement, notamment en cas d'acquisition immobilière par une société.

Les autres recettes devraient quant à elles légèrement diminuer entre 2007 et 2009 (-1,81%).

La Chambre de Commerce est d'avis que les prévisions de recettes pour 2009, et notamment au niveau de la TVA, sont optimistes dans un climat de ralentissement économique. Elle rappelle cependant qu'elle reconnaît que lorsque le Gouvernement a établi ce projet de budget, la face cachée de l'« iceberg crise financière » n'était pas encore apparue au grand jour. Ce n'est en effet qu'à partir des mois de septembre et octobre 2008, que l'ampleur de la crise a été découverte. Il convient dès lors d'admettre que la donne a changé après que les prévisions du Gouvernement aient été établies.

Le tableau ci-après présente la décomposition des recettes au titre de l'impôt sur le revenu entre 2004 et 2008.

Tableau 3: Evolution des recettes de différentes catégories d'impôts

	Exercices entiers				
	2004	2005	2006	2007	2008
a) Assiette	298,9	355,4	368,0	396,1	405
b) Salaires	1.330,0	1.477,3	1.654,2	1.862,1	1780
c) Collectivités	1.068,6	1.105,7	1.273,0	1.381,7	1430
d) Capitaux	142,8	210,7	348,9	243,1	240
e) Non-résidents	1,4	1,5	0,6	1,2	0,8
Total	2.841,7	3.150,6	3.644,7	3.884,1	3.855,8
	Premiers semestres				
	2004	2005	2006	2007	2008
a) Assiette	141,9	160,8	179,2	188,6	186,0
b) Salaires	693,0	759,7	870,6	986,0	946,4
c) Collectivités	438,7	481,4	660,3	756,1	665,4
d) Capitaux	104,2	99,3	265,3	120,7	199,6
e) Non-résidents	1,4	1,7	0,2	0,5	0,6
Total	1.379,2	1.502,8	1.975,5	2.051,9	1.998,0

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009

Les recettes totales ont progressé de 35,69% au cours de la période. Cette évolution doit cependant être interprétée au conditionnel, étant donné que le montant qui figurera au compte 2008 pourrait donc être sensiblement différent de celui figurant au budget de la même année.

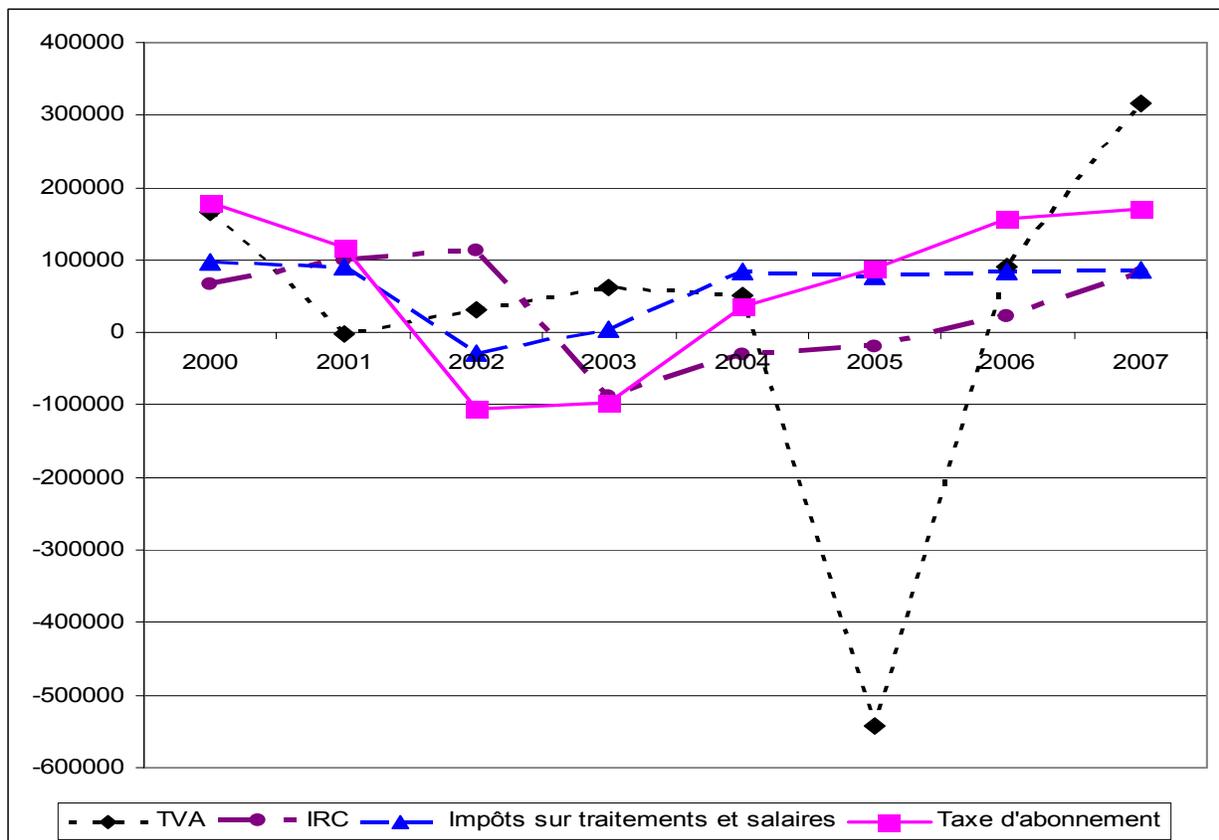
En restreignant l'analyse à la période 2004-2007, il apparaît que la progression s'élève à 32,52%. Au niveau désagrégé, les évolutions sont les suivantes : impôt fixé par voie d'assiette (+32,52%), impôt sur le revenu des collectivités (+40,01%), impôt retenu sur les traitements et salaires (+29,30%), impôt retenu sur les revenus de capitaux (+70,24%), impôt concernant les contribuables non résidents (-14,29%).

Les chiffres relatifs au 1^{er} semestre 2008 indiquent un léger recul par rapport au semestre correspondant de 2007, en l'occurrence -53,9 millions, soit -2,63%. Ce recul s'explique par une diminution de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (-4,02%), du fait de l'adaptation des

barèmes fiscaux au 1^{er} janvier 2008, et de l'impôt sur le revenu des collectivités (-12%), du fait du ralentissement de la croissance économique. Ces deux mouvements à la baisse sont néanmoins amortis par une importante progression de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, lequel bondit de 65,37% (+78,9 millions). A ce rythme, la prévision de 240 millions perçus au titre de cet impôt en 2008 devrait être dépassée. Cela montre à nouveau la difficulté d'établir des prévisions de recettes, même sur un horizon de court terme, difficulté d'autant plus grande dans une période de crise et d'incertitude telle que nous la vivons aujourd'hui.

Le graphique suivant retrace pour les quatre impôts que sont la TVA, l'IRC, les impôts sur les traitements et salaires, et la taxe d'abonnement, l'écart, au cours de la période 2000-2007 entre les prévisions de recettes telles qu'elles apparaissent au budget voté et les recettes figurant au compte de la même année, au cours de la période 2000-2007.

Graphique 4: Ecart, au niveau des principales recettes fiscales, entre comptes et budgets votés (en milliers EUR)



Source: Projets de budget de l'Etat. Calculs Chambre de Commerce

Au vu des divergences entre les recettes prévues et les recettes effectivement encaissées, il apparaît très difficile de prévoir avec précision les rentrées fiscales d'une petite économie fortement volatile comme le Grand-Duché. Cette remarque vaut particulièrement pour les recettes perçues au titre de la TVA. L'année 2005 s'est en effet soldée par une moins-value de recettes par rapport au montant initialement prévu atteignant plus de 540 millions d'euros, tandis que l'année 2007 s'est caractérisée par une plus-value de 315 millions en 2007.

L'importante moins-value de 2005 s'explique, selon les auteurs du projet de budget 2007, par les importantes demandes de remboursements, par les pertes fiscales subies dans le cadre du

phénomène de faillites, ainsi que par le recul de la consommation finale au Luxembourg. La bonne conjoncture économique d'alors et la montée en puissance des activités de commerce électronique peuvent au contraire être avancées pour expliquer la plus-value de 2007.

Sachant que les recettes perçues au titre de la TVA représentent une part de plus en plus importantes des recettes fiscales de l'Etat, cette difficulté de prévoir les recettes rend également complexe l'exercice de formulation de prévisions quant au budget des recettes de l'Etat. Cela doit par conséquent appeler à la plus grande prudence quant à la fixation du niveau des dépenses pour un exercice donné.

Le rendement de la taxe d'abonnement laisse lui aussi transparaître une importante divergence entre recettes prévues et recettes encaissées. Elle est certes plus contenue que celle de la TVA au cours des derniers exercices, mais ramenée au produit de la taxe (720,828 millions en 2007), cela donne d'importants écarts exprimés en termes relatifs. A noter toutefois, que cette divergence s'est plus souvent traduite par un gain pour l'Etat que par une perte.

L'IRC et l'impôt retenu sur les traitements et salaires se montrent quant à eux relativement conformes aux prévisions.

Quant à la ventilation des recettes de l'Etat entre recettes courantes et recettes en capital (tableau ci-après), il apparaît que les recettes en capital continuent de représenter une part infime des recettes totales, bien qu'en légère hausse (0,9% en 2007 contre 0,97% en 2009).

Tableau 4 : Evolution du total des recettes budgétaires de l'Etat central (en milliers EUR optique « luxembourgeoise »

	2007 Compte provisoire	2008 Budget définitif	2009 Projet de budget	Variation	
				en milliers	en %
Recettes courantes	8.657.181,5	8.355.401,4	8.968.710,9	+ 613.309,5	+ 7,34
Recettes en capital	78.565,6	82.553,1	88.231,2	5.678,1	+ 6,88
Recettes totales	8.735.747,1	8.437.954,5	9.056.942,0	+ 618.987,6	+ 7,34

Source: Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009

4.1.2. Les dépenses de l'Etat central

Les dépenses de l'Etat central devraient s'établir à 9.043,8 millions EUR selon le projet de budget 2009, soit une progression de 6,92% par rapport au budget voté 2008, et de 3,54% par rapport au compte provisoire 2007. Le tableau suivant indique la ventilation des dépenses totales entre dépenses courantes, d'un côté, et dépenses en capital, de l'autre.

Les dépenses courantes devraient ainsi bondir de 11,21% entre 2007 et 2009 (+817,526 millions), alors que dans le même temps, les dépenses en capital opéreraient un très fort repli, en l'occurrence -35,16% (-507,910 millions). La forte diminution des dépenses en capital compensant pratiquement l'accroissement des dépenses courantes, les dépenses totales progresseraient de façon limitée entre ces deux années, à savoir +3,54% (+309,616 millions).

Tableau 5 : Décomposition des dépenses totales entre dépenses courantes et dépenses en capital (en euros).

	2007 Compte provisoire	2008 Budget voté	2009 Projet de budget	Variation 2009/2007
Dépenses courantes	7.289.610.565	7.631.327.550	8.107.136.341	+11,21%
Dépenses en capital	1.444.550.222	827.194.689	936.640.152	-35,16%
Dépenses totales	8.734.160.787	8.458.522.239	9.043.776.493	+3,54%

Source : Projet de budget 2009, Calculs de la Chambre de Commerce

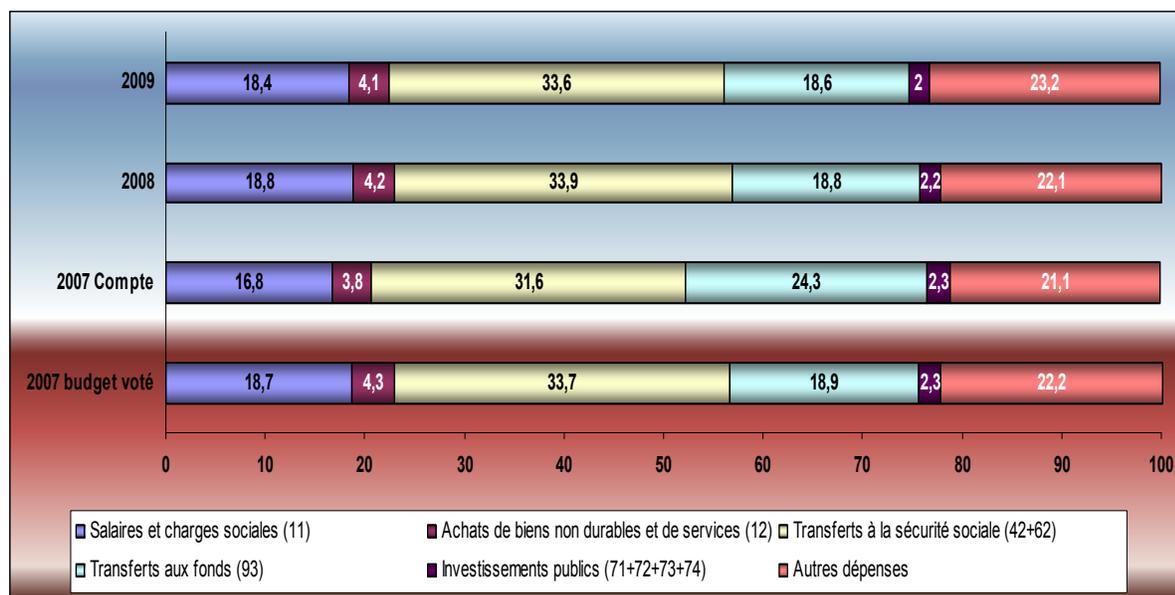
Recommandant au Gouvernement de manière continue depuis des années de limiter la progression des dépenses courantes au profit des dépenses en capital, lesquelles sont les seules à même de doter le pays en infrastructures indispensables à son développement et à l'amélioration continue de sa compétitivité dans un environnement concurrentiel en mutation constante, la Chambre de Commerce ne peut que déplorer cette évolution. Plutôt que de diminuer les dépenses en capital, il conviendrait au contraire de les accroître de manière substantielle, surtout en période de crise structurelle et de ralentissement conjoncturel, de manière à soutenir l'économie grand-ducale.

Les dépenses en capital ont en effet un effet multiplicateur important sur l'économie, à condition toutefois que les entreprises luxembourgeoises profitent à plein de cette injection de moyens financiers dans l'économie. Il convient pour ce faire que ces dernières soient en mesure de concourir et de remporter les appels d'offres pour la réalisation des grands chantiers publics. Une telle augmentation des dépenses en capital devrait bien évidemment avoir des effets limités sur les dépenses de l'Etat, ce qui impliquerait de diminuer drastiquement les plus improductives des dépenses courantes, de manière à limiter autant que faire se peut le recours à l'emprunt. Le dernier bulletin économique de la Chambre de Commerce¹⁰ offre des pistes de réflexion en proposant, d'une part, une analyse des principaux postes de dépenses en comparaison européenne et, d'autre part, en proposant des indicateurs de performance pour certains de ces postes de dépenses.

Le graphique 5 rend compte, pour la période 2007-2009, de l'évolution de la composition des principaux postes de dépenses de l'Etat central. Il apparaît que la part des salaires et charges sociales devrait progresser au cours de la période, passant de 16,8 à 18,4% des dépenses totales, tout comme les achats de biens non durables et de services, dont la part passe de 3,8 à 4,1%. De même, les transferts à la sécurité sociale prennent un poids relatif plus important, de l'ordre de 2 points de pourcentage (33,6% contre 31,6% initialement).

¹⁰ Actualité & Tendances n°. 5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? » Septembre 2008

Graphique 5 : Evolution de la composition des dépenses courantes et en capital de l'Etat central (en %)



Source: Projets de budget 2008 et 2009, Calculs de la Chambre de Commerce

Les transferts aux fonds voient, de leur côté, leur poids relatif dans l'ensemble des dépenses fondre littéralement. Les transferts aux fonds ne représentent en effet plus que 18,5% de l'ensemble des dépenses de l'Etat central, contre 24,3% deux ans auparavant. La Chambre de Commerce note dans ce contexte que l'année 2007, tout comme l'année 2006, avait été marquée par d'importantes dotations supplémentaires aux fonds spéciaux, suite à d'importants excédents budgétaires dégagés au titre de ces exercices, ce qui explique l'écart important observé au graphique entre les poids des transferts aux fonds apparaissant au budget voté de 2007 (18,9%) et au compte 2007 (24,3%). Enfin, les investissements publics (regroupement des codes budgétaires 71, 72, 73 et 74) voient leur part dans les dépenses passer de 2,3% en 2007 à 2% en 2009.

L'ensemble des autres dépenses progressent quant à elles de 21,1 à 23,2% des dépenses de l'Etat central.

Le tableau 6 présente, sur base du regroupement par codes comptables, les dépenses courantes de l'Etat qui ont connu le plus fort accroissement sur la période 2003 (comptes) à 2006 (comptes) ou 2009 (projet de budget 2009).

Les ratios mis en évidence en rouge correspondent aux domaines où les dépenses ont atteint une progression supérieure de 50% à la hausse moyenne des dépenses courantes totales (dotations aux fonds spéciaux exceptées) entre les deux exercices comparés. Les ratios apparaissant dans des cellules orange permettent d'identifier les domaines où les dépenses ont atteint une progression supérieure de 25 à 50% à la hausse moyenne des dépenses courantes totales (dotations aux fonds spéciaux exceptées). La couleur verte caractérise une dépense ayant augmenté à un rythme plus modéré.

Cet exercice permet une identification visuelle des domaines ayant connu un accroissement notable des dépenses courantes qui est de 25 à 50% (couleur orange) ou de 50% (couleur rouge) supérieur à la croissance moyenne des dépenses totales. Il convient cependant d'interpréter ces résultats avec prudence car une progression substantielle des dépenses peut

refléter une priorité politique du moment, découler de l'influence de variables tierces ou simplement refléter un phénomène de rattrapage après d'éventuelles années de compression du poste budgétaire en question.

La Chambre de Commerce estime que plusieurs catégories de dépenses courantes sont favorables au développement socio-économique, et ne sont pas critiquables en tant que telles. Elle souligne cependant qu'il faut veiller constamment à l'utilité et à l'opportunité des dépenses courantes et à leurs taux de progression, par rapport aux résultats escomptés des actions afférentes. De nombreuses catégories de dépenses courantes et dépenses de consommation progressent de manière plus rapide que dans nos pays voisins, sans que cette évolution ne se caractérise par de meilleurs résultats des politiques sous-jacentes. Dans ce contexte, des analyses systématiques du rapport coût-efficacité, tant au niveau des dépenses courantes qu'au niveau des dépenses en capital, sont nécessaires, afin de maximiser l'efficacité de la dépense publique. De manière générale, plutôt que de dépenser moins à tout prix, il s'agit de mieux dépenser.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce demande au Gouvernement de veiller à l'avenir à respecter des normes de progression des dépenses courantes plus en ligne avec les évolutions comparables au niveau international, alors que le Luxembourg se caractérise par un niveau de dépenses publiques parfois très élevé en comparaison internationale¹¹.

Une partie non négligeable des dépenses de l'Etat central concerne les transferts. Ces transferts peuvent prendre la forme de subventions d'exploitation (code 31), de transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation (code 32), de transferts de revenus aux administrations privées, de transferts de revenus à l'administration centrale (code 41) et de transferts de capitaux (code 51). Les bénéficiaires de ces transferts sont aussi bien des entreprises privées que des entreprises publiques. Par ailleurs, les entreprises (individuelles ou sociétés de capitaux) peuvent bénéficier des crédits distribués sous forme de transferts de revenus aux administrations privées (code 33).

Sans prétendre à l'exhaustivité, la Chambre de Commerce va passer en revue les dépenses consacrées par l'Etat au titre de transferts aux entreprises, qui peuvent en bénéficier directement ou indirectement.

¹¹Chambre de Commerce, septembre 2008, Actualité & tendances n°5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? »

Tableau 6 : Evolution des crédits par codes comptables (dépenses courantes en euros), périodes 2006/2003, 2009/2003 et 2009/2006

Code	Dépenses 2003	Dépenses 2006	Dépenses 2009	Ratio 2006/2003	Ratio 2009/2003	Ratio 2009/2006
Ministère d'Etat						
31	6251527	8039186	8642000	1,29	1,38	1,07
33	1278903	653963	3182126	0,51	2,49	4,87
34	153453	229066	247480	1,49	1,61	1,08
35	84443	130918	140500	1,55	1,66	1,07
Total	90628869	106938637	126524997	1,18	1,40	1,18
Ministère des affaires étrangères et de l'immigration						
33	1210005	1953861	2862810	1,61	2,37	1,47
34	16062	3851	10000	0,24	0,62	2,60
35	47555017	69877822	124512938	1,47	2,62	1,78
37	260350	522744	700000	2,01	2,69	1,34
93	77528681	140787020	158300000	1,82	2,04	1,12
Total	204788963	307293959	397738971	1,50	1,94	1,29
Ministère de la culture, de l'enseignement supérieur et de la recherche						
32-44	107244655	195745655	292750218	1,83	2,73	1,50
Total	143024692	228748467	324942152	1,60	2,27	1,42
Ministère des finances						
35	25618	28166	43900	1,1	1,71	1,56
93	835996	1195738	2000300	1,43	2,39	1,67
Total	189855347	187364723	227296240	0,99	1,20	1,21
Ministère de la justice						
12	30343170	39646149	46942885	1,31	1,55	1,18
24	14366	20746	37600	1,44	2,62	1,81
33	129738	156713	241914	1,21	1,86	1,54
35	221229	246577	400300	1,11	1,81	1,62
Total	186548710	229657546	267491670	1,23	1,43	1,16
Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative						
11	99019545	123962826	157362995	1,25	1,59	1,27
12	25763418	25312595	32079715	0,98	1,25	1,27
24	3538389	5618311	8000000	1,59	2,26	1,42
33	976295	826343	1391865	0,85	1,43	1,68
93	227698298	289704336	363200000	1,27	1,60	1,25
Total	365325834	454680007	567177304	1,24	1,55	1,25
Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire						
11	12801452	21170513	24838108	1,65	1,94	1,17
31	273000	600000	524000	2,20	1,92	0,87
32	10762	8463	13198	0,79	1,23	1,56
35	768000	1218092	1182505	1,59	1,54	0,97
93	265709332	372077556	377757726	1,40	1,42	1,02
Total	333854590	457156188	473989487	1,37	1,42	1,04

Code	Dépenses 2003	Dépenses 2006	Dépenses 2009	Ratio 2006/2003	Ratio 2009/2003	Ratio 2009/2006
Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle						
11	513068679	620724431	753083664	1,21	1,47	1,21
12	50354688	42387337	38151218	0,84	0,76	0,90
33	13607504	6939773	8777478	0,51	0,65	1,26
34	2826810	3371669	4147300	1,19	1,47	1,23
35	101669	113771	412438	1,12	4,06	3,63
41	2310115	32161054	40350334	13,92	17,47	1,25
43	23619979	45853397	35475067	1,94	1,50	0,77
44	31578664	51378744	61709957	1,63	1,95	1,20
Total	659407825	822430727	963618456	1,25	1,46	1,17
Ministère de la famille et de l'intégration						
12	8895392	16965463	17853483	1,91	2,01	1,05
33	115376273	141770509	177279451	1,23	1,54	1,25
35	21238	18704	39858	0,88	1,88	2,13
43	12313441	23103227	39336392	1,88	3,19	1,70
Total	956250146	1167811736	1303989515	1,22	1,36	1,12
Ministère de la santé						
12	10112244	13304963	18661088	1,32	1,85	1,40
33	18679982	23478491	29295196	1,26	1,57	1,25
41	0	134236	941000	-	-	7,01
42	68787	278440	158219	4,05	2,30	0,57
Total	60907637	70771200	87050717	1,16	1,43	1,23
Ministère de l'environnement						
11	13198972	28227049	31555006	2,14	2,39	1,12
12	7851953	8127703	10327260	1,04	1,32	1,27
33	921314	1018422	1513700	1,11	1,64	1,49
34	1208205	13299766	13164000	11,01	10,90	0,99
35	391554	525872	514754	1,34	1,31	0,98
43	377885	603186	300000	1,60	0,79	0,50
Total	24373696	52703908	58078933	2,16	2,38	1,10
Ministère du travail et de l'emploi						
11	10619306	13188821	16797503	1,24	1,58	1,27
12	4465099	6307221	8264748	1,41	1,85	1,31
31	4725252	15660839	21703278	3,31	4,59	1,39
32	1035531	1226260	1505015	1,18	1,45	1,23
33	5718412	10019314	13297933	1,75	2,33	1,33
35	15373	62603	29453	4,07	1,92	0,47
93	167076259	299892655	169430100	1,79	1,01	0,56
Total	194391201	346891398	231472031	1,78	1,19	0,67
Ministère de la sécurité sociale						
11	17608977	9806396	12513001	0,56	0,71	1,28
12	8238518	4204468	5804429	0,51	0,70	1,38
Total	1453100790	1789638310	2116322914	1,23	1,46	1,18

Code	Dépenses 2003	Dépenses 2006	Dépenses 2009	Ratio 2006/2003	Ratio 2009/2003	Ratio 2009/2006
Ministère de l'agriculture, de la viticulture et du développement rural						
12	7734222	8447619	10962502	1,09	1,42	1,30
32	707479	1679000	1411000	2,37	1,99	0,84
33	1413026	2236126	2978310	1,58	2,11	1,33
34	863977	1219020	1843050	1,41	2,13	1,51
41	61934	4911006	6361424	79,29	102,71	1,30
Total	70126589	72216040	57943371	1,03	0,83	0,80
Ministère de l'économie et du commerce extérieur						
11	9147649	11139042	13804514	1,22	1,51	1,24
12	6215523	15088911	14674630	2,43	2,36	0,97
14	29785	12717	27000	0,43	0,91	2,12
24	92850	134154	205000	1,44	2,21	1,53
31	542617	799962	1448800	1,47	2,67	1,81
32	811451	1460269	3647000	1,80	4,49	2,50
33	1094595	1309637	1875100	1,20	1,71	1,43
41	130000	452208	965139	3,48	7,42	2,13
11+12	15363172	26227953	28479144	1,71	1,85	1,09
Total	18542065	30920457	37111507	1,67	2,00	1,20
Ministère des classes moyennes, du tourisme et du logement						
12	2491122	3094615	3824517	1,24	1,54	1,24
33	2840011	3295972	5491680	1,16	1,93	1,67
35	7400	9059	13613	1,22	1,84	1,50
43	99153	61225	107050	0,62	1,08	1,75
Total	64784352	69234778	75464145	1,07	1,16	1,09
Ministère des travaux publics						
14	15268267	19676135	20733500	1,29	1,36	1,05
24	103245	234360	238000	2,27	2,31	1,02
34	159070	250000	300000	1,57	1,89	1,20
35	37701	59533	62000	1,58	1,64	1,04
41	50000	2950000	2625000	59,00	52,50	0,89
43	1222112	1539833	1775000	1,26	1,45	1,15
Total	118300891	132435734	134498583	1,12	1,14	1,02
Ministère des transports						
11	12831481	14845440	18256713	1,16	1,42	1,23
31	178065674	230608443	258126000	1,30	1,45	1,12
33	300998	2355851	4641324	7,83	15,42	1,97
34	19950447	28318252	36988000	1,42	1,85	1,31
41	89435	91597	10966603	1,02	122,62	119,73
43	15032730	22092353	29156000	1,47	1,94	1,32
Total	475113866	556531633	644935084	1,17	1,36	1,16
Ministère de l'égalité des chances						
12	806324	1090384	1073150	1,35	1,33	0,98
Total	7106071	8648153	9954237	1,22	1,40	1,15

Source: Projets de loi concernant les budgets des recettes et des dépenses de l'Etat 2005, 2008 et 2009.

Note : La signification des codes comptables figurant au tableau est la suivante :

- 11 Salaires et charges sociales
- 12 Achat de biens non durables et de services
- 14 Réparation en entretien d'ouvrages de génie civil
- 21 Intérêts de la dette publique
- 23 Intérêts imputés en débit
- 24 Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels
- 31 Subventions d'exploitation
- 32 Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation
- 33 Transferts de revenus aux administrations privées
- 34 Transferts de revenus aux ménages
- 35 Transferts de revenus à l'étranger
- 36 Impôts indirects et prélèvements
- 37 Impôts directs non ventilés
- 41 Transferts de revenus à l'administration centrale
- 42 Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale
- 43 Transferts de revenus aux administrations publiques locales
- 44 Transferts de revenus à l'enseignement privé
- 93 Dotations de fonds de réserve

Les ratios mis en évidence en rouge correspondent aux domaines où les dépenses ont atteint une progression supérieure de 50% à la moyenne des dépenses courantes totales (dotations aux fonds spéciaux exceptées). Les ratios apparaissant dans des cellules orange permettent d'identifier les domaines où les dépenses ont atteint une progression supérieure de 25 à 50% à la moyenne des dépenses courantes totales (dotations aux fonds spéciaux exceptées). La couleur verte caractérise une dépense ayant augmenté à un rythme plus modéré.

- Les **subventions d'exploitation (code 31)** répondent au souci de couvrir une partie des pertes que l'exploitation des entreprises publiques entraîne pour des raisons diverses. Cette catégorie des transferts aux entreprises englobe surtout des transferts vers des entreprises publiques (CFL, services publics d'autobus, etc.).

Contrairement à 2008 (budget définitif), où elles ont diminuées de 45,288 millions par rapport au compte provisoire 2007 (et de 29,417 millions par rapport au budget voté 2007), les subventions d'exploitation repartent à la hausse en 2009, passant de 278,410 millions en 2008 à 309,575 millions au projet de budget 2009, soit une progression de +11,19%.

Au projet de budget 2009, les subventions d'exploitations attribuées par le Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur, passent de 1,105 million en 2008 à 1,449 million en 2009 (+31,1%). A noter également que les subventions d'exploitation inscrites au compte provisoire 2007 de ce ministère s'élèvent à 6,856 millions, un montant supérieur de l'ordre de 516% à celui initialement inscrit au budget 2007 (1,113 million). Cette divergence s'explique par l'article 20.5.31.030 (« Aides financières aux entreprises privées exportatrices, destinées à faciliter l'exportation de biens et de services d'origine luxembourgeoise : bonifications d'intérêt sur des crédits à l'exportation à moyen et à long terme) dont les crédits se sont élevés à 6 millions et non à 100 euros comme initialement budgétisé.

La progression entre 2008 et 2009 s'explique quant à elle par l'augmentation de 350.000 EUR à 800.000 EUR (+128,6%) des crédits alloués à l'article 20.0.31.052 (« Mesures et initiatives destinées à favoriser les activités d'innovation et de recherche appliquée :...»). Les dépenses en matière d'innovation et de recherche appliquée étant propice au développement de nouvelles activités tout comme au renforcement de celles existantes, la Chambre de Commerce se félicite de cet accroissement des crédits.

Les autres crédits de ce poste budgétaire concernent les mesures et interventions en vue de maintenir et de stimuler l'activité industrielle (article 20.0.31.050) à hauteur de 100.000 EUR (soit une stagnation par rapport à 2008), les interventions dans le cadre de restructurations profondes ou de reconversions d'entreprises industrielles (5.000 EUR, soit -50% par rapport à

2008), ainsi que les participations de l'Etat dans des actions d'information et de sensibilisation (190.000 EUR, soit -5,94%). A noter que l'article 20.0.31.059 (Cotisation et contribution au Mouvement Luxembourgeois pour la Qualité) voit ses crédits disparaître alors qu'ils s'élevaient à 3.383 EUR au budget 2008 et à 3.300 EUR au compte provisoire 2007.

Le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement prévoit l'octroi de subventions d'exploitation à hauteur de 3,414 millions EUR soit une quasi stabilité par rapport aux crédits figurant au budget 2008 (-0,29%), et une hausse de 8,17% par rapport au compte provisoire 2007. A noter que les montants apparaissant au budget provisoire 2007 sont très proches de ceux figurant au budget de la même année (3.157 millions contre 3.153 millions), alors qu'une certaine divergence était systématiquement observée au cours des exercices antérieurs.

Parmi ces subventions, les crédits proposés pour les bonifications d'intérêt prévus par la loi-cadre ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat (article 21.0.31.030) s'accroissent légèrement en 2009 pour atteindre 2,75 millions (+1,85%). La comparaison, pour cet article budgétaire, des crédits figurant au budget 2007 à ceux figurant au compte provisoire de la même année montre que les crédits effectivement alloués ont dépassé de plus de 362.000 EUR (+13,94%) le montant initialement prévu. L'année 2006 s'était quant à elle traduite, à la centaine d'euros près, par une utilisation de la totalité des fonds dédiés.

A côté de ce poste, le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement accorde d'autres subventions d'un montant bien inférieur. Il s'agit notamment de la participation aux charges d'intérêt concernant la construction d'ensembles de logements destinés à la vente (Cf. articles 21.2.31.000 et 21.2.31.030) pour 255.050 EUR (175.050 + 80.000) contre 275.050 EUR (175.050 + 100.000) un an auparavant

Les contributions destinées à favoriser la participation à des foires et manifestations professionnelles (article 21.0.31.051) voient quant à elle une stagnation de la dotation proposée pour l'exercice 2009 (50.000 EUR). Il s'agit d'une mesure de soutien utile en faveur des entreprises du commerce de gros notamment, leur permettant de multiplier la participation sur des foires et manifestations professionnelles à l'étranger. La Chambre de Commerce organise des actions de soutien en ce sens (stands collectifs, visites accompagnées, etc.), dont l'objectif est la découverte par les entreprises de nouveaux débouchés et de nouveaux produits sur les marchés actuels et sur de nouveaux marchés suite à l'élargissement de l'Union européenne.

Le Ministère des Classes Moyennes soutient également le MLQ avec, tout comme en 2007 et 2008, une contribution de 3.555 EUR au titre de l'exercice 2009 (article 21.0.31.052).

Les dotations versées au titre des articles 21.0.31.040 et 21.0.31.050 connaissent elles aussi une quasi stagnation, la première s'accroissant de 1,85% (2,750 millions contre 2,7 millions en 2008), tandis que la seconde reste inchangée à 75.000 EUR.

La Chambre de Commerce note par ailleurs que les crédits destinés à couvrir les frais d'études et de consultance ainsi que des prestations de services en rapport avec des publications (article 21.0.31.053), dans le cadre du Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises (CNSAE), diminuent de 40.000 EUR en 2009, passant de 140.000 EUR à 100.000 EUR. Quant à l'exercice 2007, il apparaît que la dotation effective ne s'est élevée qu'à 751 EUR et non à 140.000 EUR comme initialement prévu au budget 2007. Appelant de ses vœux la marche vers une véritable simplification administrative depuis un certain nombre d'années, la Chambre de Commerce ne peut que déplorer cette évolution. Il importe en effet de dégager rapidement des pistes d'actions utiles et concrètes en faveur de la simplification administrative auprès des entreprises, ce qui nécessite bien évidemment des moyens.

- Les **transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises (code 32)** s'élèvent à 190,491 millions EUR au projet de budget 2009, contre 184,908 millions au budget 2008 (+3,02%) et 178,624 millions au compte provisoire 2007 (+6,64%).

Le *Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur* prévoit également des crédits sous le code 32, d'un montant de 3,647 millions en 2009, contre 1,671 millions en 2008 (+118,25%) et 1,639 millions au compte provisoire 2007(+122,51%). Il s'agit de transferts de revenus destinés à des organismes ou mesures pouvant directement bénéficier aux entreprises :

- mesures et interventions destinées à favoriser les activités d'innovation et de recherche appliquée (article 20.0.32.011) : 2,322 millions en 2009 contre 275.000 EUR au budget 2008 (+734.4%) et 503.000 EUR au compte provisoire 2007 (+361,6%).
- participation aux frais de fonctionnement d'un Centre de Veille Technologique et Normative (article 20.0.32.013) : 190.000 EUR contre 195.000 EUR au budget 2008 (-2,56%) et 180.000 au compte provisoire 2007(+5,55%);
- soutien d'actions d'éveil et de sensibilisation en matière d'esprit d'entreprise, organisation de conférences, séminaires et concours (article 20.0.32.016) : 275.000 EUR, tout comme en 2008. Le compte provisoire 2007 indique quant à lui une dépense de 263.140 EUR pour une budgétisation initiale de 275.000 EUR ;
- dépenses en rapport avec l'étude des concepts de pépinière d'entreprises, de centres d'accueil d'entreprises innovantes, de technopôles, de pôles de compétences technologiques (article 20.0.32.017) : 175.000 EUR contre 600.000 EUR au budget 2008 (-70,83%) et 425.000 EUR au compte provisoire 2007 (-58,82%) ;
- les participations aux mesures destinées à promouvoir et à mettre en œuvre des mesures dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables (article 20.0.32.019) : 220.000 EUR, contre 230.000 EUR au budget 2008 (-4,35%) et 108.007 (contre 160.000 EUR initialement prévus) au compte provisoire 2007 (+103,69%) ;
- dépenses en faveur de l'assistance technique sur la directive REACH pour entreprises (article 20.0.32.015) : 107.000 EUR contre 46.000 EUR en 2008 (+132,61%) et 39.898 EUR au compte provisoire 2007 (+168,18%) ;
- Promotion des initiatives en matière de "responsabilité sociale de entreprises" (article 20.0.32.012) : 50.000 EUR, tout comme en 2008 ;
- Deux nouveaux articles budgétaires font également leur entrée dans le projet de budget 2009 sous le Ministère de l'économie et du commerce extérieur. Il s'agit de l'article 20.8.32.011 (Recherche pour la qualité et le développement des technologies de l'information), doté de 165.000 EUR, et de l'article 20.8.32.013 (Mesures et interventions destinées à favoriser la diffusion de l'information technique contenue dans les bases de données brevets et normes : participation aux frais de fonctionnement d'un Centre de Veille Normative), doté de 143.000 EUR.
- Enfin, toujours sous le code 32, notons la diminution de 800.000 EUR (budget 2008) à 650.000 EUR (projet de budget 2009), soit -18,75%, des dotations au titre de l'article 03.5.32.010 du *Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche* en faveur de mesures destinées à promouvoir la participation des entreprises à la mise en œuvre du plan d'action national en matière de sciences et technologies spatiales et aéronautiques.

- Une autre rubrique importante des dépenses budgétaires courantes concerne les **transferts de revenus aux administrations privées (code 33)** ou aux organismes privés sans but lucratif au service des ménages. Cette catégorie de dépenses courantes, qui concerne en grande partie les frais de fonctionnement ou de gestion d'organismes privés, souvent dans le domaine

économique ou social, atteint un volume de 296,135 millions EUR au titre du projet de budget 2009, ce qui constitue une hausse de 17,90% par rapport au budget voté 2008 (251,167 millions), et de 28,66% par rapport au compte provisoire 2007 (230,164 millions).

Le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement se distingue par une diminution de l'ordre de 12,86% des transferts de revenus aux administrations privées entre 2008 et 2009 (5,492 millions contre 6,302 millions en 2008) qui fait suite à une nette progression entre 2007 (compte provisoire) et 2008 (budget), en l'occurrence +11,6%. A noter également que les dépenses effectives de 2007 (5,647 millions) se sont révélées bien inférieures aux dépenses initialement prévues (6,018 millions), la différence s'élevant à -6,17%.

Parmi les transferts de revenus aux administrations privées les plus importants au sein de ce ministère se trouvent notamment :

- L'article 21.0.33.000 (promotion du Luxembourg comme pôle de commerce de la Grande Région) dont les crédits s'élèvent à 1,5 million en 2009, contre 2,5 millions au budget 2008 (-40%) et 2,112 millions (et non 2,5 millions comme prévu au budget) au compte provisoire 2007 (-29%).

Le programme « Luxembourg, Pôle de commerce de la Grande Région » représente la synthèse opérationnelle de la volonté commune des secteurs de l'artisanat, du commerce de détail et de l'horeca ainsi que du Gouvernement d'endiguer la fuite du pouvoir d'achat des résidents et d'aspirer une part plus importante du pouvoir d'achat des non-résidents vers les pôles de commerce luxembourgeois. Ce programme s'inscrit dans une stratégie à long terme.

Plusieurs axes stratégiques sont développés, dont notamment le marketing et la communication, tant interne qu'externe (afin de promouvoir le commerce luxembourgeois, changer les fausses perceptions, fidéliser la clientèle, transmettre des exemples de bonnes pratiques, faciliter l'intégration des étrangers, résidents ou non,...), la promotion de la culture du service (en élaborant des programmes de formation, en intervenant sur la problématique des langues, en revalorisant les métiers de la vente, ...), le développement de synergies (avec les structures locales, les acteurs dans le domaine touristique, les institutions actives dans le domaine de la formation, les organisateurs de voyages à l'étranger, les acteurs dans le domaine de la culture, ...), des travaux de recherche et de développement (qui permettent de comprendre et de réagir face au comportement des consommateurs, d'anticiper les tendances, d'identifier les opportunités, de transférer les enseignements aux acteurs/partenaires privés et institutionnels, ...).

Les différentes actions se traduisent par des publications (Push up, Cahiers du commerce), la réalisation d'un site Internet interactif (www.goodidea.lu), le développement d'un moteur de recherche (www.myshopping.lu), l'organisation d'événements à vocation commerciale (Fréjorsshopping, Mantelsonndeg) ou pédagogique (Salon Shops&Trends), la réalisation de nouveaux instruments de marketing (shopping map, publiereportages, Golden Ticket Awards), le démarchage de partenaires potentiels (participation aux foires et salons), ...

Ce travail entamé il y a un an et demi commence à porter ses fruits et donc le moment est très mal choisi pour réduire les lignes budgétaires mises à disposition en la matière. L'entreprise de positionnement du Luxembourg en tant que pôle commercial de la Grande Région nécessite d'autant plus le soutien financier de l'Etat qu'elle en est encore dans sa phase de démarrage. Par ailleurs, les actions afférentes visent justement que l'augmentation du pouvoir d'achat engendrée par la baisse de la fiscalité en faveur des personnes physiques au 1^{er} janvier 2009 soit réinjectée dans le circuit économique luxembourgeois, afin

que les entreprises commerciales et artisanales ne souffrent pas outre mesure de la crise économique et de confiance actuelle. Il faut éviter une exportation de cette hausse du pouvoir d'achat. Le programme « Luxembourg, Pôle de commerce de la Grande Région » peut y contribuer de manière efficace et coordonnée.

- L'article 21.1.33.012 (Participation aux frais des syndicats d'initiative, des ententes de syndicats d'initiative et d'autres associations sans but lucratif exerçant une activité notable dans l'intérêt du tourisme national) doté de 350.000 EUR contre 340.000 EUR en 2008 (+2,94%) et 338.667 EUR au compte provisoire 2007 (-3,35%) ;
- L'article 21.1.33.015 (Participation aux frais de l'office national du tourisme) doté de 1,975 million en 2009, contre 1,914 million en 2008 (+3,21%) et 1,890 million au compte provisoire 2007 (+4,47%) ;
- L'article 21.1.33.021 (Exécution du 8^{ème} programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique) dont les crédits s'élèvent à 1,257 millions en 2009 contre 1,115 millions en 2008 (+12,74%) et 506.206 EUR au compte provisoire 2007 (+148,43%) ;
- L'article 21.1.33.029 (Subsides aux syndicats d'initiatives, aux ententes de syndicats d'initiatives et aux autres associations sans but lucratif exerçant une activité notable dans l'intérêt du tourisme national) dont la dotation se maintient en 2009 au même niveau qu'en 2008, à savoir 90.000 EUR, contre 88.833 EUR au compte provisoire 2007.

Le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur se caractérise quant à lui par des transferts de revenus aux administrations privées en progression de 6,58% entre 2008 et 2009 (1,875 million contre 1,759 million) et de 33,63% par rapport au compte provisoire 2007 (1,403 million). Au sein de ce ministère, les postes de dépenses les plus importants sont :

- L'article 20.0.33.000 (Participation financière de l'Etat aux frais de fonctionnement de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs) dont la dotation s'élève à 842.000 EUR en 2009 contre 830.000 EUR en 2008 (+1,45%) et 815.000 EUR au compte provisoire 2007 (+3,31%). L'exercice 2007 s'est distingué par des dépenses effectives conformes à l'euro près à la dépense prévu au budget de la même année ;
- L'article 20.0.33.001 (Participation financière de l'Etat aux frais de fonctionnement du Centre Européen des Consommateurs) avec un crédit s'élevant à 183.000 EUR en 2009 contre 167.000 EUR (+9,58%) en 2008 et 2007 (compte provisoire) ;
- L'article 20.0.33.003 (Participation financière aux frais de fonctionnement des structures nationales pour l'information, le conseil et la formation dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables) dont la dotation s'accroît nettement pour atteindre 650.000 EUR en 2009 contre 550.000 EUR en 2008 (+18,18%) et 241.194 EUR en 2007 (+169,49%) ;
- L'article 20.5.33.001 (Mesures et interventions destinées à faciliter l'expansion commerciale à l'étranger : subsides à des organismes luxembourgeois et étrangers), lequel voit ses crédits diminuer de 3,85% par rapport à 2008 (budget) et stagner par rapport à 2007, pour s'établir à 180.000 EUR.

- Les **transferts de revenus à l'administration centrale (code 41)** augmentent eux de manière substantielle pour atteindre 292,859 millions en 2009 contre 266,289 millions en 2008 (+9,98%) et 214,394 millions au compte provisoire 2007 (+36,6%). La Chambre de Commerce note que, tout comme cela a été le cas en 2006, les crédits dépensés se sont révélés en 2007 quasiment égaux aux crédits votés (214,394 millions contre 213,491 millions).

Jusqu'à l'exercice 2004, les dépenses en faveur de la recherche et de l'innovation, sous forme de transferts de revenus aux administrations privées, figuraient sous le code 33 au sein du Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Depuis le projet de budget 2005, les crédits afférents sont classés sous le code 41.

La Chambre de Commerce note que ces crédits augmentent de manière notable entre 2008 et 2009, puisqu'ils s'élèvent à 208,046 millions contre 189,745 millions un an auparavant (+9,64%) et 158,064 millions au compte provisoire 2007 (+31,62%). Une partie de cette hausse s'explique à nouveau par l'importante progression de la contribution financière dans l'intérêt de l'établissement public « Université de Luxembourg » (article 03.6.41.010), qui passe de 58 millions à 72 millions (+24,14%). Pour rappel, cette contribution s'élevait à 31,238 millions en 2005 (compte), 44,054 millions en 2006 (compte) 48,5 millions en 2007 (compte provisoire). La progression depuis 2005 est donc de 130,49%. La mise en place de l'Université de Luxembourg, une institution qui devra principalement être basée sur la recherche, ouvre de nouvelles opportunités en matière de recherche et d'innovation pour le pays et notamment pour les secteurs ayant développé de hautes compétences (finances, communications, recherche industrielle, ...), à condition qu'il y ait de véritables partenariats entre recherche privée et recherche publique.

Contrairement au projet de budget 2008 dans lequel trois articles budgétaires voyaient leurs dotations totalement disparaître (articles 03.5.41.010, 03.5.41.011 et 03.5.41.012) et trois nouveaux étaient créés en remplacement des premiers (articles 03.5.41.018, 03.5.41.019 et 03.5.41.020), aucun nouveau crédit ne voit le jour en 2009, ni ne disparaît.

La dotation au Fonds National de la Recherche (article 03.5.41.013) s'accroît à nouveau de manière substantielle pour atteindre 28,2 millions contre 22,360 millions en 2008 (+26,12%) et 18 millions en 2007 (+59,67%). La Chambre de Commerce salue cet accroissement tant le FNR répond selon elle à un besoin de développement tant quantitatif que qualitatif du secteur de la recherche au Luxembourg. Elle se montre satisfaite de la représentation adéquate au niveau des organes de discussion et de décision du FNR du secteur privé, et particulièrement de l'industrie, pour laquelle la recherche et l'innovation sont vitales face à la concurrence internationale.

Parmi les autres transferts de revenus à l'administration centrale opérés par le ministère se trouvent :

- La dotation au Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (article 03.5.41.014), laquelle augmente de 20% entre 2008 et 2009, passant de 3 millions à 3,6 millions. Le compte provisoire 2007 renseigne quant à lui une dépense de 2,850 millions, soit exactement le montant porté au budget voté de la même année.
- La participation de l'Etat au programme de recherche et de développement entrepris par le Centre d'études de la population, de la pauvreté et de politique socio-économique (article 03.5.41.015) qui passe de 7,4 millions en 2008 à 8,7 millions en 2009 (+17,57%). La dépense portée au compte provisoire 2007 s'élève quant à elle à 6,5 millions, soit le montant apparaissant au budget voté.
- Les contributions financières de l'Etat dans l'intérêt de la mise en œuvre de centres de compétences établis en partenariat public-privé (article 03.5.41.016). La Chambre de Commerce s'interroge à ce niveau quant à la quasi-disparition de ce poste budgétaire, ses crédits passant de 3 millions en 2008 à 10.000 EUR en 2009.
- La contribution financière au CRP-Gabriel Lippman dans l'intérêt de l'exécution de missions déterminées ayant fait l'objet d'une convention (article 03.5.41.018) dont les crédits diminuent de manière importante par rapport à 2008, en l'occurrence -26,62% (11,3 millions contre 15,4 en 2008).
- La contribution financière au CRP-Henri Tudor dans l'intérêt de l'exécution de missions déterminées ayant fait l'objet d'une convention (article 03.5.41.019). Les montants y octroyés augmentent quant à eux de 1 million entre 2008 et 2009, passant de 17,9 millions à 18,9 millions (+5,59%).

- Enfin, la contribution financière au CRP-Santé dans l'intérêt de l'exécution de missions déterminées ayant fait l'objet d'une convention (article 03.5.41.020), dont les crédits connaissent eux aussi une légère augmentation, puisqu'ils passent de 15,5 millions en 2008 à 16,2 millions en 2009 (+4,52%).

La Chambre de Commerce souhaite rappeler qu'à côté du soutien financier à la R&D, les autorités publiques doivent également promouvoir l'innovation par des mesures structurelles, susceptibles de créer un environnement favorable à la recherche et à l'innovation.

La Chambre de Commerce est en effet d'avis que le niveau relatif des dépenses publiques en faveur de la recherche et de l'innovation n'est pas garant de retombées économiques réelles. Pour que cela soit bel et bien le cas, il faut s'assurer que les moyens soient investis dans des initiatives adaptées aux besoins des acteurs économiques et que le cadre général du pays les incite à innover et à suivre le progrès technologique. Ceci est également un facteur déterminant pour promouvoir résolument la diversification de l'économie luxembourgeoise. Vu la diversité des initiatives, il faut réaliser régulièrement des diagnostics sur l'efficacité des différents instruments de promotion de la R&D et les comparer aux meilleures pratiques appliquées à l'étranger (benchmarking).

Sous la section « Classes moyennes » du Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, la Chambre de Commerce se félicite de l'augmentation de la participation de l'Etat aux frais du service de promotion de la Chambre de Commerce, notamment dans l'intérêt d'actions au profit des entreprises du secteur des classes moyennes (cf. article 21.0.41.000).

Les crédits afférents se sont élevés à 600.000 EUR en 2004, 675.000 EUR en 2005 (+12,5%), 750.000 EUR en 2006 (+11,1%), 800.000 EUR en 2007 (+6,66%) 865.000 EUR en 2008 (+8,12%), pour atteindre 925.000 EUR en 2009 (+6,94%). Cette augmentation continue des dotations de l'Etat souligne la volonté du Gouvernement de soutenir davantage les actions de promotion et d'assistance de la Chambre de Commerce en faveur des PME des classes moyennes, lesquelles constituent des acteurs dynamiques et incontournables dans le développement de l'économie luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce encourage le Gouvernement à continuer résolument, dans le cadre de sa politique budgétaire, sur la voie engagée d'un soutien croissant de ses activités en faveur des entreprises des classes moyennes.

Au niveau du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle, les transferts de revenus à l'administration centrale (dépenses courantes) passent de 38,665 millions en 2008 à 40,3503 millions en 2009 (+4,36%). Les transferts, tels qu'ils apparaissent au compte provisoire, se sont élevés à 34,113 millions en 2007 soit quasiment le montant porté au budget de la même année (34,292 millions).

Les dépenses en capital au titre du code 41 passent quant à elles de 626.068 EUR au compte provisoire 2007 (contre 714.400 pour le budget voté de la même année) à 840.000 EUR au budget 2008 (+34,17%) et 1,305 million au projet de budget 2009 (+55,36% par rapport à 2008).

Si en 2007, le Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle expliquait à lui seul l'intégralité de la dépense en capital au titre de ce code budgétaire (article 40.0.41.050), tel n'est plus le cas en 2008 et 2009, bien qu'il reste tout de même à la source de la majeure partie de celle-ci (750.000 EUR en 2008 et 1,215 million en 2009 au titre du précédent article budgétaire). Le Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche intervient en effet pour une dépense de 90.000 EUR en 2008 et 2009 (article 32.5.41.050

Dotation au profit des établissements d'enseignement post primaire organisant les brevets de technicien supérieur dans l'intérêt de l'acquisition d'équipements spéciaux).

- Sous la rubrique des transferts de capitaux, qui font partie des dépenses en capital de l'Etat, ce sont les **transferts de capitaux aux entreprises (code 51)** qui dominent. Les transferts apparaissant au projet de budget 2009 s'élèvent à 69,742 millions EUR, soit une diminution de 1,79% par rapport au budget 2008,(71,012 millions)..Le budget voté 2007 avait quant à lui été doté de 79,903 millions, mais la dépense finale s'est élevée à 85,234 millions d'après le compte provisoire 2007. En 2006, les capitaux dépensés sont inférieurs de 8,942 millions inférieurs au montant prévu au budget voté (49,786 millions contre 58,728 millions).

L'explication de la diminution notable des transferts de capitaux aux entreprises entre 2007 et 2009 se situe au niveau du Ministère d'Etat, et plus précisément à la section 30.8 Médias et Communications (article 30.8.51.050). Le compte provisoire 2007 renseigne en effet une dépense de 28,501 millions (contre 17 millions prévus au budget 2007) au titre de subsides dans l'intérêt du développement du secteur des technologies de l'information et des communications, tandis que le projet de budget 2008 ne fait apparaître aucun crédit à ce poste et le projet de budget 2009 ne prévoit qu'un transfert de 100 EUR. Pour rappel, les subsides en question étaient destinés à l'exploitation d'un réseau de communications électroniques reliant le Luxembourg aux centres primaires d'accès à l'Internet.

Quasiment la moitié (32,150 millions EUR) des crédits destinés aux transferts de capitaux aux entreprises sont alloués par le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, au bénéfice des articles 50.0.51.040 à 50.0.51.052 et de l'article 50.2.51.001 (Participation aux dépenses d'investissement du GIE « Expo Shanghai 2010 »). Ce dernier poste de dépense est doté de 2 millions en 2009 contre 100.000 EUR en 2008.

Les crédits prévus à l'article 50.0.51.040 du Ministère de l'Economie concernant les subventions en capital à l'investissement passent de 1,752 million au compte provisoire de 2007 (contre 2,5 millions au budget voté), à 2,250 millions en 2008 et 1,5 million en 2009 (-33,33%).

Les crédits prévus à l'article 50.0.51.041 concernant la création et l'aménagement d'infrastructures industrielles, y compris la mise en valeur de terrains et bâtiments passent de 3 millions EUR au budget 2008 à 1 million au projet de budget 2009, soit une diminution de 66,66%. Le compte provisoire 2007 renseigne quant à lui une dépense de 1,319 millions alors que le budget voté 2007 prévoyait un crédit de 3 millions. L'année 2007 s'est donc caractérisée par une moins value de dépenses de l'ordre de 56,03%, alors qu'en 2006 la totalité des crédits alors prévus (500.000 EUR) avait bien été dépensée.

Les crédits alloués à l'article 50.0.51.042 (Application de la législation en matière d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables : subventions en capital) passent quant à eux de 1,6 millions en 2008, à 500.000 EUR en 2009 (-68,75%). L'année 2007 s'est quant à elle soldée par un niveau de dépenses effectives bien inférieur à ce qui était prévu au budget de la même année. Le compte provisoire 2007 renseigne en effet une dépense de 634.449 EUR alors que le montant initialement prévu s'élevait à 1,750 million, soit une différence relative de -63,74%.

Les subventions en capital et les bonifications d'intérêts accordées en application de la législation ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays (article 50.0.51.043) devraient se situer en 2009 à un niveau légèrement supérieur à celui de 2008, en l'occurrence 6 millions contre 5,5 millions (+9,09%). Le compte provisoire 2007 indique quant à

lui une dépense de 8,5 millions contre 6 millions initialement prévus au budget de la même année (+41,67%).

La Chambre de Commerce se félicite de cette évolution et se prononce, de manière générale, pour un octroi par le Gouvernement du maximum d'aides par projet dans les limites des restrictions imposées par les autorités communautaires et dans les limites des crédits prévus à cet effet.

Les crédits alloués au titre de l'article 50.0.51.044 (Participation à des contrats de recherche couvrant des programmes de base et des domaines de la technologie énergétique avancée) se maintiennent quant à eux au même niveau qu'en 2007, soit 150.000 EUR.

La Chambre de Commerce note par ailleurs avec satisfaction que les subventions à la recherche-développement et à l'innovation en application de la législation en la matière (article 50.0.51.050) progressent à nouveau en 2009, passant de 19 millions à 20 millions (+5,26%). Entre 2006 et 2007, l'accroissement avait été beaucoup plus marqué, de l'ordre de 43,13%, mais le compte provisoire indique toutefois que la dépense effective se situe légèrement en retrait de la dépense initialement prévue (17,289 millions contre 18,5 millions).

La Chambre de Commerce note la disparition de la dotation au profit de l'article 50.0.51.051 (Participation de l'Etat à la restructuration de l'actionnariat au niveau de la Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg) alors que celle-ci s'élevait à 1,45 millions en 2007 et 2008.

L'article (50.0.51.052) inscrit en 2007 en faveur du développement économique de certaines régions du pays voit quant à lui ses crédits maintenus au même niveau qu'en 2008, soit 1 million. A noter que le compte provisoire 2007 renseigne une dépense nulle alors que le budget voté 2007 prévoyait une dépense de 250.000 EUR. Pour rappel, ces crédits sont destinés à des subventions en capital à l'investissement, à la création d'emplois et à la création et au démarrage de petites entreprises.

Le Ministère de la famille et de l'intégration budgétise lui aussi des crédits au profit du code 51, entièrement destinés aux annuités de location-vente, frais de gestion administrative et d'entretien contractuels connexes relatifs à la construction de maisons de soins (article 42.0.51.001). Ces crédits s'élèvent à 7,310 millions en 2009 contre 7,2 millions en 2008 (+1,53%) et 6,449 millions au compte provisoire 2007 (+13,35%) contre 7,6 millions initialement prévus au budget voté 2007.

Le Ministère de la santé a quant à lui prévu un transfert en capital aux entreprises et institutions financières d'un montant de 5,5 millions en 2009 contre 2,4 millions en 2008 (+129,17%). Le compte provisoire 2007 renseigne pour sa part un transfert d'un montant de 1,423 millions contre 3,380 millions initialement prévu au budget voté.

Au cours de ces trois années, la totalité des crédits de ce poste concerne l'article 44.6.51.002 (Application de la loi régissant l'aide à l'investissement hospitalier : participation aux frais d'investissements visés par les articles 11, 1^{er} tiret et 12 de la loi du 28/08/1998 : aides non imputables au fonds des investissements hospitaliers).

Enfin, le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement distribue également une part importante des transferts de capitaux aux entreprises, avec un montant total de 24,782 millions en 2009 contre 25,692 millions en 2008 (-3,54%) et 16,369 millions au compte provisoire 2007 (contre 17,675 millions au budget voté 2007). La totalité des crédits afférents est à nouveau affectée à la section « Logement » du Ministère. Quatre articles représentent la

quasi-totalité des fonds. Il s'agit de l'article 51.2.51.003 (Fonds pour l'assainissement de la Cité Syrdall) qui, tout comme en 2008, reçoit 1,575 million, de l'article 51.2.51.004 (Fonds pour le logement à coût modéré) qui perçoit 14,016 millions, soit la même dotation qu'en 2008, de l'article 51.2.51.041 (Participation aux frais de construction d'ensembles de logements destinés à la vente: aide aux sociétés fondées sur base de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché) qui voit ses crédits diminuer de 10 millions en 2008 à 6,145 millions en 2009 (-38,55%) et de l'article 51.2.51.042 (articles 27 et 29 de la loi précédemment citée) dont la dotation bondit de 100 EUR au budget voté 2008 (tout comme au compte provisoire 2007) à 2,864 millions au projet de budget 2009.

4.1.3. Evolution des recettes, des dépenses et des avoirs des fonds spéciaux

Les fonds spéciaux constituent un élément important de l'analyse de la situation financière de l'Etat. Ces fonds ont été créés pour financer des dépenses qui s'échelonnent sur plusieurs exercices. Toutefois, les montants ordonnancés sur le budget de l'Etat au profit d'un fonds spécial resteront dans la trésorerie pour n'en sortir qu'au fur et à mesure de leur emploi. Dès lors, les dotations aux fonds spéciaux constituent une épargne en vue de dépenses futures.

Le Programme de stabilité de novembre 2003 définit le fonds spéciaux de la manière suivante :

« Un fonds spécial est créé par une loi qui précise en particulier la nature des dépenses imputables à charge du fonds. Les fonds spéciaux ont été institués car, de par leur nature, certaines dépenses publiques se prêtent mal à la technique budgétaire. Ceci est vrai en particulier pour les dépenses d'investissement qui s'échelonnent sur plusieurs exercices budgétaires. Les fonds spéciaux sont en principe alimentés par des dotations budgétaires. Par rapport aux crédits budgétaires ordinaires, les fonds spéciaux se distinguent par le fait que les avoirs disponibles dans les fonds sont "sans distinction d'exercice" et par le fait que les avoirs restant inutilisés en fin d'exercice ne tombent pas en économie. »

Parmi ces fonds spéciaux, il est possible de différencier les fonds d'investissements, majoritairement alimentés par le budget des dépenses en capital, des autres fonds spéciaux, alimentés quant à eux par le budget des dépenses courantes.

Les principaux fonds d'investissements, classés par ordre décroissant sur base du volume de leurs dépenses prévues en 2009, sont les suivants :

- le Fonds du rail
- le Fonds d'investissements publics administratifs
- le Fonds des routes
- le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto
- le Fonds pour les investissements socio-familiaux

Parmi les autres fonds spéciaux dont l'objectif n'est pas de financer des investissements, certains se caractérisent par un niveau de dépenses supérieur à celui des fonds d'investissements. Il s'agit notamment du Fonds communal de dotation financière, du Fonds des pensions, et du Fonds pour l'emploi.

La Chambre de Commerce est d'avis que les fonds spéciaux constituent un outil efficace au service de la réalisation des investissements prévus à moyen terme, à condition toutefois qu'ils soient gérés et utilisés dans la plus grande transparence et que les projets afférents soient exécutés conformément au calendrier prévu dans les budgets annuels successifs. Ceci est particulièrement important lorsqu'il s'agit de projets d'infrastructures déterminants pour le

développement socio-économique et pour doter le pays des infrastructures indispensables pour la préparation de l'avenir.

Les fonds spéciaux permettent par ailleurs de garantir le financement des programmes d'investissement même en période de ralentissement économique, ce qui concourt à stabiliser la conjoncture. Cette fonction de stabilisation revêt une importance stratégique en cas de retournement conjoncturel et de crise économique. Pour autant, cette fonction de stabilisation ne peut jouer que si suffisamment d'avoires ont été accumulés en période de bonne conjoncture, ce qui implique d'opérer des choix budgétaires allant dans ce sens, telle une bonne maîtrise des dépenses courantes et une réorientation d'une partie de ces dépenses vers des dépenses en capital stratégiques. La Chambre de Commerce s'est clairement exprimée en faveur d'une telle politique dans ses avis sur les projets de budget successifs. A noter également que les effets bénéfiques inhérents aux fonds spéciaux et la fonction de stabilisation sont limités dans le temps et dépendent, abstraction faite du niveau des réserves, de la vitesse d'exécution des dépenses prévues par ces fonds.

Concernant les réserves des fonds spéciaux, on observe, depuis plusieurs années¹², que les dépenses annuelles des fonds dépassent les recettes ou les alimentations annuelles de ces fonds, ce qui se traduit mécaniquement par une diminution des avoires. Ce point sera développé plus en détail par la suite.

Le tableau 7 ci-après présente l'évolution des avoires des principaux fonds spéciaux entre 2007 et 2009. Il fait état d'une baisse spectaculaire des avoires en fin d'année (-18,22% entre 2007 et 2008, -28,15% entre 2008 et 2009). Au total, 22 des 30 fonds spéciaux verront leurs avoires diminuer durant l'année qui vient, mais aucun fonds ne devrait cependant être déficitaire en fin d'année, à la faveur notamment du recours à l'emprunt au cours des derniers exercices pour alimenter le Fonds des routes et le Fonds du rail.

Sous l'hypothèse de l'exécution du programme des dépenses des fonds spéciaux telle que proposée par le projet de budget 2009, ceux-ci disposeront de réserves de l'ordre de 1.271,417 millions EUR fin 2009 (-28,2% par rapport à 2008), contre 1.769,572 millions fin 2008 selon le budget voté (soit -18,2% par rapport à 2007) et 2.163,739 millions fin 2007 (compte). A titre de comparaison, rappelons que fin 2002 les avoires des fonds s'élevaient encore à plus de 2.500 millions, soit un montant près de deux fois plus important que celui qui sera probablement atteint en fin d'exercice 2009.

Il est cependant à relever que les avoires pour les années 2007 et 2008 tels qu'ils apparaissent dans le projet de budget 2009 sont bien plus élevés qu'initialement prévu dans le projet de budget 2008. Les fonds spéciaux devaient en effet initialement clôturer l'année 2007 avec des avoires s'élevant à 1.441,647 millions, et l'année 2008 avec des avoires d'un montant de 1.007,535 millions. La différence entre ce qui était prévu et ce qui a été réalisé s'élève donc à 772 millions pour 2007 (+50,1%) et à 762 millions pour 2008 (+75,6%). Cette différence s'explique par deux phénomènes, à savoir : les dotations supplémentaires octroyées par l'Etat, et un niveau de dépenses inférieur à celui initialement prévu.

¹² Abstraction faite de 2007, années durant lesquelles les alimentations ont atteint un niveau supérieur aux dépenses du fait des dotations supplémentaires versées par l'Etat suite à la plus-value engrangée par l'Etat dans le cadre de la fusion Arcelor-Mittal (2006) et à la réalisation d'importants excédents budgétaires (2007).

Tableau 7 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux entre 2007 et 2009 (en millions EUR)¹³.

	Avoir fin 2007	Avoir fin 2008	Avoir fin 2009	Variation 09/08
1) Fonds de la coopération au développement	14,973	7,487	0,026	-99,65%
2) Fonds d'équipement militaire	139,593	121,277	91,196	-24,80%
3) Fonds pour les monuments historiques	16,791	9,364	0,625	-93,33%
4) Fonds de crise	21,715	21,716	21,716	0%
5) Fonds de la dette publique	61,552	59,225	104,616	76,64%
6) Fonds des pensions	5,431	0	0	0%
7) Fonds pour la réforme communale	0,002	0	0	0%
8) Fonds communal de dotation financière	-	-	-	-
9) Fonds spécial de la pêche	0,111	0,236	0,167	-29,24%
10) Fonds cynégétique	0,618	0,651	0,683	4,92%
11) Fonds pour la gestion de l'eau	147,071	92,071	28,61	-68,93%
12) Fonds spécial des eaux frontalières	1,089	1,069	0,908	-15,06%
13) Fonds d'équipement sportif national	31,458	18,000	5,000	-72,22%
14) Fonds pour les investissements socio-familiaux	170,951	134,451	101,451	-24,54%
15) Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,419	0,399	0,355	-11,03%
16) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	52,426	39,947	27,769	-30,49%
17) Fonds des investissements hospitaliers	147,785	132,748	96,934	-26,98%
18) Fonds spécial de la chasse	0 ¹⁴	0	0,013	0,00%
19) Fonds pour la protection de l'environnement	88,280	64,380	46,880	-27,18%
20) Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	126,725	128,293	110,089	-14,19%
21) Fonds pour l'emploi	104,866	79,007	38,409	-51,39%
22) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	50,736	50,178	26,699	-46,79%
23) Fonds d'investissements publics administratifs	165,273	116,963	53,475	-54,28%
24) Fonds d'investissements publics scolaires	179,885	138,962	108,577	-21,87%
25) Fonds des routes	123,772	109,438	85,265	-22,09%
26) Fonds du rail	358,607	350,089	260,246	-25,66%
27) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38,136	17,944	14,444	-19,51%
28) Fonds pour la loi de garantie	96,868	51,368	24,615	-52,08%
29) Fonds pour la promotion touristique	1,108	1,308	1,348	3,06%
30) Fonds d'entretien et de rénovation	17,498	23,001	21,301	-7,39%
Total général	2163,739	1769,572	1271,417	-28,15%
Total prévu au budget 2008	1441,647	1007,535	-	-
Différence (en %)	+50,09%	+76,63%	-	-

Les fonds qui vont connaître la diminution la plus spectaculaire en termes d'avoirs entre 2008 et 2009 sont notamment le Fonds de la coopération au développement (-99,65%), le Fonds pour les monuments historiques (-93,33%), le Fonds d'équipement sportif national (-72,22%), le Fonds pour la gestion de l'eau (-68,93%), le Fonds d'investissements publics administratifs (-54,28%), le Fonds pour la loi de garantie (-52,08%), le Fonds pour l'emploi (-51,39%), le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (-46,79%), le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux (-30,49%), le Fonds spécial de la pêche (-29,24%), le Fonds pour la protection de l'environnement (-27,18%), le Fonds des investissements hospitaliers (-

¹³ Les avoirs sont ici calculés en tenant compte de l'ensemble des alimentations, y compris donc les produits d'emprunts.

¹⁴ Les avoirs de ce fonds n'étaient pas nuls, mais insignifiants fin 2007, à savoir 159 euros.

26,98%), le Fonds du rail (-25,66%), le Fonds d'équipement militaire (-24,8%), le Fonds pour les investissements socio-familiaux (-24,54%), le Fonds des routes (-22,09%), le Fonds d'investissements publics scolaires (-21,87%) et le Fonds des raccordements ferroviaires internationaux (-19,51%). Ces diminutions s'expliquent par des dotations nettement inférieures aux dépenses.

A noter que les avoirs du Fonds des routes et du Fonds du rail diminueront de manière substantielle en 2009, en dépit du recours à l'emprunt à hauteur de 100 millions pour chacun d'eux. Ces deux fonds se caractérisent en effet à nouveau par un important niveau de dépenses ajustées, à savoir 390,223 millions pour le Fonds du rail (+36,98%) et 135,173 millions pour le Fonds des routes (+8,28%), pour des alimentations normales (c'est-à-dire hors produits d'emprunts) s'élevant respectivement à 200,381 millions et 11 millions. Malgré les emprunts, les avoirs de ces deux fonds diminuent donc très sensiblement au cours de l'exercice 2008 (-89,843 millions pour le premier et -24,173 millions pour le second).

De manière générale, parmi les trente fonds spéciaux, seuls trois verront leurs avoirs en fin d'année progresser entre 2008 et 2009 (le Fonds de la dette publique : +76,64%, le Fonds cynégétique : +4,92%, le Fonds pour la promotion touristique : +3,06%), les autres voyant leurs avoirs stagner (Fonds de crise, Fonds des pensions, Fonds pour la réforme communale, Fonds communal de dotation financière, Fonds spécial de la chasse), ou diminuer.

Le Fonds de la dette publique voit donc ses avoirs évoluer à contre-courant en comparaison aux autres fonds. Ils passent en effet de 59,225 millions fin 2008 à 104,616 millions fin 2009. En y regardant de plus près, il apparaît que cette évolution relève d'une substantielle augmentation des dotations (+138%) et notamment des dotations pour amortissements, lesquelles passent de 100.000 euros en 2008 à 45 millions en 2009, et non pas d'une diminution des dépenses, lesquelles passent de 41,427 millions en 2008 à 47,666 millions en 2009 (+15,06%).

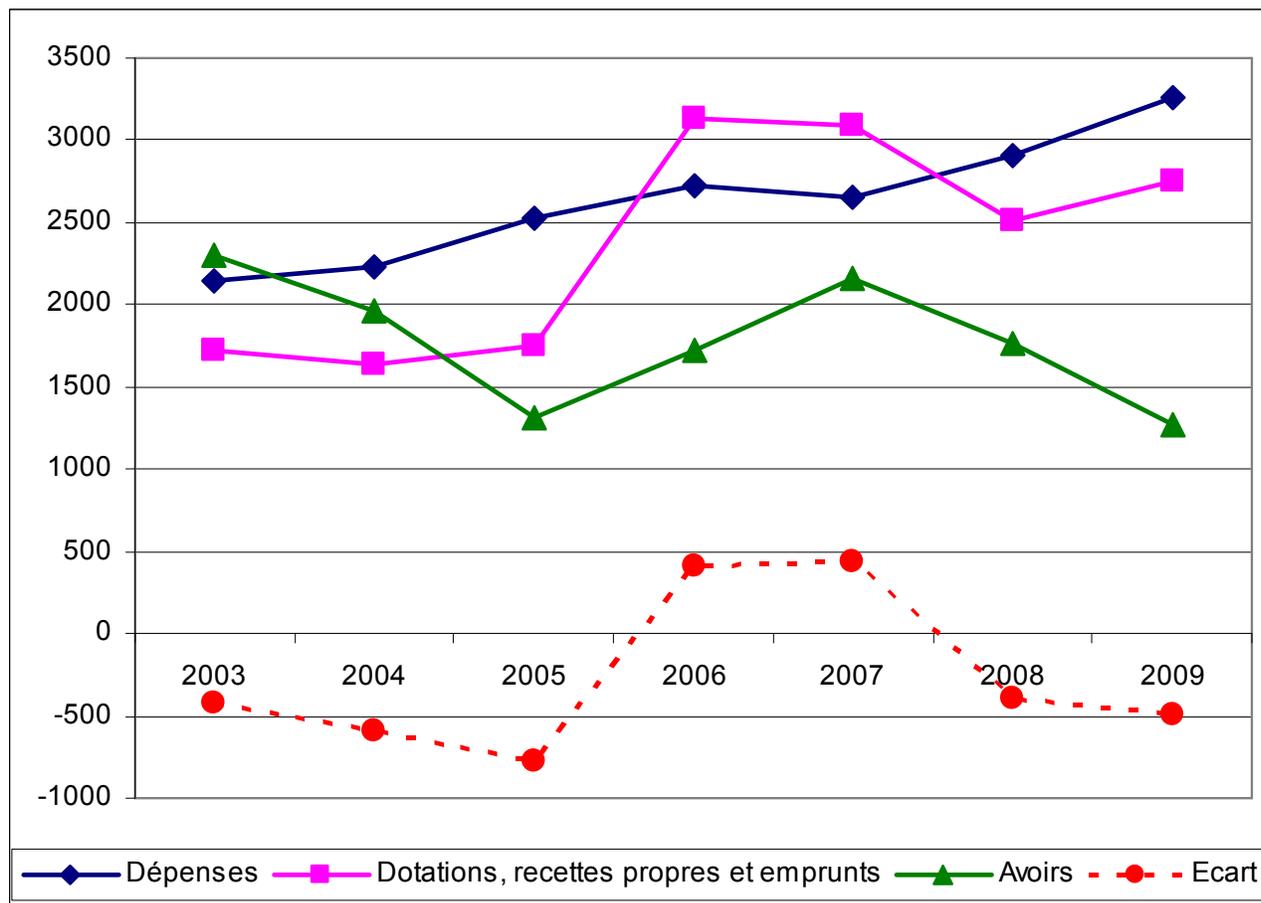
Le graphique 6 retrace l'évolution des alimentations (dotations budgétaires + recettes propres + produits d'emprunts), des dépenses et des avoirs des fonds spéciaux au cours de la période 2002-2009, et renseigne également quant à l'évolution de l'écart entre les alimentations et les dépenses au cours de ladite période. Il en découle, mis à part pour 2006 et 2007, une évolution plus rapide des dépenses que des alimentations de ces fonds et cela malgré le recours à d'importants emprunts au titre du Fonds des routes et du Fonds du rail¹⁵.

La situation de 2006 et 2007 tranche fortement celle des années précédentes et des années suivantes, et nécessite à ce titre une analyse plus en détail. L'année 2006 s'est caractérisée par des alimentations supérieures aux dépenses de l'ordre de 405,9 millions (3.128,685 millions pour les alimentations contre 2.722,785 millions pour les dépenses), l'année 2007 se clôturant quant à elle sur un excédent des recettes par rapport aux dépenses de l'ordre de 438,795 millions (3.087,766 millions pour les alimentations contre 2.648,971 millions pour les dépenses). Cet excédent des alimentations par rapport aux recettes s'explique par les importantes dotations supplémentaires dont ont bénéficié les fonds spéciaux en 2006, suite à la plus-value réalisée par l'Etat à la faveur de la fusion Arcelor-Mittal (240 millions d'euros transférés aux fonds à ce titre), tout comme en 2007 du fait de l'important excédent budgétaire enregistré par l'Etat sous l'effet d'une conjoncture particulièrement favorable. A noter également que d'importants emprunts sont venus alimenter les fonds spéciaux au cours de ces deux années, à savoir 532 millions en 2006 (332 millions pour le Fonds du rail et 200 millions pour le Fonds des routes) et 200 millions en 2007 (100 millions pour chacun de ces deux fonds). En dépit des

¹⁵ Les emprunts au titre du Fonds des routes se sont élevés à 70 millions d'euros en 2004, 100 millions en 2005, 200 millions en 2006, 100 millions en 2007, 100 millions en 2008 et 100 millions en 2009. Le Fonds du rail a quant à lui eu recours à l'emprunt à hauteur de 332 millions en 2006, 100 millions en 2007, 100 millions en 2008 et 100 millions en 2009.

dotations supplémentaires, les alimentations auraient été inférieures aux dépenses en 2006 et très légèrement supérieures en 2007 sans le recours à l'emprunt. Ce point sera développé plus en détail par la suite.

Graphique 6 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR)



Source: Calculs Chambre de Commerce

Comme cela apparaît au graphique ci-dessus, l'effet ciseaux entre alimentations et dépenses, que la Chambre de Commerce décrivait dans ces précédents avis budgétaires, réapparaît donc dès 2008, les dépenses ajustées provisoires étant supérieures aux alimentations de 394,47 millions. Cet effet ciseaux devrait s'amplifier en 2009 avec un écart atteignant 498,18 millions si le programme de dépenses est exécuté tel que présenté dans le projet de budget 2009.

Les fonds spéciaux devant jouer le rôle de stabilisateurs automatiques en période de creux conjoncturel, cet écart devrait à nouveau s'accroître au cours des prochaines années, évolution que la Chambre de Commerce peut soutenir en période de mauvaise conjoncture, tout en appelant à opérer une plus grande sélectivité des dépenses, en veillant notamment à privilégier les projets dont la réalisation aura un effet de relance sur l'économie en général et sur l'emploi en particulier.

Si les stabilisateurs automatiques sont indispensables, leur libre jeu requiert cependant, si l'objectif est de maintenir un niveau d'investissements élevé sans devoir recourir massivement à l'emprunt, d'avoir reconstitué d'importantes réserves en période de bonne conjoncture. La Chambre de Commerce est d'avis à cet égard que les autorités auraient dû, conformément à ce qu'elle recommandait dans ses avis budgétaires antérieurs, profiter de la période de croissance soutenue que vient de connaître le Grand-Duché pour porter les réserves des fonds spéciaux à un niveau bien plus élevé que celui que l'on observe fin 2007. Une telle reconstitution des réserves des fonds spéciaux aurait notamment pu et dû être réalisée via la réduction des dépenses courantes, qui se situent à un niveau très élevé au Grand-Duché, au profit d'une redirection des surplus ainsi dégagés vers les fonds spéciaux. Rappelons que les dépenses courantes ne sont en grande partie pas destinées à préparer le pays aux défis futurs, contrairement aux dépenses en capital dont la vocation est de le doter en infrastructures de haut niveau indispensable à la poursuite de son développement et donc à l'élévation continue du niveau de vie de ses citoyens

Le graphique 7 retrace l'évolution entre 2003 et 2009 des alimentations hors produits d'emprunts, des dépenses et des avoirs des fonds spéciaux. Il y apparaît que l'écart entre alimentations et dépenses est nettement plus important encore, lorsque l'on compare les dépenses aux alimentations hors emprunts et non plus aux alimentations emprunts inclus, comme nous l'avons fait précédemment.

Les dépenses sont, au cours de la période considérée, systématiquement supérieures aux alimentations, mis à part en 2007, du fait des phénomènes expliqués plus haut dans le texte. A noter également le fort rapprochement entre ces deux courbes en 2006, toujours pour les mêmes raisons.

L'écart devrait à nouveau s'amplifier en 2009, pour atteindre 887 millions d'euros, contre 773 millions en 2008. Sous cette optique, les dépenses seront donc supérieures aux alimentations de l'ordre de 34,7% en 2009, contre respectivement 9,5% et 33,4% en 2007 et 2008.

Les avoirs, expurgés des produits d'emprunts, diminuent eux aussi de manière quasi linéaire au cours de la période passée sous revue, passant de 2.301 millions fin 2003 à -119,5 millions d'euros fin 2009, soit une diminution de 105,2%. Fin 2009, les avoirs propres des fonds spéciaux auront donc totalement disparu.

La situation de crise économique que le Luxembourg doit traverser serait autrement plus dangereuse et difficile en l'absence des réserves accumulées dans les fonds spéciaux au cours des dernières années. Toujours est-il que ces réserves ne sont pas inépuisables et risquent d'être insuffisantes en cas de crise prolongée ou aggravée. Dans ce dernier cas, des mesures structurelles incisives et courageuses du côté des dépenses de consommation courante s'avèrent indispensables.

Lorsque l'on étudie de plus près les seuls fonds d'investissement¹⁶ sur un horizon de moyen terme, en l'occurrence jusqu'en 2012, il apparaît que leur situation patrimoniale devrait continuer à fortement se dégrader (graphique 8), malgré le recours systématique à l'emprunt au cours de la période en faveur du Fonds du rail (750 millions)¹⁷ et du Fonds des routes (725 millions)¹⁸. Leurs avoirs diminueraient en effet de manière linéaire, passant de 1.921,5 millions fin 2007 à -446 millions fin 2012. Sous l'hypothèse de réalisation du programme des dépenses et sans accroissement des dotations supplémentaires aux fonds, ceux-ci feraient état fin 2012

¹⁶ Il s'agit des fonds spéciaux apparaissant au volume II du projet de budget 2009.

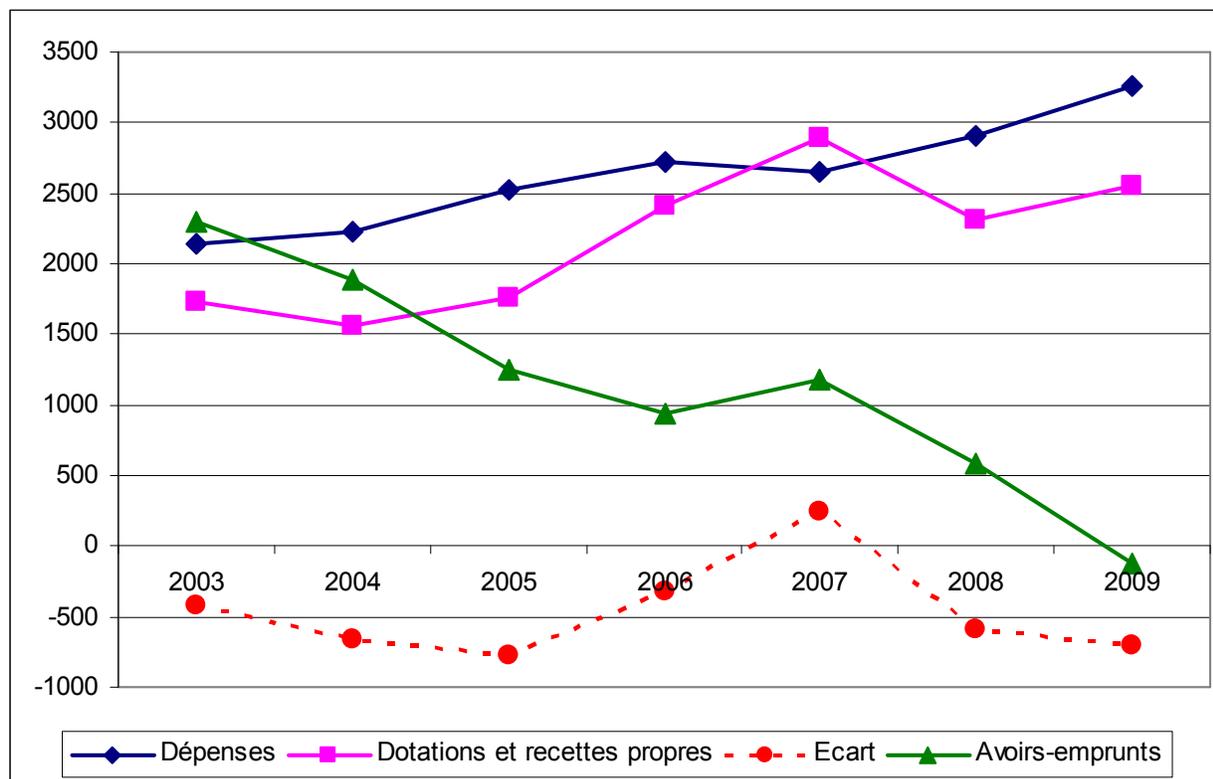
¹⁷ 100 millions en 2007, 2008 et 2009, 150 millions en 2010, 2011 et 2012.

¹⁸ 100 millions en 2007, 2008 et 2009, 125 millions en 2010 et 150 millions en 2011 et 2012.

d'un passif supérieur aux actifs, en dépit du recours de manière substantielle à l'emprunt. Les fonds spéciaux ne pourraient dès lors plus jouer leur rôle de stabilisateurs automatiques.

Quant à l'écart entre alimentations et dépenses, il redevient négatif en 2008 du fait de dépenses nettement supérieures aux alimentations, et atteindrait près de -500 millions en 2009, malgré un emprunt total de 200 millions au titre de cette année. Il devrait par ailleurs se maintenir à un niveau comparable au cours des trois années suivantes.

Graphique 7 : Evolution des avoirs, des alimentations (hors emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR)



Source: Projets de budget de l'Etat, Calculs Chambre de Commerce..

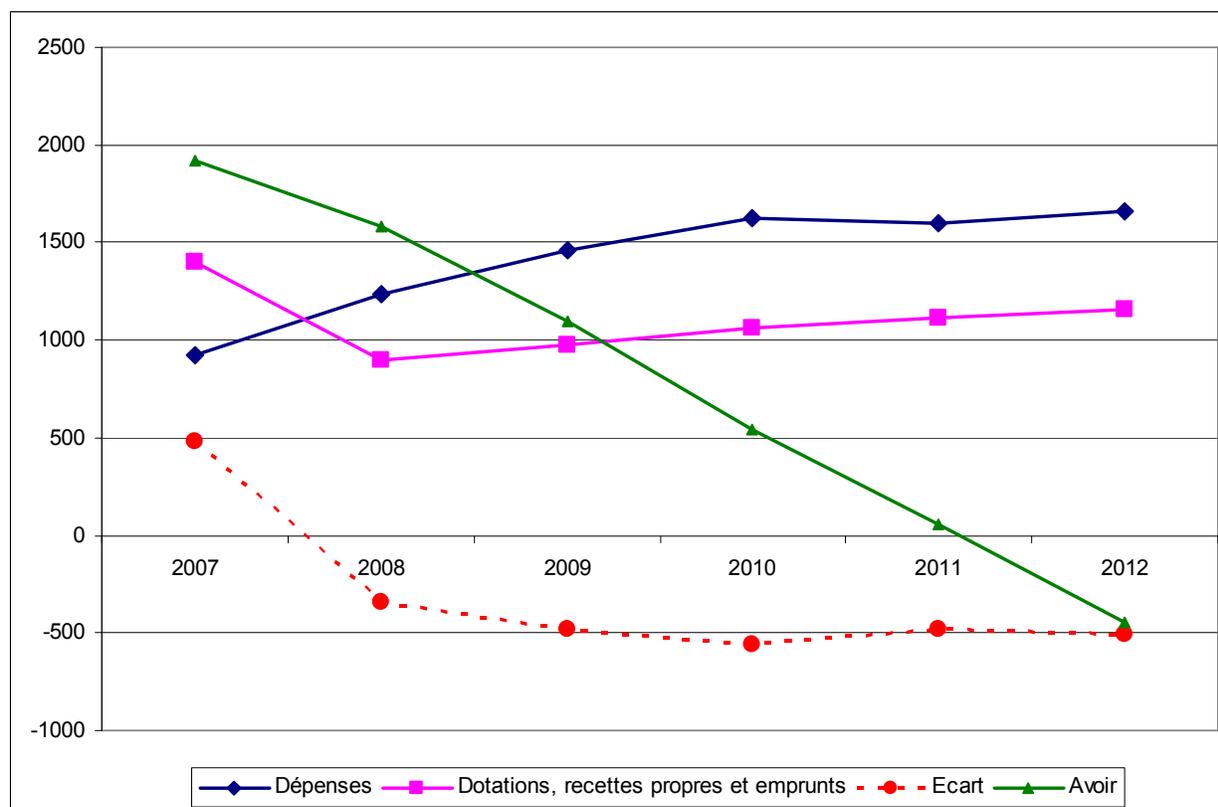
Note : Les avoirs hors emprunts sont calculés en prenant 2003 comme année de base. Cela signifie par conséquent que les avoirs de départ incluent les emprunts contractés au cours des années antérieures à 2003.

Si cette évolution peut signifier que l'Etat fera jouer à plein l'effet stabilisateur des fonds spéciaux, et ici en l'occurrence des fonds d'investissement, dans un contexte de faible conjoncture, il convient néanmoins de rester vigilant quant à l'utilisation qui sera faite des deniers publics.

Si elle salue l'accent que le Gouvernement souhaite mettre sur les dépenses d'investissement, lesquelles devraient s'accroître de 34% entre 2008 et 2012, la Chambre de Commerce n'en exhorte pas moins le Gouvernement à opérer une plus grande sélectivité des projets d'investissements. Les dépenses d'investissements doivent certes être maintenues à un niveau élevé, voire être accrues, mais elles doivent concerner des projets permettant de réellement et rapidement accroître la compétitivité de notre économie, tels notamment la modernisation des infrastructures de transport ou de communication, le développement de nouvelles zones d'activité, etc. Par ailleurs, les infrastructures scolaires, d'enseignement supérieur, de

recherche, d'accueil pour enfants etc. sont prioritaires. Il convient par conséquent de réaliser, au préalable à toute décision d'investissement, une analyse coûts/bénéfices de manière à s'assurer que les deniers publics soient utilisés de la manière la plus efficace possible.

Graphique 8 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds d'investissement public sur la période 2008-2012 (en millions EUR)



Source: Projet de budget de l'Etat, volume 2, Calculs Chambre de Commerce

La dégradation de la situation financière des fonds d'investissements entre 2007 et 2012 est encore plus marquée lorsque l'on considère les alimentations expurgées des produits d'emprunts, comme cela apparaît au graphique 9.

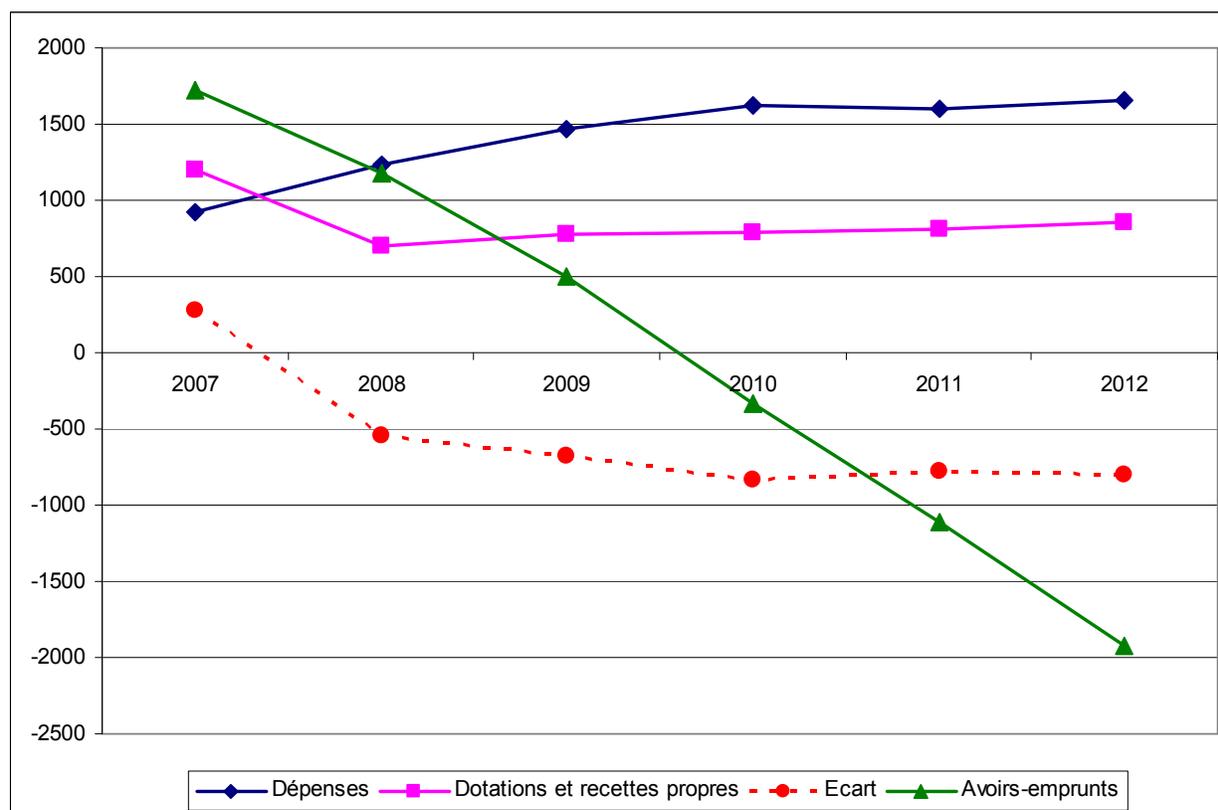
La comparaison des dépenses aux alimentations hors emprunts laisse en effet apparaître un important effet ciseaux, comme cela transparait au graphique ci-dessous. Alors que les dotations et recettes propres étaient supérieures aux dépenses en 2007, situation permettant de reconstituer les réserves des fonds, l'année 2008 a, quant à elle, été marquée par des dépenses supérieures de 540 millions aux alimentations. L'écart devrait par ailleurs s'amplifier au cours de l'année 2009, pour atteindre 682 millions en fin d'année, tout comme au cours de l'année 2010 à la fin de laquelle il s'élèverait à 834 millions, pour se stabiliser autour des 800 millions en 2011 et 2012.

Entre 2008 et 2012, les dépenses des fonds d'investissements publics devraient ainsi progresser de 34%, contre 22,3% pour les alimentations hors emprunts. Cette dissymétrie conduit à une augmentation de l'écart entre alimentations et dépenses de l'ordre de 49,2% au

cours de la période. Les avoirs hors emprunts passeraient quant à eux de 1.181,78 millions en 2008 à -1.921,04 millions en 2012, soit une diminution de 262,5%.

Cette évolution fait peser de très fortes craintes quant à la possibilité à terme pour l'Etat de financer les infrastructures indispensables à la modernisation du pays, mission relevant pourtant du ressort des fonds spéciaux. Or, étant donné le dynamisme démographique et eu égard aux prévisions de croissance élevée de la population au cours des prochaines décennies, le Grand-Duché devra à l'avenir, être en mesure de financer de très coûteux investissements en infrastructure, mais indispensable au développement du pays.

Graphique 9: Evolution des avoirs, des alimentations (hors emprunts) et des dépenses des fonds d'investissement public sur la période 2008-2012 (en millions EUR)



Source: Projet de budget de l'Etat, volume 2, Calculs Chambre de Commerce.

Note : Les avoirs hors emprunts sont calculés en prenant 2007 comme année de base. Cela signifie par conséquent que les avoirs de départ incluent les emprunts contractés au cours des années antérieures à 2007.

Les réserves des fonds spéciaux ayant été insuffisamment reconstituées en 2006 et 2007, et étant donné le ralentissement de la croissance en 2008, lequel devrait être encore plus prononcé en 2009, le financement à terme des dépenses d'investissement devra vraisemblablement être assuré par le recours à des emprunts plus importants que ceux que nous connaissons aujourd'hui. Ainsi, si elle soutient l'important effort d'investissement voulu par l'Etat, la Chambre de Commerce se doit cependant de rappeler qu'étant donné la taille restreinte du pays, sa forte dépendance vis-à-vis du secteur financier et par conséquent la précarité et la volatilité d'une part importante de ses recettes fiscales, la capacité d'endettement du Luxembourg est sans aucune mesure comparable à celle des Etats jouissant d'une taille très largement supérieure à la sienne.

Par conséquent, la limite des 60% d'endettement par rapport au PIB, telle que définie par le Traité de Maastricht, n'est pas d'application pour le Grand-Duché. Il convient dès lors, aux yeux de la Chambre de Commerce, de diminuer substantiellement les dépenses courantes pour rediriger ces fonds vers les fonds d'investissements, de manière à ce que les grands projets d'infrastructures puissent être menés à bien, sans devoir pour cela recourir massivement à l'emprunt. A noter que l'injection d'argent par l'Etat dans l'économie sous forme de dépenses d'investissement a un effet multiplicateur bien plus important que l'injection d'argent sous forme de dépenses courantes, du fait de l'exportation d'une partie importante de ce pouvoir d'achat via les importations. Les entreprises luxembourgeoises profitent ainsi beaucoup plus d'une hausse des dépenses d'investissement que d'une hausse des dépenses courantes. Le transfert d'une partie des dotations affectées aux dépenses courantes vers les dépenses d'investissement fait donc d'autant plus de sens en période de creux conjoncturel. Il conviendra par ailleurs de reconstituer de façon massive les réserves des fonds spéciaux dès que la situation économique sera rétablie, de manière à redonner à ces fonds les marges de manœuvre qui doivent être les leurs.

Le tableau 8 retrace l'évolution des dépenses ajustées des principaux fonds d'investissement de l'Etat, en l'occurrence : le Fonds pour les monuments historiques, le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, le Fonds d'investissements publics administratifs, le Fonds d'investissements publics scolaires, le Fonds des routes, le Fonds du rail, ainsi que le Fonds pour les investissements socio-familiaux.

La Chambre de Commerce tient à rappeler, comme cela a été présenté plus haut, qu'une part importante des dépenses relatives aux exercices 2006 à 2009 énumérées ci-dessous, sont financées par l'emprunt, à défaut d'avoirs suffisants. Nous observerons, d'une part l'évolution des dépenses telles que figurant aux différents projets de budget, et, d'autre part, le taux de réalisation des dépenses programmées, ainsi que l'évolution de ce taux d'exécution au cours de la période considérée.

Ce second aspect est fondamental du fait qu'une exécution plus lente ou un décalage des projets d'investissements pourra conduire à une amélioration artificielle à court terme de la situation financière de l'Etat. Ainsi, certains fonds spéciaux font état certaines années de taux de réalisation particulièrement faibles. Le Fonds d'investissements publics administratifs enregistre ainsi un taux de réalisation de 56,6% en 2006, et de 74,2% en 2007. Ces taux s'élèvent respectivement à 58% et 56% en ce qui concerne le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux.

Ce retardement d'une partie des dépenses améliore certes temporairement et artificiellement la situation financière de l'Etat, mais il ne résout absolument pas le problème de financement à long terme de l'ambitieux programme pluriannuel d'investissement.

Les dépenses projetées au titre de l'année 2009 pour les sept fonds d'investissements publics apparaissant au tableau 8 s'élèvent à 753,186 millions d'euros, en diminution de 5,4% par rapport à celles figurant au projet de budget 2008 (796,241 millions). A noter que les dépenses projetées avaient diminué de 1,84% entre 2007 (811,142 millions) et 2008.

L'année 2009 se caractériserait ainsi, au niveau de ces fonds, par des investissements inférieurs à ce qui était initialement prévu en 2006, 2007 et 2008 ce qui va à l'encontre du caractère anti-cyclique souhaitable pour le projet de budget 2009, dans le contexte de la crise actuelle.

Tableau 8: Evolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées, ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissement (en millions EUR).

	2006			2007			2008			2009
	Dépenses prévues Projet de Budget	Dépenses réalisées Compte	Taux de réalisation	Dépenses Prévues Projet de Budget	Dépenses réalisées Compte	Taux de réalisation	Dépenses prévues Projet de Budget	Dépenses réalisées Compte	Taux de réalisation	Dépenses prévues Projet de Budget
Fonds pour les monuments historiques	11,9	14,061	118,2%	21,910	15,401	70,3%	11,407	17,427	152,8%	18,739
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	24,916	14,462	58%	32,110	17,987	56%	19,113	19,304	101%	19,177
Fonds d'investissements publics administratifs	115,067	65,187	56,6%	106,626	79,100	74,2%	87,594	96,609	110,3%	113,488
Fonds d'investissements publics scolaires	100,023	65,879	65,9%	121,064	72,547	59,9%	75,173	85,023	113,1%	76,385
Fonds des routes	137,431	138,010	100,4%	130,437	110,361	84,6%	129,861	124,834	96,1%	135,173
Fonds du rail	286,1	416,196	145,5%	308,995	273,586	88,5%	373,093	284,868	76,4%	390,224
Fonds investissements socio-familiaux	115,814	87,493	75,5%	90	82,686	91,9%	100	100	100%	100
Total général	791,251	801,288	101,3%	811,142	651,668	80,3%	796,241	728,065	91,4%	753,186
Variation en % ¹	-	-	-	2,51%	-18,67%	-	-1,84%	11,72%	-	-5,4%

Source : Calculs Chambre de Commerce

Note : 1. La ligne « variation » reprend, d'une part, les variations entre les dépenses prévues d'une année et les dépenses prévues de l'année précédente, et, d'autre part, les variations entre les dépenses réalisées d'une année par rapport à celles réalisées l'année précédente.

2. Les données relatives à l'année 2008 ne sont ici présentées qu'à titre indicatif et ne font pas l'objet d'une analyse plus approfondie par la suite. Une telle analyse ne peut en effet être menée que sur base de chiffres définitifs..

Quant aux taux de réalisation des dépenses projetées, la comparaison du tableau ci-dessus indique que les dépenses réalisées en 2006 se sont révélées supérieures aux dépenses prévues à hauteur de 10,037 millions (801,288 millions contre 791,251 millions), soit un taux de réalisation de 101,3%. L'année 2007 s'est quant à elle clôturée avec des dépenses réalisées inférieures aux dépenses prévues de l'ordre de 159,474 millions (651,668 millions contre 811,142 millions), soit un taux de réalisation de 80,3%.

Parmi les sept fonds passés sous revue, aucun n'a atteint cette année là un taux de réalisation s'approchant des 100%, tandis que plusieurs fonds présentaient des taux de participation supérieurs à ce seuil l'année précédente (145,5% pour le Fonds du rail).

Une comparaison, pour les différents postes de dépenses des fonds spéciaux présentés ci-dessus, des dépenses prévues au projet de budget 2007 aux dépenses réalisées telles qu'elles apparaissent au compte 2007 permet de mettre en lumière de substantielles différences.

Le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux constitue un exemple en la matière - ainsi, sur les 9 millions initialement prévus au titre du C.I.P.A. de Wiltz, seuls 5,125 millions ont été dépensés, soit une moins-value de dépenses de 3,875 millions. De même, sur les 2 millions initialement prévus pour l'aménagement du Centre d'accueil pour réfugiés Marienthal, seuls 27.096 euros ont été dépensés, soit une différence de 1,973 millions. De nombreux autres projets enregistrent également un faible taux de réalisation. Il s'agit notamment du C.I.P.A. Niedercorn (-919.792 euros), du Centre d'accueil pour réfugiés de Waldhaff (-1,967 millions), du Centre d'accueil pour réfugiés de Schifflange (0,5 million), du Kraizbiérg de Dudelange (-1 million), du Domaine Thermal de Mondorf (-1 million), etc.

La même tendance est observée en ce qui concerne le Fonds d'investissements publics administratifs : Centre pénitentiaire de Schrassig (2,066 millions), Parc de Hosingen Centre écologique (-1,513 millions), Bâtiment Tour Kirchberg Façades (-1,497 millions), Immeuble Printz et Rischard (-2,079 millions), Police des autoroutes et P&Ch. Bertrange (-6,093 millions), Parc « 3 Eechelen » (-5,327 millions), Ponts & Chaussées Dépôt Walferdange (-2,209 millions), Unité de sécurité Dreibern (-2,362 millions), Bâtiment Konrad Adenauer (-1,492 millions), etc.

L'analyse détaillée des dépenses du Fonds d'investissements publics scolaires révèle elle aussi d'importantes divergences entre dépenses prévues et dépenses réalisées au titre de l'année 2007 : Lycée des garçons Luxembourg (-2,087 millions), Lycée classique Diekirch (-0,603 millions), LT Joseph Bech à Grevenmacher (-1,058 millions), Lycée Josy Barthel à Mamer (-4,165 millions), LT Esch/Alzette (-3,453 millions), LT Nic Biever à Dudelange (-4,021 millions), LT Mathias Adam Pétange (-6.344 millions), Nouveau Lycée et Internat à Redange/Attert (-5,266 millions), LTC Dommeldange (-5,295 millions), LT Esch/Alzette Lallange (-6,272 millions), LT Mathias Adam Jenker (-4,459 millions), etc.

Quant au Fonds des routes, les principales moins-values de dépenses sont les suivantes : Projet « CITA » (-4,842 millions), N34 Bertrange, section médiane + giratoire rue de l'industrie (-2,6 millions), Voirie secondaire côté Gluck (-2,751 millions), Echangeur Helfenterbrück (-5 millions), Liaison Micheville phase 1 (-22,025 millions), etc.

La comparaison est rendue beaucoup plus difficile pour le Fonds du rail et le Fonds des monuments historiques étant donné qu'une présentation détaillée des dépenses de ces deux fonds n'est pas fournie. La Chambre de Commerce demande par conséquent au

Gouvernement de poursuivre ses efforts en vue de fournir toutes les informations nécessaires à une étude approfondie de la véritable situation de chacun des fonds spéciaux. Il serait ainsi souhaitable que le Gouvernement ajoute aux tableaux sur la situation financière des fonds, publiés en annexe du document budgétaire, une description sur la nature et la destination des moyens dépensés, ainsi qu'une fiche d'impact des investissements quant à leurs coûts d'exploitation, de gestion et d'entretien.

Par ailleurs, étant donné l'importance du fonds du rail, et dans une optique de plus grande transparence, il conviendrait également de publier, comme la Chambre de Commerce l'a demandé à de multiples reprises, dans le programme pluriannuel des dépenses en capital le détail des dépenses de ce fonds. Une telle présentation est déjà réalisée pour le Fonds d'investissements publics administratifs, le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, le Fonds d'investissements publics scolaires et le Fonds des routes.

Les deux tableaux qui suivent offrent une vue d'ensemble des dépenses et alimentations des 30 fonds de réserve sur la période 2003-2009.

Au vu des prévisions de dépenses en capital telles qu'elles apparaissent dans le programme pluriannuel, la Chambre de Commerce note que les fonds d'investissements comportent encore de substantiels engagements à couvrir au cours des prochains exercices budgétaires, que ce soit en matière de constructions nouvelles, d'entretien ou de maintenance.

La forte diminution des avoirs de ces fonds au cours des dernières années et le recours accru à l'emprunt au cours des prochaines années amène la Chambre de Commerce à demander au Gouvernement de prendre en compte, dans toute future décision quant à la réalisation de nouveaux investissements d'ampleur, les critères d'opportunité et d'utilité, ainsi que le rapport coût-bénéfice. Il ne s'agit pas pour la Chambre de Commerce de plaider en faveur d'une diminution des investissements publics, mais en faveur d'une utilisation des deniers publics à bon escient dans une période de retournement conjoncturel. En matière d'investissements publics, la Chambre de Commerce ne se prononce pas en faveur du moins dépenser, mais du mieux dépenser.

Les investissements opportuns et nécessaires doivent en effet être réalisés dans l'intérêt de la préparation du pays aux futurs défis, surtout en période de ralentissement économique. L'investissement public permet en effet de limiter les effets négatifs d'un creux conjoncturel et de pratiquer en ce sens une politique anti-cyclique.

Les fonds d'investissements et les fonds spéciaux constituent en la matière d'excellents instruments permettant d'assurer le financement de projets d'envergure avec une certaine souplesse, à condition bien évidemment que les critères de contrôle, de surveillance et de transparence soient respectés et que ces fonds soient à nouveau dotés d'avoirs substantiels dès que la mauvaise conjoncture appartiendra au passé. Il s'agit là d'une condition indispensable à la réalisation future des projets d'envergure même en cas de retournement conjoncturel.

Une véritable politique de reconstitution des réserves des fonds spéciaux nécessite que le Gouvernement se donne les marges de manœuvre financières adéquates. Cela passe par la réduction substantielle du rythme de progression des dépenses courantes, afin de transférer une partie plus importante des recettes de l'Etat au budget en capital. La Chambre de Commerce a récemment offert un éclairage en la matière en identifiant les postes de dépenses sur lesquels des économies substantielles pourraient être réalisées à long terme.

sans qu'une telle politique ne se traduise par une diminution des performances des services publics¹⁹. Ces économies au niveau des dépenses courantes représentent l'unique moyen d'action permettant de dégager les marges de manœuvre indispensables à l'alimentation et à la reconstitution des avoirs des fonds spéciaux.

¹⁹ Quant aux gisements d'économies pouvant être réalisés à court terme dans le contexte de crise actuelle, la Chambre de Commerce renvoie au chapitre 5.8. ci-après.

Tableau 9 : Alimentations des fonds spéciaux, produits d'emprunts inclus (en millions EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1) Fonds de la coopération au développement	87,5628	108,065	113,250	140,787	167,182	156,613	158,300
2) Fonds d'équipement militaire	3	5	22,0	53	83	34,650	36,380
3) Fonds pour les monuments historiques	13	10	10	35	10	10	10
4) Fonds de crise	0	0	0,0001	0	0	0	0
5) Fonds de la dette publique	107,03	122,579	125,11	155,340	98,678	39,1	93,058
6) Fonds des pensions	314,744	350,932	378,509	394,956	422,4	451,383	483
7) Fonds pour la réforme communale	0	0	0,200	0,478	0,250	2,076	1,750
8) Fonds communal de dotation financière	429,808	476,671	467,318	553,004	627,723	588,517	666,151
9) Fonds spécial de la pêche	0,0797	0,0881	0,079	0,065	0,071	0,064	0,071
10) Fonds cynégétique	0,0337	0,0326	0,032	0,033	0,032	0,032	0,033
11) Fonds pour la gestion de l'eau	49	20	10,0	65	85	15	16,540
12) Fonds spécial des eaux frontalières	0,099	0,141	0,076	0,041	0,060	0,072	0,071
13) Fonds d'équipement sportif national	28,231	21	21,0	19,5	19,5	19	20
14) Fonds pour les investissements socio-familiaux	67,75	50,75	53,288	85,627	110,5	63,5	67
15) Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,124	0,124	0,050	0,031	0	0	0
16) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	11	6	6,5	6,5	16,5	6,825	7
17) Fonds des investissements hospitaliers	39,455	40,776	41,651	38,732	33	33,5	34
18) Fonds spécial de la chasse	0,376	0,56	0,356	0,316	0,308	0,308	0,323
19) Fonds pour la protection de l'environnement	4,2	4,2	4,5	27	37	7,5	8
20) Fonds de financement des mécanismes de Kyoto		0	5,0	60	71,054	102,504	103,5
21) Fonds pour l'emploi	207,076	101,292	102,919	488,81	349,612	358,257	354,070
22) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	26	36,5	26,0	30,149	73,562	65,661	66,155
23) Fonds d'investissements publics administratifs	10	9	101,0	78,009	124,558	48,3	50
24) Fonds d'investissements publics scolaires	65	45	45,0	50	42	44,1	46
25) Fonds des routes	71,032	70	36,530	210,754	160,324	110,5	111
26) Fonds du rail	151,434	140	163,525	589,987	412,938	276,350	300,381
27) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	10	10,0	5,0	25	5	3,5	4
28) Fonds pour la loi de garantie	22	1,0	8,335	13,266	75,064	14,256	57,079
29) Fonds pour la promotion touristique	6,615	6,825	7,0	7,3	7,450	7,5	7,5
30) Fonds d'entretien et de rénovation	-	-	-	-	55	55,025	55
Total général	1724,6502	1636,536	1754,228	3128,685	3087,766	2514,093	2756,362

Tableau 10 : Dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1) Fonds de la coopération au développement	103,072	108,772	128,485	131,970	166,271	164,1	165,761
2) Fonds d'équipement militaire	0	0,228	12,830	6,033	8,372	52,966	66,461
3) Fonds pour les monuments historiques	16,376	12,365	11,820	14,061	15,401	17,427	18,739
4) Fonds de crise	0	0	0	0	0	0	0
5) Fonds de la dette publique	258,06	93,406	182,865	209,744	132,771	41,427	47,666
6) Fonds des pensions	326,423	353	378,162	396,022	417,011	456,814	483
7) Fonds pour la réforme communale	0	0	0	0,510	0,478	2,078	1,75
8) Fonds communal de dotation financière	429,808	476,671	467,318	553,004	627,723	588,518	666,151
9) Fonds spécial de la pêche	0,023	0,092	0,192	0,068	0,111	0,236	0,167
10) Fonds cynégétique	0	0,0005	0	0	0	0	0
11) Fonds pour la gestion de l'eau	22,605	25,037	35,260	42,143	50,99	70	80
12) Fonds spécial des eaux frontalières	0,047	0,129	0,208	0,117	0,242	0,091	0,231
13) Fonds d'équipement sportif national	8,773	9,998	9,999	25,001	7,942	32,458	33
14) Fonds pour les investissements socio-familiaux	54,723	47,357	69,234	87,493	82,686	100	100
15) Fonds d'assainissement en matière de sur endettement	0,006	0,007	0,036	0,013	0,003	0,025	0,05
16) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	3,82	9,324	10,936	14,462	17,987	19,304	19,177
17) Fonds des investissements hospitaliers	49,234	84,898	120,980	77,414	49,159	48,537	69,814
18) Fonds spécial de la chasse	0,376	0,56	0,356	0,316	0,308	0,308	0,31
19) Fonds pour la protection de l'environnement	13,796	12,675	13,987	14,762	12,844	31,4	25,5
20) Fonds de financement des mécanismes de Kyoto		0,0	2,035	0,987	6,308	100,936	121,704
21) Fonds pour l'emploi	263,021	309,751	356,260	363,345	374,9	384,115	394,668
22) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	48,538	33,775	31,855	33,119	37,775	66,219	89,635
23) Fonds d'investissements publics administratifs	87,324	107,683	195,683	65,187	79,1	96,609	113,488
24) Fonds d'investissements publics scolaires	65,361	66,209	73,901	65,879	72,547	85,023	76,385
25) Fonds des routes	151,773	91,526	98,097	138,010	110,361	124,834	135,173
26) Fonds du rail	186,245	223,594	246,877	416,196	273,586	284,868	390,224
27) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	0	81,684	26,975	17,080	2,818	23,692	7,5
28) Fonds pour la loi de garantie	49,872	68,169	50,127	42,759	56,153	59,756	83,832
29) Fonds pour la promotion touristique	5,841	7,592	5,935	7,090	7,623	7,3	7,46
30) Fonds d'entretien et de rénovation	-	-	-	-	37,501	49,522	56,7
Total général	2145,117	2224,4945	2530,413	2722,785	2648,971	2908,563	3254,546

Note : Concernant les années 2007 et 2008, lorsque les données relatives aux dépenses ajustées sont fournies, celles-ci ont été utilisées en lieu et place des dépenses totales.

4.2. L'Administration centrale

4.2.1. Introduction : de la notion d'Etat central à celle d'Administration centrale

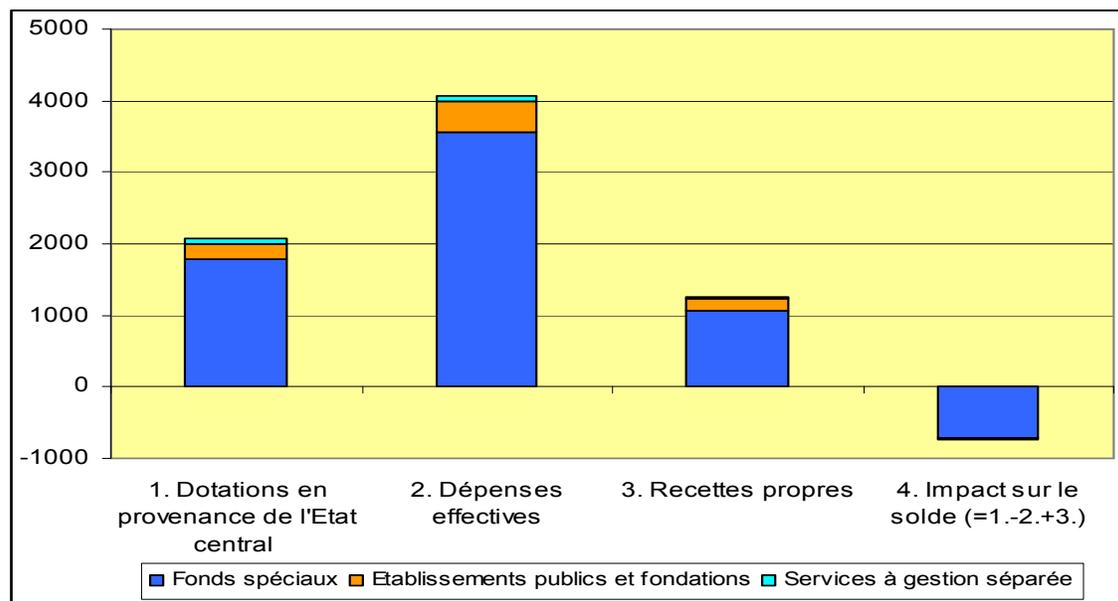
La section précédente était consacrée à l'Etat central, lequel correspond à la comptabilité budgétaire traditionnelle luxembourgeoise. Si la notion d'Etat central n'est pas sans intérêts du point de vue politique notamment, elle présente plusieurs limites auxquelles remédie le système de comptabilité européenne SEC 95.

Les trois principales limites de la comptabilité traditionnelle sont les suivantes :

- En premier lieu, la comptabilité budgétaire traditionnelle est fortement tributaire d'évolutions parfois imprévisibles de l'encaissement de diverses recettes. En témoigne par exemple le très fort recul des recettes de TVA enregistré en 2005 du fait notamment d'une accumulation de remboursements. La notion de « recettes transactionnalisées » utilisée dans le cadre du système SEC 95 permet de pallier ce problème. Au sein de la comptabilité SEC 95, les recettes sont en principe recalculées afin de les mettre davantage en rapport avec la date de survenance des faits générateurs de recettes. Pour reprendre l'exemple de la TVA, cette dernière n'a nullement reculé en 2005 dans le cadre de la comptabilité européenne, à rebours de l'évolution observée en comptabilité budgétaire traditionnelle. Dans ce cas particulier, le mode d'enregistrement SEC 95 a permis de « lisser » les évolutions, en gommant une chute certes vertigineuse mais également temporaire.
- En second lieu, le système SEC 95 repose sur une dichotomie claire entre les « véritables dépenses », qui donnent lieu à des mutations du patrimoine public, et les opérations dites « financières », qui ne constituent que des réajustements internes du patrimoine de l'Etat. Il en est ainsi des amortissements de la dette publique. Ces derniers figurent bel et bien dans les dépenses de l'Etat central au sein des documents budgétaires : ils se monteront d'ailleurs à 45 millions d'euros en 2009 selon le projet de budget. A l'inverse des charges d'intérêt, les amortissements ne donnent pourtant pas lieu à un appauvrissement de l'Etat, puisqu'ils consistent à réduire simultanément des avoirs de trésorerie (un actif) et la dette (un passif), l'actif net demeurant pour sa part inchangé. C'est la raison pour laquelle le système SEC 95 assimile les amortissements de la dette à des opérations purement financières et les exclut de ce fait des dépenses.
- En troisième lieu, et il s'agit ici de l'élément le plus important, la comptabilité budgétaire traditionnelle repose sur un concept d'Etat central très étriqué, qui ne rend pas compte des importantes dépenses des fonds spéciaux, des établissements publics et des services de l'Etat à gestion séparée – notamment dans le domaine fondamental des infrastructures. Les projets de budget se bornent à considérer, parmi les dépenses de l'Etat central, les dotations à ces diverses entités. Or ces dernières années, les dotations en question ont été très systématiquement inférieures aux dépenses correspondantes, comme l'indique tant la section précédente que le graphique repris ci-dessous. Il en résulte une forte révision à la hausse des dépenses en SEC 95, à concurrence de 2 milliards d'euros soit de 5% du PIB (dépenses effectives moins dotations). Le graphique suivant souligne l'ampleur de cet ajustement. Une exécution des dépenses d'investissement des

fonds moindre que prévu au projet de budget 2009 amoindrirait bien évidemment l'ampleur de cet ajustement.

Graphique 10 : Dotations, dépenses et recettes propres des fonds spéciaux, des établissements publics et des services de l'Etat à gestion séparée



Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009.

Les recettes doivent également être revues à la hausse, à concurrence des recettes propres des fonds, établissements et services. Ce mouvement sur le versant des recettes est cependant bien inférieur à l'adaptation des dépenses opérée en SEC 95. La notion d'Etat central aboutit donc non seulement à une sous-estimation du niveau des dépenses et dans une moindre mesure des recettes, mais également à une mauvaise appréhension de la situation financière fondamentale.

En témoigne à suffisance le tableau ci-dessous, qui souligne le contraste frappant entre d'une part le modeste excédent budgétaire prévu pour l'Etat central au projet de budget 2009 et d'autre part le solde correspondant de l'Administration centrale, qui selon les auteurs du projet de budget accuserait un déficit de près de 1,8% du PIB en 2009. Il convient de noter que les ajustements SEC 95 relatifs aux fonds spéciaux, établissements publics et services à gestion séparée, qui sont mis en relief au graphique ci-avant, expliquent à eux seuls l'intégralité du déficit de l'Administration centrale escompté pour 2009. Ces ajustements se montent en effet à 728 millions d'euros, alors que le déficit s'établirait pour sa part à 704 millions. Le SEC 95 suppose bien d'autres adaptations, mais ces dernières tendent cette fois à s'annuler mutuellement²⁰.

²⁰ Il s'agit notamment des amortissements déjà évoqués, des prises de participation et surtout des « autres reclassements », qui interviennent pour des montants équivalents sur les versants des recettes et des dépenses.

Tableau 11 : Comparaison des chiffres clefs de l'Etat central (comptabilité traditionnelle) et de l'Administration centrale (Système européen des comptes SEC 95) en 2009

En millions d'euros sauf mention contraire.

	Etat central	Administration centrale
Dépenses totales	9 044	11 523
Recettes totales	9 057	10 818
Solde	+13	-704
<i>Solde en % du PIB</i>	<i>+0,03</i>	<i>-1,77</i>

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009.

Au contraire de la comptabilité traditionnelle, la comptabilité SEC 95 s'insère harmonieusement dans ce cadre plus vaste que constitue la comptabilité nationale. A titre d'exemple, seuls les investissements publics calculés au moyen du système comptable harmonisé peuvent servir à calculer la demande agrégée au sein des comptes nationaux. Standardisée au niveau européen, la comptabilité SEC 95 se prête par ailleurs bien davantage que la comptabilité budgétaire luxembourgeoise aux comparaisons internationales. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle seule cette comptabilité est prise en compte pour la surveillance multilatérale des politiques budgétaires au sein de l'Union européenne. Le fameux critère dit « de Maastricht » relatif au déficit des Administrations publiques, qui s'assortit du seuil des 3% du PIB de déficit, est d'ailleurs évalué sur la base de la comptabilité SEC 95 pour l'ensemble des pays de l'Union, y compris le Luxembourg.

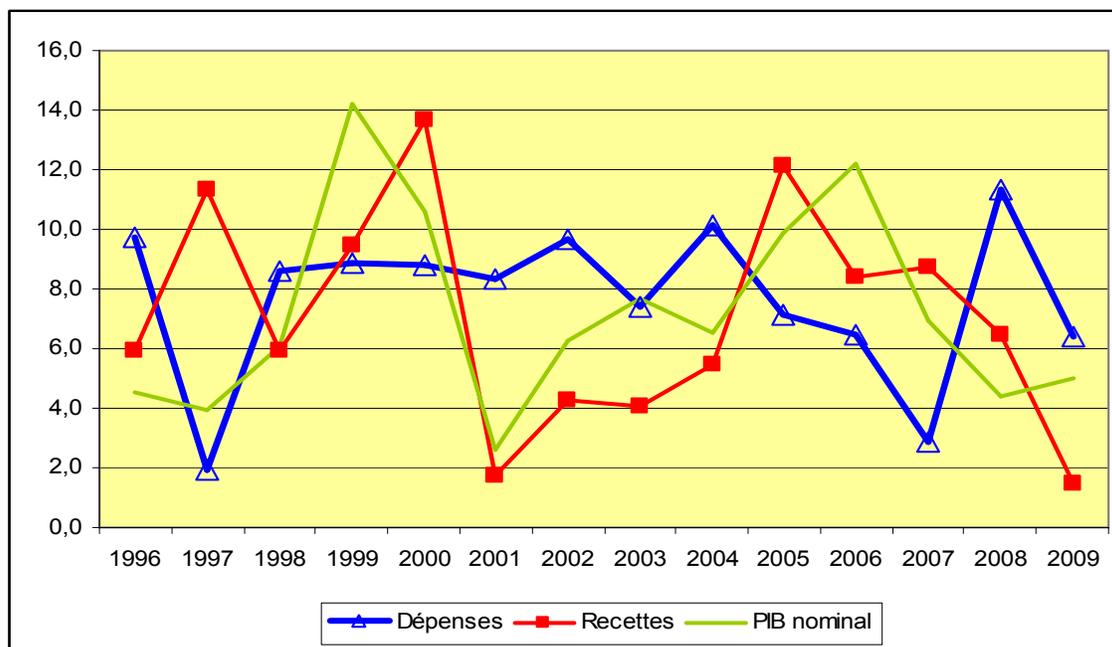
Le concept d'Administration centrale permet de combler ces diverses limites, alors que la notion d'Etat central est inextricablement liée à la comptabilité traditionnelle luxembourgeoise. Toute analyse économique se doit par conséquent de privilégier le concept d'Administration centrale. La Chambre de Commerce se félicite dans cette perspective de l'évolution de la présentation du projet de budget déjà observée l'année précédente. Le projet de budget comporte désormais un volume III déposé en même temps que les deux autres volets. La présente section repose essentiellement sur ce volume III, intitulé « Le cadre européen de la politique budgétaire ». La 10^{ème} actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg, disponible pratiquement en même temps que le projet de budget, constitue également une précieuse autre source d'informations.

4.2.2. Evolution des dépenses, des recettes et du solde budgétaire de l'Administration centrale

Les dépenses de l'Administration centrale augmenteraient à raison de 6,4% du PIB en 2009, ce qui paraît élevé par rapport au taux de croissance nominal du PIB de 5% escompté au sein du projet de budget. De surcroît, cette progression de 6,4% succède à un taux élevé. Selon les prévisions actualisées de l'exécution du budget 2008, les dépenses s'accroîtraient en effet de quelque 11,3% en 2008. La progression cumulée sur deux ans – soit 2008 et 2009 – n'atteindrait donc pas moins de 18,5%, ce qui ne témoigne guère d'un grand effort de maîtrise des dépenses.

Graphique 11 : Evolution des dépenses et des recettes de l'Administration centrale

Variations annuelles, en pourcentages.



Source : Statec.

Note : les dépenses de 2001 ont été corrigées, afin d'éliminer l'impact d'une opération non récurrente, à savoir la vente à une importante société d'une licence d'exploitation de satellites.

A cette augmentation soutenue des dépenses s'ajouterait une quasi stagnation des recettes en 2009, du fait notamment des importants allègements fiscaux concédés à partir du 1^{er} janvier 2009. L'effet ciseaux serait donc plus que confirmé, avec à la clef une dégradation marquée de la situation budgétaire de l'Administration centrale. Alors que cette dernière affichait encore un confortable excédent en 2007, elle renouerait avec les déficits en 2008 et plus encore en 2009. Le déficit de l'Administration centrale atteindrait 1,8% du PIB, ce qui illustre à quel point la situation excédentaire des administrations publiques luxembourgeoises dépend des excédents de la sécurité sociale. Or comme l'indique le chapitre 4.3., ces derniers surplus sont assez artificiels.

4.2.2.1. Les dépenses de l'Administration centrale

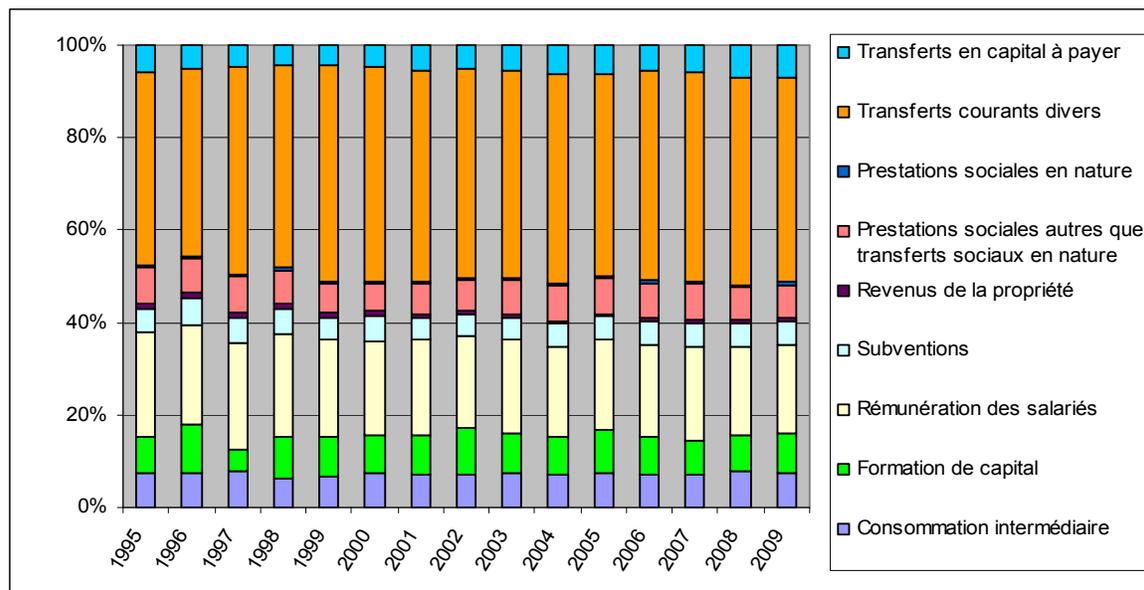
Ces diverses évolutions méritent un examen plus approfondi. Le graphique ci-dessus reprend la croissance des dépenses de l'Administration centrale au cours de la période 1995-2009, cette progression étant comparée à celle du PIB et à celle des recettes.

Il apparaît clairement au graphique qu'après des années 2005 à 2007 caractérisées par une certaine modération, les dépenses vont à nouveau excéder la croissance des recettes et du PIB nominal en 2008 et 2009, et ce alors que le Luxembourg se caractérise déjà par des dépenses élevées en comparaison internationale. Un examen de la structure des dépenses permet de mieux appréhender les origines de cette

croissance excessive et de mieux jauger la « qualité » des dépenses. Cette analyse est menée à bien au graphique ci-dessous.

Graphique 12 : Evolution de la composition des dépenses de l'Administration centrale

En pourcentages du total.



Source : Statec.

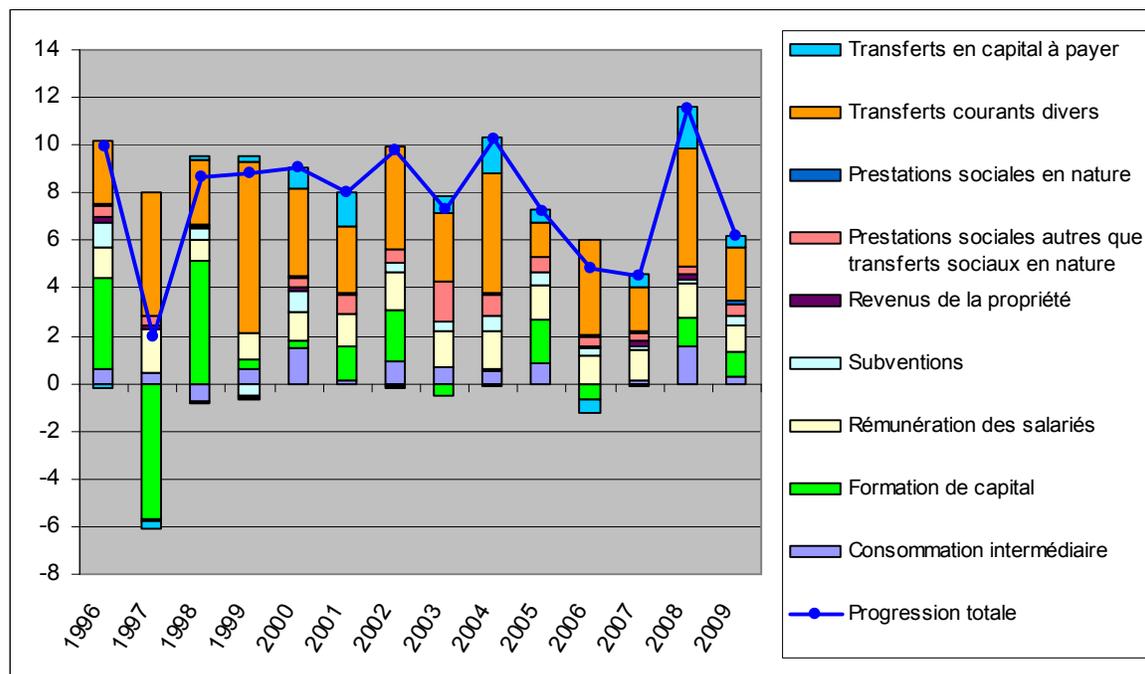
Note : après neutralisation des acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits.

Le graphique 12 met en relief une évolution globalement favorable de la composition des dépenses de l'Administration centrale de 2007 à 2009. Ainsi, pourvu que le programme d'investissement soit effectivement mis en œuvre, ce qui importe énormément dans le présent contexte de décélération économique, la part de la formation de capital progressera tant en 2008 qu'en 2009. Elle demeurera cependant relativement modeste par rapport à la rémunération des salariés et du même ordre de grandeur que la consommation intermédiaire.

La Chambre de Commerce est d'avis qu'un bon moyen de pallier la présente crise économique consisterait en une augmentation encore plus marquée des investissements publics, qui s'effectuerait au détriment de la consommation intermédiaire ou de certains transferts courants. Une telle impulsion ne ferait d'ailleurs que consacrer le retour à la situation prévalant en 1996 ou en 2002, quand les investissements dominaient nettement la consommation intermédiaire. L'importance des transferts courants par rapport à ces dépenses productives que constituent les investissements pose également question, même si une partie importante de ces transferts est constituée de dépenses d'éducation et de recherche, qui concourent au même titre que les investissements à renforcer la capacité productive du Luxembourg.

Graphique 13 : Croissance des dépenses et contributions à cette croissance

En pourcentages.



Source : Statec.

Le graphique 13 permet de procéder à un examen plus fin des origines de la croissance des dépenses de l'Administration centrale luxembourgeoise. Comme indiqué ci-dessus, une partie de la progression des dépenses observée en 2008 et 2009 dérive d'un louable effort d'investissement. Cependant, cet effort paraît en définitive assez réduit par rapport à des années telles que 1996 et 1998. Il est d'ailleurs intéressant de constater que la croissance du PIB en volume s'est située à un niveau extrêmement bas en 1996, du moins à l'aune de l'étiage de croissance ordinairement observé au Luxembourg. La croissance en volume du PIB s'est alors réduite à 1,5%, soit peu ou prou la croissance prévue pour 2009 par des organisations telles que le FMI (+1,8%) ou la Commission européenne (+1,2%).

Cet état de fait confirme le bien-fondé de l'appel de la Chambre de Commerce à des investissements additionnels, qui seuls seraient à même de soutenir significativement la croissance économique en 2009 tout en renforçant le potentiel de croissance à moyen terme de l'économie luxembourgeoise. L'importante contribution des transferts courants à la progression des dépenses observée en 2008 et escomptée pour 2009 montre que les autorités disposent à cet égard d'une importante marge de manœuvre.

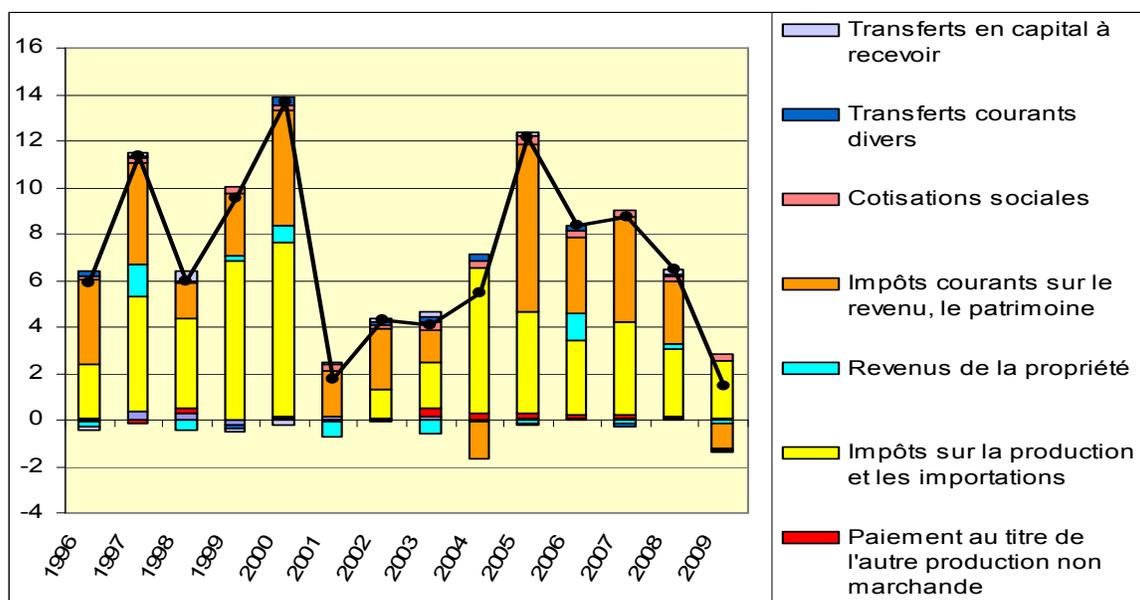
4.2.2.2. Les recettes de l'Administration centrale

Le versant des recettes est également riche d'enseignements. Il apparaît tout d'abord que les recettes ont connu une progression particulièrement forte de 2005 à 2007, sous

l'effet essentiellement du dynamisme conjoint des impôts sur le revenu et le patrimoine d'une part et les impôts sur la production et les importations (souvent appelés « impôts indirects ») d'autre part. Cette situation s'explique notamment par la bonne tenue de l'impôt sur les traitements et salaires, ainsi que de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux suite à la forte augmentation des dividendes d'une importante société du secteur de la sidérurgie et de la TVA. La croissance des recettes serait toujours appréciable en 2008 et elle reposerait peu ou prou sur les mêmes catégories de recettes qu'en 2007. La progression de l'ensemble des recettes de l'Administration centrale reviendrait cependant de 8,7% à 6,5% sous l'effet des allègements fiscaux concédés en 2008, en premier lieu la limitation de moitié du droit d'apport et l'ajustement des barèmes fiscaux à l'inflation à raison de 6%.

Graphique 14 : Croissance des recettes et contributions à cette croissance

En pourcentages.



Source : Statec.

Cette politique sera poursuivie et même amplifiée en 2009, comme l'indique le projet de budget. A l'indexation de 9% des barèmes fiscaux et à la suppression du droit d'apport va en effet s'ajouter l'instauration de divers crédits d'impôt en lieu et place d'abattements. La contribution à la progression des recettes de la composante « impôts sur le revenu et le patrimoine » devient d'ailleurs négative à raison de 1,1% en 2009, ce qui constitue une première depuis 2004.

La quasi stagnation des recettes en 2009 s'explique également par la décélération de la croissance économique, qui se limiterait à 2,5% en 2008 et à 3% en 2009 selon le projet de budget 2009.

4.2.2.3. Les mesures fiscales et leur impact sur les recettes

Le tableau ci-joint reprend l'estimation gouvernementale du coût des différentes mesures fiscales incorporées au projet de budget sous avis. L'adaptation du tarif de

l'impôt sur le revenu des personnes physiques à raison de 9% alimente à elle seule plus de la moitié du coût global, avec 342 millions prévus pour 2009 soit près de 1% du PIB. L'introduction des nouveaux crédits d'impôt donnera quant à elle lieu à de moindres rentrées pour l'Etat à concurrence de 98 millions d'euros ou 0,25% du PIB.

Tableau 12 : Coût budgétaire des mesures fiscales

	Millions d'euros	En % du PIB
Crédits d'impôt	98	0,25
Crédit d'impôt pour salariés	55	0,14
Crédit d'impôt pour pensionnés	36	0,09
Crédit d'impôt monoparental	7	0,02
Adaptation de 9% tarif impôt sur le revenu	342	0,86
Fiscalité des entreprises	185	0,47
Abolition du droit d'apport	100	0,25
Taux de l'IRC ramené de 22 à 21%	85 ²¹	0,21
Autres mesures	21	0,05
Mesures en faveur du logement	20	0,05
Majoration si embauche de chômeurs	1	0,00
Total	646	1,62

Source : projet de loi n°5924. L'adaptation des plafonds et l'élargissement du cercle des bénéficiaires du système de garantie des dépôts, des créances et des instruments d'investissement ne sont pas pris en compte au tableau : seules sont considérées les mesures fiscales au sens strict du terme.

La fiscalité des entreprises devrait se réduire de quelque 185 millions d'euros selon les auteurs du projet de loi, ce qui représente près de 0,5% du PIB. La Chambre de Commerce tient cependant à attirer l'attention sur deux éléments, qui réduisent la portée de ce montant de 185 millions. En premier lieu, comme indiqué explicitement dans le projet de loi lui-même, l'impact de l'allègement du taux de l'IRC de 22 à 21% ne se fera pas intégralement sentir en 2009, loin s'en faut. Les impôts à charge des sociétés sont en effet traditionnellement perçus avec un certain décalage dans le temps. Cet effet va amortir l'incidence budgétaire de la mesure en 2009. En second lieu, la suppression du droit d'apport va s'accompagner d'un retour au droit commun, qui comporte divers droits d'enregistrement. Dans l'état actuel des textes envisagés en la matière, il se pourrait même que les sociétés soient pénalisées dans certain cas, par exemple en cas d'apport d'actifs immobiliers à des sociétés.

A ces divers allègements fiscaux vont s'ajouter de nouvelles mesures en faveur du logement, dont le coût sera de l'ordre de 20 millions d'euros. La Chambre de Commerce tient à saluer ces mesures, qui permettront de faciliter l'accès au logement de ménages par ailleurs pénalisés par des conditions plus strictes en matière de crédit hypothécaire.

Le coût budgétaire global des nouvelles mesures est estimé à plus de 600 millions d'euros, ce qui équivaut à 1,6% du PIB. L'incidence budgétaire des nouvelles mesure étant assez considérable et compte tenu de l'acuité de la présente crise économique, il

²¹ sur plusieurs exercices budgétaires.

importe particulièrement de s'assurer de l'efficacité de ces mesures d'un point de vue contra-cyclique. Les mesures précitées sont incontestablement de nature à pallier les effets de la crise. Les mesures en faveur des sociétés permettront de desserrer pour les entreprises l'étau de la crise, de sorte qu'une stagnation trop prononcée de leurs investissements et des destructions d'emplois pourront être évitées.

La Chambre de Commerce considère cependant qu'il importerait pour les autorités de préciser dès que possible la trajectoire d'évolution du taux global d'affiche de l'impôt des sociétés. Le gouvernement a d'ores et déjà annoncé son intention de ramener ce taux à un peu plus de 25%. Les modalités et la rapidité de la convergence vers ce taux sont cependant encore largement inconnues. En balisant de façon précise l'itinéraire vers le nouveau taux, les autorités enverraient un important signal aux entreprises domestiques ainsi qu'aux entreprises étrangères susceptibles d'investir au Luxembourg, et ce à un moment particulièrement crucial pour notre économie. Cette démarche renforcerait la confiance et la sécurité fiscale des sociétés, sans pour autant générer un quelconque déchet fiscal en 2009.

Les mesures fiscales en faveur des ménages paraissent également pleinement justifiées dans une perspective contra-cyclique. L'instauration de crédits d'impôt semble particulièrement judicieuse dans ce contexte, car ils vont avant tout favoriser les titulaires de revenus faibles ou moyens, c'est-à-dire précisément les ménages dont la propension à consommer est élevée.

L'augmentation à concurrence de 9% du barème de l'impôt sur le revenu présente moins de garanties de ce point de vue. La mesure n'étant pas aussi sélective que les crédits d'impôt précités, son impact contra-cyclique est moins marqué. Dans un environnement économique caractérisé par une grande incertitude, une partie inhabituellement importante de l'avantage fiscal concédé aux ménages pourrait en définitive être épargnée par ces derniers. On connaît en outre l'importance des effets de fuite à l'importation au Luxembourg.

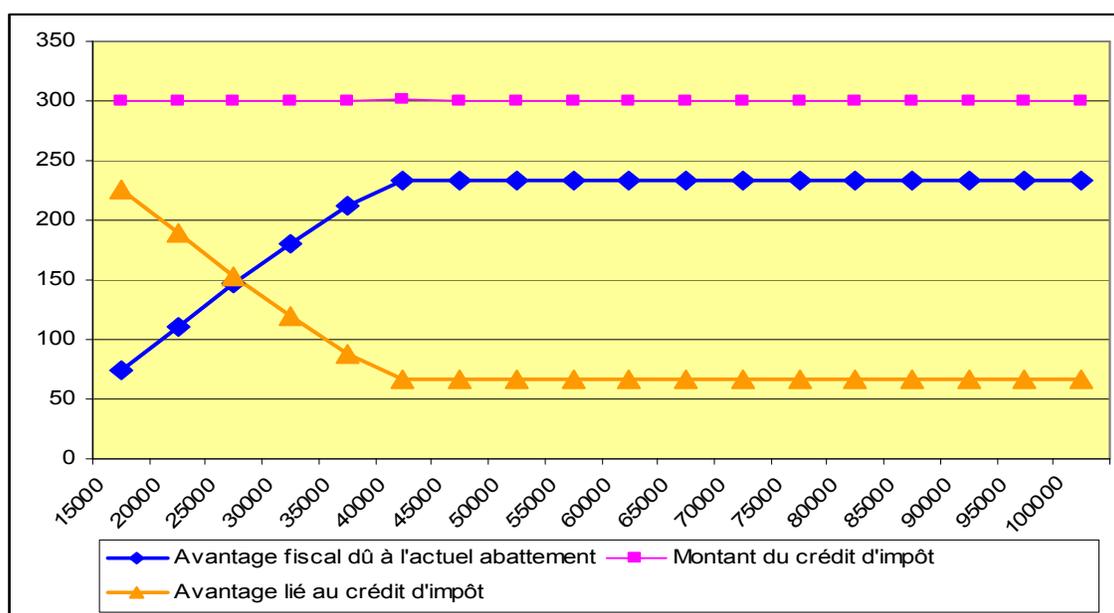
C'est la raison pour laquelle la Chambre de Commerce considère que l'ajustement du barème devrait aller de pair avec une relance sélective des investissements publics, sous la forme le cas échéant d'une accélération de certains projets existants, en particulier ceux qui seraient à même de stimuler rapidement l'activité économique et l'emploi. Cette relance sélective serait financée par une réduction simultanée des dépenses courantes les moins productives. Il importe de rappeler à ce propos que des investissements publics bien ciblés renforcent le potentiel de croissance à moyen terme de l'économie. Selon le professeur Lionel Fontagné, un glissement des dépenses courantes vers les dépenses d'investissement à raison de 5% du budget total induit une hausse de 0,5% par an du taux de croissance potentiel (c'est-à-dire de long terme) de l'économie luxembourgeoise. Par ailleurs, des investissements publics élevés auraient des retombées directes sur les entreprises luxembourgeoises, l'apport des dépenses courantes étant beaucoup plus ténu en termes de relance économique du fait, notamment, des effets de fuite à l'étranger et de la forte propension à épargner en période de crise.

Une autre mesure susceptible de relancer l'activité économique serait l'introduction d'un nouveau crédit d'impôt immobilier. Comme indiqué ci-dessus, un tel crédit favoriserait avant tout les personnes présentant une propension à consommer élevée, avec à la clef

une incidence favorable sur la demande agrégée. En outre, cette mesure viendrait pallier le durcissement des conditions du crédit hypothécaire et soutiendrait l'activité dans un segment intensif en emplois.

Le projet de budget prévoit le remplacement par des crédits d'impôt de trois abattements actuels, à savoir l'abattement compensatoire des salariés, l'abattement de retraite et l'abattement monoparental. La logique de l'instauration de ces nouveaux crédits d'impôt est simple : ces derniers vont bénéficier à l'ensemble des contribuables, y compris ceux qui ne paient pas ou peu d'impôts au titre de l'impôt sur les traitements et salaires. Les titulaires de revenus faibles bénéficieront d'un significatif gain de pouvoir d'achat. L'incidence du mécanisme d'abattement par tranche de revenu imposable est illustrée au graphique suivant.

Graphique 15 : Incidence du remplacement de l'abattement compensatoire par le crédit d'impôt correspondant ; classe d'impôt 1



Source : calculs Chambre de Commerce.

Note : Calculé sur la base des barèmes de 2008, donc compte non tenu de la hausse des barèmes de 9% prévue au projet de budget 2009.

Les crédits d'impôt ont été calibrés de telle manière que tous les contribuables bénéficient de la réforme, même les personnes disposant de revenus confortables. Comme l'illustre le graphique ci-dessus, les titulaires de petits revenus seront cependant davantage favorisés par le mécanisme de l'abattement, en pleine conformité avec les objectifs d'équité et de sélectivité qui sous-tendent le projet de loi sous revue. La Chambre de Commerce ne peut que marquer son accord avec cette louable sélectivité, d'autant que les personnes disposant de revenus plus faibles présentent en général une propension à consommer supérieure à la moyenne. Le remplacement d'abattements d'impôt par des crédits d'impôt comporte par conséquent deux avantages de taille. D'une part, cette mesure contribue à renforcer l'équité de notre législation fiscale et, partant, la cohésion sociale. D'autre part, les crédits d'impôt précités s'inscrivent

pleinement dans une perspective anti-cyclique : l'octroi de revenus nets additionnels aux catégories les moins favorisées ne peut que contribuer positivement au redressement de la demande adressée à nos entreprises.

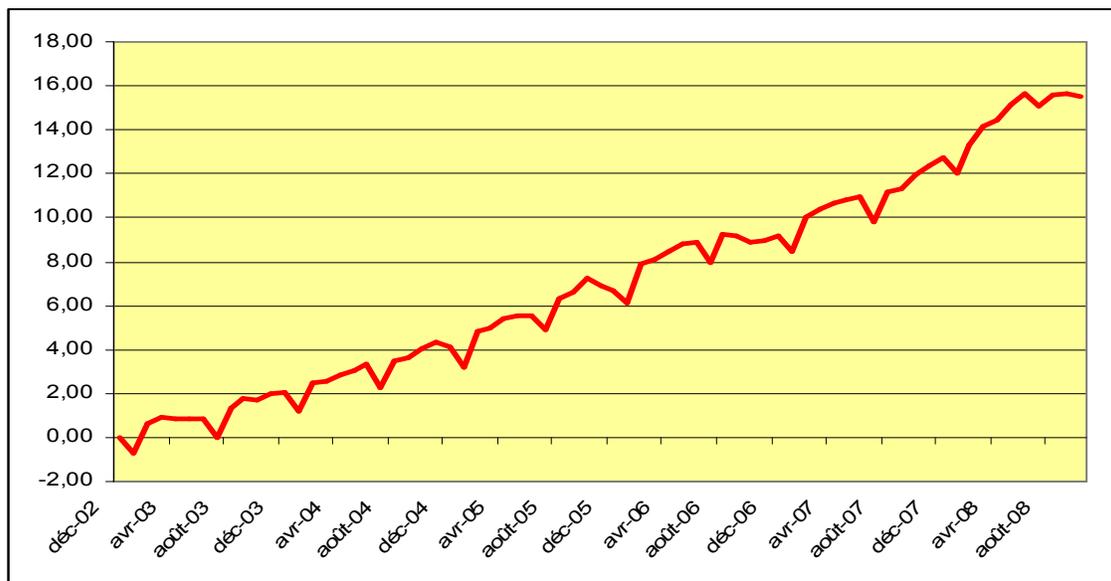
Compte tenu des indiscutables avantages des crédits d'impôt, en particulier dans le présent contexte, la Chambre de Commerce se demande même si le Gouvernement ne devrait pas pousser la logique à son terme, en instaurant dans l'immédiat un crédit d'impôt immobilier qui remplacerait les actuelles déductions pour intérêts débiteurs en relation avec l'habitation du contribuable. Un tel crédit d'impôt favoriserait avant tout les petits contribuables, qui présentent généralement une propension à consommer élevée, d'où un impact favorable sur la demande agrégée. En outre, cette mesure viendrait pallier le durcissement des conditions du crédit hypothécaire et soutiendrait l'activité dans un segment d'activité particulièrement intensif en emplois – ce qui permettrait de limiter la très forte décélération de l'emploi total escomptée pour 2009.

L'exposé des motifs du projet de loi n° 5924 indique qu'une analyse globale sera faite en matière de crédit d'impôt immobilier, en prenant en compte les mesures existantes à l'heure actuelle. Ce souci est extrêmement louable, car la cohérence du cadre incitatif est essentielle en la matière. Compte tenu du contexte économique pour le moins inhabituel, il serait cependant souhaitable qu'avant même les résultats de ce processus d'analyse, un premier crédit d'impôt soit mis en place à titre transitoire et pour une période clairement délimitée dans le temps.

Une telle mesure viendrait renforcer les mesures annoncées lors du dépôt du projet de budget 2009, qui concernent la déduction de la TVA sur le logement, le plafond déductible au titre de l'assurance solde restant dû et enfin l'exclusion des intérêts payés par les caisses d'épargne-logement du champ d'application de la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière.

Les barèmes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques vont faire l'objet d'une augmentation linéaire de 9% dès le 1^{er} janvier 2009, alors qu'ils avaient déjà été adaptés à concurrence de 6% en janvier 2008. En l'espace de 2 ans, les barèmes auront dès lors été réajustés à raison de quelque 15,5%, ce qui compense l'évolution de l'inflation enregistrée depuis la réforme de 2002 de l'impôt sur le revenu. La hausse cumulée de l'indice des prix à la consommation national s'est en effet précisément établie à 15,5% en octobre 2008 par rapport à décembre 2002, selon les données du Statec. D'un point de vue purement mathématique, l'ajustement des barèmes à raison de 9% semble donc justifié. Cependant, le point de départ du calcul est 2002, dans la foulée immédiate de deux importants allègements de l'impôt sur les traitements et salaires (2001 et 2002). Par ailleurs, diverses mesures bénéficiant aux contribuables ont été mises en œuvre depuis 2002, dont l'instauration précitée des crédits d'impôt ainsi que le bonus pour enfants (dans le cadre du projet de budget 2008). Un ajustement du barème inférieur à 9% était donc envisageable à l'aune de ces antécédents.

Graphique 16: Hausse cumulée de l'inflation (IPCN) de décembre 2002 à octobre 2008 (en %)



Source : Statec.

Cependant, le relèvement des barèmes à raison de 9% prend tout son sens dans l'actuel contexte économique. En dépit d'importants effets de déperdition occasionnés par les fuites à l'importation et par l'épargne accrue, le relèvement des barèmes induirait un effet positif sur l'activité économique, dont il convient cependant de ne pas exagérer l'ampleur. Le Statec a procédé l'an dernier²² à une évaluation des retombées en termes de croissance économique de trois types de mesures, à savoir le bonus pour enfants à charge, l'accord salarial dans la fonction publique et, précisément, l'ajustement de 6% des barèmes de l'impôt sur les traitements et salaires. Le coût *ex ante* (c'est-à-dire avant prise en compte de l'impact économique) de ces mesures pour l'Etat s'est selon le Statec monté à 0,8% du PIB en 2008. L'incidence de cette impulsion budgétaire sur la croissance se limiterait à 0,2% l'année courante et à 0,3% l'année suivante. L'impact sur le PIB de l'ajustement des barèmes à raison de 9% en 2009 devrait induire un impact du même ordre de grandeur (0,2 à 0,3% de croissance supplémentaire), puisque ce rehaussement de 9% va coûter à l'Etat 0,86% du PIB.

L'actuel contexte macro-économique, lourd d'incertitudes, pourrait cependant inciter les consommateurs à accroître leur épargne de précaution en l'absence de mesures additionnels renforçant la confiance des agents économiques.

Il pourrait par exemple s'agir d'une relance sélective des investissements publics, comme expliqué *supra*. Cette relance sélective serait financée par une réduction simultanée des dépenses courantes. La Chambre de Commerce tient à rappeler une fois de plus que des investissements publics bien ciblés renforcent le potentiel de croissance à moyen terme de l'économie, cet effet structurellement positif s'ajoutant à une incidence favorable sur la demande agrégée à court terme – du moins si les projets

²² Voir la note de conjoncture n°2-2007 du Statec ; simulations effectuées avec le modèle Modux.

d'investissement sont sélectionnés de manière appropriée. Selon le professeur Lionel Fontagné, un glissement des dépenses courantes vers les dépenses d'investissement à raison de 5% du budget total induit une hausse de 0,5% par an du taux de croissance potentiel (c'est-à-dire de long terme) de l'économie luxembourgeoise. Par ailleurs, des investissements publics élevés auraient des retombées directes sur les entreprises luxembourgeoises, l'apport des dépenses courantes étant beaucoup plus ténu en termes de relance économique du fait, notamment, des effets de fuite à l'étranger et de la forte propension à épargner en période de crise.

Le projet de loi n°5924 renferme divers autres aspects, qui sont passés en revue ci-dessous :

- Non déduction de la taxe automobile sur les véhicules automoteurs : si elle comprend les préoccupations environnementales du Gouvernement, la Chambre de Commerce invite à la plus grande prudence dans le présent contexte économique, le secteur automobile étant d'ailleurs l'un des plus frappés par la crise. Or le secteur de l'équipement automobile et la sidérurgie occupent une place essentielle au cœur du tissu économique luxembourgeois.
- Renforcement de la philanthropie et du mécénat : la Chambre de Commerce soutient ces mesures, qui sont essentielles du point de vue de la lutte contre la pauvreté. Elles contribueront par ailleurs à soutenir les activités culturelles, le tout avec un certain effet de levier puisque seront canalisés vers la culture des fonds d'origine privée qui excéderont le coût budgétaire pour l'Etat des mesures visées.
- Adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des collectivités : la Chambre de Commerce se félicite du fait que le taux minimal de 20% (au lieu de 21% pour le taux commun) sera d'application jusqu'à un revenu imposable de 15 000 euros, au lieu de 10 000 précédemment.
- Exemption du forfait d'éducation de l'impôt sur le revenu : même si l'impact budgétaire de cette mesure ne sera pas considérable, la Chambre de Commerce regrette l'instauration d'une mesure qui s'écarte de ses recommandations, formulées dans le cadre de l'élaboration du budget 2008. La Chambre avait alors plaidé en faveur d'une extrême circonspection en la matière. Le forfait d'éducation, qui constitue une spécificité luxembourgeoise, présente un coût budgétaire élevé (76 millions d'euros selon le compte provisoire de 2007), alors que cette mesure contrevient aux objectifs de Lisbonne – en particulier la nécessité de relever le taux de participation des femmes au marché du travail.

Pour les autres aspects concernant les mesures fiscales qui sont reprises dans le projet de loi n°5924, la Chambre de Commerce renvoie à son avis y afférent.

4.2.2.4. Le solde de l'Administration centrale

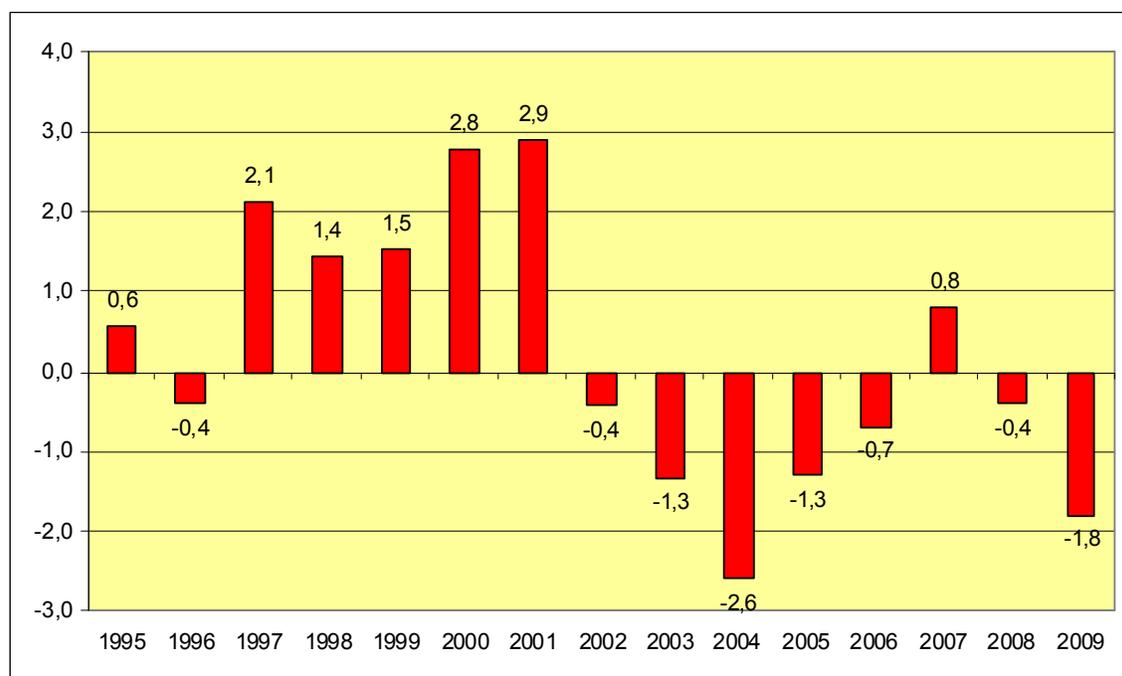
Du fait de la conjonction d'une progression soutenue des dépenses et de la stagnation escomptée des recettes, l'Administration centrale accuserait un besoin de financement élevé en 2009, qui s'établirait à 1,8% du PIB. Il s'agirait là du moins bon résultat au cours de la période 1995-2009, 2004 mise à part, alors que l'Administration centrale

présentait toujours un excédent de 0,8% du PIB en 2007. En d'autres termes, le solde de l'Administration centrale accuserait une détérioration de 2,6% du PIB en l'espace de deux années seulement.

Le déficit de 1,8% escompté par les autorités pour 2009 pourrait en outre être sous-estimé, car ces dernières partent de l'hypothèse d'une croissance du PIB de 3% en 2009. Si la croissance économique s'établissait en définitive à 1%, le solde de l'Administration centrale subirait toutes autres choses égales par ailleurs une détérioration de l'ordre de 0,8% du PIB²³. L'Administration centrale accuserait alors un déficit record, égal à 2,6% du PIB et tout aussi élevé qu'en 2004.

Graphique 17 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale

En % du PIB.



Source : Statec.

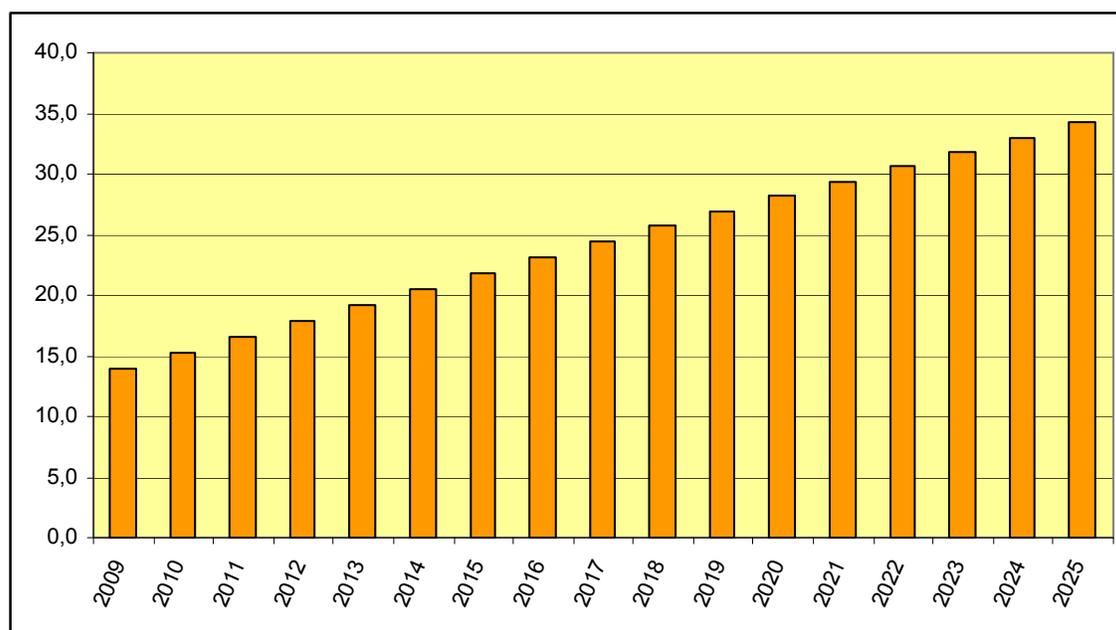
Ces résultats mitigés mettent en exergue la fragilité des finances publiques luxembourgeoises. Si les administrations publiques considérées dans leur ensemble présentent un excédent, ce dernier est attribuable à la sécurité sociale et en particulier au régime de pension. Or les excédents de la sécurité sociale vont laisser la place à des déficits à moyen terme, du moins en l'absence de réformes structurelles dans ce domaine.

²³ En partant de l'hypothèse d'une semi-élasticité des soldes au PIB égale à 0,4, soit le chiffre le plus communément adopté pour le Luxembourg.

Les soldes de l'Administration centrale sont en outre les plus déterminants pour l'évolution de la dette publique. Les surplus de la sécurité sociale servant pour l'essentiel à alimenter les réserves, en premier lieu la réserve de compensation du régime général de pension, ils ne peuvent être canalisés vers une diminution de la dette publique. Par ailleurs, les soldes budgétaires des communes sont généralement d'ampleur réduite. Le maintien durable de déficits de l'Administration centrale de l'ordre de 2% du PIB donnerait lieu à un sensible accroissement de la dette publique dans ce contexte, comme l'indique le graphique ci-dessous. La dette publique pourrait dépasser le cap des 20% du PIB vers la fin de la prochaine législature, toutes autres choses demeurant égales par ailleurs. De tels résultats réduiraient singulièrement la marge de manœuvre budgétaire dont bénéficie traditionnellement le Luxembourg, avec à la clef une faculté de réaction largement réduite en cas de survenance de chocs économiques. De surcroît, une situation de ce type pénaliserait des finances publiques déjà obérées par le coût futur du vieillissement de la population.

Le chiffre précité de 20% n'englobe en effet pas la dette cachée liée au régime général des pensions, qui fait l'objet du chapitre suivant.

Graphique 18 : Evolution de la dette publique en % du PIB en cas de déficit de l'Administration centrale de 2% du PIB



Source : Statec, 10^{ème} actualisation du Programme de Stabilité et calculs Chambre de Commerce.

Note : fait sur la base d'un taux implicite de la dette de 3% seulement et d'une croissance nominale du PIB de 5% l'an, en supposant par ailleurs que l'apport de la sécurité sociale et des communes à la dette sera nul.

4.3. La sécurité sociale

La sécurité sociale est le troisième sous-secteur des administrations publiques. Elle revêt une importance considérable. Ainsi, les transferts à la sécurité sociale prévus pour l'année 2009 représentent à eux seuls près de 34% du budget de l'Etat central. Du fait de cette imbrication étroite, les budgets des deux sous-secteurs en question ne peuvent être considérés isolément l'un de l'autre. Comme l'atteste le compte SEC 95 de la sécurité sociale, qui est synthétisé au tableau suivant, le budget total de la sécurité sociale dépasse de loin les transferts en provenance de l'Etat central.

En 2009, les dépenses des administrations de sécurité sociale se monteraient selon le projet de budget 2009 à 6 724 millions d'euros et afficheraient dès lors une hausse de 4,7% par rapport à 2008. Ce taux apparemment modéré reflète notamment l'impact de l'introduction du statut unique, qui se traduit mécaniquement par une sensible diminution des prestations en espèces pour cause de maladie²⁴. Les recettes atteindraient pour leur part 7 795 millions d'euros, ce qui impliquerait une progression de 5,6% par rapport à l'année précédente. Il en résulterait un excédent de 1071 millions d'euros en 2009, qui équivaldrait à quelque 2,7% du PIB.

Tableau 13 : Compte SEC 95 des administrations de la sécurité sociale

En millions d'euros.

	2006	2007	2008	2009
Dépenses totales	5 617,8	5 879,3	6 423,4	6 723,9
Recettes totales	6 216,2	6 755,3	7 381,2	7 795,0
Solde de la sécurité sociale	598,4	876,0	957,8	1 071,1

Source : projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009.

Un excédent de 2,7% du PIB constituerait l'un des soldes les plus favorables au cours de la période examinée. Un tel résultat ne doit cependant pas inciter à un optimisme excessif, pour au moins trois raisons.

En premier lieu, ce surplus de 2,7% paraît surestimé. Ce solde se comparerait aux importants surplus engrangés en 2000 et 2001 (2,7 et 3,1% du PIB, respectivement), dans un contexte pourtant bien différent. Pour rappel, les années 1999 à 2001 s'étaient en effet caractérisées par une progression de l'emploi supérieure à 5% l'an, avec à la clef des cotisations sociales extrêmement dynamiques. Il en serait tout autrement en 2008 et en 2009 de l'aveu même des auteurs du budget, qui escomptent une croissance de l'emploi de 3,7% en 2008 et 2,7% en 2009. Encore convient-il de noter que la progression de l'emploi escomptée par les autorités paraît assez optimiste dans le contexte actuel.

²⁴ A la faveur du statut unique, les ouvriers bénéficieront à partir de janvier 2009 du même mécanisme que les employés. Ainsi, leurs premières semaines de maladie seront prises en charge par l'entreprise, par le truchement de la « Lohnfortzahlung » ou prolongation du salaire. Avant le statut unique, les prestations correspondantes étaient supportées par la sécurité sociale. Le statut unique se traduira dès lors par une baisse simultanée des cotisations sociales et des dépenses.

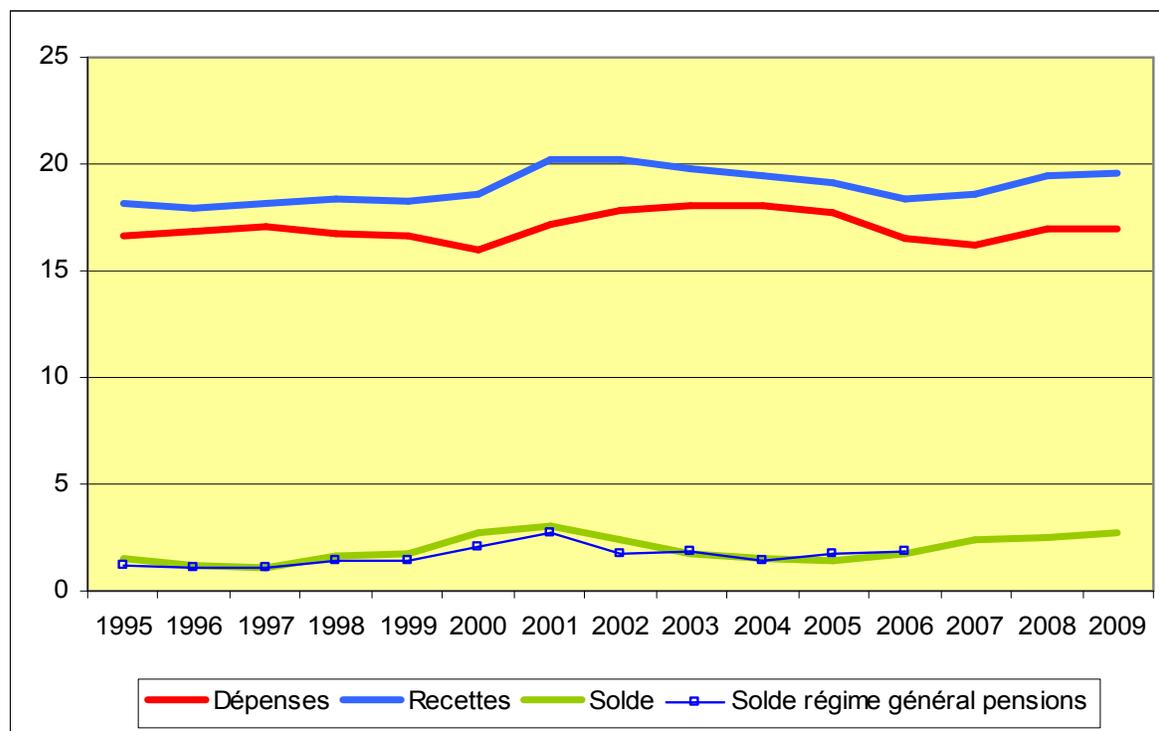
En deuxième lieu, comme l'indique le graphique ci-dessous, le surplus de la sécurité sociale est très largement tributaire du solde du seul régime général de pension. Or ce dernier doit l'essentiel de ses excédents au déphasage entre les cotisations payées par les frontaliers d'une part et les pensions qu'engrangent les non-résidents d'autre part. Alors que les non-résidents alimentent plus de 30% des cotisations de pension, ils ne bénéficient en effet que d'un peu plus de 18% des prestations du régime général selon l'IGSS. Un tel déséquilibre n'est évidemment qu'un phénomène transitoire voué à s'étioler au fil du temps, à moins que le nombre de frontaliers n'augmente continuellement et de façon exponentielle.

En d'autres termes, l'excédent du régime de pension est dans une large mesure virtuel, et il en est de même par ricochet des surplus de la sécurité sociale, qui laisseront même la place à des déficits à moyen terme. Cette situation met en évidence la nécessité de procéder dès que possible à des ajustements structurels dans le domaine des pensions et de lutter contre la forte hausse tendancielle des dépenses de santé.

Le problème de la soutenabilité à terme de la sécurité sociale est abordé plus avant dans la cinquième partie du présent avis, dans le cadre plus global de la soutenabilité des finances publiques.

Graphique 19 : Recettes, dépenses et soldes de la sécurité sociale

En pourcentages du PIB.



Sources : IGSS, Statec.

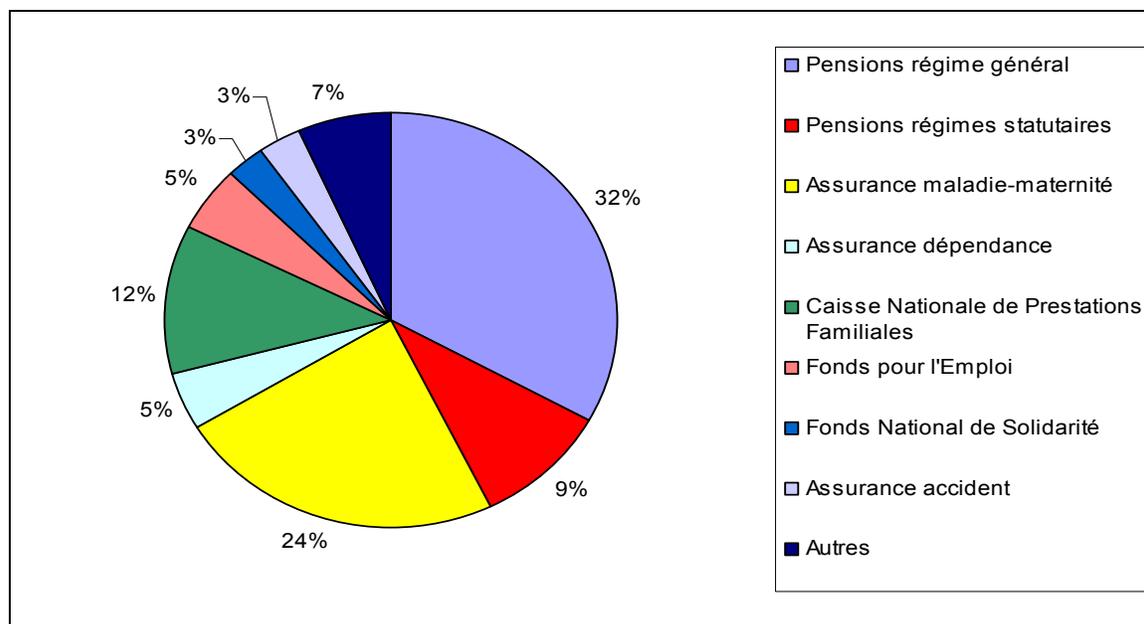
En troisième lieu, l'accroissement des surplus de la sécurité sociale escompté en 2008 et 2009 est le résultat d'une hausse vigoureuse des recettes et non d'une maîtrise des dépenses. Du fait de la décélération de la croissance du PIB, le ratio dépenses de la sécurité sociale sur PIB tendrait même à augmenter, passant de 16,2% du PIB en 2007 à 16,9% en 2009. Il convient de noter que la progression du ratio aurait été encore plus forte en l'absence de l'introduction du statut unique, qui a abouti à une diminution artificielle des dépenses.

En l'absence de ce facteur, le ratio des dépenses représenterait environ 17,4% du PIB en 2009, soit l'un des niveaux les plus élevés au cours de l'horizon d'observation. Une croissance économique plus faible encore que postulé dans le projet de budget induirait une hausse plus marquée encore du ratio, en raison de la forte rigidité à la baisse des dépenses de sécurité sociale. Cette dernière particularité accentue d'ailleurs la vulnérabilité de l'économie luxembourgeoise à tout ralentissement économique.

Une analyse précise des origines des progressions précitées n'est guère possible, en l'absence d'une classification suffisamment fine des dépenses de la sécurité sociale au sein du volume trois du budget. La classification par régime de ces dernières eût été particulièrement riche d'enseignements, surtout en ce qui concerne le suivi des dépenses de santé et des prestations familiales. Cette situation incite la Chambre de Commerce à recommander l'incorporation de ces données au projet de budget 2010.

Graphique 20 : Structure des dépenses de la sécurité sociale en 2006

En pourcentages des dépenses totales.



Source : IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale 2006.

Note : les prestations sociales excèdent les dépenses des administrations de sécurité sociale. A titre d'exemple, le Fonds pour l'emploi et le Fonds National de Solidarité relèvent de l'Administration centrale en SEC 95.

Le rapport annuel de l'IGSS permet de pallier cet inconvénient. Le rapport disponible à ce jour ne permet cependant de connaître que la ventilation par régime des prestations sociales de 2006. Les résultats apparaissent au graphique 20. Le graphique souligne l'importance déterminante des pensions, les deux régimes considérés représentant conjointement quelque 41% des prestations sociales totales en 2006. Ce résultat met une fois de plus en exergue l'importance cruciale de réformes visant à assurer la soutenabilité à terme des retraites. Les deux autres composantes déterminantes sont l'assurance maladie-maternité (24% du total) et la Caisse Nationale des Prestations Familiales (12%).

Le document budgétaire ne renferme pas plus d'informations sur le versant des recettes, la composition par type de revenu n'y apparaissant pas. Ces données ont cependant pu être collectées sur l'horizon 1995-2007 à partir des données extraites de la comptabilité nationale du Statec, comme l'atteste le graphique suivant :

Le graphique 21 met en évidence une moindre progression des recettes en 2009, ces dernières progressant tout de même à raison de 5,6% par rapport à 2008. Une telle estimation paraît assez volontariste de la part des autorités. Ainsi, le taux de croissance des recettes postulé pour 2009 est étonnamment élevé par rapport aux taux correspondants enregistrés en 1996 et 2004.

La progression des recettes s'était alors limitée à 3,8 et 4,9%, respectivement, alors que la croissance de l'emploi était au cours de ces deux années équivalente à celle qu'escomptent pour 2009 les auteurs du projet de budget. Pour rappel, cette dernière progression de l'emploi paraît en outre entachée d'un certain optimisme à l'aune, notamment, des projections de la Commission européenne (+1,8% en 2009 contre 2,7% dans le document budgétaire).

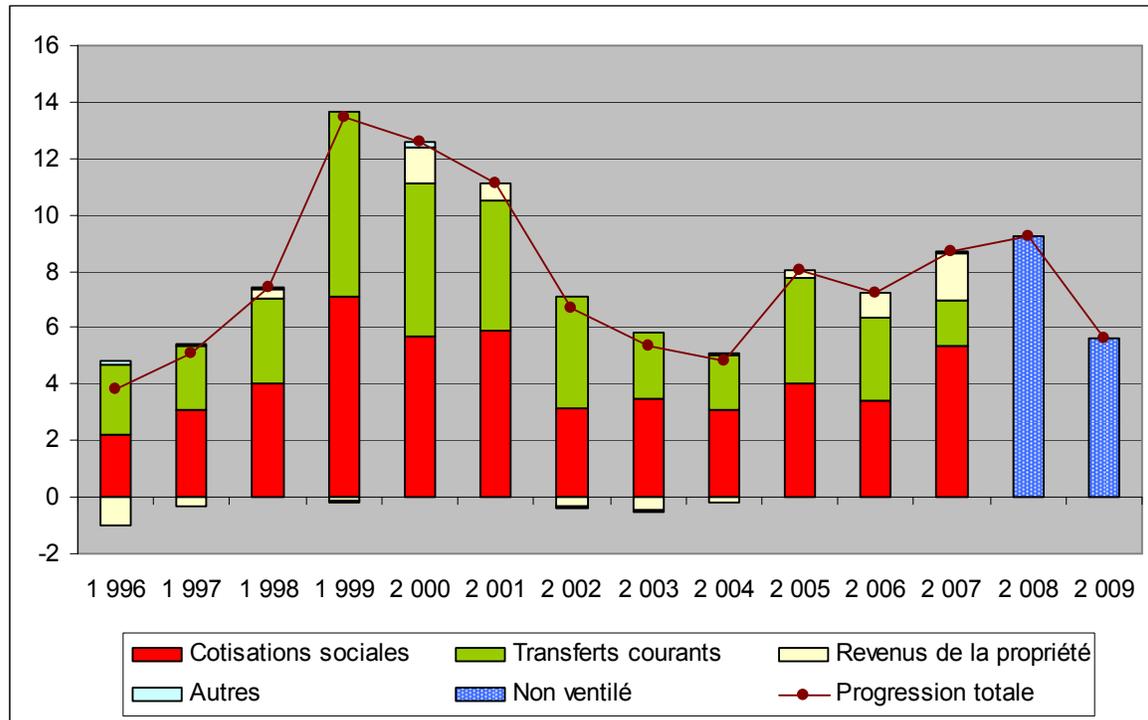
Enfin, le statut unique devrait se traduire par une diminution mécanique des recettes, car l'instauration de la « Lohnfortzahlung » pour les ouvriers va donner lieu à une diminution concomitante des cotisations d'assurance maladie en espèces des ouvriers. Au total, il semble probable que la décélération des recettes en 2009 soit en définitive bien plus accentuée que ne le laisse augurer le projet de budget. Il est vrai que la crise financière paraissait moins profonde lors de la phase de préparation du projet de budget qu'actuellement.

Plus généralement, le graphique met en évidence deux types de contributions à la croissance des recettes des administrations de sécurité sociale. Il s'agit en premier lieu des cotisations sociales à charge des employés et employeurs et d'autre part des transferts courants, ces derniers émanant quasi-intégralement de l'Etat central. Il convient de noter qu'une proportion d'environ 60% de ce transfert de l'Etat central est directement liée à l'évolution de la masse salariale, à l'instar des cotisations sociales versées par les employés et employeurs.

Ces 60% comprennent notamment les cotisations de l'Etat destinées au régime général de pension, à l'assurance maladie-maternité et aux prestations familiales. L'écrasante majorité des recettes de la sécurité sociale dépend dès lors de la masse salariale, ce qui explique d'ailleurs l'évolution relativement parallèle des deux principales composantes des recettes.

Graphique 21 : Composition de la croissance des recettes des administrations de sécurité sociale

En pourcentages.



Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009, Statec.

L'année 2007 constitue une exception à cet égard, qui s'explique par diverses mesures visant à diminuer les transferts de l'Etat central à la sécurité sociale. Ainsi, la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance a été gelée à un niveau de 140 millions d'euros à partir de 2007. En outre, diverses dépenses, liées aux « baby years » et au complément différentiel de pension²⁵, ont la même année été mises à charge de la sécurité sociale, alors qu'elles étaient antérieurement supportées par l'Etat central. Enfin, les prestations versées par la Caisse nationale de Prestations Familiales n'ont pas été indexées aux prix en 2007, en vertu d'une décision adoptée par le Comité de Coordination tripartite en avril 2006. Il en a résulté une diminution des transferts effectués par l'Etat central au titre de ces prestations.

Il convient de noter la faible contribution des revenus du patrimoine – pour l'essentiel le produit des placements de la réserve de compensation du régime général de pension – à la dynamique des recettes. Cette réserve représente pourtant plus de 20% du PIB. Une fois de plus, 2007 constitue cependant une exception à cet égard, les revenus de la propriété ayant alors induit une augmentation de revenus équivalente à 1,7% de

²⁵ Compléments octroyés aux personnes victimes d'actes illégaux de l'occupant.

l'ensemble des recettes de la sécurité sociale (à comparer à une croissance totale de ces recettes égale à 8,7% en 2007).

4.4. Les administrations locales

Si les administrations locales constituent le plus réduit des trois sous-secteurs des administrations publiques, leurs dépenses se montaient tout de même à 1.826 millions d'euros en 2007, ce qui équivaut à 5% du PIB. Elles jouent en outre un rôle crucial en matière d'investissements publics : c'est là que réside la principale force de frappe des communes. Toujours en 2007, les pouvoirs locaux représentaient en effet non moins de 43% des investissements publics totaux du Grand-Duché. Cette situation incite la Chambre de Commerce à recommander une action conjointe de l'Etat et des communes, visant à procéder de manière concertée à une relance sélective des investissements publics financée par de moindres dépenses courantes. Une telle forme de coordination revêt une importance particulière dans le présent contexte de crise.

Le tableau 14 met en évidence une amélioration de la situation financière des administrations locales en 2008. Cette évolution est le reflet d'une exceptionnelle progression des recettes, ces dernières s'étant accrues de quelque 11,4% par rapport à 2007. Cette situation s'explique par une forte augmentation du transfert effectué par le truchement du Fonds communal de dotation financière, dont le montant est notamment tributaire des recettes de TVA. Or ces recettes ont été extrêmement dynamiques au cours des neuf premiers mois de 2008.

L'amélioration du solde observée en 2008 n'est par contre nullement attribuable à un effort de maîtrise des dépenses, ces dernières étant appelées à progresser de 8,4% en 2008. La Chambre de Commerce fait par ailleurs observer que la forte augmentation des dépenses estimée pour 2008 fait suite à un accroissement plus soutenu encore en 2007 (+13,2%).

Tableau 14 : Dépenses, recettes et soldes des administrations locales

En millions d'euros.

	2006	2007	2008
Dépenses totales	1 612,5	1 825,9	1 979,0
dont formation de capital	453,8	580,4	--
Recettes totales	1 689,3	1 833,2	2 041,7
Solde des administrations locales	+76,8	+7,2	+62,8

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009, Statec (données de la comptabilité nationale, dont la formation de capital n'est disponible que jusque 2007).

L'incidence des administrations locales sur les soldes publics est nettement moins importante. Ainsi, leur surplus serait inférieur à 0,2% du PIB en 2008. Comme précédemment indiqué, le volume III du projet de budget ne permet pas d'appréhender la situation budgétaire des communes en 2009, car seules quatre communes ont

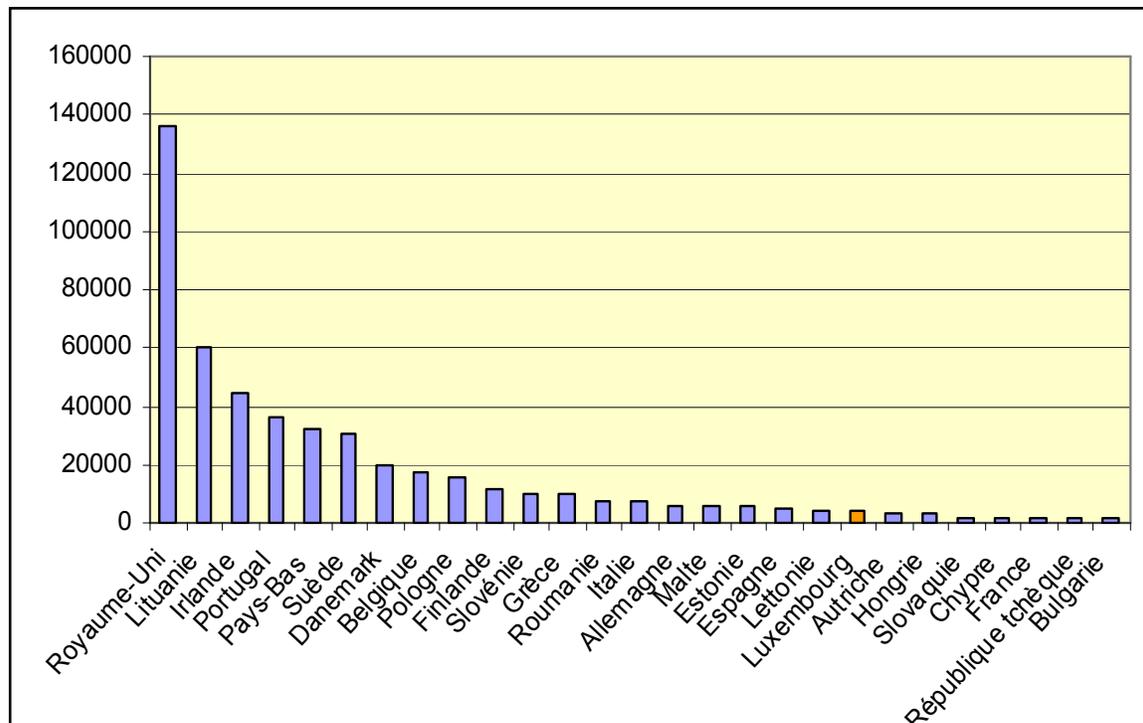
communiqué l'information requise pour compléter les tableaux. C'est d'ailleurs cette médiocre diffusion de l'information qui explique l'absence d'un tableau consolidé des administrations publiques dans le projet de loi.

Il conviendra de vérifier dès que possible s'il s'agit là d'un dérapage temporaire ou d'un phénomène de nature plus structurelle. La Chambre de Commerce tient en tout cas d'ores et déjà à mettre en exergue un instrument susceptible d'induire un ralentissement de la progression des dépenses, et ce par le biais d'économie d'échelle. Il s'agit de la fusion des communes, ou du moins d'autres formes de synergies entre les différents pouvoirs locaux. Pour rappel, la Belgique a procédé dès 1977 à une réforme radicale en la matière.

Comme l'indique le graphique 22, le Luxembourg se distingue au sein de l'Europe des 27 par un nombre moyen d'habitants par commune extrêmement réduit. La commune luxembourgeoise moyenne compte 4.200 habitants seulement²⁶, alors que le chiffre correspondant est de près de 18 000 dans l'ensemble de l'UE et de 8.300 dans les trois pays limitrophes (moyennes arithmétiques). Il est d'ailleurs symptomatique de constater que l'Irlande, dont la population totale atteint près de 4 millions de personnes, compte moins de communes que le Luxembourg.

Graphique 22 : population moyenne des communes dans les pays de l'Union européenne

Nombre d'habitants.



Source : Les communes en Europe : Etude comparative, Sénat français, 7 février 2008.

²⁶ Et seulement 3 200 sans Luxembourg et Esch-sur-Alzette.

4.5. L'ensemble des administrations publiques

Les administrations publiques sont simplement la résultante des sous-secteurs considérés dans les parties précédentes, à savoir l'Administration centrale, les pouvoirs locaux et enfin la sécurité sociale. Comme l'indique le tableau 15, à l'aune des montants absolus de recettes et dépenses, les administrations publiques sont dominées par l'Administration centrale, suivie de la sécurité sociale. Cette hiérarchie est cependant totalement inversée lorsqu'il s'agit des soldes budgétaires : en 2008, l'excédent de 854 millions d'euros engrangé par les administrations publiques s'explique par le surplus plus élevé encore de la sécurité sociale et par un solde positif, de moindre ampleur cependant, des communes. L'Administration centrale est pour sa part largement déficitaire, et son déficit s'alourdirait encore en 2009. La Chambre de Commerce a déjà mentionné *supra* les dangers inhérents à cette dépendance vis-à-vis des excédents de la sécurité sociale, ces derniers étant dans une large mesure virtuels.

Tableau 15 : Des trois sous-secteurs aux administrations publiques

En millions d'euros.

	2006	2007	2008	2009
Dépenses				
Administration centrale	9 455,0	9 727,2	10 829,3	11 522,5
Administrations locales	1 612,5	1 825,9	1 979,0	--
Sécurité sociale	5 617,8	5 879,3	6 423,4	6 723,9
Somme des trois entités	16 685,3	17 432,4	19 231,7	--
Administrations publiques consolidées	13 101,1	13 714,7	--	--
Recettes				
Administration centrale	9 212,5	10 015,1	10 663,0	10 818,4
Administrations locales	1 689,3	1 833,2	2 041,7	--
Sécurité sociale	6 216,2	6 755,3	7 381,2	7 795,0
Somme des trois entités	17 118,0	18 603,6	20 085,9	--
Administrations publiques consolidées	13 533,9	14 885,8	--	--
Soldes				
Administration centrale	-242,4	+287,8	-166,3	-704,2
Administrations locales	+76,8	+7,2	+62,8	--
Sécurité sociale	+598,4	+876,0	+957,8	1 071,1
Administrations publiques consolidées	+432,8	+1 171,1	+854,3	--

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009.

Un autre enseignement du tableau est que la somme des dépenses ou des recettes des trois sous-entités précitées est largement supérieure aux grandeurs correspondantes relatives aux administrations publiques. Ainsi, en 2007, les dépenses totales des administrations publiques consolidées s'élevaient à 13.714 millions d'euros, au lieu de 17.432 millions pour la somme des trois sous-secteurs. L'explication de cette anomalie apparente réside dans les importants transferts internes aux administrations publiques, en premier lieu les transferts de l'Etat central à la sécurité sociale et aux communes (essentiellement par le truchement du Fonds Communal de Dotation Financière).

Ces transferts internes font en quelque sorte l'objet d'un « clearing » et ne sont par conséquent pas pris en compte dans le compte consolidé des administrations publiques.

Il convient de remarquer que le total des recettes et des dépenses des administrations publiques n'est pas connu pour 2008 et 2009 : en raison des transferts internes mentionnés ci-dessus, ces recettes et dépenses ne peuvent être calculées par simple sommation des tableaux relatifs à la sécurité sociale, aux communes et à l'Administration centrale, repris tous trois dans le volume III du projet de budget.

Or ce dernier volume ne renferme aucun tableau relatif aux administrations publiques consolidées, ce qui constitue une faiblesse majeure du projet de budget. Cette situation est due aux communes, seules quatre d'entre elles ayant marqué leur accord pour fournir au Ministère de l'Intérieur des prévisions chiffrées pour l'exercice 2009. La Chambre de Commerce tient au passage à rendre hommage à la célérité des quatre communes concernées (Luxembourg, Esch-sur-Alzette, Mamer et Redange).

L'intérêt du volume III est justement qu'il permet de resituer le budget de l'Etat central dans le contexte global du compte des administrations publiques, qui constitue la référence absolue lorsqu'il s'agit d'apprécier le respect par le Luxembourg des dispositions du Pacte européen de Stabilité et de Croissance.

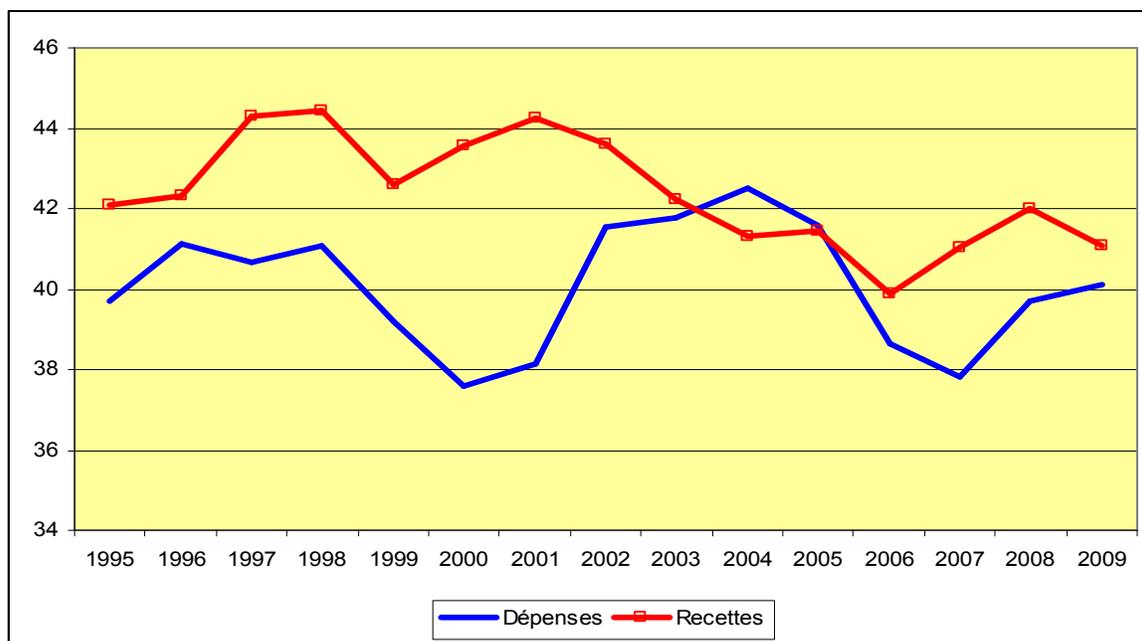
La Chambre de Commerce recommande dès lors avec insistance l'intégration au volume III du projet de budget 2010 d'un tableau consolidé des administrations publiques. Cette intégration ne devrait pas poser de problèmes insurmontables. La 10^{ème} actualisation du Programme de Stabilité, présentée peu de temps après le dépôt du projet de budget, renferme d'ailleurs des données chiffrées sur les comptes des administrations publiques en 2009. Les chiffres correspondants sont d'ailleurs commentés dans les lignes qui suivent.

Le graphique 23 confronte les recettes et les dépenses, toutes deux exprimées en pourcentages du PIB. Il apparaît tout d'abord que les recettes sont habituellement supérieures aux dépenses, ce qui signale une position tendancielle excédentaire des administrations publiques luxembourgeoises. Seules les années 2004 et – dans une moindre mesure – 2005 se distinguent à cet égard.

La Chambre de Commerce tient cependant à rappeler que cette situation excédentaire est le reflet des importants surplus de la sécurité sociale, qui devraient s'estomper graduellement dans le futur. Il en est d'ailleurs de même des recettes émanant du « Tanktourismus » et de la TVA liée au commerce électronique. Enfin, les données du graphique qui se rapportent à 2008 et 2009 n'intègrent que partiellement l'impact probable de la crise financière sur les finances publiques.

Graphique 23 : Evolution des recettes et des dépenses des administrations publiques.

En pourcentages du PIB.



Source : Statec, 10^{ème} actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg.

En ce qui concerne les niveaux respectifs des recettes et des dépenses, il convient de noter qu'un certain déclin du ratio des recettes s'est manifesté de 1997 à 2006. Cette évolution s'est certes inversée en 2007, mais une nouvelle dégradation devrait survenir en 2009, du fait notamment de l'incidence de la crise financière sur le produit de la taxe d'abonnement et sur les impôts directs à charge des sociétés. S'y ajoutera l'incidence des importants allègements fiscaux présentés lors du dépôt du projet de budget 2009.

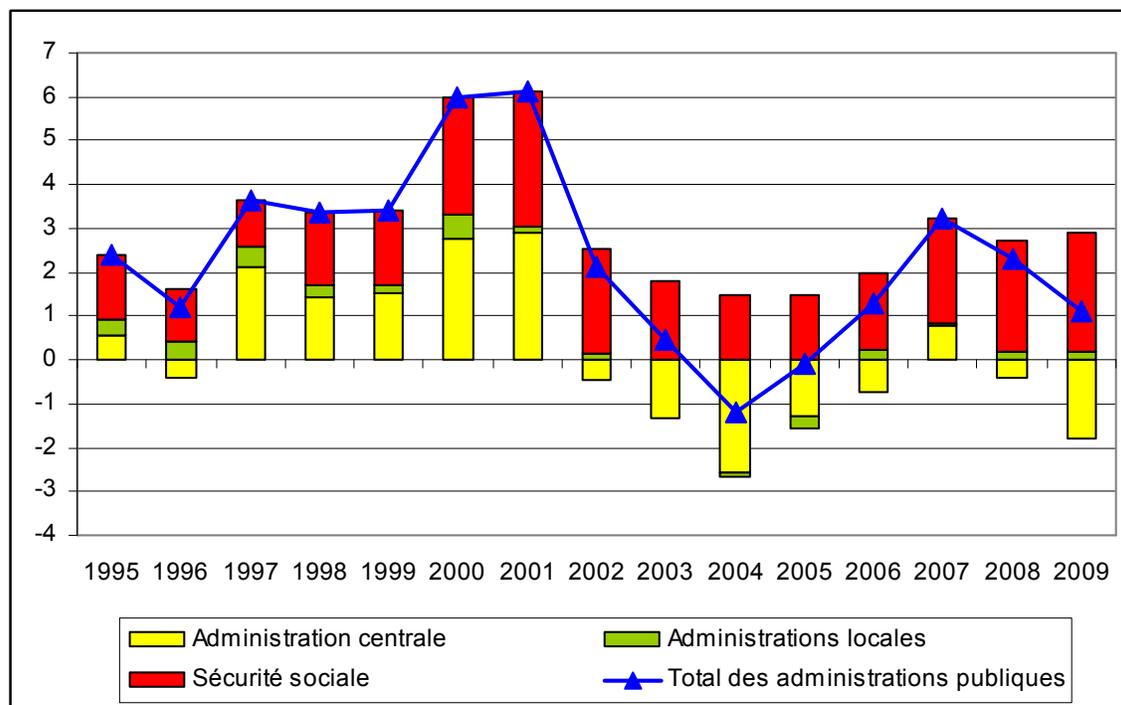
Après une forte réduction de 2004 à 2007, le ratio des dépenses au PIB augmenterait à nouveau sensiblement en 2008 et en 2009. Cette évolution contrastée met une fois de plus en évidence la relative rigidité des dépenses publiques. Lors des phases conjoncturelles ascendantes, le ratio des dépenses tend certes à décliner, mais uniquement parce que le PIB progresse à vive allure. Cet effet de « dilution des dépenses » s'inverse évidemment totalement en période de crise.

La rigidité des dépenses se traduit alors par une progression marquée et automatique du ratio de dépenses. Cette ascension mécanique des ratios de dépenses en période de crise constitue un risque majeur pour l'économie luxembourgeoise. Comme elle ne s'accompagne bien évidemment pas d'une évolution parallèle des ratios de recettes, cette ascension réduit la marge de manœuvre des autorités au moment précis où une plus grande « liberté de mouvement » serait requise.

Cet état de fait incite la Chambre de Commerce à recommander l'élaboration d'un inventaire des sources de rigidité des dépenses, qui devrait bien entendu ouvrir la voie à des actions concrètes dans ce domaine.

Graphique 24 : Soldes des administrations publiques et de leurs sous-secteurs.

En pourcentages du PIB.



Source : Statec, 10^{ème} actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg.

La conjonction de la rigidité des dépenses et de la crise devrait donner lieu à une nette diminution des excédents des administrations publiques, qui passeraient de 3,2% du PIB en 2007 à 1,1% en 2009. Encore convient-il de mentionner que ces prévisions des autorités sont conditionnelles à un taux de croissance du PIB de 3% en 2009. En outre, ce surplus de 1,1% repose en partie sur une amélioration du solde de la sécurité sociale (2,7% du PIB en 2009 contre 2,4% en 2007), lequel ne manque pas de surprendre dans un contexte économique difficile, caractérisé notamment par un ralentissement prévisible de la croissance de l'emploi. Il devrait en résulter un moindre dynamisme des cotisations sociales, alors que les prestations sociales continueront pour leur part à augmenter à vive allure du fait, notamment, de l'ajustement des pensions au niveau de vie en 2009.

Le graphique 24 met d'ailleurs en exergue la dégradation subite des finances publiques lors de la précédente phase de décélération économique, de 2001 à 2004. Le solde des administrations publiques avait alors connu une dégradation de l'ordre de 7 points de PIB. Or l'actuelle phase de ralentissement économique pourrait en définitive s'avérer plus marquée encore que le retournement conjoncturel du début des années 2000.

5. Les défis et opportunités résultant de la crise économique et financière : les recommandations de la Chambre de Commerce.

La situation causée par la crise financière constitue un formidable défi à relever par notre pays. C'est dans cet esprit que la Chambre de Commerce a souhaité placer son analyse du projet de budget 2009 dans le contexte de la crise actuelle et faire des propositions concrètes en vue de relever les défis qui se posent à présent et à terme à l'économie luxembourgeoise et à ses acteurs.

La Chambre de Commerce tient à rappeler qu'elle félicite le Gouvernement pour son action déterminée face à la crise non anticipée des systèmes financier et monétaire : rapidité d'intervention, moyens incisifs mis en œuvre et proportionnels à la hauteur des enjeux, professionnalisme et engagement sans compter de la part du Gouvernement, pour agir en faveur de grandes banques de la place et au niveau international.

Elle tient également à souligner que la situation actuelle est difficile pour de nombreuses entreprises et les agents économiques en général, mais que la situation de départ de notre économie est forte ; la plupart de nos entreprises sont performantes, l'économie luxembourgeoise est beaucoup plus importante que celle qui résulterait de la présence des seuls facteurs de production nationaux (rôle des étrangers résidents ou des frontaliers, importance des capitaux investis par les étrangers), les investissements publics sont relativement élevés et de grands programmes en matière d'infrastructures sont engagés. La collectivité luxembourgeoise aborde donc cette crise avec certains atouts.

Une autre force de l'économie luxembourgeoise est la capacité de dialogue social – à l'intérieur des entreprises avec le personnel et ses représentants et au niveau tripartite avec l'Etat. La Chambre de Commerce signale qu'elle est attachée au modèle social luxembourgeois, qui revêt toute son importance en période de crise. Il importe que la tripartite agisse au plus vite dans un contexte marqué par de profondes incertitudes.

La Chambre de Commerce fait siennes les propositions faites par l'UEL au Gouvernement lors de la réunion du 5 novembre 2008 et qui préconisent un plan d'actions, comportant 8 points susceptibles d'améliorer la résistance du Luxembourg à la crise tout en garantissant le maintien à un niveau élevé du taux de croissance potentiel de l'économie, qui importe énormément pour notre modèle social.

5.1. Une communication empreinte de transparence et de pragmatisme.

Cette action vise les décideurs, gouvernants, chefs d'entreprises, leaders syndicaux, qui doivent élaborer une stratégie de communication axée sur la transparence, le tout dans le cadre d'un véritable contrat de confiance avec les citoyens et afin de renforcer leur confiance. Cette transparence doit aller de pair avec un véritable souci d'explication raisonnée des évolutions à l'œuvre.

S'il est vrai que les décideurs ont été confrontés les premiers aux effets de la crise et ont été frappés par le caractère imprévu et violent de celle-ci, leur attitude doit être celle d'un leadership raisonné. Il convient d'évaluer sans cesse la situation, d'anticiper les décisions et de décrire le plus rationnellement possible tant l'évolution de la situation que les remèdes adoptés. Seul un tel comportement permettra d'endiguer les éventuels comportements irrationnels. Une communication biaisée est à double tranchant dans le contexte actuel. En distendant la relation de confiance entre les citoyens et les décideurs, elle favorise en effet la diffusion de rumeurs infondées et, partant, de comportements irrationnels qui n'ont absolument pas lieu d'être au Luxembourg. Un consensus minimal entre les décideurs importe également dans les présentes circonstances.

Il est crucial de rétablir la confiance des agents économiques, afin de favoriser la consommation (retombées pour les activités commerciales) et l'investissement (modernisation de l'appareil productif et soutien à la demande de biens d'équipement).

5.2. La restauration du crédit aux entreprises, aux particuliers et de l'assurance crédit.

Les économies modernes fonctionnent grâce à la disponibilité du crédit. Or, la crise du système financier a freiné brutalement toutes les formes de crédit : crédit entre banques pour leur refinancement, crédit aux entreprises, assurance-crédit (Dueroire) et crédit à la consommation ou crédit immobilier.

La Chambre de Commerce salue l'extension par le Gouvernement de la marge de manœuvre de l'assurance-crédit. Les exportations constituent une part essentielle de la demande adressée au Luxembourg. Dans ce contexte et compte tenu des difficultés extrêmes rencontrées par divers pays étrangers (Islande, Hongrie, Ukraine, ...), un institut comme l'Office du Dueroire revêt une importance cruciale. Il importe de veiller à ce que l'Office bénéficie à tout moment des moyens nécessaires et ne soit pas contraint de répercuter les risques accrus sur les primes supportées par les entreprises exportatrices.

En revanche, la préservation de l'accès au crédit constitue toujours un problème de taille et est devenue la priorité absolue des agents économiques. L'absence ou le rationnement de cet oxygène que constitue le crédit a pour corollaire une réduction abrupte de la demande à tous les niveaux.

Rétablir le crédit, c'est également rétablir la confiance et il s'agit là d'une condition nécessaire – mais non suffisante – au redémarrage de l'économie luxembourgeoise.

Les mesures suivantes s'imposent afin de rétablir l'accès des ménages et des entreprises au crédit :

- rétablissement du crédit aux entreprises, afin d'amener ces dernières à passer d'une optique cash à une optique centrée sur les coûts et activités ;

- s'assurer de l'application effective des accords européens visant à soutenir la solvabilité et la liquidité des intermédiaires financiers ;
- veiller à la mise en œuvre effective du renforcement des interventions de la BEI en faveur des petites et moyennes entreprises ;
- au niveau national, faciliter l'accès au crédit bancaire tant que le rationnement du crédit perdure, notamment en développant les activités de la SNCI.

5.3. L'indispensable rétablissement de la compétitivité.

La situation actuelle nécessite des décisions rapides, afin de rétablir d'urgence la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

Selon le récent bilan 2008 de l'Observatoire de la Compétitivité, le Luxembourg occupe une position relativement médiocre en termes de compétitivité globale. Le Grand-Duché a subi en 2007 une détérioration marquée par rapport à l'année précédente, puisqu'il perd trois places. Cette situation dommageable reflète principalement les mauvaises performances du Luxembourg en matière d'emploi (17ième), de fonctionnement des marchés (18ième), d'entrepreneuriat (18ième) et d'environnement (20ième). L'un des indicateurs relatifs à l'emploi, à savoir le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans, a continué à se détériorer en 2007, alors qu'il est déjà très nettement inférieur à la moyenne européenne.

L'Observatoire de la Compétitivité met en exergue un autre facteur également souligné sans relâche par la Chambre de Commerce, à savoir le différentiel d'inflation entre le Luxembourg et ses principaux partenaires commerciaux. Dans un avis spécial annexé au bilan 2008 de l'Observatoire de la Compétitivité, le professeur Lionel Fontagné constate que la compétitivité-coût et la compétitivité-prix se sont toutes deux détériorées au Luxembourg en 2007, alors que la tendance était déjà défavorable sur la période 1995-2006.

La Chambre de Commerce rappelle également l'importance de la pérennité financière de la sécurité sociale. Une sécurité sociale dont la soutenabilité à terme est compromise constitue une menace de poids pour la stabilité du cadre fiscal et réglementaire, qui constitue un facteur de compétitivité décisif. Le financement à long terme de la sécurité sociale pourrait notamment être favorisé par la mise en œuvre d'une politique visant à encourager les travailleurs à opter pour un âge de départ à la retraite plus tardif. Des mesures de ce type et une politique budgétaire prudente permettraient de tuer dans l'œuf l'augmentation simultanée de deux passifs, à savoir la dette publique *stricto sensu*, qui est passée de 7% du PIB en 2007 à 14% en 2008, et la « dette cachée » de la sécurité sociale, qui augmentera sensiblement en cas de ralentissement durable de l'activité économique. Une augmentation simultanée des deux dettes constitue une grave menace pour l'économie luxembourgeoise. Si on n'y prend garde, elle limitera la marge de manœuvre dont dispose l'Etat pour faire face à d'éventuels chocs économiques dans le futur. Il en résulterait une pression fiscale instable et peu prévisible qui heurterait les plans d'investissement des entreprises de même que la consommation et les achats immobiliers des ménages.

Cette évaluation de la compétitivité amène la Chambre de Commerce à recommander les mesures suivantes :

- adaptation de l'indexation des revenus. Il importe d'éviter de pénaliser les entreprises au moment précis où leur rentabilité est en péril. Le retour en 2010 vers le système d'indexation des salaires, tel qu'il était en place avant les discussions menées au sein du Comité de coordination tripartite de 2006 ne peut-être assumé par l'économie dans son ensemble et compromettrait par ailleurs tout effort de diversification de celle-ci. Le système de modulation en place doit partant être prorogé sous une forme ou une autre au-delà de 2009. Cette modulation se justifie par ailleurs par les modifications que le Gouvernement entend apporter à la législation fiscale au bénéfice des personnes physiques et notamment des couches de la population à faible revenu.
- mise en place d'un « monitoring » régulier de l'évolution des coûts salariaux par rapport à nos principaux partenaires commerciaux ;
- application aussi rapide que possible du plan d'action en faveur des PME ;
- promouvoir, fiscalement le cas échéant, l'octroi d'une partie variable du traitement qui dépendrait de l'évolution des bénéfices des entreprises. Un tel aménagement du mode de rémunération permettrait d'amortir l'impact sur les entreprises et sur l'emploi des cycles économiques et de mieux motiver le personnel ;
- une réforme en profondeur des procédures d'autorisation et d'implantation de nouvelles entreprises et une accélération de l'initiative de simplification administrative s'imposent particulièrement dans le contexte actuel. Il conviendrait que l'Administration s'en tienne à des délais fixes en la matière. Elle devrait se prononcer quant au caractère complet du dossier dans un délai maximal d'un mois, qui serait suivi d'une instruction de trois mois au maximum. Après expiration de ce délai, le dossier serait considéré comme accepté selon le principe « le silence vaut accord ». Il conviendrait également de mettre en place un guichet administratif unique, afin de contribuer à débloquer les dossiers en attente.

5.4. Une relance sélective des investissements publics.

Le Luxembourg est l'un des pays européens où l'investissement des administrations publiques est le plus important, ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Selon les auteurs du projet de budget 2009, les investissements publics atteindraient 4,5% du PIB en 2009, soit davantage encore qu'en 2008 (4,3%) ou 2007 (3,7% du PIB).

Il importe, dans le contexte actuel, de mettre ce programme d'investissement en œuvre. Des investissements publics bien ciblés renforcent le potentiel de croissance à moyen terme. Selon le professeur Lionel Fontagné, un glissement des dépenses courantes vers les dépenses d'investissement à raison de 5% du budget total induit une hausse de 0,5% par an du taux de croissance potentiel, c'est-à-dire à long terme, de l'économie luxembourgeoise. Par ailleurs, des investissements publics élevés auraient des

retombées directes sur les entreprises luxembourgeoises, l'apport des dépenses courantes étant beaucoup plus ténue en termes de relance économique du fait, notamment, des effets de fuite à l'étranger et de la forte propension à épargner en période de crise.

Fort de ce constat, la Chambre de Commerce se permet de formuler les recommandations suivantes :

- favoriser les investissements publics dans des infrastructures publiques efficaces (transport, zones d'activité, etc.) et à cet effet exécuter pleinement le programme pluriannuel d'investissement. Importent particulièrement l'extension et la modernisation des stations d'épuration, l'extension du centre de conférences du Kirchberg (vocation européenne du Luxembourg), le laboratoire National de Santé et le Centre de Recherche public – santé, la construction et l'extension de lycées, la Grande voirie du Nord et plus généralement l'entretien de la voirie, la liaison Micheville, le raccordement ferroviaire de Belval, la gestion, l'entretien et les investissements en matière ferroviaire.
- concrétiser voire même accélérer le projet EuroCap-Rail. Une action résolue en la matière consacrerait la vocation européenne du Luxembourg et permettrait d'améliorer grandement les connections ferroviaires avec Bruxelles, Strasbourg et l'hinterland de ces deux villes.
- dans une optique contra-cyclique et compte tenu du contexte économique actuel, envisager des investissements additionnels, dans des domaines particulièrement intensifs en emplois et qui peuvent avoir rapidement des retombées économiques concrètes. Le financement de ces investissements pourrait être assuré par une diminution correspondante des dépenses courantes les moins porteuses en termes d'activité économique.
- Au niveau européen, envisager des initiatives de relance des investissements publics, par exemple dans le domaine du transport (lignes de train à grande vitesse, etc.) ou de l'environnement (écotechnologies, énergies renouvelables, etc.).

5.5. Une fiscalité plus stimulante dans le présent contexte.

Un cadre fiscal attrayant constitue une condition sine qua non de la compétitivité. Or à la toile de fond d'une compétitivité dégradée s'ajoute la position relative du Luxembourg en matière d'impôts directs à charge des sociétés, le taux d'affiche luxembourgeois étant supérieur à celui de nombre de nos concurrents étrangers. La très louable décision de ramener de 22 à 21% le taux de l'impôt sur le revenu des collectivités est un pas significatif dans la bonne direction, mais il ne permet pas à lui seul d'améliorer significativement la position relative du Luxembourg. Le Gouvernement a par ailleurs annoncé à plusieurs reprises la diminution graduelle du taux d'affiche global (IRC + impôt de solidarité sur l'IRC + ICC), qui serait ramené aux alentours de 25%.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce accueille favorablement l'approche adoptée par le Gouvernement en vue de l'introduction de nouveaux crédits d'impôt, qui permettent

de faire bénéficier de mesures d'allègements fiscaux les personnes ne payant pas d'impôts. Ces mesures présentent une proximité certaine avec la proposition de la Chambre de Commerce et de l'UEL visant à plafonner l'indexation des rémunérations aux prix à 1,5 fois le salaire social minimum, qui tout comme les crédits d'impôt ciblent les personnes les plus défavorisées. Les crédits d'impôt permettent par ailleurs de compenser l'incidence sur le pouvoir d'achat de ces personnes de la modulation du mécanisme d'indexation mise en place par le Comité de Coordination Tripartite en avril 2006.

La Chambre de Commerce considère que l'adoption des mesures suivantes permettrait de renforcer les retombées favorables de ces excellentes initiatives :

- établissement d'un calendrier de réduction du taux d'affiche de l'impôt des sociétés. Il s'agirait là d'un signal décisif en direction des investisseurs nationaux et internationaux. Une telle disposition accroîtrait considérablement la visibilité fiscale pour les entreprises, ce qui constitue un atout de poids dans un climat passablement incertain. Cet engagement aurait pour effet de soutenir les investissements et l'emploi au Luxembourg, sans pour autant grever le budget 2009.
- adaptation de la fiscalité des ménages : augmentation du montant des intérêts débiteurs déductibles sur prêts hypothécaires, voire même transformation de l'abattement correspondant en crédit d'impôt. Cette mesure pourrait être limitée à une période de temps donnée (par exemple jusqu'à la fin 2009), afin de maximiser son impact tout en endiguant son coût (efficacité maximale).
- éviter les dispositions fiscales de nature à pénaliser le secteur automobile et les sociétés de leasing. Voir à ce propos les mesures adoptées en Allemagne, visant à encourager les ventes de voitures neuves, notamment les véhicules propres.
- relancer la construction et faciliter l'accès à la propriété privée. Des mesures fiscales (ou autres) encourageant la rénovation et l'isolation des nombreux logements actuellement vacants permettrait à la fois de faciliter l'accès au logement et de relancer rapidement ce secteur. Ces mesures pourraient être limitées dans le temps afin d'en maximiser l'impact.

5.6. Des plans d'action sectoriels ayant pour objet de diversifier l'économie et de relancer le potentiel de croissance des entreprises.

Les événements récents sont de nature à modifier de façon durable le potentiel de croissance des différents secteurs d'activité. Voilà pourquoi l'UEL propose que pour chacun des secteurs suivants, une initiative soit prise entre le secteur concerné et les pouvoirs publics pour établir un plan d'action destiné :

- à évaluer les changements intervenus dans le développement du secteur ;
- à identifier les facteurs affectant négativement le niveau d'activité et la compétitivité du secteur ;

- à définir une stratégie d'avenir comprenant des initiatives tous azimuts, à mettre en œuvre afin de gérer les adaptations nécessaires et de relancer durablement la croissance.

Chaque initiative sectorielle devra définir son cahier des charges, sa méthode et les mesures que le secteur souhaite mettre en œuvre pour réaliser le Plan d'action.

Les plans d'actions pourraient couvrir les domaines d'action suivants :

1. la place financière en ce compris les assurances, avec un zoom particulier sur l'activité des fonds ;
2. l'artisanat, l'industrie, l'activité des services aux industries, les PME/PMI, la construction et le commerce ;
3. les nouvelles technologies de l'Information, l'innovation et la recherche, l'énergie, l'environnement et le CO2.

L'objectif de ces plans d'action est de préparer et d'accompagner les mesures les plus spécifiques, présentant une dimension plus sectorielle, et de proposer des mesures cohérentes favorisant la diversification de l'économie et la croissance potentielle.

Il est primordial que les plans sectoriels soient très rapidement discutés et mis en œuvre, compte tenu notamment du caractère impératif de la diversification économique.

5.7. Le Luxembourg, nouvelle place forte de l'économie de la connaissance.

En période de mutation, la valeur du savoir ne se déprécie nullement, contrairement aux autres actifs. L'investissement dans le savoir est même essentiel pour l'avenir du Luxembourg. Dans cette perspective, la Chambre de Commerce se félicite de la montée en puissance des moyens octroyés à la R&D et à l'Université du Luxembourg au cours des dernières années. Elle salue également les contrats de performance entre l'Etat et les centres de recherche publics, de même que la récente convention pluriannuelle entre l'Etat, l'agence Luxinnovation, la Chambre de Commerce, la Chambre des Métiers et la Fedil – Business Federation. Ces conventions consacrent l'émergence d'une culture du résultat en la matière.

Ces initiatives extrêmement louables constituent le socle à partir duquel il serait possible de concevoir une politique visant à promouvoir l'économie de la connaissance au Luxembourg. A travers une démarche pleinement intégrée, il s'agirait de faire du Luxembourg un pôle d'attraction dans ce domaine, avec à la clef la constitution d'avantages comparatifs en la matière.

Il conviendrait pour ce faire de créer un cadre pleinement propice à la promotion du savoir et à l'innovation. Les mesures suivantes sont de nature à favoriser une telle montée en puissance :

- développement du centre logistique;
- poursuite du soutien à la recherche publique et privée.

- poursuivre et même renforcer la politique de « clusters » (centres de compétences technologiques), notamment le cluster « BioHealth » des sciences et technologies de la santé ou le cluster relatif aux matériaux et technologies aérospatiales. Les clusters existant constituent un excellent point de départ de l'indispensable politique de diversification ;
- les clusters permettent d'améliorer l'articulation entre la recherche et les applications économiques, car ils favorisent la coopération entre les entreprises et les organismes de recherche publics. Cet effort doit être poursuivi, voire même étendu à de nouveaux secteurs, afin de favoriser la création de niches d'activité nouvelles.
- le projet de médecine moléculaire (diagnostic moléculaire précoce) lancé en juin 2008 et ayant fait l'objet d'un accord de partenariat stratégique avec trois instituts de recherche américains constitue un exemple particulièrement prometteur de la démarche à suivre. La SNCI concourt à assurer le succès du projet, par le truchement d'une enveloppe de financement « Technologie de la santé ». Ce type de financement gagnerait à être étendu à d'autres projets à fort potentiel de développement.
- réforme de l'encadrement de l'activité de recherche-développement et de l'innovation des entreprises ;
- analyse des mesures prises en vue de soutenir la propriété intellectuelle ;
- développement du domaine des technologies de l'information et des communications ;
- inventaire des forces et faiblesses du Luxembourg en ce qui concerne la capacité d'attraction d'activités nouvelles dans le secteur des hautes technologies et analyse des « best practices » en la matière à l'étranger, l'objectif étant la constitution d'une « Silicon Valley » à la luxembourgeoise.

5.8. Une gouvernance publique à même de renforcer la stabilité et la capacité de réaction de l'économie luxembourgeoise.

Une étude récente de la Chambre de Commerce a porté sur une évaluation théorique de l'efficacité de la dépense publique. Elle contient des pistes à approfondir pour générer des marges de manœuvre financières et de financer les conséquences de la crise financière, tout en renforçant la capacité du Luxembourg à faire face aux conséquences du vieillissement et à d'éventuels chocs économiques dans le futur. Cette démarche vise à réaliser progressivement des économies, en exploitant les actuels gisements d'efficience. Selon l'étude précitée de la Chambre de Commerce, ces gisements seraient de l'ordre de 13% du PIB, et de 11% en cas de mise en œuvre d'une stratégie qui garantirait à la fois des investissements publics élevés et un enseignement de qualité.

Ces économies seraient dégagées sur le long terme et ne pourraient par conséquent servir à financer les mesures du « package » anti-crise proposées par la Chambre de

Commerce. Elles n'en revêtent pas moins une importance particulière pour l'équilibre à moyen terme de l'économie luxembourgeoise. C'est la raison pour laquelle il importe de poser dès que possible les jalons d'une politique de dépenses plus efficiente, permettant de dépenser mieux (maximisation des résultats avec la même enveloppe de dépenses et/ou dépenses inférieure pour un résultat similaire). Il s'agirait de substituer à l'actuelle logique des moyens, centrée sur les crédits budgétaires, une optique poursuivant une amélioration des retombées pour la population de l'action de l'Etat, le tout dans la droite ligne de la culture de résultats.

La stratégie active et intégrée de diversification économique que la Chambre de Commerce appelle de ses vœux comportera également des coûts non négligeables, qu'il importera de financer.

En matière de gouvernance, la Chambre de Commerce formule les propositions suivantes :

- simplification des procédures administratives (commodo/incommodo, procédures d'implantation d'entreprises, etc.) et élimination de toute barrière inutile, freinant le lancement, le développement ou l'extension d'activités économiques contribuant à la croissance et à la création de valeur ajoutée et de richesse ;
- mise en œuvre dès que possible d'une nouvelle présentation budgétaire inspirée de la Loi organique sur les lois de Finance (LOLF), en insistant davantage sur une optique du résultat basée sur des indicateurs de performance ;
- réévaluation récurrente des grands postes de dépenses, et suppression des crédits courants devenus obsolètes ou redondants ;
- dans la foulée de l'optique axée sur les résultats, extension dans le secteur public de la rémunération à la performance (augmentations en fonction de la performance, primes ponctuelles spécifiques en fonction du mérite et du respect d'objectifs prédéterminés, etc.). A titre d'exemple, en France, la rémunération au mérite des fonctionnaires - seuls quelques centaines de hauts fonctionnaires en bénéficient actuellement - va prochainement monter en puissance. Une partie des 21.600 attachés et attachés principaux de la filière administrative (personnels les plus qualifiés) vont bénéficier dès l'an prochain d'une « prime de fonction et de résultats » (PFR). Cette prime a été définie au cours de l'été 2008 lors des négociations salariales. Les ministères des Affaires étrangères, de la Défense, de l'Agriculture ou de l'Education seront les premiers à lancer cette rémunération au mérite et, d'ici à 2012, l'ensemble des 198.200 fonctionnaires d'Etat de la filière administrative devra en bénéficier.

Cette PFR remplacera la batterie de primes déjà en place afin de simplifier et d'harmoniser les modes de rémunération d'une administration à l'autre, ce qui favorisera la mobilité. Elle se composera de deux parties. La première, dite prime de « fonction » sera fixe et définie par chaque ministère en fonction du poste occupé. La seconde partie, dite prime de « résultats », sera quant à elle strictement individuelle et intégralement variable. La prime de résultat pourra atteindre jusqu'à 14 400 euros et sera définie à l'issue d'un entretien annuel d'évaluation, en fonction du respect d'objectifs prédéterminés, fixés au sein de chacun des ministères précités.

Il n'y aura pas de primes négatives, le nouveau dispositif étant financé par le non remplacement de certains départs à la retraite.

- Réduction de la rémunération des nouveaux agents publics, embauchés en 2009 ou 2010. Les rémunérations dans la fonction publique sont particulièrement élevées en comparaison internationale. Cette situation ne peut perdurer : en accroissant les prétentions salariales des salariés du privé, elle pénalise l'emploi. Ce phénomène est de nature à exacerber la montée du chômage consécutive à la crise.

Si les recettes de l'Etat devaient décliner bien plus rapidement que prévu, de nouvelles mesures d'économie devraient être mises en œuvre rapidement, afin d'éviter la hausse simultanée des deux dettes (dette au sens strict et dette sociale cachée). Ces mesures permettraient également aux autorités de se ménager une marge de manœuvre permettant de faire face à la crise.

Le Luxembourg se trouve actuellement à la croisée des chemins. Comme la quasi-totalité des autres pays, il se trouve confronté à une crise aiguë, qui n'est d'ailleurs pas sans rappeler la crise sidérurgique amorcée au début des années soixante-dix.

Il importe particulièrement, dans ce contexte, de mettre en œuvre une stratégie permettant de limiter les conséquences de court terme de la présente crise et ses répercussions sur la confiance des agents économiques, tout en renforçant le potentiel de croissance à moyen terme de l'économie. Ce dernier aspect ne doit pas être perdu de vue, car le Luxembourg a besoin d'une croissance économique élevée sur un horizon de long terme, ne fût-ce que pour ne pas mettre irrémédiablement en péril l'équilibre de son système de protection sociale.

Soucieuse de prendre en compte ces deux impératifs (stabilisation à court terme et renforcement simultané du potentiel de croissance à long terme), la Chambre de Commerce a tracé ci-dessus les grandes lignes d'une stratégie de redressement pleinement intégrée, qui constitue un tout cohérent.

Les aspects les plus déterminants de la stratégie proposée sont les suivants :

- (i) Mettre fin au présent rationnement du crédit ;
- (ii) une accentuation de l'effort de diversification déjà amorcé par le gouvernement. Citons à ce propos la logistique et l'économie de la connaissance (cluster « BioHealth » notamment). La promotion de ces secteurs exige cependant une amélioration substantielle de l'environnement législatif, fiscal et administratif de ces entreprises à haute valeur ajoutée. Tout doit être mis en œuvre avec la plus grande détermination pour garantir la mise en orbite de secteurs de ce type au Luxembourg et pour leur assurer à terme une place centrale au cœur de l'économie luxembourgeoise. Les procédures d'établissement des sociétés doivent être grandement facilitées afin de favoriser une telle évolution vertueuse ;
- (iii) Plus généralement, une amélioration du cadre fiscal et réglementaire. Le Gouvernement a annoncé la diminution graduelle du taux d'affiche global de l'impôt des sociétés, qui serait ramené aux alentours de 25%. Une loi

précisant le calendrier de réduction de ce taux d'affiche constituerait un signal décisif en direction des investisseurs nationaux et internationaux (visibilité fiscale accrue dans un climat passablement incertain, coût budgétaire nul en 2009) ;

- (iv) La compétitivité des entreprises doit impérativement être rétablie. L'adaptation de l'indexation des revenus revêt une importance particulière, car il importe d'éviter de pénaliser les entreprises au moment précis où leur rentabilité est en péril. La Chambre de Commerce rappelle dans ce contexte sa proposition de limiter l'indexation aux tranches de salaire n'excédant pas 1,5 fois le salaire social minimum. Un tel mécanisme d'indexation permettrait de cibler cette dernière sur les catégories les moins favorisées, dont la propension à consommer est la plus élevée – ce qui serait particulièrement bienvenu durant la crise et dans le sillage de cette dernière ;
- (v) Il importe particulièrement dans le présent contexte de réaliser intégralement le programme d'investissement prévu dans le programme pluriannuel des dépenses en capital. La Chambre de Commerce recommande même au Gouvernement d'adopter une démarche exceptionnelle, qui consisterait à prévoir des investissements additionnels dans des domaines particulièrement intensifs en main-d'œuvre. Ce volet additionnel serait financé au moyen d'un ajustement à la baisse de divers crédits courants non essentiels. Cette relance sélective permettrait de limiter les effets à court terme de la crise tout en renforçant le potentiel de croissance à long terme de l'économie luxembourgeoise. Selon le professeur Lionel Fontagné, un glissement des dépenses courantes vers les dépenses d'investissement à raison de 5% du budget total induit une hausse de 0,5% par an du taux de croissance potentiel de l'économie luxembourgeoise. Il convient bien entendu de privilégier les investissements les plus prometteurs ;
- (vi) Les conséquences à court terme de la crise pourraient également être palliées en mettant en œuvre des mesures telles que le relèvement du plafond de déduction des intérêts hypothécaires, voire même l'instauration d'un crédit d'impôt en la matière. L'impact budgétaire de cette mesure pourrait être endigué par le biais d'une limitation dans le temps de cette mesure (jusque fin 2009 par exemple), ce qui contribuerait d'ailleurs à en accroître l'efficacité en temps de crise ;
- (vii) L'octroi d'avantages fiscaux (ou autres) limités dans le temps pourrait d'ailleurs être étendu aux biens durables, par exemple les voitures dites propres.

Des plans d'actions sectoriels ayant pour objet de diversifier l'économie et de relancer le potentiel de croissance des entreprises permettraient de préciser certaines mesures ou d'y ajouter des mesures plus spécifiques. Il importe cependant que de tels plans d'action soient rapidement élaborés et mis en œuvre avec la plus grande célérité, car la diversification de l'économie luxembourgeoise n'est plus une option : c'est une obligation absolue.

Sur un horizon de plus long terme, il importe de préserver la soutenabilité à terme des finances publiques, le tout dans une perspective inter-générationnelle.

Les administrations publiques luxembourgeoises ont enregistré un surplus de l'ordre de 1% du PIB en 2008 selon les autorités, à la faveur d'un excédent plus élevé encore de la sécurité sociale. Une grande vigilance n'en est pas moins de mise en ce qui concerne la gestion des finances publiques luxembourgeoises. D'une part, la dette publique officielle a doublé en 2008, dans la foulée de l'intervention gouvernementale consécutive aux perturbations financières. D'autre part, le Luxembourg se caractérise par d'importants engagements implicites futurs, du fait de la conjonction du vieillissement prévisible de la population, de la croissance tendancielle élevée des dépenses de soins de santé et de la générosité de notre système social.

Le graphique 25 a été élaboré à partir de projections de long terme élaborées en 2006 par le Comité de Politique Economique (CPE) en collaboration avec la Commission européenne. Ces projections visent à appréhender les conséquences du vieillissement sur l'évolution de l'ensemble des dépenses des administrations publiques.

Comme l'indique ce graphique, le Luxembourg est parmi les pays de l'Union européenne celui où les dépenses augmenteraient le plus sensiblement d'ici 2030, ce qui souligne l'urgence du problème. Elles augmenteraient de près de 6 points de PIB par rapport à l'année de base 2004, principalement sous l'effet des pensions privées (régime général) et publiques (régimes spéciaux). La progression des dépenses totales serait plus marquée encore sur l'horizon 2004-2050, comme l'indique la seconde partie du graphique (+8,2% du PIB, dont 7,4 pour les pensions).

Le coût prévisible du vieillissement au Luxembourg atteindrait d'ailleurs plus du double de la charge correspondante observée chez deux des pays limitrophes du Luxembourg, à savoir la France et l'Allemagne. Il convient par ailleurs de noter qu'un pays tel que l'Autriche serait selon le CPE confronté à une augmentation des dépenses particulièrement faible. Ce résultat démontre qu'il n'y a pas de fatalité en la matière, pourvu que les réformes structurelles appropriées soient rapidement mises en œuvre.

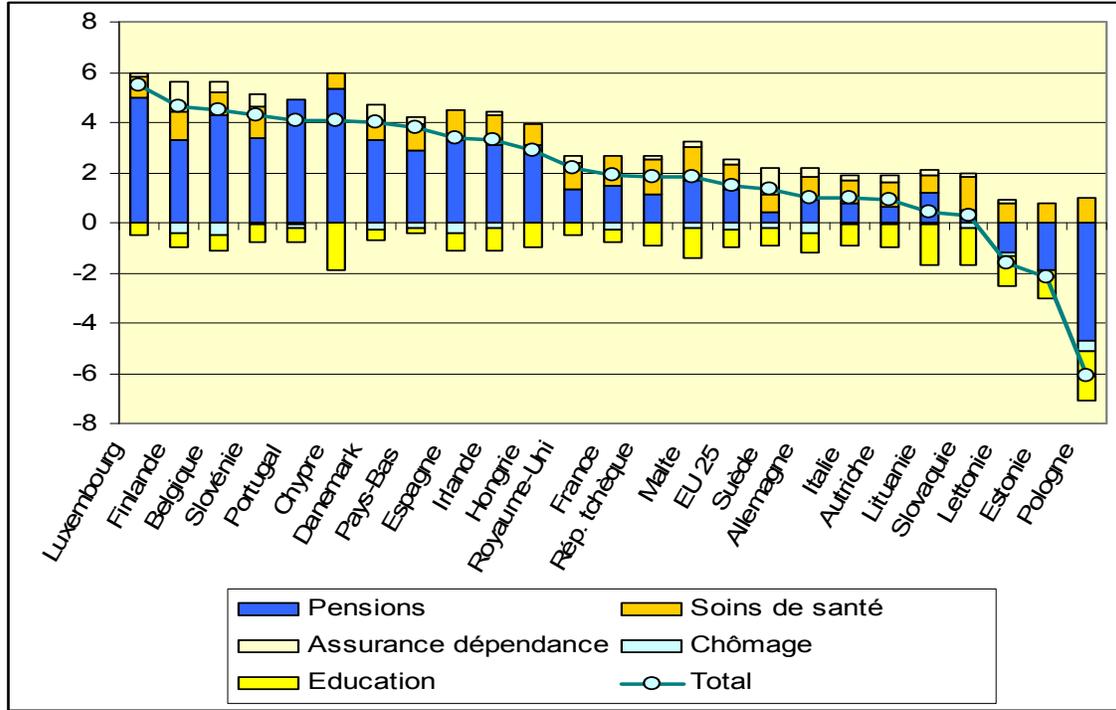
Cette forte augmentation des dépenses publiques induirait à terme une hausse considérable de la dette publique « officielle » selon la Commission européenne. Cette dernière a projeté l'évolution de la dette publique de l'ensemble des administrations publiques jusqu'en 2050, conditionnellement à deux scénarios. Le premier (« 2007 scenario ») revient à supposer que le solde structurel primaire hors impact du vieillissement va se maintenir tout au long de l'horizon de projection au niveau atteint en 2007. Le second scénario (« programme scenario ») présuppose quant à lui que les objectifs budgétaires du programme de stabilité seront respectés.

Dans les deux cas, les simulations de la Commission prennent en compte l'augmentation précitée des dépenses des administrations publiques imputable au vieillissement, cet accroissement étant pour rappel estimé à quelque 8,2% du PIB de 2010 à 2050 pour le Luxembourg – dont 7,4% du PIB pour les seules pensions.

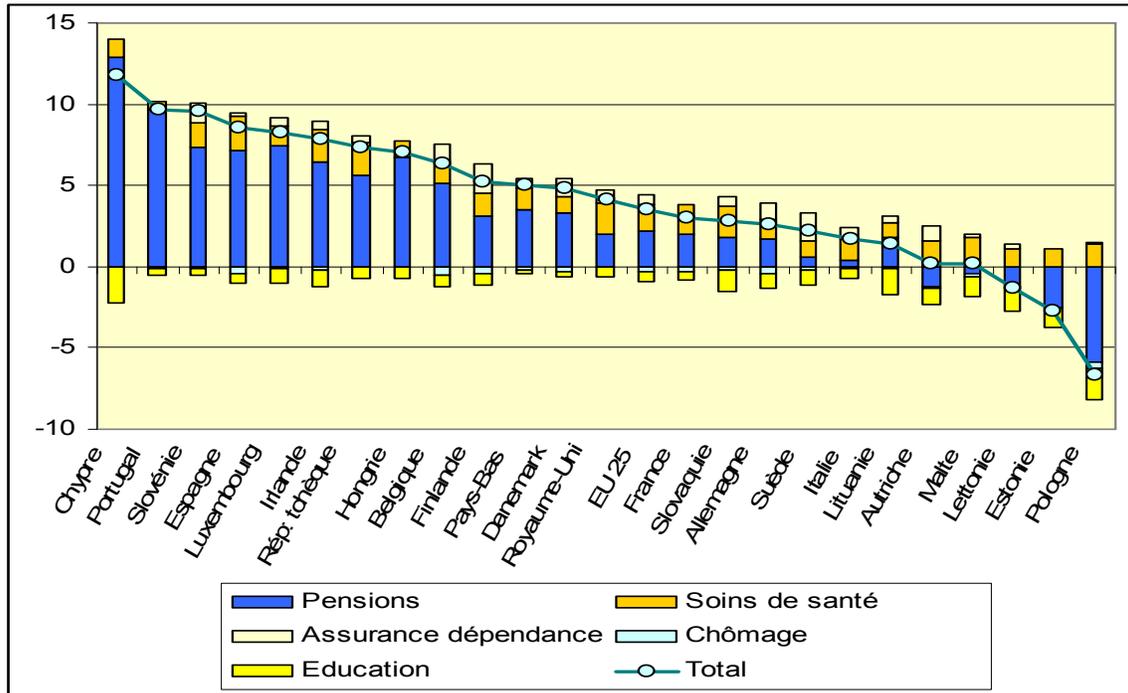
L'impact total du vieillissement induirait une hausse spectaculaire du ratio d'endettement des administrations publiques, comme l'indique clairement le graphique 26. Sous les deux scénarios analysés, la dette excéderait en effet les 150% du PIB en 2050. Le seuil de 60% présidant à la surveillance multilatérale européenne serait pour sa part dépassé entre 2032 et 2037.

Graphique 25: Incidence du vieillissement sur les dépenses publiques, en % du PIB

1. D'ici 2030



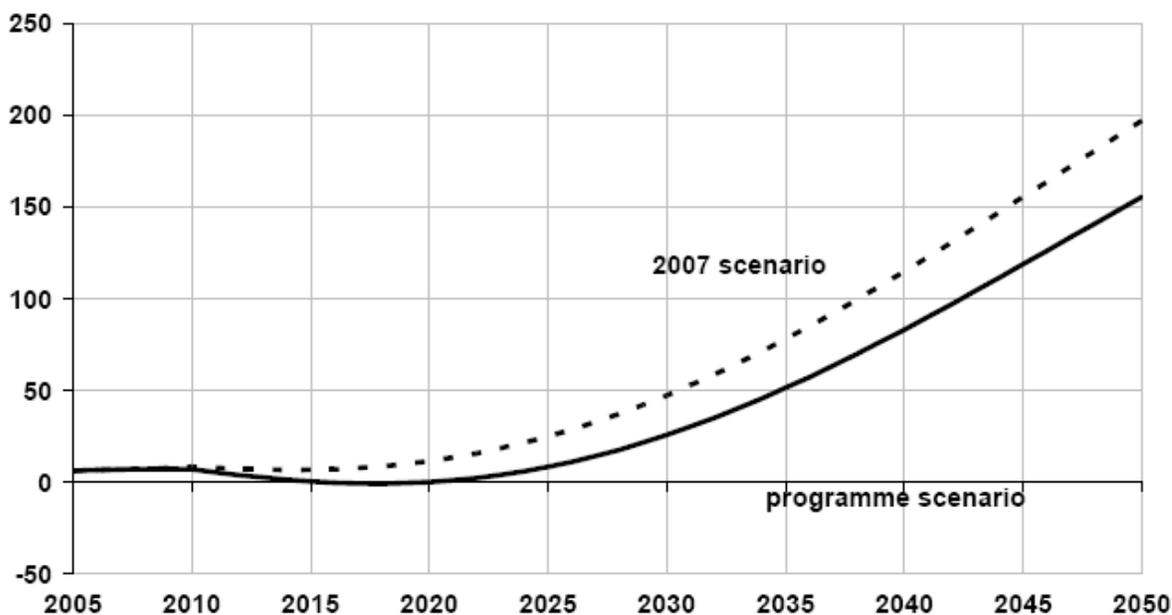
2. D'ici 2050



Source : Economic Policy Committee, *Impact of ageing populations on public spending*, février 2006.

Graphique 26 : Evolution de la dette des administrations publiques sous deux scénarios

En pourcentages du PIB



Source : Commission européenne, évaluation de la 9^{ème} actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg.

Pour le Luxembourg, l'ensemble des projections reprises ci-dessus sont pourtant basées sur une croissance du PIB en volume de 3% par an de 2010 à 2050, ce qui excède nettement le taux retenu pour la plupart des autres pays. Or une question cruciale émerge dans le courant contexte économique: la décélération de la croissance économique escomptée de 2008 à 2010 – par la Commission européenne notamment – est-elle un phénomène purement cyclique sans incidence sur le potentiel de croissance de l'économie, ou s'agit-il au contraire d'une rupture affectant durablement le processus de croissance luxembourgeois ? Dans le second cas, il serait périlleux de baser l'analyse de la soutenabilité des finances publiques luxembourgeoises sur des scénarios postulant une croissance économique durablement élevée.

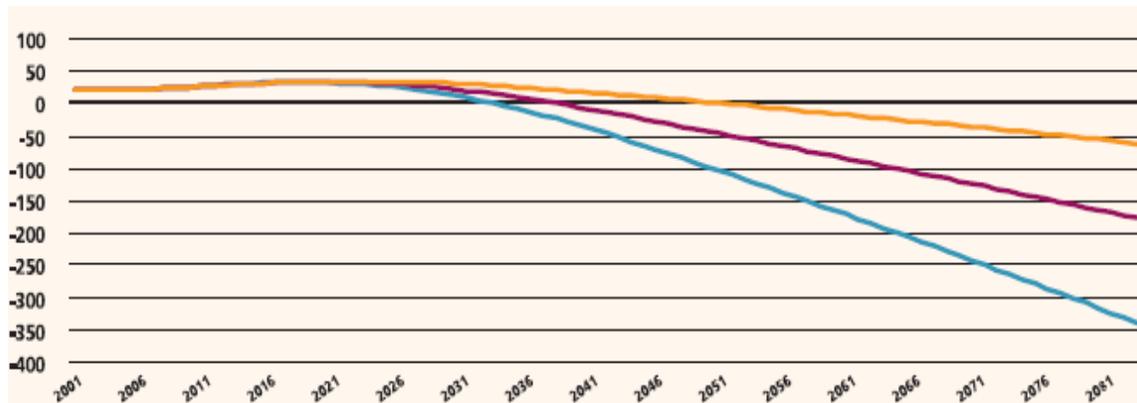
L'acuité de ce débat relatif à l'interaction entre la croissance d'une part et l'équité intergénérationnelle d'autre part peut être illustrée au moyen du graphique suivant, extrait du rapport annuel 2006 de la BCL :

Le graphique 27 illustre l'importance du taux de croissance du PIB pour l'équilibre financier du régime général de pension, qui représente l'essentiel de l'augmentation des dépenses identifiée au graphique précédent.

Il se confirme que même un taux raisonnablement confortable de 3% ne permettrait pas d'assurer la soutenabilité du régime général de pension. Une croissance de l'ordre de 2% donnerait quant à elle lieu à une évolution franchement préoccupante. L'endettement du régime de pension pourrait dans ce cas dépasser les 300% du PIB vers 2080.

Graphique 27 : Réserves (+) et engagements (-) du régime général de pension sous divers scénarios de croissance économique

En pourcentages du PIB



Source : BCL.

Conformément aux considérations qui précèdent, la Chambre de Commerce émet les recommandations suivantes :

- Un premier moyen d'asseoir la soutenabilité à terme des finances publiques consiste à élaborer une stratégie visant à ralentir la croissance structurelle des dépenses courantes des administrations publiques. Dans son *Actualité & Tendances* n°5, la Chambre de Commerce a identifié divers domaines où d'importants gisements d'efficacité pourraient être exploités, ce qui permettrait de mettre en œuvre le ralentissement requis de la progression des dépenses. En particulier, le budget social devrait davantage reposer sur des critères de sélectivité, ceci également dans le but d'augmenter par ce biais la cohésion sociale. Les domaines d'action prioritaires sont les pensions et les soins de santé, dont les dépenses doivent faire l'objet d'une étroite surveillance.
- Les économies dégagées de la sorte devront servir à restaurer la soutenabilité à terme des finances publiques, à reconstituer durablement les réserves des fonds spéciaux, à créer la marge de manœuvre pour des mesures fiscales ciblées visant à consolider la compétitivité de l'économie et à permettre la mise en œuvre des projets d'investissement prioritaires. Le maintien de surplus structurels durables permettrait de mieux armer le Luxembourg contre la volatilité des conditions macro-économiques propre à une petite économie ouverte et de prévenir une possible décélération de la croissance économique sur un horizon de moyen ou de long terme.
- Doté d'un fonds souverain luxembourgeois, le Luxembourg serait plus à même de se prémunir contre tout choc économique potentiel. Un tel fonds pourrait également constituer un support additionnel de l'indispensable effort de diversification de l'économie luxembourgeoise. Recommandée par la Chambre de Commerce dans *l'Actualité & Tendances* n°4, publié en mars 2008, la création d'un fonds souverain est également recommandée par le Conseil Supérieur du Développement Durable²⁷.

²⁷ Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen, 29 septembre 2008.

- Le CSDD souligne d'ailleurs divers défis à la soutenabilité des finances publiques, tels que l'étiollement progressif des recettes issues du « Tanktourismus » ou du commerce électronique, ainsi que la montée en puissance des dépenses liées à la lutte contre l'émission de gaz à effets de serre (voir le Fonds Kyoto notamment). La Chambre de Commerce appelle les autorités à prendre pleinement la mesure des charges induites pour les finances publiques, le tout dans une perspective intégrée. L'idéal serait même la constitution de comptes intergénérationnels pour le Luxembourg, et bien entendu l'adoption des mesures requises afin d'équilibrer ces comptes. Il conviendrait en d'autres mots de compléter l'optique budgétaire des finances publiques par une optique prenant en compte la distribution dans le temps des recettes et des dépenses des administrations publiques, et ce sur un horizon de très long terme.

La stratégie décrite ci-dessus constitue un tout cohérent, qu'il importe de ne pas « saucissonner ». Cette cohérence d'ensemble devrait d'ailleurs être mise en évidence au moyen d'une communication appropriée avec le grand public et les forces vives de notre pays. Cette façon de faire permettrait aux agents économiques de mieux ancrer leurs anticipations et de percevoir que le Grand-Duché a su pleinement garder le cap, et ce en dépit d'un environnement économique et financier déprimé et par ailleurs à la recherche d'une architecture nouvelle.

* * *