

Projet de loi n° 6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 (3723TCA/WMR)

**AVIS DE LA
CHAMBRE DE COMMERCE**

L'assainissement budgétaire hypothéqué par le report des inévitables réformes structurelles

Luxembourg, le 15 novembre 2010

L'assainissement budgétaire hypothéqué par le report des inévitables réformes structurelles

Résumé de l'avis de la Chambre de Commerce

A l'occasion du dépôt du projet de loi n°6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011, ce dernier a été présenté comme étant un « *important effort collectif pour préparer l'avenir du pays* » et un « *premier pas pour sortir de la crise et pour rétablir l'équilibre budgétaire*¹ ». Après avoir analysé le projet de budget 2011, la Chambre de Commerce constate toutefois que celui-ci ne comporte guère de mesures d'assainissement structurelles et ne prévoit pas de réformes d'envergure ayant un effet bénéfique sur la consolidation à long terme des finances publiques. Les mesures proposées par les autorités gouvernementales pour équilibrer les finances publiques d'ici 2014 sont trop timides et se basent en grande partie sur les quatre éléments suivants :

1. l'espoir d'un redressement conjoncturel soutenu, source d'une croissance de l'emploi et des recettes fiscales ;
2. la diminution des dépenses d'investissements par rapport à un niveau gonflé de projets d'investissements annoncés en 2009 et 2010 ;
3. des hausses fiscales qui risquent de s'avérer contre-productives et de nuire à l'attractivité du site luxembourgeois;
4. un surplus virtuel du système d'assurance pension, qui « sauve », en apparence et seulement à moyen terme, la situation financière de l'Etat sous l'optique « Maastricht ».

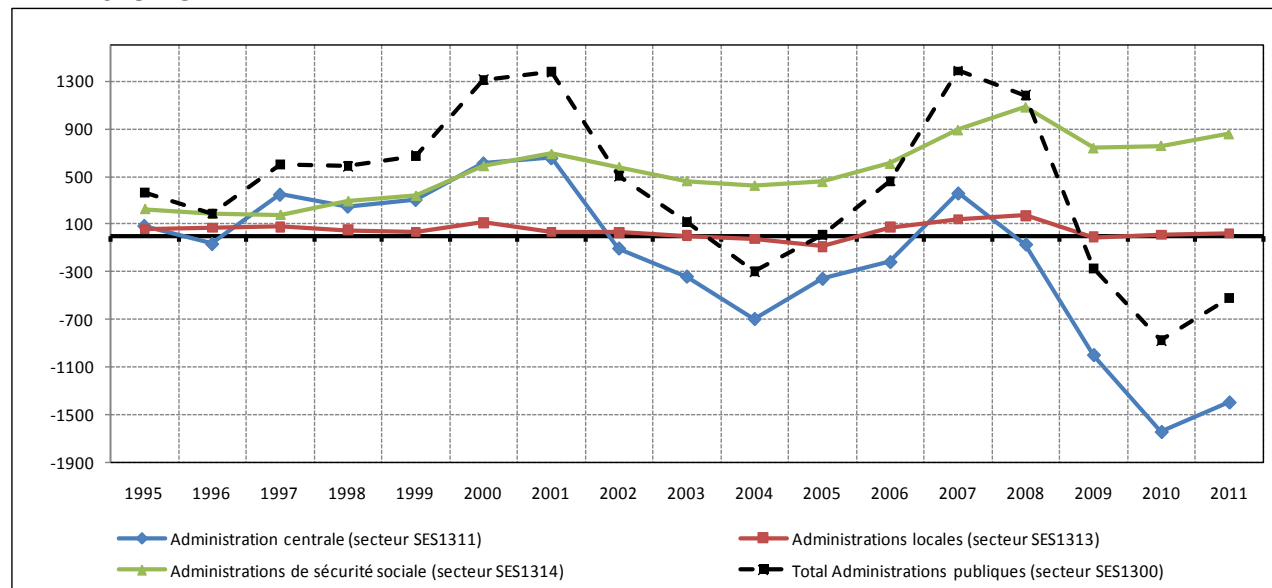
Dans son avis, la Chambre de Commerce estime que les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes à l'établissement du projet de loi budgétaire sont trop optimistes. Elle critique notamment le report de réformes structurelles pourtant inévitables, notamment au niveau du système de protection sociale et de la compétitivité des entreprises, de la progression toujours trop importante des dépenses courantes, de l'absence d'efforts pour réaliser davantage d'économies au niveau des frais de fonctionnement de l'Etat, de l'écart trop important entre investissements publics annoncés et réalisés, ainsi que de l'absence d'une stratégie d'avenir basée sur un tryptique vertueux de renforcement de la compétitivité des entreprises, du développement socio-économique et de la constitution d'un excédent structurel des finances publiques luxembourgeoises.

Le projet de budget 2011 devrait se solder par un déficit de 1,4 milliards EUR (3,4% du PIB) au niveau de l'Administration centrale. Le grand public étant résolument plus sensibilisé par rapport au seuil de 3% de Maastricht, lequel considère néanmoins l'ensemble de l'Administration publique, c'est-à-dire, l'Etat central, ses entités décentralisées tels que les fonds spéciaux, les communes et la sécurité sociale, il est communément procédé à une consolidation de l'ensemble de ces entités. Dans le cas du Luxembourg et dans le contexte du budget 2011, cette consolidation aboutit à un déficit bien moins prononcé, à savoir 521,5 millions EUR ou 1,2% du PIB, en respect du critère de Maastricht précité. Or, cette consolidation court-circuite deux problèmes majeurs des finances publiques luxembourgeoises : le déficit structurel de l'Administration centrale, largement indépendant de la conjoncture, et la dette sociale cachée impressionnante de la sécurité sociale.

Le principal problème de la politique budgétaire reste la mauvaise maîtrise des dépenses courantes auprès de l'Administration centrale, dont l'évolution est en moyenne supérieure à celle des recettes courantes.

¹ http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/10-octobre/05-frieden-budget/index.html.

Graphique 1: Evolution des soldes des différentes entités faisant partie de l'Administration publique
En millions EUR.

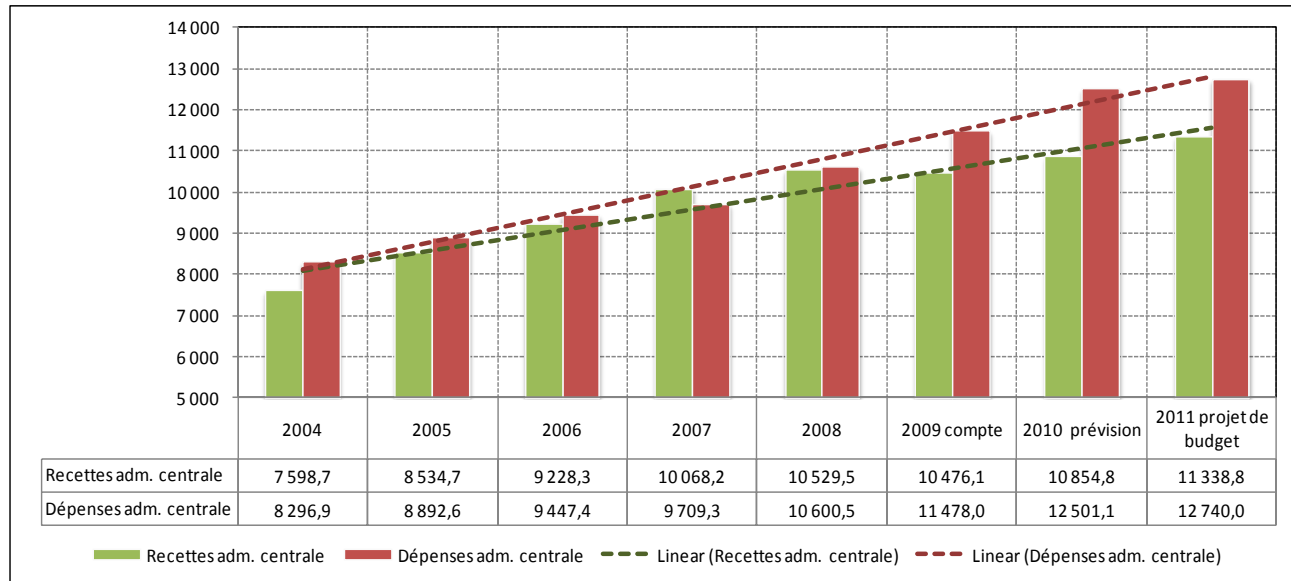


Sources : STATEC (Comptabilité nationale) ; projets de lois budgétaires ; calculs de la Chambre de Commerce.

1. Les dépenses de l'Administration centrale continuent à évoluer plus vite que les recettes...

Le problème structurel le plus aisément appréhendable au niveau de l'Administration centrale est bien l'augmentation tendancielle plus rapide des dépenses que des recettes, propos illustré grâce au graphique 2. Les extrapolations linéaires (lignes pointillées) des dépenses, d'une part, et des recettes, d'autre part, démontrent en effet que, sur la période considérée, les dépenses évoluent plus dynamiquement que les recettes. Il en ressort un « effet ciseaux » de plus en plus marqué ainsi qu'une impossibilité, si cette tendance n'est pas inversée, de résorber le déficit structurel de l'Administration centrale.

Graphique 2: Evolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale
En millions EUR.



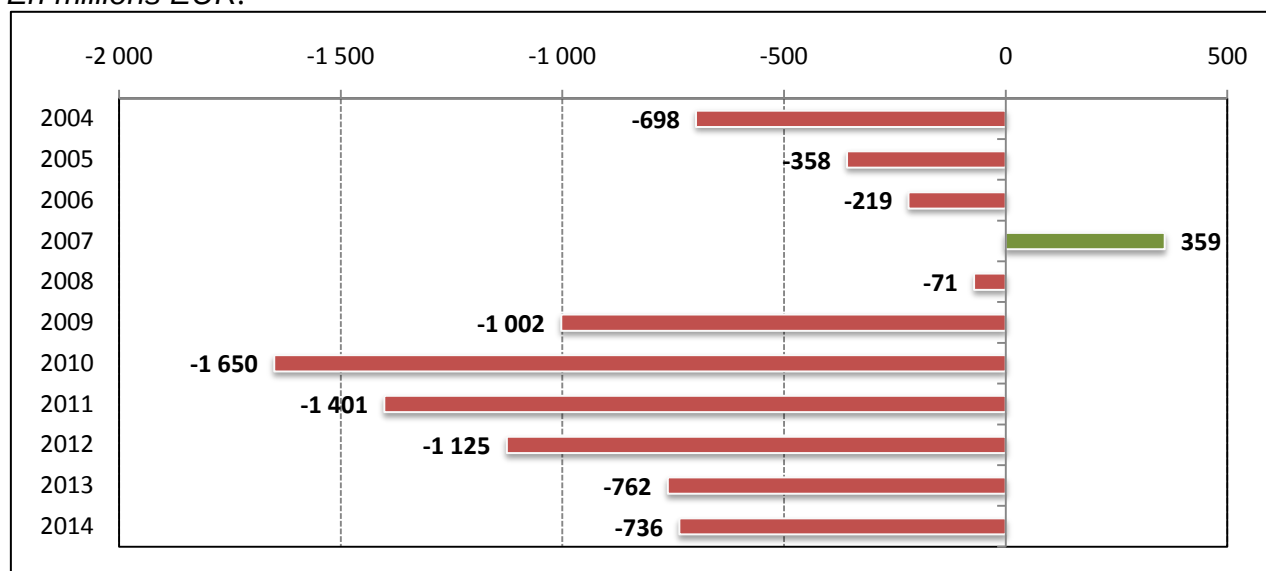
Sources : Comptabilité nationale, projets de lois budgétaires, calculs de la Chambre de Commerce.

L'absence de maîtrise sur le versant de la progression des dépenses engendre non seulement des déficits récurrents, mais également une réduction des marges de manœuvre budgétaires, une augmentation du recours à l'emprunt et donc à l'endettement, et ceci même après 2014, une progression corrélative des moyens budgétaires devant être affectés au service de la dette et qui ne seront dès lors plus disponibles pour financer des accents politiques nouveaux, une nouvelle réduction de la force de frappe budgétaire, et ainsi de suite. En synthèse, il s'agit d'un cercle vicieux qui risque de prendre la place de la historique « spirale vertueuse » du modèle socio-économique luxembourgeois en vertu de laquelle des marges de manœuvre budgétaires permettraient de maintenir à un niveau attractif la fiscalité et le coût indirect du travail, d'adapter en permanence les infrastructures publiques aux besoins réels, et, partant, de consolider la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et de cimenter la croissance économique future, sans accroissement de la dette publique.

Il est notamment saisissant, aux yeux de la Chambre de Commerce, qu'au cours de la dernière législature et prévisiblement dans le contexte de celle en cours², seul un budget ait pu être clôturé dans le vert, et ce largement grâce à des événements extraordinaires (fusion ArcelorMittal).

² Cf. Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg : « 11^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014 », janvier 2010.

Graphique 3: Besoin de financement de l'Administration centrale sur la période 2004 – 2014
En millions EUR.



Sources : Comptabilité nationale, projets de lois budgétaires, estimations de la Chambre de Commerce sur base de la 11^e actualisation du programme de stabilité et de croissance.

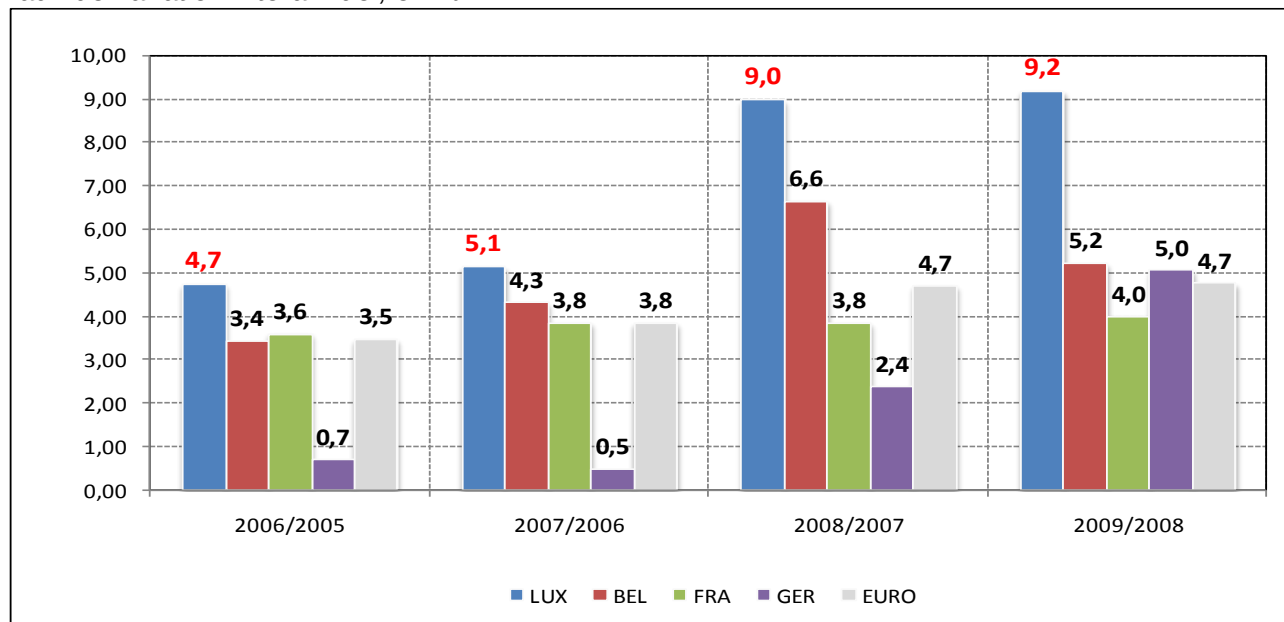
2. ...de sorte que l'assainissement budgétaire doit inévitablement passer par une maîtrise des dépenses courantes

Sur base de chiffres récents d'Eurostat, en quatre ans - de fin 2005 à fin 2009 - les dépenses budgétaires courantes luxembourgeoises accusent un accroissement de 30,9%, contre 8,8% en Allemagne, 16,1% en France et 21,0% en Belgique. Une telle évolution galopante et non-maîtrisée des dépenses courantes a non seulement engendré des déficits quasi systématiques de l'Administration centrale (un seul budget excédentaire depuis 2002), mais provoqué une alimentation insuffisante des fonds d'investissements de l'Etat, dont les réserves fondent à un rythme soutenu.

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 les 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.

Graphique 4: Evolution interannuelle des dépenses courantes de l'Administration publique au Luxembourg, en Belgique, en France, en Allemagne, ainsi qu'en zone euro

Taux de variation interannuel, en %



Alors que, lors du dépôt du projet de loi budgétaire à la Chambre des Députés, le Ministre des Finances avait annoncé une réduction de l'ordre de 3,7% des frais de fonctionnement (hors charges de personnel) au niveau de l'Administration centrale, force est de constater que, dans le giron de l'Etat central au sens strict (Chef de l'Etat, Parlement, Justice, Ministères et administrations gouvernementales), certaines dépenses courantes continueront d'augmenter sensiblement en 2011. Il en est notamment ainsi au niveau des biens et services non durables (+0,7% par rapport à 2010 et +7,8% en comparaison avec 2009) et des entretiens et réparations (+3,3% par rapport à 2010 et + 5,24% en relation avec 2009). Les charges de personnel augmenteront de l'ordre de 91,1 millions EUR en 2011 par rapport à 2010 (+4,83%), la preuve que l'ensemble des entités faisant partie de l'Etat central ne mettent pas en œuvre la « *politique qui privilégie la qualité par rapport à la quantité, consistant à adapter systématiquement les recrutements aux besoins réels plutôt que de recourir aux remplacements automatiques des départs naturels*³ ».

Le tableau ci-dessous résume l'évolution des dépenses de fonctionnement de l'Etat central, en valeurs absolues (variation interannuelle en millions EUR) ainsi qu'en valeur relative (pourcentage de variation). Il en ressort, par exemple, qu'en 2011, le total de ces dépenses s'inscrira à la hausse de l'ordre de 95,04 millions EUR ou 4,06% par rapport à l'année budgétaire 2010, ce qui constitue cependant un effort par rapport aux exercices précédents, alors que la progression de ces mêmes dépenses est de 15,34% entre 2009 et 2011.

³ Volume I du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, pages 53*.

Tableau 1: Evolution des dépenses de consommation de l'Etat central

<i>Variation en millions EUR</i>	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2011 / 2009	2011 / 2008	2011 / 2007
Dépenses non-ventilées	1,25	3,34	-2,21	0,62	-1,59	1,75	3,00
Salaires, charges sociales	66,40	147,62	204,99	91,08	296,08	443,70	510,09
Biens et services non-durables	18,45	11,97	25,59	2,58	28,17	40,15	58,60
Réparations, entretien	0,28	1,34	0,39	0,75	1,14	2,48	2,75
Dépenses de consommation	86,37	164,27	228,77	95,04	323,80	488,07	574,45
<i>Variation en %</i>	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2011 / 2009	2011 / 2008	2011 / 2007
Dépenses non-ventilées	3,16	8,21	-5,02	1,48	-3,61	4,30	7,60
Salaires, charges sociales	4,52	9,62	12,19	4,83	17,60	28,92	34,75
Biens et services non-durables	5,54	3,41	7,05	0,66	7,76	11,43	17,61
Réparations, entretien	1,37	6,57	1,79	3,39	5,24	12,16	13,69
Dépenses de consommation	4,64	8,44	10,84	4,06	15,34	25,07	30,88

Source : Projets de lois budgétaires, calculs de la Chambre de Commerce.

3. Cette maîtrise est à implémenter à travers une nouvelle norme de progression des dépenses et une limite légale d'endettement.

Le projet de budget 2011 se caractérise par son manque de détermination et son absence de réformes structurelles afin d'endiguer la progression galopante des dépenses courantes.

Les dépenses totales de l'Etat central augmenteront de 5,9% en 2011 par rapport au budget 2010 pour atteindre 10.310,2 millions EUR. Les auteurs du projet de loi budgétaire invoquent une « *rigidité budgétaire et dès lors également [...] une réduction des marges de manœuvre* » budgétaires afin de justifier ou pour le moins s'atteler à expliquer cette forte progression. Or, le Gouvernement devrait, à travers son rôle d'initiateur de la procédure législative, déposer des projets de lois afin de réduire cette rigidité, tout comme il pourrait proposer une refonte substantielle de la politique de recrutement de l'Etat, une redéfinition de la politique sociale, une limitation de l'endettement public davantage adaptée à la situation luxembourgeoise, ou encore une **norme de progression des dépenses budgétaires courantes, en ligne avec le taux de progression moyen de la zone euro**. En aucun cas, la rigidité budgétaire ne décharge les autorités gouvernementales de contribuer de manière volontariste à l'effort d'assainissement budgétaire et à la résorption du déficit structurel de l'Administration centrale (-1,40 milliards EUR en 2011, contre -1,65 milliards EUR en 2010 et -1,00 milliards EUR en 2009).

En effet, dans le sillage de la crise économique et financière, de nombreuses entreprises luxembourgeoises ont été contraintes à mettre en œuvre des plans d'économies ambitieux quant à la réduction des frais de fonctionnement et généraux. Cet effort est quantifiable, en règle générale et en moyenne intersectorielle, entre 10% et 20% des budgets afférents totaux. Il en résulte que les entreprises du secteur privé, en vue d'assurer leur rentabilité, voire leur survie, ont bel et bien été contraintes à réduire significativement leurs budgets courants, même si l'ensemble des décisions sous-jacentes n'ont pas nécessairement été populaires ou accueillies favorablement par l'ensemble des parties prenantes.

Au vu de la situation financière de l'Etat, marquée par un déficit structurel de l'Administration centrale et par un surplus virtuel du régime public d'assurance pension, il est urgent que le Gouvernement réduise bien davantage la progression interannuelle des dépenses afin d'éviter une situation de déficits chroniques et structurels. Les autorités politiques ne devraient-elles pas s'inspirer des décisions courageuses mises en œuvre par les entreprises afin de **définir un programme d'économies volontariste au niveau de l'Administration centrale** ? A côté des nombreuses pistes évoquées dans le cadre de l'avis budgétaire de la Chambre de Commerce⁴, un premier pas à cet égard constituerait sans doute l'introduction d'une centrale d'achat pour les

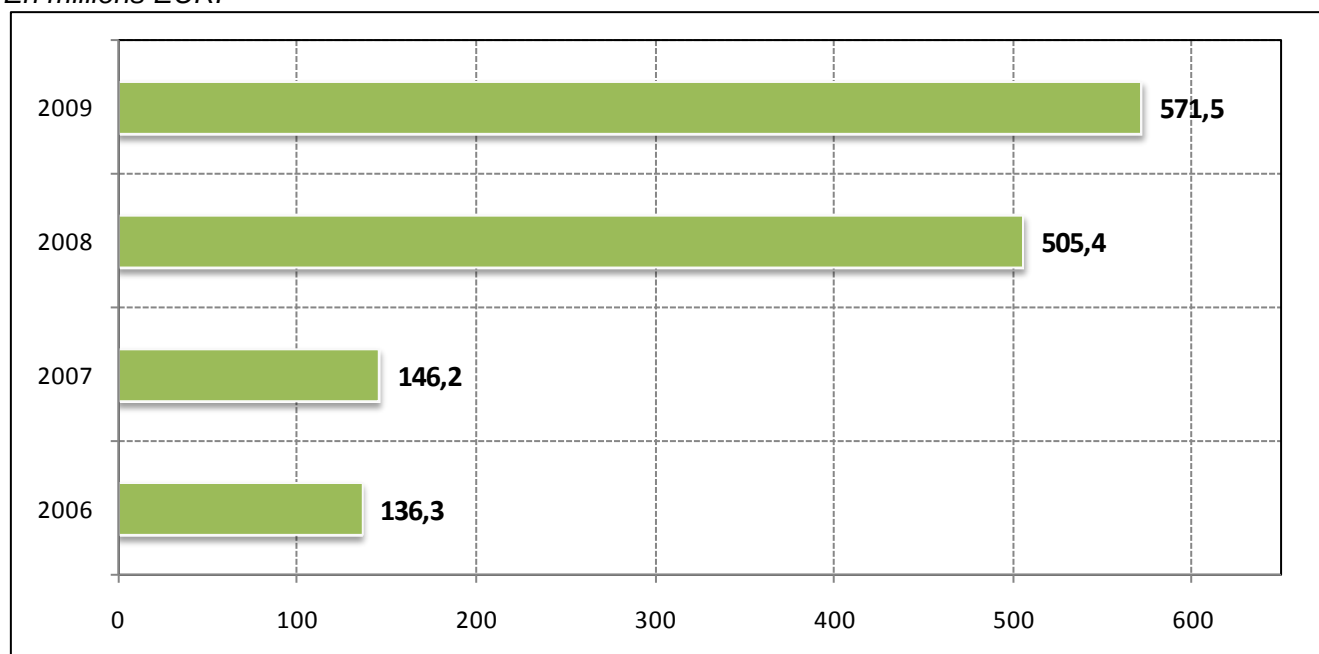
⁴ Cf. Partie 4 du présent avis.

administrations publiques « *en vue de diminuer les coûts unitaires d'acquisition de biens et de services (économies d'échelle)* », comme d'ailleurs proposé par le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur⁵.

Le graphique ci-après met en exergue le potentiel d'économies au niveau des dépenses courantes au Luxembourg avec une progression s'élevant à un taux correspondant à la moyenne de la zone euro (soit 3,5% en 2006, 3,8% en 2007 et 4,7% en 2008 ainsi qu'en 2009), en lieu et place des taux de progression réellement observés (soit 4,7% en 2006, 5,1% en 2007, 9,0% en 2008 et 9,2% en 2009). Il en ressort que des économies théoriques de l'ordre de 1,4 milliards EUR auraient pu être réalisées sur une période de 4 ans (2006 à 2009), montant peu ou prou équivalent au déficit de l'Administration centrale envisagée pour 2011.

Graphique 5: Economies annuelles sur la période 2006 à 2009 en cas d'adoption d'une norme de progression

En millions EUR.



Source : EUROSTAT : « Government Finance Statistics – 2010 edition »; calculs de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce soutiendrait par ailleurs tout engagement ferme, à travers une disposition légale, visant à contenir la dette publique largement en-deçà de la limite européenne des 60% (cf. « **Schuldenbremse**⁶ » en Allemagne). A cet égard, le ratio de 30%, indiqué de manière officielle par les autorités gouvernementales⁷ comme étant le seuil à ne pas dépasser, devrait se voir investi d'un caractère légal, compte tenu de la marge de manœuvre limitée pour un petit pays en matière d'endettement et le coût d'opportunité très élevé quant au remboursement de la dette et des intérêts afférents, surtout en cas de hausse des taux d'intérêt.

⁵ « Propositions d'ordre général du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite », avril 2010, page 5.

⁶ En vertu de ce dispositif, l'endettement net structurel (corrigé des variations conjoncturelles) de l'Etat fédéral ne devra dépasser le seuil de 0,35% relativement au PIB.

⁷ Voir par exemple : Le Quotidien du 14 avril 2010, « Luc Frieden met le paquet ».

La 11^e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période de 2009 à 2014, remis aux autorités communautaires par le Gouvernement en début d'année 2010, prévoit, quant à elle, un ratio d'endettement de 27,2% par rapport au PIB fin 2014.

Dans le contexte de l'inévitable maîtrise des dépenses courantes, la Chambre de Commerce rappelle qu'un facteur déterminant des problèmes macroéconomiques sous-jacents à la politique budgétaire et à la compétitivité des entreprises concerne **l'inflation**. Il est un fait qu'au cours des dernières années, l'évolution des prix a été systématiquement plus prononcée au sein de l'économie luxembourgeoise que chez les principaux partenaires économiques. A travers le système de **l'indexation automatique des salaires**, une véritable spirale inflationniste dangereuse s'est mise en place. L'effet autoallumage en découlant a un impact palpable sur l'inflation sous-jacente et donc l'inflation « faite maison ». Cet effet trouve notamment son origine dans l'indexation de nombreux contrats prévoyant une clause d'adaptation automatique et intégral des tarifs afférents après chaque paiement d'une tranche indiciaire. Il y a lieu d'abolir rapidement les adaptations systématiques des tarifs publics à la suite d'un déclenchement du mécanisme d'indexation. La nécessité d'une telle abolition a d'ailleurs été rappelée lors des réunions du comité de coordination tripartite de 2006. En fin de compte, l'effet de l'inflation sur les finances publiques du Grand-Duché est néfaste, alors que l'évolution de celle-ci échappe en grande partie au contrôle de notre pays⁸. L'inflation et les automatismes inhérents à la politique salariale de l'Etat et à différentes politiques sociales et autres renchérissent considérablement les mesures et prestations afférentes. Par cette voie, l'inflation a un impact considérable sur l'évolution des dépenses publiques et constitue un obstacle important à l'assainissement des finances publiques.

Finalement, la Chambre de Commerce estime qu'un véritable effort de réduction des dépenses de fonctionnement de l'Etat doit aller de pair avec l'introduction d'une **architecture budgétaire axée sur la définition de missions**, de programmes et d'objectifs et sur l'adoption d'indicateurs de performance visant à mesurer les résultats atteints par rapport aux moyens budgétaires investis. Il faut se séparer de la structuration obsolète des crédits par Ministère, département, section et article, qui est incapable de fournir des renseignements quant au coût et au bénéfice d'une politique gouvernementale donnée. A ce titre, il est tout à fait regrettable que le document budgétaire luxembourgeois mentionne, depuis des années, un code fonctionnel pour la plupart des dépenses, mais que ces données ne soient pas consolidées dans des tableaux synthétiques permettant leur analyse. Seule une logique fonctionnelle peut fournir des renseignements utiles quant au coût d'une politique gouvernementale donnée. L'organisation vétuste par ministère, département, section et article ne livre que des informations sur le coût d'un tel sous-domaine, indépendamment des objectifs, des missions politiques et des objectifs visés.

4. La débudgétisation accrue de certaines opérations budgétaires doit aller de pair avec une transparence irréprochable

Les grands principes régissant la loi budgétaire du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat étant l'unité, l'universalité et l'annualité budgétaire, il s'ensuit une exigence en vertu de laquelle l'ensemble des dépenses et des recettes de l'Etat doit être présenté dans un seul document pour l'année entière. Quant à la débudgétisation, elle « *évoque généralement un procédé qui consiste pour un pouvoir public et notamment pour l'Etat à faire exécuter des tâches et/ou financer des dépenses par des organismes tiers plus ou moins autonomes et à personnalité juridique distincte. Ce faisant, ces dépenses n'apparaissent plus clairement dans le budget de ce pouvoir public*⁹ ».

A travers le recours à la notion d'Administration centrale, qui comprend, outre l'Etat central au sens de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, également les

⁸ Dans le contexte de la Tripartite de printemps 2006, il a été avancé qu'une tranche indiciaire « [...] coût[ait] 180 millions d'euros à l'Etat, aux communes et à la Sécurité sociale ».

(cf. : http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2006/05/02juncker/index.html).

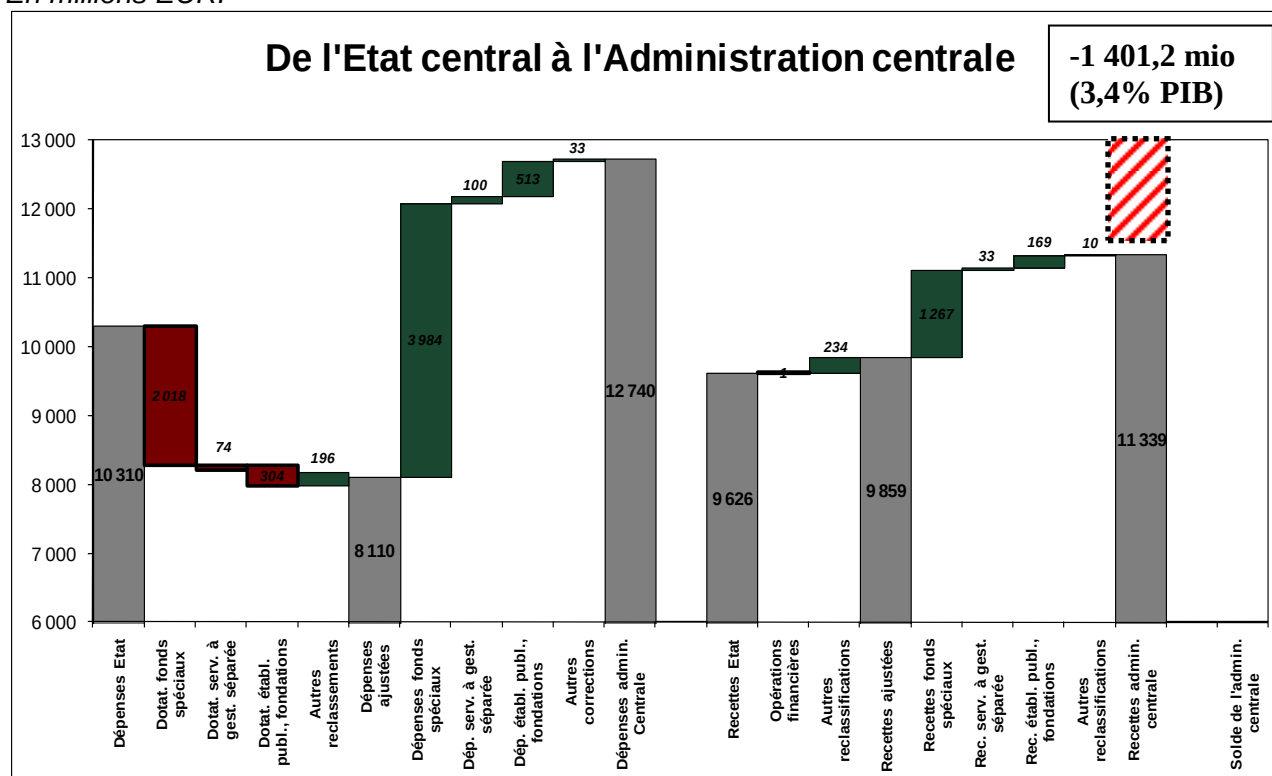
⁹ Institut National d'Administration Publique : « Eléments du cours de Finances publiques », avril 2008.

recettes et les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat, de même que les recettes et les dépenses des « *organismes qui sont contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat* »¹⁰, soit les établissements publics et les fondations¹¹, les Institutions de l'Etat¹² ainsi que les recettes et les dépenses des services de l'Etat à gestion séparée¹³, il est procédé à une débudgétisation d'un volume de crédits budgétaires sans cesse croissant.

Il est à noter que la Chambre des Députés sera appelée à voter le budget de l'Etat central, et non pas le budget de l'Administration centrale. Or, le budget de l'Etat ne comprend que les dotations des entités faisant partie de l'Administration centrale, par opposition à leurs dépenses réelles.

Graphique 6: Passage arithmétique de l'Etat central au sens de la loi de 1999 à l'Administration centrale au sens de Maastricht

En millions EUR.



Source : Projet de loi budgétaire 2011, calculs de la Chambre de Commerce.

Qui plus est, les recettes propres de certaines de ces entités ne transitent pas via le budget de l'Etat, tout comme les dépenses réelles, notamment celles des fonds spéciaux, et échappent en grande partie au contrôle du Parlement via le processus budgétaire. Le graphique 6 illustre le passage comptable entre l'Etat central à l'Administration centrale. Il est notamment manifeste que des dotations des fonds spéciaux (2,018 milliards EUR) sont largement inférieures à leurs dépenses réelles (3,984 milliards EUR) et que leurs recettes propres (1,267 milliards EUR) sont insuffisantes pour couvrir ce déficit. En d'autres termes, les réserves baissent et l'Administration

¹⁰ Volume III du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, page 13.

¹¹ Par exemple : les Centres de Recherche Publics, le Centre national sportif et culturel (d'Coque), la Commission de protection des données, l'ONT, la Fondation Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean, le Registre de Commerce, etc.

¹² La Maison grand-ducale, la Chambre des Députés, le Médiateur ainsi que la Cour des Comptes.

¹³ Par exemple : les lycées classiques et lycées techniques, l'Administration de la Navigation Aérienne, les restaurants scolaires, etc.

centrale s'appauvrit, sans que le budget de l'Etat au sens strict ne fasse explicitement état de cette considération.

Si l'existence de l'architecture des fonds spéciaux n'est pas remise en question par la Chambre de Commerce, dans la mesure où, singulièrement, les dépenses liées aux investissements pluriannuels ne se prêtent pas à un exercice de planification à l'aide d'un simple tableau annuel d'entrées et de sorties que constitue le budget de l'Etat (comptabilité de caisse), elle plaide toutefois pour une meilleure communication de la part des autorités, vis-à-vis du Parlement, mais également par rapport au grand public, au sujet du fonctionnement et de la situation financière réelle des fonds spéciaux.

En effet, une débudgétisation accrue des recettes et des dépenses doit nécessairement être flanquée par une parfaite transparence et par des explications dûment étayées de la politique des dépenses et des priorités envisagées et poursuivies par chacune des entités faisant partie de l'Administration centrale. Or, il existe une tendance à renseigner une liste (trop) exhaustive de projets de dépenses au niveau de ces entités pour n'en exécuter qu'une partie par la suite. La Chambre de Commerce regrette le **manque de transparence qui persiste au niveau des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat et des dépenses d'investissements afférents.**

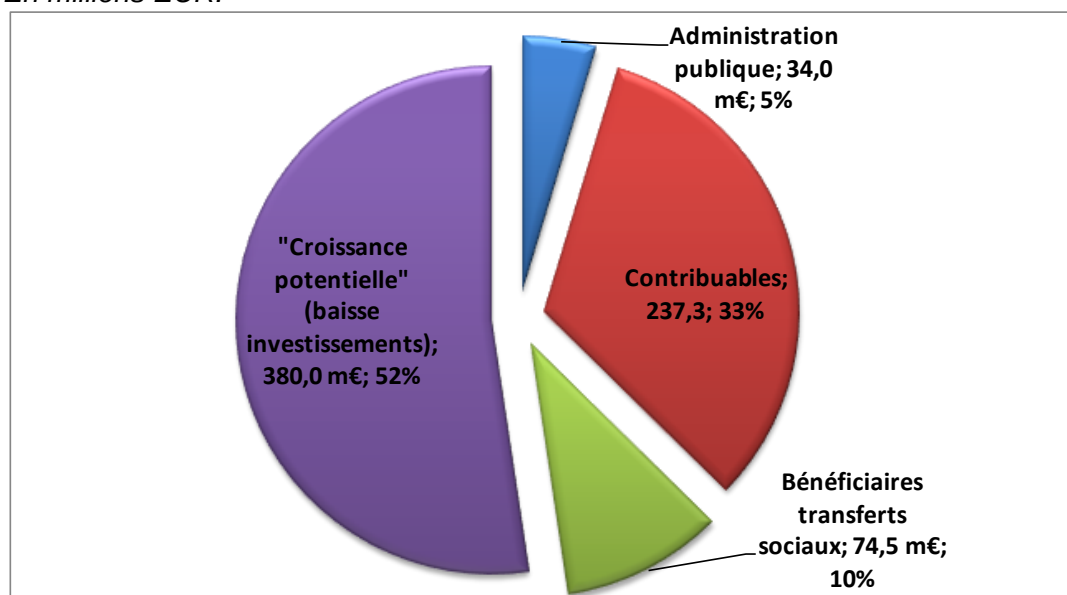
5. Un effort d'assainissement peu ambitieux, postposant toute réforme structurelle

Le projet de budget prévoit un effort d'assainissement total de l'ordre de 725,8 millions EUR (soit 1,7% du PIB prévisionnel) en 2011. Le graphique ci-contre donne un aperçu quant à la répartition de cet effort de consolidation budgétaire entre les différentes parties prenantes, à savoir, les contribuables (via les hausses d'impôts), les bénéficiaires de transferts sociaux (notamment via le décalage de l'ajustement des pensions), l'Administration centrale et, finalement, la politique d'investissements publics.

Malgré ces mesures d'économies et de hausses fiscales, il subsistera, dans le giron de l'Administration centrale, un déficit de 1.410,2 millions EUR en 2011, soit 3,4% du PIB. En l'absence de l'effort d'assainissement, le déficit aurait été de l'ordre de 2,1 milliards EUR ou 5,1% du PIB.

Graphique 7: Répartition de l'effort d'assainissement des finances publiques en 2011

En millions EUR.



Sources : projet de loi n°6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique, projet de loi budgétaire, calculs de la Chambre de Commerce.

Au vu des mesures dûment quantifiées au tableau ci-avant, l'effort de consolidation des finances publiques proviendrait, en 2011 :

- d'une baisse des dépenses courantes de 108,5 millions EUR, soit 15% du total (dont 34 millions EUR en provenance d'économies au sein de l'Administration centrale, soit 31% de l'effort de réduction de dépenses courantes ou 4,7% de l'effort d'assainissement total de 725,8 millions EUR) ;
- d'une réduction de 380,0 millions EUR des dépenses en capital (52% du total). A ce sujet, la Chambre de Commerce souligne que ces 380 millions EUR ne constituent pas une véritable économie, mais en grande partie un artifice comptable provenant du fait que les dépenses d'investissements projetées pour 2009 et 2010 ont été gonflées à des niveaux d'évaluation irréalisables ;
- d'une augmentation des recettes à travers l'outil fiscal à concurrence de 237,3 millions EUR, soit 33% de l'effort d'assainissement total.

Il échet ainsi de constater que l'effort d'assainissement est très inégalement réparti entre l'appareil étatique (moins de 5% de l'effort total) et les autres agents économiques (33%), d'une part, et la politique d'investissements publics, d'autre part (52% de l'effort total).

La Chambre de Commerce réitère sa position en vertu de laquelle il existe un potentiel d'économies très important au niveau des dépenses courantes. En effet, il s'agirait d'abord, avant de revoir à la baisse la politique des investissements publics et de procéder à des hausses fiscales contreproductives, d'exploiter les gisements d'économies manifestes qui existent dans les principaux blocs de dépenses gouvernementales¹⁴.

¹⁴ Cf. Partie 4 du présent avis et Actualité & Tendances n°5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? » Septembre 2008.

Le projet de loi n°6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique¹⁵ a fait l'objet d'un avis détaillé et dûment circonstancié de la Chambre de Commerce.

En ce qui concerne les mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et plus spécifiquement celles ayant trait aux personnes physiques, c'est-à-dire tant les salariés que les entreprises individuelles¹⁶, il est à noter qu'aujourd'hui la répartition de la charge fiscale est déjà relativement inégalitaire ou, pour le moins, concentrée sur un nombre relativement peu élevé de contribuables¹⁷. Par ailleurs, l'attractivité de la fiscalité des personnes physiques est un élément important en matière de décision d'établissement au Grand-Duché. Dans ce sens, certains passages du programme gouvernemental et une note fondée du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, intitulée « *Propositions d'ordre général du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite*¹⁸ », rentrent en opposition flagrante avec les hausses fiscales envisagées.

La Chambre de Commerce estime que le taux marginal d'imposition est loin d'être attractif en comparaison internationale. Il semble évident aux yeux de la Chambre de Commerce que pour attirer au Luxembourg des « *nouveaux résidents potentiels identifiés comme apportant une plus-value (investissements, recettes fiscales, etc.) extraordinaire à l'économie luxembourgeoise*¹⁹ », qui, *in fine*, porteront la diversification économique envisagée dans des niches de compétences hautement spécialisées, l'attrait de la fiscalité des personnes physiques revêt une importance cruciale.

Dans le chef des collectivités, le cabinet KPMG estime qu'« *avec un taux d'imposition légal des sociétés de 28,59% pour une société établie à Luxembourg-Ville en 2010 (impôt sur le revenu des collectivités, contribution au fonds pour l'emploi et impôt commercial communal combinés), le Grand-Duché se situe sensiblement au-dessus de la moyenne européenne et mondiale. Par ailleurs, le Luxembourg suit actuellement une évolution inverse à celle de la moyenne européenne décrite ci-dessus avec une augmentation programmée du taux d'imposition global des collectivités à 28,80% au 1er janvier 2011*²⁰ ».

D'une manière générale, les coupes opérées au niveau de certaines dépenses d'investissements pèseront sur le taux de croissance potentiel de l'économie luxembourgeoise. Au vu de ces considérations, la Chambre de Commerce reste en attente de vraies mesures en faveur de la compétitivité des entreprises, du « *Standort Lëtzebuerg* » et de la maîtrise des dépenses publiques. A l'instar du « *Paquet fiscal* » proposé par le projet de loi n°6166 et du « *Paquet de transition* » proposé par le projet de loi budgétaire, les entreprises auraient besoin d'urgence d'un « *Paquet compétitivité* », leur fournissant une bouffée d'oxygène sous forme de réponses adéquates suite à la dégradation tangible des facteurs de compétitivité liés aux coûts, en général, et salariaux, en particulier. Les thèmes forts d'un tel paquet devraient s'inspirer de près des mesures proposées, de façon ouverte et transparente, notamment par la Chambre de Commerce²¹ ainsi que par l'Union des Entreprises Luxembourgeoises²² (UEL). L'accord technique du 30 octobre

¹⁵ <http://www.cc.lu/index.php?type=art&id=2008>.

¹⁶ Taux marginal d'imposition de 39% au lieu de 38%, augmentation de la contribution au fonds pour l'emploi (de 2,5% à 4%, voire à 6% à partir d'un certain seuil) et introduction d'une contribution de crise de 0,8% sur l'ensemble des revenus.

¹⁷ 3,79% des ménages contribuent à concurrence de 42,5% au rendement fiscal total, 5% paient 51%, 15% des ménages contribuent à concurrence de 75% et que 40% des ménages aux revenus les moins élevés ne payent pas d'impôts. Source : chiffres cités par Monsieur le Premier Ministre à l'occasion du discours sur l'état de la nation du 5 mai 2010.

¹⁸ Note disponible sur le site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : www.eco.public.lu

¹⁹ Ibidem, page 4.

²⁰ KPMG : « *Plein feu sur les modifications des taux d'imposition des sociétés et indirects dans le monde : Rapport de KPMG International* », 15 octobre 2010.

²¹ « *Tripartite : Un échec cuisant retardant la sortie de crise* » dans : *Merkur*, mai 2010, notamment pp. 16-17.

²² « *Comment sortir ensemble de la crise ? – Contribution de l'UEL au débat tripartite* », avril 2010.

2010 entre le Gouvernement et les représentants des employeurs ne comporte pas de solution structurelle à cet égard.

6. Une exécution insuffisante des dépenses d'investissements budgétisées couplée à un décaissement des réserves des fonds

Outre le relatif manque de transparence au niveau de l'exécution budgétaire (quels projets seront réellement mis en œuvre et dans quel délai ?), en trois ans seulement (2007 à 2009), quelque 515 millions EUR d'investissements budgétisés au titre des principaux fonds d'investissements de l'Etat n'ont pas fait l'objet de dépenses réelles, ce qui représente environ 1,3% du PIB.

Comme il ressort du tableau 2, pour les trois exercices en question, le taux d'exécution réel des dépenses budgétisées n'était compris qu'entre 76,6% et 80,3%. Il est à noter dans ce contexte que les projets de lois budgétaires successifs (« dépenses initialement budgétisées ») avancent déjà des décotes dites pour « moins-values de retards et aléas de chantiers » qui peuvent se chiffrer à quelque 30% des dépenses totales prévues au budget. Ainsi, les taux de réalisation susmentionnés s'entendent nets de ces décotes. Il est notamment difficilement compréhensible aux yeux de la Chambre de Commerce que l'année de crise 2009 se soit traduite par un taux de réalisation aussi faible, contrairement aux annonces faites quant à une politique d'investissement plus ambitieuse, voire quant à un avancement dans le temps de certaines dépenses d'investissements futures.

Ceci renforce l'argument énoncé *supra* que les projets de budgets successifs ne font apparaître qu'une simple énumération optimiste de projets utiles et / ou importants à réaliser sans que l'observateur puisse juger des projets prioritaires, du degré d'exécution probable ou encore des coûts et des bénéfices des projets respectifs.

L'exécution incomplète des dépenses d'investissements projetées est d'autant plus regrettable que le Luxembourg est une économie que le Forum Economique Mondial qualifie de « *innovation driven* »²³, c'est-à-dire une économie développée et mature. Une économie arrivée à ce stade de développement ne peut plus se différencier à l'aide des infrastructures de base mais, au contraire, pour une telle économie, il est supposé que ces infrastructures soient constamment adaptées aux besoins économiques et sociaux et que l'accent principal soit mis sur les capacités d'innovation, la recherche & développement, ainsi que sur la libération du potentiel de croissance endogène.

Or, la situation de déficits structurels de l'Administration centrale ne permet même plus de dégager les ressources financières nécessaires quant à la modernisation des infrastructures de base sans endettement, et laisse encore moins une marge de manœuvre idoine pour améliorer les facteurs de compétitivité dits « doux²⁴ ».

Concernant les réserves des fonds spéciaux, on observe depuis plusieurs années que les dépenses annuelles dépassent, en règle générale, les alimentations annuelles, ce qui se traduit mécaniquement par une diminution des avoirs nets d'une année sur l'autre. A noter que ce constat est encore plus vrai à partir du moment où les « recettes d'emprunts » sont écartées (voir graphique 8 ci-après). La situation des « fonds d'investissements publics » (investissements publics administratifs, scolaires et sanitaires et sociaux) est très critique. En effet, alors qu'en 2009 (dernier compte disponible), ces trois fonds disposent ensemble d'un avoir net consolidé positif global de l'ordre de 242 millions EUR, leurs avoirs chutent d'année en année pour devenir négatifs dès 2012. En 2014, les avoirs net de ces « fonds d'investissements publics » s'élèveront prévisiblement à -227 millions EUR.

²³ Voir: World Economic Forum: « The Global Competitiveness Report 2010 – 2011 ».

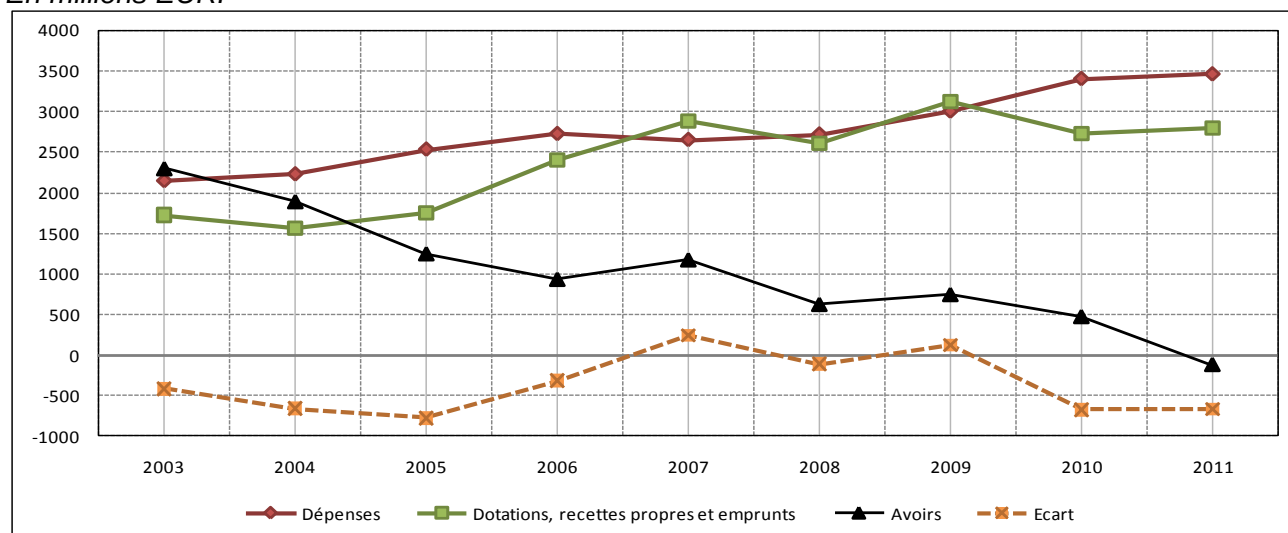
²⁴ La recherche et développement, la capacité d'innovation, l'enseignement, etc.

Dans le contexte de la politique d'investissements, et au vu de la dégradation continue des réserves des fonds spéciaux et du manque de maîtrise des dépenses courantes, la Chambre de Commerce s'interroge d'ailleurs sur les possibilités de l'Etat de continuer de poser les bons jalons en la matière à moyen terme. En effet, un certain étalement dans le temps permettra sans doute la réalisation en demi-teinte, avec certes des retards importants, des grands chantiers publics, notamment routiers et ferroviaires, connus aujourd'hui, et ce grâce aux modestes réserves accumulées par le passé. Or, l'Etat sera-t-il capable, à l'avenir, de poursuivre sa politique d'investissements et disposera-t-il des marges de manœuvre budgétaires pour poser des accents politiques nouveaux à moyen et à long terme ? De surcroît, tout retournement conjoncturel futur sera autrement plus difficile à traverser en l'absence de réserves accumulées au niveau des fonds spéciaux durant les années de haute conjoncture. Les réserves disponibles risquent donc d'être insuffisantes en cas de situation conjoncturelle défavorable. Ainsi, des mesures structurelles incisives et courageuses du côté des dépenses de consommation courante s'avèrent plus indispensables et urgentes que jamais.

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 offert un éclairage en la matière en identifiant les postes de dépenses courantes 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 publics²⁵. 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, voire pour renouer avec un budget équilibré ou excédentaire à court ou tout au moins à moyen terme.

Graphique 8: Evolution des avoirs, des alimentations (hors emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux

En millions EUR.



Sources: Projets de budget de l'Etat, Calculs Chambre de Commerce. Note : Les avoirs hors emprunts sont calculés en prenant 2003 comme année de base.

²⁵ Actualité & Tendances n°. 5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? », septembre 2008. Voir aussi le chapitre 4.1.1.2. du présent avis budgétaire.

Conformément à ce qu'elle recommandait dans ses avis budgétaires antérieurs la Chambre de Commerce est d'avis, à cet égard, que les autorités auraient dû profiter davantage de la période de croissance soutenue qu'a connue 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. Cette stratégie aurait notamment dû être mise en œuvre en s'abstenant à introduire des nouvelles mesures sociales non sélectives, dont l'abolition, même en temps de crise, s'avère impopulaire. La notion d'équité intergénérationnelle et la gestion en bon père de famille de certaines recettes fiscales volatiles, incertaines et temporaires aurait dû, à titre résiduaire, amener les autorités publiques à diriger une proportion élevée et croissante desdites recettes directement aux fonds d'investissements, en lieu et place d'une affectation pure et simple aux dépenses courantes, en général, et sociales, en particulier.

Tableau 2: Taux de réalisation réel des dépenses budgétisés au titre des principaux fonds d'investissements

En point de pourcentage.

	Taux de réalisation en % (dépenses actées : dépenses prévues)				
<i>Fonds d'investissement</i>	2006	2007	2008	2009	2010 (indicatif)
Fonds pour les monuments historiques	118,2%	70,3%	81,2%	48,8%	77,4%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	58,0%	56,0%	74,1%	52,6%	91,5%
Fonds d'investissements publics administratifs	56,6%	74,2%	85,7%	66,3%	75,9%
Fonds d'investissements publics scolaires	65,9%	59,9%	148,8%	93,5%	86,6%
Fonds des routes	100,4%	84,6%	63,9%	75,9%	84,5%
Fonds du rail	145,5%	88,5%	73,8%	79,8%	108,9%
Fonds pour les investissements socio-familiaux	75,5%	91,3%	72,6%	73,5%	100,0%
Total général	101,3%	80,3%	80,5%	76,6%	94,7%

Source : Calculs Chambre de Commerce sur base des différents projets de lois budgétaires.

En matière de fonds spéciaux, une grande partie des dotations peuvent être qualifiées de « dotations opérationnelles », dans la mesure où les crédits concernés ne serviront pas aux dépenses d'investissements mais, *a contrario*, au financement de dépenses courantes (plus de 50% au titre du projet de budget 2010). Relevons à titre d'illustration que les blocs de dépenses suivants sont à charge des avoirs des fonds spéciaux :

- Fonds de la dette publique : dépense de 129 millions EUR au titre d'intérêt ;
- Fonds des pensions : dépense de 545 millions EUR au titre du régime spécial de pensions applicable notamment dans le chef des fonctionnaires ;
- Fonds pour l'emploi : dépense cumulée de 250 millions EUR au titre d'indemnités de chômage complet des résidents (200 millions EUR) et des frontaliers (50 millions EUR).

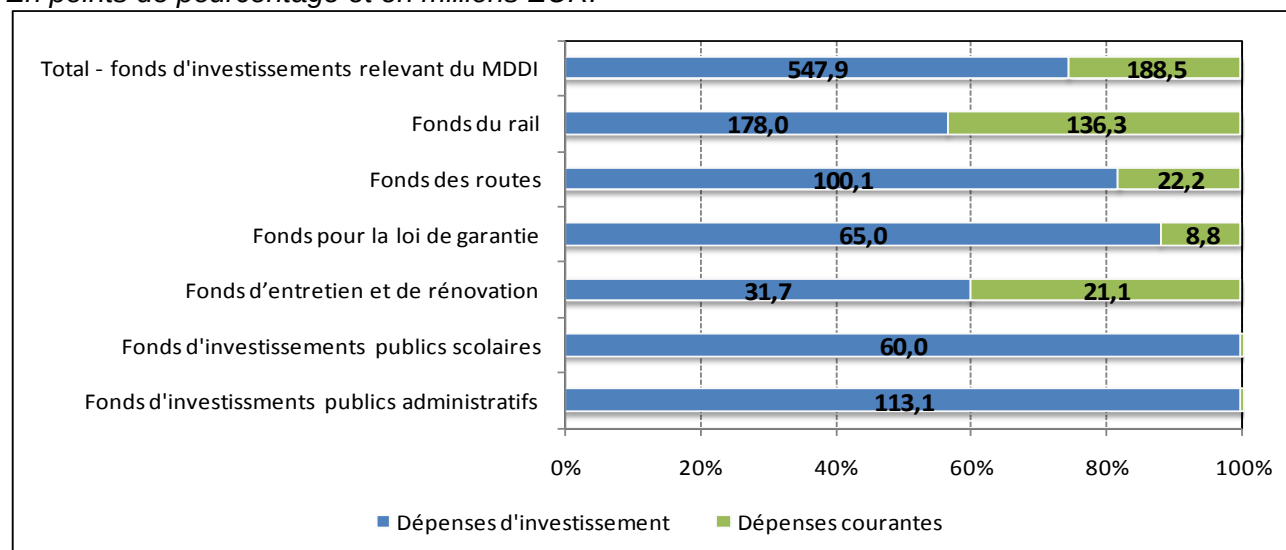
Ces trois dépenses opérationnelles isolées, pour un volume total de 924 millions EUR, dépassent de 69% les dépenses totales d'investissements projetées des fonds d'investissements en capital relevant du Ministère du Développement Durable et des Infrastructures (547,9 millions EUR), et de 25% les dépenses d'investissements totales de l'ensemble des principaux fonds d'investissements (739,3 millions EUR). De surcroît, parmi ces fonds dits « d'investissements », pas toutes les dépenses sont liées à de l'investissement, mais une proportion importante concerne des dépenses courantes (entretien,...) (cf. graphique ci-joint pour un détail concernant les fonds relevant du Ministère du Développement Durable et des Infrastructures).

Ainsi, les fonds spéciaux de l'Etat en général et les fonds d'investissements en particulier assument de plus en plus un rôle purement opérationnel, à travers une certaine surpondération des dépenses courantes des fonds, par opposition aux dépenses en capital visant à concourir au financement de projets d'investissements pluriannuels importants.

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.

Graphique 9: Répartition entre dépenses d'investissement et dépenses courantes pour les principaux fonds d'investissements relevant du Ministère du Développement Durable et des Infrastructures

En points de pourcentage et en millions EUR.



Source : Projet de loi budgétaire 2011, calculs de la Chambre de Commerce.

7. Une bombe à retardement à désamorcer par l'Administration de la sécurité sociale

En 2011, les dépenses de l'Administration de sécurité sociale s'élèveront, selon le projet de budget 2011, à 7.238,4 millions EUR et enregistreront dès lors un léger repli par rapport au budget voté 2010 (-0,2%), mais une progression de 268,5 millions EUR ou 3,9% en comparaison avec le compte provisoire 2009. Les recettes atteindront, pour leur part, 8.095,9 millions EUR, ce qui impliquerait une progression de 1,1% par rapport à l'année précédente et de 3,5% comparé à 2009 (+387,8 millions EUR). Il en résulterait un excédent de 857,5 millions EUR en 2011 (contre 738 millions EUR en 2009 et 759 millions EUR en 2010), qui équivaldrait à quelque 2,1% du PIB.

Ces excédents compensent largement, dans l'optique consolidée des Administrations publiques selon l'approche Maastricht (consolidation des Administration centrale, locales et de la sécurité sociale), le besoin de financement de l'Administration centrale sans toutefois l'éponger complètement (voir point 9 ci-dessous). Or, en cas d'absence de réforme voire de refonte du système de protection sociale, et notamment dans le contexte du système des pensions, cet excédent fondra d'année en année pour se transformer en un déficit de moins en moins tenable, se traduisant *in fine* par un gonflement insoutenable de la dette publique.

En effet, l'évolution économique en moyenne très favorable au cours des 20 dernières années et fortement créatrice d'emplois nouveaux (doublement du nombre d'emplois entre 1990 et 2010), largement occupés par de jeunes frontaliers (+440% de frontaliers entre 1990 et 2010), générait des recettes exceptionnelles au niveau du système de sécurité sociale, en général, et dans le cadre du régime général des pensions, en particulier. Il en ressort un important décalage entre les « nouveaux cotisants », d'une part, et les « nouveaux pensionnés », d'autre part. A titre d'illustration, le nombre de cotisants a augmenté de 84.900 unités entre 2000 et 2008, alors que le nombre de retraites additionnelles prises en charge par l'Etat n'a évolué que de 23.740 unités pendant cette même période, soit un écart favorable, bien qu'à court terme et s'estompant dans un horizon de temps plus lointain, de 61.160 unités.

Le vieillissement de la population résidente et le fait que l'âge effectif du départ à la retraite au Luxembourg se situe largement en-deçà de la moyenne des pays membres de l'OCDE, couplé à une espérance de vie sans cesse plus élevée, fait en sorte que la situation financière du régime de sécurité sociale n'est favorable que dans un horizon relativement proche. En effet, avec la crise économique et financière et ses effets sur le modèle socio-économique du Grand-Duché, le « mur de pensions » devrait s'être rapproché de 4 années.

En 2010, le Luxembourg consacrera une part de l'ordre de 19,9% de son produit intérieur brut²⁶ au financement des principaux agrégats de la sécurité sociale – en l'occurrence l'assurance pensions, les soins de santé, l'assurance dépendance et l'assurance chômage - et se positionne, de la sorte, légèrement en dessous de la moyenne européenne. La France est le pays dépensant le plus au sein de l'Union européenne dans le contexte du financement de ces quatre transferts sociaux, soit 29,0% de sa richesse économique. Suivent la Suède (27,1%) et la Belgique (26,8%). Or, cette situation relativement favorable en apparence s'inverserait de manière spectaculaire dans le plus long terme. En effet, de par les phénomènes brièvement décrits ci-dessus, le Luxembourg dispose du « coût du vieillissement » le plus important en Europe.

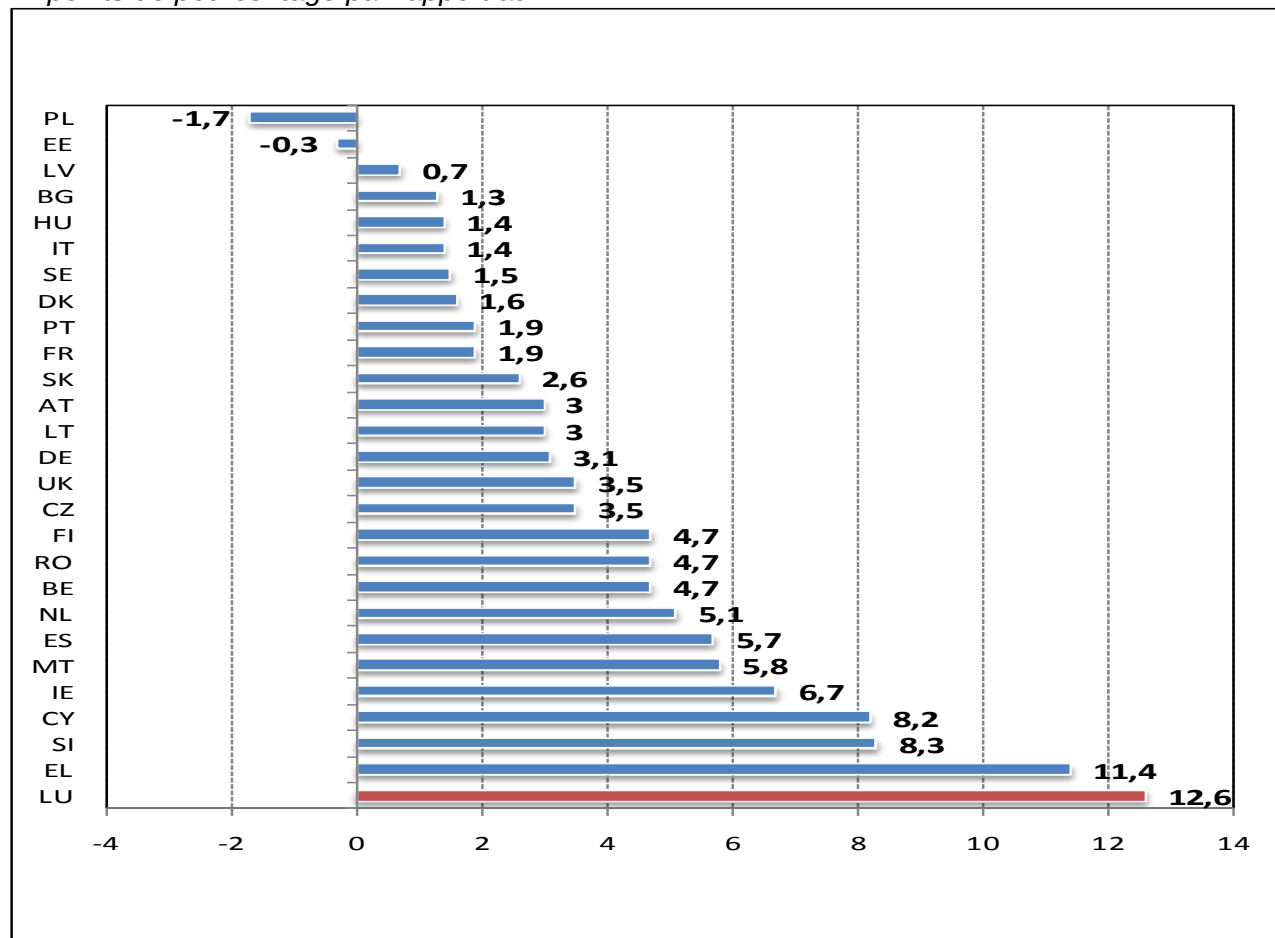
En effet, afin de sécuriser le système de protection sociale actuel dans le long terme, et tout en prenant en compte un taux de croissance économique et de l'emploi favorable, le Luxembourg fait apparaître un coût caché correspondant à un excédent budgétaire de 12,6% du PIB (cf. graphique 10). En d'autres termes, le maintien des engagements actuels dans le long terme exigerait déjà aujourd'hui l'affectation d'un coût équivalent à un excédent budgétaire de 12,6% au PIB au titre de financement à long terme des quatre politiques sociales susmentionnées, et ce selon l'analyse récente de la Commission européenne²⁷.

²⁶ Source : Commission européenne - Série « European Economy 4/2010 – « Public Finances in EMU 2010 », juin 2010.

²⁷ Le Conseil Supérieur pour un Développement Durable a estimé, à ce titre, que le Luxembourg devrait générer des excédents budgétaires annuels de l'ordre de 8% afin de pouvoir sécuriser le système de sécurité sociale à l'horizon 2050. Source : CSDD : « Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen », septembre 2008, page 30.

Graphique 10: Excédent budgétaire nécessaire pour financer le coût actualisé du vieillissement en Union européenne.

En points de pourcentage par rapport au PIB.

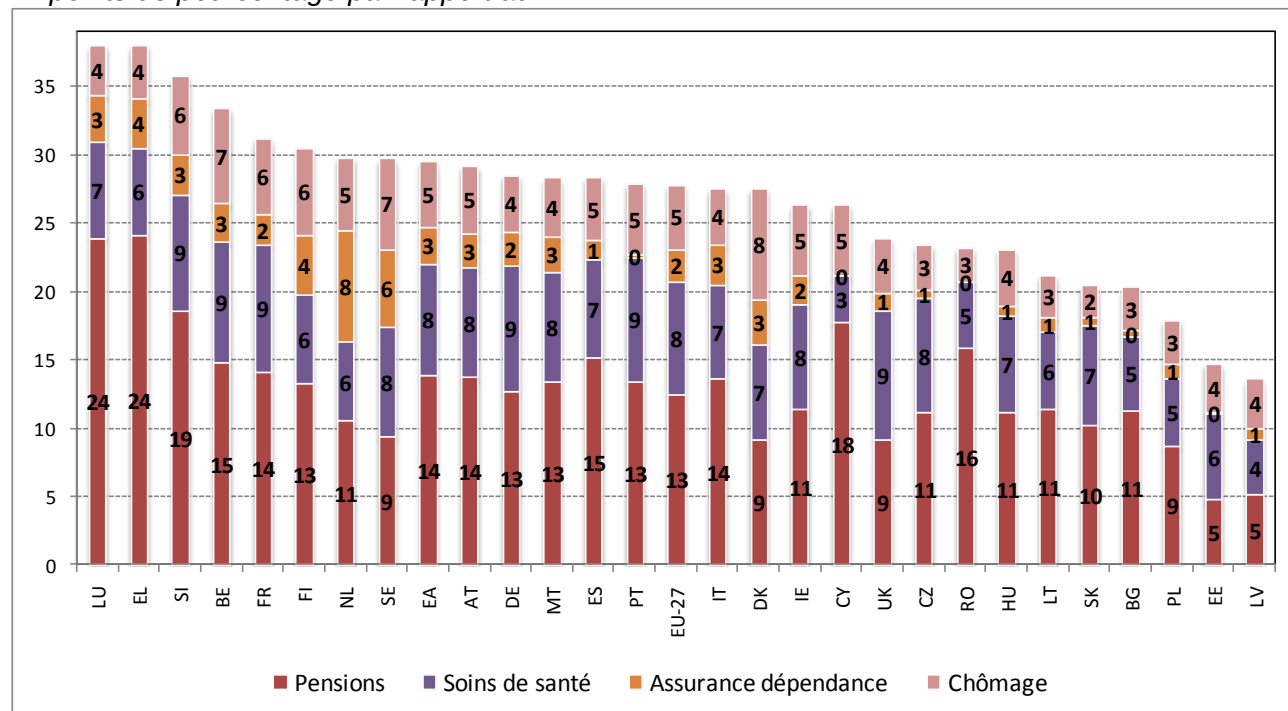


Source : Commission européenne - Série « European Economy 4/2010 – « Public Finances in EMU 2010 », juin 2010 ; calculs Chambre de Commerce.

En supposant le maintien des prestations actuelles jusqu'en 2060, le Luxembourg devrait dépenser 38,1% du PIB pour financer la sécurité sociale (cf. graphique 11), soit non loin d'un doublement des moyens financiers alloués en 2010 à ces mêmes transferts sociaux (19,9% en 2010).

Graphique 11: Coût du vieillissement en Union européenne – dépenses projetées en 2060 à politique inchangée

En points de pourcentage par rapport au PIB.



Source : Commission européenne - Série « European Economy 4/2010 – « Public Finances in EMU 2010 », juin 2010 ; calculs Chambre de Commerce.

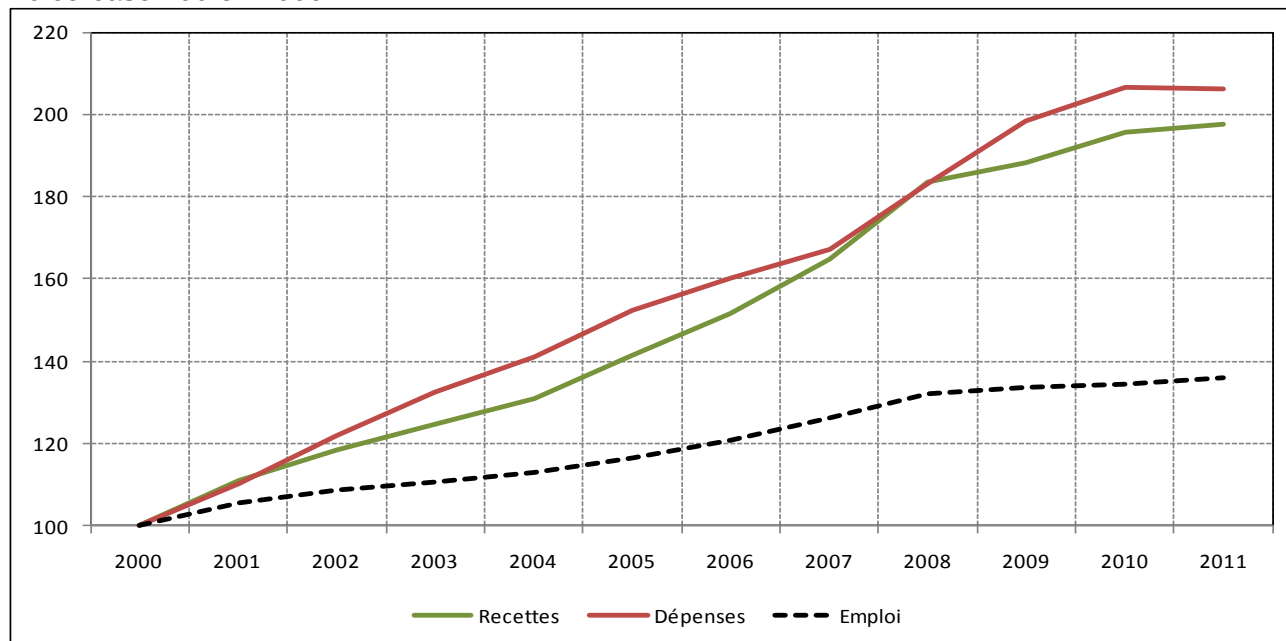
Ainsi, un jugement fondé et factuel sur la santé des finances publiques ne doit nullement se cantonner sur une « photo » à court terme, mais plutôt doit-il prendre en considération la dette cachée ou implicite actualisée. Ce constat amène la Chambre de Commerce à conclure que la dette sociale cachée, qui ne viendra certes pas à échéance dans les quelques années à venir, constitue, outre la résorption du déficit structurel de l'Administration centrale, vraisemblablement le problème le plus pressant à aborder afin de ne pas anéantir toute marge de manœuvre budgétaire future et afin de consolider les finances publiques durablement, c'est-à-dire dans une approche d'équité intergénérationnelle.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le régime général des pensions doit, dans un souci de désamorçage de la bombe à retardement précitée, faire l'objet d'une refonte courageuse et volontariste. L'encadré n°6 du présent avis budgétaire rappelle les grands principes en la matière, et notamment le maintien de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, le fait de mieux faire correspondre l'âge effectif du départ à la retraite à l'âge légal ainsi que le principe en vertu duquel à toute prestation doit correspondre une contribution.

L'Administration de la sécurité sociale, à l'instar de l'Administration centrale, fait état – déjà aujourd'hui – d'une progression résolument plus dynamique des dépenses que des recettes. Ce propos est illustré à l'aide du graphique 12 qui montre l'évolution, sur base d'un indice de base 100 en 2000, des dépenses et des recettes de l'Administration en question. L'évolution de l'emploi intérieur est également reprise à titre d'information.

Graphique 12: Évolution des recettes et des dépenses totales de l'Administration de la sécurité sociale (SEC95)

Indice base 100 en 2000.



Sources : Projets de lois budgétaires successifs, calculs de la Chambre de Commerce.

8. Un grand défi pour les communes : participer à l'effort d'assainissement des finances publiques tout en développant les infrastructures prioritaires d'un point de vue socio-économique

Le fonds communal de dotation financière qui, à côté de l'impôt commercial communal (ICC), constitue la principale source de revenus non affectés des communes, et par lequel transitent les participations des communes dans le produit de trois impôts de l'Etat²⁸ ainsi que l'allocation d'un montant forfaitaire calculé annuellement, marquera en 2011 une progression, qualifiée de « remarquable » par les auteurs du projet de loi budgétaire, par rapport au budget antérieur (+73,8 millions d'euros ; + 10,6%). De surcroît, compte tenu de la revue à la hausse des prévisions 2010 en matière de recettes fiscales de l'Administration centrale par rapport au budget voté pour la même année (10,855 milliards EUR au lieu de 10,037 milliards EUR²⁹), il semble très probable que le rendement fiscal des communes, à travers l'ICC mais également via le fonds communal de dotation financière, dépassera, pour l'année 2010 en cours, largement les montants initialement prévus, voire budgétisés par les communes afin de définir la politique de dépenses, notamment sur le versant des dépenses en capital ou d'investissement.

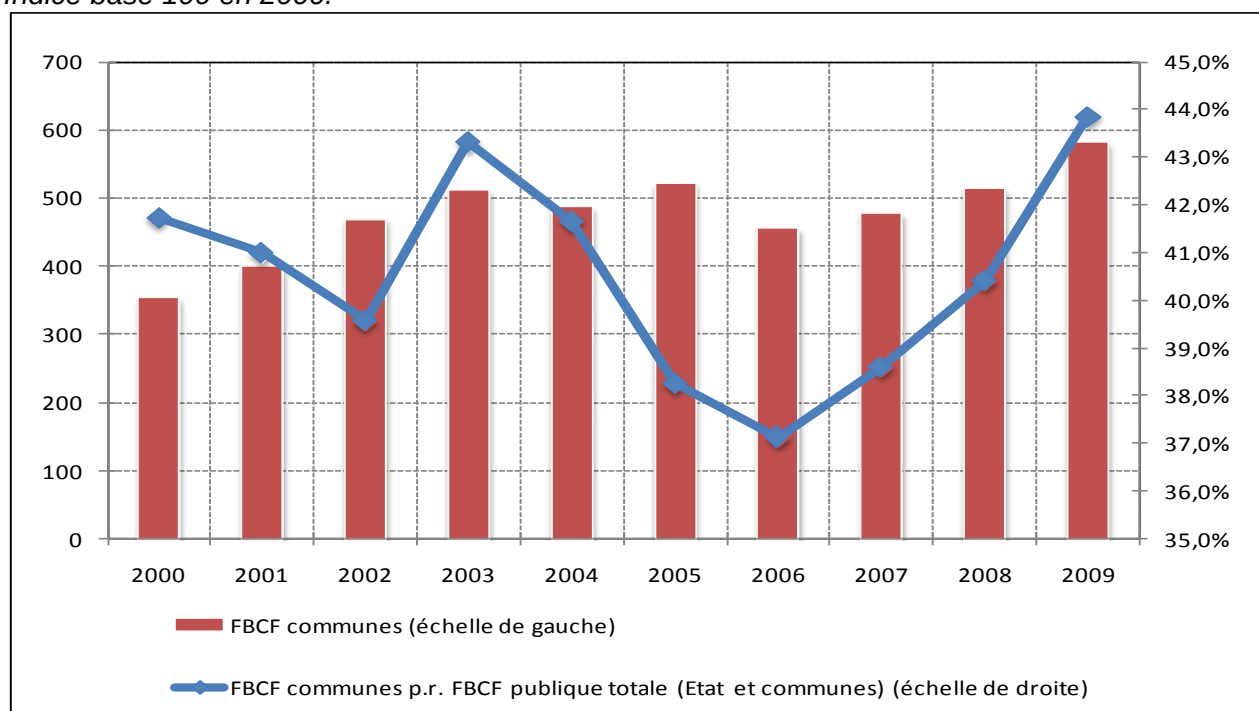
Ainsi, la Chambre de Commerce se doit d'insister sur l'importance fondamentale, dans le chef des administrations locales, de poursuivre une politique ambitieuse en matière d'investissements afin d'adapter en permanence les infrastructures locales aux besoins socio-économiques et, par le même exercice, de soutenir activement les entreprises, et notamment les PME locales, tout en contribuant à l'effort d'assainissement des finances publiques en recourant systématiquement à une analyse coût-opportunité et coût-bénéfice du projet et en maîtrisant les coûts d'entretien

²⁸ 18% du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, 10% du produit de la TVA, 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs.

²⁹ Volume I du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, pages 43* et 44*.

afférents. A ce titre, la Chambre de Commerce salue l'évolution dynamique de la contribution des Administrations locales au titre de la formation brute de capital fixe (FBCF) – un apport qui s'inscrit résolument à la hausse et ceci à la fois dans une perspective absolue (581,1 millions EUR en 2009 par rapport à 513,8 millions en 2008 et 477,8 millions EUR en 2007, soit une progression de 103,3 millions EUR ou 21,7% sur 3 ans – voir graphique 13) et dans une perspective relative (contribution des communes à la FBCF publique totale : 43,8% en 2009 par rapport à 40,4% en 2008 et 38,6% en 2007).

Graphique 13: Evolution de la formation brute de capital fixe des administrations locales.
Indice base 100 en 2000.



Source : STATEC (Comptabilité nationale) ; calculs Chambre de Commerce.

Le rendement fiscal plus favorable qu'attendu en 2010 ainsi que la progression dynamique de l'enveloppe communale prévue en 2011 au titre du fonds communal de dotation financière devrait s'apparenter à une bouffée d'oxygène financière dans le chef des communes, lesquelles se doivent, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'employer ces fonds à bon escient dans l'intérêt du développement socio-économique, en lieu et place d'une simple affectation desdits fonds aux budgets courants. Par ailleurs, les nombreuses fusions communales envisagées devraient, par le biais d'économies d'échelle, libérer davantage de moyens financiers pouvant être investis dans les infrastructures locales.

Le rôle des communes est donc de plus en fondamental dans l'aboutissement d'une politique d'investissements publics ambitieuse, et ce d'autant plus que le volume d'investissements de l'Administration centrale s'inscrira sensiblement à la baisse en 2011 par rapport à 2010, soit -186,3 millions EUR ou -9,94% pour la formation brute de capital fixe dans le chef de l'Etat central, le reliquat de la baisse intervenant à l'intérieur des fonds d'investissements (Administration centrale).

9. Les principales recommandations de la Chambre de Commerce³⁰

La Chambre de Commerce propose, dans le cadre de son avis budgétaire relatif à l'exercice 2011, un ensemble de mesures s'articulant notamment autour des principaux vecteurs qui suivent :

1. **Pour une meilleure maîtrise des dépenses courantes** : introduction d'une norme de progression des dépenses courantes en général et d'objectifs ambitieux pour un freinage des frais de fonctionnement en particulier. Ce dispositif pourrait être utilement complété à travers l'introduction, par voie légale, d'une limite absolue quant à l'endettement public plus ambitieuse que celle des 60% par rapport au PIB prévue au niveau communautaire ;
2. **Pour une redéfinition de la politique de l'inclusion sociale** (lutte contre le chômage dans un contexte de création d'emplois) ainsi que mise en œuvre de la **sélectivité sociale**, notamment en faisant appel au critère du revenu disponible médian du ménage;
3. **Pour une politique d'investissements publics visant l'exécution intégrale du programme d'investissements au moindre coût**, et ce en distinguant clairement entre le « nécessaire » et l'« utile » au niveau de chaque investissement projeté. Cette approche doit dûment tenir compte d'une standardisation au niveau de l'exécution des projets, d'une simplification des procédures de planification et d'une limitation des coûts de gestion, d'exploitation et d'entretien;
4. **Pour une radiographie des subsides en matière environnementale, couplée à une meilleure maîtrise des dépenses afférentes**. La Chambre de Commerce propose la réalisation d'une radiographie des subsides en matière environnementale en mettant en œuvre un changement de paradigme en vertu duquel des comportements « sous-optimaux » en matière environnementale ou écologique pourraient, le cas échéant et si certaines conditions sont rencontrées, faire l'objet d'une mesure fiscale en lieu et place d'une politique onéreuse de subordination des comportements « optimaux » en la matière ;
5. **Pour une politique en matière d'Aide Publique au Développement (APD) responsable, financièrement soutenable et intégrant le vecteur de la protection de l'environnement**. La Chambre de Commerce propose, à partir de 2012, le maintien, en valeur absolue, de l'APD au niveau prévu pour 2011. Ce maintien devrait aller de pair avec une baisse du ratio APD / RNB au fil des années, sous l'hypothèse d'un RNB croissant, et ce jusqu'à atteindre le seuil de référence des Nations Unies en matière d'APD, soit 0,7% du RNB. L'écart par rapport au programme gouvernemental (1,0%) serait à compenser par les dépenses au titre du « *Mécanisme de développement propre* » et, en cas d'insuffisance de ces dernières, par un investissement supplémentaire en matière d'APD.

³⁰ Il s'agit, dans le contexte du présent résumé, d'une synthèse des principales recommandations dûment commentées dans la quatrième partie du présent avis.

Table des matières

<i>Résumé de l'avis de la Chambre de Commerce</i>	<i>i</i>
Introduction générale.....	1
1. L'environnement conjoncturel : un contexte marqué par l'incertitude	4
1.1. La conjoncture internationale	7
1.2. La conjoncture européenne	10
1.3. La conjoncture luxembourgeoise	13
1.3.1. Perspectives macroéconomiques.....	13
1.3.2. Perspectives par branche d'activités.....	18
2. L'environnement structurel : une dégradation continue de la compétitivité	22
2.1. La compétitivité appréhendée sur base des coûts et des prix.....	22
2.1.1. Compétitivité-coûts : Le taux de change effectif réel « optique coûts »	23
2.2. La compétitivité vue sous l'angle des facteurs hors coûts	27
2.3. La dégradation de la compétitivité nationale à l'aune des classements de compétitivité internationaux.....	28
2.3.2.1. Les composants du Tableau de Bord Compétitivité 2010	32
2.3.2.1. L'indicateur synthétique « Compétitivité »	34
3. La situation financière de l'Etat central	37
3.1. L'Etat central	37
3.1.1. Les recettes de l'Etat central.....	39
3.1.1.1. Les impôts directs	39
3.1.1.2. Les impôts indirects	42
3.1.1.3. L'exécution du budget des recettes 2009.....	43
3.1.1.4. L'évolution du taux de progression historique des recettes fiscales	44
3.1.2. Les dépenses de l'Etat central	47
3.1.2.1. Généralités.....	47
3.1.2.2. Composition des dépenses totales	57
3.1.2.3. Dépenses courantes par ministère et par code comptable	58
3.1.2.4. Code comptable 31 : subventions d'exploitation	67
3.1.2.5. Code comptable 32 : transferts de revenus autres que les subventions d'exploitation aux entreprises.....	69
3.1.2.6. Code comptable 33 : transferts de revenus aux administrations privées	71
3.1.2.7. Code comptable 41 : transferts à l'Administration centrale	73
3.1.2.8. Code comptable 42 : transferts à la sécurité sociale	78
3.1.2.9. Code comptable 43 : transferts aux Administrations locales.....	79
3.1.2.10. Code comptable 51 : transferts de capitaux aux entreprises.....	79
3.1.3. Les fonds spéciaux : Evolution des recettes, des dépenses et des avoirs	83
3.1.3.1. Généralités.....	83
3.1.3.2. Les fonds d'investissements et autres fonds spéciaux	86
3.1.3.3. L'évolution de la situation financière des fonds spéciaux (avoirs en fin d'année).....	89
3.1.3.4. Les alimentations des fonds spéciaux face à leurs dépenses	95
3.1.3.5. Les fonds d'investissements publics à l'horizon 2014	100
3.1.3.6. Le taux de réalisation des dépenses d'investissement budgétisées par les fonds spéciaux.....	103
3.1.3.7. Alimentations et dépenses : vue pluriannuelle d'ensemble.....	108
3.2. L'Administration centrale	111
3.2.1. De la notion d'Etat central à celle d'Administration centrale	111

3.2.2. Evolution des dépenses, des recettes et du solde budgétaire de l'Administration centrale	116
3.2.3. L'assainissement budgétaire à l'horizon 2014 : fond et forme	126
3.2.3.1. L'assainissement et l'objectif budgétaires à l'horizon 2014 à travers le programme de stabilité et de croissance : une stratégie trompeuse	127
3.2.3.2. Une pondération entre recettes et dépenses en déphasage et une répartition inégalitaire .	131
3.3. L'Administration de la sécurité sociale	138
3.4. Les Administrations locales	149
3.5. L'ensemble des administrations publiques	152
<i>4. Des mesures d'assainissement des finances publiques plus ambitieuses sont nécessaires : les recommandations de la Chambre de Commerce</i>	156
4.1. Les pistes pour rétablir l'équilibre au Luxembourg sans impact négatif majeur sur les politiques redistributives afférentes	156
4.1.1. La maîtrise des dépenses courantes.....	156
4.1.1.1. La norme de progression : un outil en faveur de la maîtrise des dépenses courantes	156
4.1.1.2. Un potentiel significatif mais non-exploité de baisse des dépenses courantes	159
4.1.1.3. Une présentation budgétaire ne permettant pas de visualiser les gaspillages de moyens publics	161
4.1.1.4. Recommandations de la Chambre de Commerce	162
4.1.2. Sélectivité et inclusion sociales.....	164
4.1.2.1. Un système d'indexation onéreux et contreproductif.....	164
4.1.2.2. Une sélectivité sociale à articuler autour du revenu médian	166
4.1.2.3. Une inclusion sociale renforcée à travers la participation à la vie économique	169
4.1.3. Politique d'investissement repensée	173
4.1.4. Radiographie des subsides en matière environnementale	175
4.1.4.1. Pour un système d'incitations financières efficace et efficient	175
4.1.4.2. Mesures résiduelles	178
4.1.5. Maintien de l'aide publique au développement à 1% du RNB, tout en y intégrant les mesures de protection de l'environnement	179
4.1.5.1. Considérations générales	179
4.1.5.2. Recommandations de la Chambre de Commerce	180
4.2. Les mesures incisives à l'étranger	184

Sommaire des graphiques

Graphique 1 : Contribution des différents agrégats de la demande au PIB.....	5
Graphique 2 : Ratio des exportations de biens et services par rapport à la consommation finale des ménages entre 1995 et 2009.....	6
Graphique 3 : Part des hausses salariales dues au mécanisme d'indexation, 2000-2009.....	17
Graphique 4 : Evolution de la somme des bilans des banques entre août 2009 et août 2010	20
Graphique 5 : Résultat net des banques	21
Graphique 6 : Evolution du CSU nominal	23
Graphique 7 : Taux de croissance du CSU nominal entre 2000 et 2009	24
Graphique 8 : Compétitivité-coûts – Taux de change effectif réel du Luxembourg « optique coûts »	25
Graphique 9 : Compétitivité-prix – Taux de change effectif réel du Luxembourg « optique prix ».....	26
Graphique 10: Evolution de la position du Luxembourg dans les benchmarks internationaux	30
Graphique 11 : Progression des impôts sur la période 1995 à 2009.....	45
Graphique 12 : Ecart, au niveau des principales recettes fiscales, entre comptes et budgets votés	46
Graphique 13 : Progression des dépenses courantes de l'Etat central entre 2010 et 2011	48
Graphique 14 : Evolution interannuelle des dépenses courantes de l'Administration publique au Luxembourg, en Belgique, en France, en Allemagne, ainsi qu'en zone euro.....	49
Graphique 15 : Evolution interannuelle des dépenses budgétaires courantes, de l'inflation et du PIB réel au Luxembourg	55
Graphique 16 : Evolution absolue et tendancielle des recettes et des dépenses de l'Etat central ..	56
Graphique 17 : Evolution de la composition des dépenses courantes et en capital de l'Etat central	58
Graphique 18 : Progression de certaines dépenses courantes par rapport à l'IPCN	60
Graphique 19 : Alimentation des fonds spéciaux en 2011 à travers différentes sources.....	85
Graphique 20 : Répartition entre dépenses d'investissement et dépenses courantes pour les principaux fonds d'investissements relevant du Ministère du Développement Durable et des Infrastructures	88
Graphique 21 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux.....	97
Graphique 22 : Evolution des avoirs, des alimentations (hors emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux.....	99
Graphique 23 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds d'investissements publics sur la période 2009-2014	101
Graphique 24 : Evolution des avoirs, des alimentations (hors emprunts) et des dépenses des fonds d'investissements publics sur la période 2009-2014.....	102
Graphique 25 : Passage de l'Etat central à l'Administration centrale	112
Graphique 26 : Dotations, dépenses et recettes propres des fonds spéciaux, des établissements publics et des services de l'Etat à gestion séparée	116
Graphique 27 : Evolution des dépenses et des recettes de l'Administration centrale (taux de variation interannuels des dépenses, des recettes et du PIB)	117
Graphique 28 : Effet ciseaux au niveau de l'Administration centrale.....	120
Graphique 29 : Evolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale	121
Graphique 30 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale.....	121
Graphique 31 : Besoin de financement de l'Administration centrale sur la période 2004 – 2014 ..	124
Graphique 32 : Décomposition des dépenses courantes de l'Administration centrale	126
Graphique 33 : Finances publiques à l'horizon 2014 à politique inchangée.....	128
Graphique 34 : Finances publiques à l'horizon 2014 à politique inchangée et trajectoire d'ajustement.....	128
Graphique 35 : Mesures fiscales envisagées par le projet de loi n°6166	132

Graphique 36 : Différents scénarii de pondération entre recettes et dépenses en vue de l'assainissement à court terme des dépenses publiques	136
Graphique 37 : Réparation de l'effort d'assainissement budgétaire en 2011	138
Graphique 38 : Evolution des recettes et des dépenses de la sécurité sociale, ainsi que la variation de l'emploi intérieur	140
Graphique 39 : Evolution du nombre de cotisants et de bénéficiaires au titre du système d'assurance pensions.....	141
Graphique 40 : Age effectif du départ à la retraite en 2008	142
Graphique 41 : Progression des recettes et des dépenses de l'Administration de la sécurité sociale (SEC95) entre 2000 et 2011.....	143
Graphique 42 : Coût des principales dépenses sociales en 2010 en Union européenne.....	146
Graphique 43 : Coût prévisible des principales dépenses sociales en 2060 en Union européenne	147
Graphique 44 : Evolution de la formation brute de capital fixe des Administrations locales	150
Graphique 45 : Situation financière de l'Administration publique et de ses composantes en 2011.....	154
Graphique 46 : Soldes budgétaires des administrations publique, centrale, locale et de sécurité sociale.....	155
Graphique 47 : Progression réelle des dépenses courantes vs. progression en cas de limitation du taux de croissance à la moyenne de la zone euro.....	158
Graphique 48 : Economies annuelles sur la période 2006 à 2009 en cas d'adoption d'une norme de progression	158
Graphique 49 : Dépenses publiques en 2008 par habitant selon la classification COFOG	160
Graphique 50 : Dépenses annuelles par élève / étudiant au titre des établissements publics en SPA (2007)	161
Graphique 51 : Répartition des ménages par classe de revenu total disponible (en % du nombre total des ménages par mois (données pour l'année 2008)	167
Graphique 52 : Taux d'emploi des 20 à 64 ans au Luxembourg et à l'étranger (2009)	170
Graphique 53 : Evolution de l'emploi intérieur et du chômage au Luxembourg	171
Graphique 54 : Aide publique au développement (APD) par pays	181
Graphique 55 : Nouvelle approche en matière d'APD	184

Sommaire des tableaux

Tableau 1 : Perspectives macroéconomiques internationales	8
Tableau 2 : Perspectives macroéconomiques européennes.....	11
Tableau 3 : Prévisions en termes de croissance du PIB émanant des organismes nationaux et internationaux	14
Tableau 4 : Compte de profits et pertes du secteur bancaire au 30 septembre 2010	20
Tableau 5 : Position du Luxembourg dans quatre benchmarks internationaux	29
Tableau 6 : Classement en matière d'indicateur synthétique « Compétitivité » de 2000 à 2009	35
Tableau 7 : Evolution en matière de classement du Luxembourg dans les différentes catégories d'indicateurs.....	36
Tableau 8 : Chiffres clés du projet de budget de l'Etat central pour l'exercice 2011	38
Tableau 9 : Evolution des principaux postes de recettes	41
Tableau 10 : Exécution du budget des recettes 2009.....	44
Tableau 11 : Décomposition des dépenses totales entre dépenses courantes et dépenses en capital	48
Tableau 12 : Evolution des crédits budgétaires par codes comptables.....	62
Tableau 13 : Les quinze principales dépenses au titre de « subventions d'exploitation ».....	67
Tableau 14 : Les quinze principales dépenses au titre de «transferts de revenus aux administrations privées »	72
Tableau 15 : Les quinze principales dépenses au titre de «transferts de revenus à l'Administration centrale »	74
Tableau 16 : Les quinze principales dépenses au titre de «transferts de revenus aux Administrations de sécurité sociale»	78
Tableau 17 : Les dépenses au titre de «transferts de capitaux aux entreprises ».....	80
Tableau 18 : Dépenses d'investissement des principaux fonds d'investissements de l'Etat	87
Tableau 19 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux entre 2007 et 2011.....	91
Tableau 20 : Evolution des avoirs nets en fin d'année 2011 de certains fonds spéciaux	92
Tableau 21 : Evolution des dépenses budgétaires courantes entre 2005 et 2009	98
Tableau 22 : Fonds d'investissements publics apparaissant au programme pluriannuel des dépenses 2010 – 2014.....	101
Tableau 23 : Evolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées, ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissements	105
Tableau 24 : Alimentation des fonds spéciaux, produits d'emprunts inclus.....	109
Tableau 25 : Dépenses des fonds spéciaux	110
Tableau 26 : Comparaison des chiffres clefs de l'Etat central (comptabilité traditionnelle) et de l'Administration centrale (SEC 95) en 2011	115
Tableau 27 : Recettes et dépenses de l'Administration centrale.....	116
Tableau 28 : Recettes et dépenses de l'Administration centrale en 2010 – budget et prévisions	118
Tableau 29 : Comparaison des recettes et dépenses 2010 – budget et prévisions	119
Tableau 23 : Soldes budgétaires de l'Administration centrale entre 2004 et 2014.	123
Tableau 24 : Mesures de consolidation des finances publiques 2011	133
Tableau 25 : Compte SEC 95 des Administrations de la sécurité sociale.....	139
Tableau 26 : Recettes et dépenses totales de protection sociale pour 2008	145
Tableau 27 : Recettes, dépenses et soldes des Administrations locales	149
Tableau 28 : Les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus aux Administrations locales ».....	152
Tableau 29 : Recettes, dépenses et soldes de l'ensemble de l'Administration publique	153
Tableau 30 : Evolution des dépenses budgétaires courantes entre 2005 et 2009	157

Sommaire des encadrés

Encadré 1 : Importance de la composante extérieure pour l'économie luxembourgeoise....	5
Encadré 2 : Prévisions en matière de croissance du PIB.....	14
Encadré 3 : Vers une gouvernance économique européenne renforcée	51
Encadré 4 : L'exécution budgétaire prévisible de l'Administration centrale en 2010 et son impact quant à l'évaluation du budget 2011	118
Encadré 5 : L'évolution récente et prévisionnelle du besoin de financement de l'Administration centrale	123
Encadré 6 : Le coût de la sécurité sociale en 2010 et en 2060 – une bombe à retardement à désamorcer dans les meilleurs délais	145

L'assainissement budgétaire hypothéqué par le report des inévitables réformes structurelles

Introduction générale

Le 5 octobre 2010, à l'occasion de son dépôt, le projet de loi n°6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 a été présenté comme étant un « *important effort collectif pour préparer l'avenir du pays* » et un « *premier pas pour sortir de la crise et pour rétablir l'équilibre budgétaire*³¹ ». Ainsi, le projet de budget afférent est censé marquer le revirement d'une politique anticyclique vers une politique de freinage des dépenses publiques³², et ce dans le contexte d'une nécessaire consolidation des finances publiques. En effet, en ce début de millénaire, seuls deux budgets de l'Administration centrale ne s'étaient pas soldés par un déficit, alors que la conjoncture était, en moyenne, favorable.

Tout au long du présent avis, la Chambre de Commerce tâchera d'apporter sa vision et ses remarques quant à ce projet de budget 2011, que l'on pourrait qualifier de « budget charnière » à plusieurs égards. La Chambre de Commerce s'efforcera d'avancer ses points de vue et ses opinions de manière objective et factuelle dans un contexte de relative dégradation de la capacité de l'ensemble des forces vives socio-économiques à parvenir à un accord collectif et approprié pour relever les formidables défis que notre pays doit affronter.

A cet égard, la Chambre de Commerce regrette l'échec des négociations dans le cadre du Comité de coordination tripartite au printemps 2010. Elle estime de surcroît que les deux accords dits « bipartites », d'une part entre les instances gouvernementales et les représentants syndicaux du 29 septembre 2010, et d'autre part l'accord technique entre les autorités publiques et les représentants des employeurs du 30 octobre 2010, n'apportent aucune mesure apte à aider le pays à surmonter ses importants problèmes structurels. Le report systématique des mesures nécessaires revêt un coût de plus en plus significatif pour la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, pour la pérennisation du modèle social luxembourgeois et pour la viabilisation à long terme des finances publiques, en général, et du régime de sécurité sociale, en particulier.

En ce qui concerne le projet de budget 2011, la Chambre de Commerce conclut que celui-ci ne comporte guère de mesures d'assainissement structurelles et ne prévoit pas de réformes d'envergure ayant un effet bénéfique pour la consolidation à long terme des finances publiques. Les mesures proposées par les autorités gouvernementales pour équilibrer les finances publiques d'ici 2014, et dont le présent projet de budget est censé poser les premiers vrais jalons, sont d'ailleurs résolument trop timides.

La Chambre de Commerce estime notamment que les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes à l'établissement du projet de loi budgétaire sont trop optimistes. Elle critique singulièrement le report de réformes structurelles pourtant inévitables, notamment au niveau du système de protection sociale et de la compétitivité des entreprises, la progression toujours trop importante des dépenses courantes, l'absence d'efforts pour réaliser davantage d'économies au niveau des frais de fonctionnement de l'Etat, l'écart trop important entre les investissements publics annoncés et ceux réalisés, ainsi que l'absence d'une stratégie d'avenir basée sur un triptyque

³¹ Discours du Ministre des Finances à l'occasion de la présentation du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2011 à la Chambre des Députés :

http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/10-octobre/05-frieden-budget/index.html.

³² Ibidem : « *Le budget 2011 met un frein à l'augmentation des dépenses* »

vertueux de renforcement de la compétitivité des entreprises, du développement socio-économique et de constitution d'un excédent structurel des finances publiques luxembourgeoises.

Le principal problème de la politique budgétaire reste la maîtrise insuffisante des dépenses courantes auprès de l'Administration centrale, dont l'évolution est en moyenne supérieure à celle des recettes courantes. Si le projet de budget présuppose la matérialisation concomitante d'un nombre important de circonstances favorables - redressement conjoncturel, rendement fiscal sensiblement revu à la hausse, poursuite de la vigueur historique du secteur financier, rééquilibrage de la situation financière de l'Administration centrale par l'Administration de la sécurité sociale, évolution économique favorable malgré des hausses fiscales et des baisses des investissements - il reste muet sur un grand nombre d'interrogations fondamentales :

- Comment briser le « cercle vicieux » des dépenses de l'Administration centrale continuant à évoluer plus vite que les recettes ?
- Comment maîtriser, enfin, la progression galopante des dépenses budgétaires courantes ?
- Comment assurer la transparence budgétaire dans un contexte d'un recours de plus en plus important à la débudgétisation des dépenses de l'Administration centrale ?
- Comment articuler un assainissement budgétaire à moyen et à long terme tout en évitant toute réforme structurelle, voire toute décision potentiellement impopulaire ?
- Comment lutter contre le problème d'inexécution insuffisante des dépenses d'investissements budgétisées dans un contexte de dégradation continue des réserves des fonds spéciaux de l'Etat ?
- Comment poser les nécessaires jalons quant au désamorçage de la bombe à retardement que constitue la sécurité sociale ?

Si le Luxembourg pourrait, *a priori*, continuer de s'endetter à moyen terme tout en restant conforme à l'encadrement communautaire afférent, la mise en œuvre d'une telle politique serait parfaitement irresponsable et pour le moins non-durable. Au contraire, il convient plus que jamais de s'atteler aux réformes nécessaires afin que le Luxembourg puisse consolider sa position de leader en matière de dynamisme économique et de progrès social.

Compte tenu de la fragilité des perspectives de croissance constatée au sein de l'Union européenne ainsi que la nécessité d'assainissement budgétaire, la Commission européenne a posé les jalons visant la mise en place d'un meilleur mécanisme de surveillance macroéconomique, avec comme objectif le renforcement de la politique de coordination, nommé le « Semestre européen ». Il entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et consistera donc en une orientation *ex-ante* et impliquera, dans le chef du Grand-Duché de Luxembourg, de nouveaux défis en matière de *timing* au niveau de la procédure budgétaire.

La première partie du présent budgétaire se propose d'effectuer un tour d'horizon de la conjoncture internationale et luxembourgeoise. La Chambre de Commerce conclura que les perspectives d'évolution économique à moyen terme sont des plus incertaines, ce qui n'est pas sans impact sur l'élaboration du budget, et notamment sur le versant des recettes.

La deuxième partie, quant à elle, propose un coup de projecteur en matière d'évolution compétitive du Luxembourg. Ainsi, la compétitivité-coût et -prix (facteurs « durs ») du Luxembourg continue à se dégrader, alors qu'on observe, de manière générale, une relative stagnation au niveau de compétitivité luxembourgeoise (y compris les facteurs « doux »). Ce piétinement général du

Luxembourg en matière compétitive s'explique, en grand partie, par le simple effet statistique ayant trait aux chutes, souvent vertigineuses, que d'autres économies ont dû subir pendant la crise économique et financière, plus que de l'effet de politiques structurelles, mises en œuvre au niveau national, à même de freiner la dégradation de la situation compétitive luxembourgeoise. De surcroît, le Luxembourg a pu se prévaloir d'une progression relativement modérée du chômage dans le contexte de la crise économique et financière, comme suite au phénomène d'exportation, en grande partie, de ce fléau à ses partenaires de la Grande-Région, ce qui lui a permis d'améliorer, en apparence, sa compétitivité « relative ».

Dans une troisième partie, la Chambre de Commerce s'attèle à analyser en détail la situation financière de l'Etat central, de l'Administration centrale, de l'Administration de la sécurité sociale et des Administrations locales. Les dépenses continuant à évoluer plus dynamiquement que les recettes, les soldes budgétaires négatifs de l'Administration centrale vont se confirmer à moyen terme. En revanche, grâce à l'excédent virtuel enregistré par l'Administration de la sécurité sociale, le Luxembourg pourra se prévaloir, du moins à moyen terme, d'un respect en apparence du critère de Maastricht relatif au déficit public.

La dernière partie du présent avis budgétaire fait part des recommandations et des pistes de réflexion générales de la Chambre de Commerce afin de renouer au plus vite avec un budget équilibré de l'Administration centrale. L'approche suivie s'inscrit autour de cinq grands axes, qui devront encore, en grande partie, être assortis de mesures plus concrètes dans un deuxième stade.

L'assainissement budgétaire hypothéqué par le report des inévitables réformes structurelles : telle est la principale conclusion que retiendra la Chambre de Commerce du présent projet de budget peu ambitieux et en déphasage avec l'urgence et l'importance des mesures nécessaires afin de repositionner le Grand-Duché de Luxembourg sur un chemin de croissance économique durable.

1. L'environnement conjoncturel : un contexte marqué par l'incertitude

La crise économique mondiale d'origine financière a exigé la mise en œuvre, par les gouvernements de politiques volontaristes, et ce en faveur d'un redressement de l'activité économique, de l'emploi, du pouvoir d'achat et de la stabilisation du système bancaire.

Alors que la reprise mondiale a débuté il y a un an, le Fonds monétaire international (FMI)³³ estime que cette dernière reste fragile, et ce en raison de l'absence de politiques fermes qui favorisent, d'une part le rééquilibrage interne de la demande publique vers les sources privées et, d'autre part, le rééquilibrage externe des pays en situation de déficit de leur balance courante vers les pays en excédent en termes de ladite balance.

Tout d'abord, **le rééquilibrage interne**. Lorsque la demande privée s'est effondrée, les mesures de soutien émanant des gouvernements ont contribué à atténuer la baisse de la production. Mais cette relance ne peut se poursuivre indéfiniment. En vue d'un rééquilibrage des budgets, la demande privée doit être suffisamment vigoureuse pour se substituer à nouveau à la demande publique et ainsi, contribuer au retour de la croissance. Une telle relance budgétaire ne peut toutefois produire des effets positifs que dans les pays disposant d'un marché domestique suffisamment important. Au Luxembourg, une politique keynésienne de relance budgétaire visant à soutenir la demande interne a des effets limités, du fait de l'existence de nombreuses fuites à l'étranger (et donc d'un effet d'éviction). Dans une économie de taille réduite, largement ouverte sur l'extérieur et principalement tournée vers l'exportation de biens et de services, une stimulation de l'économie doit également venir d'un soutien du côté de l'offre.

³³ Source : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, Octobre 2010.

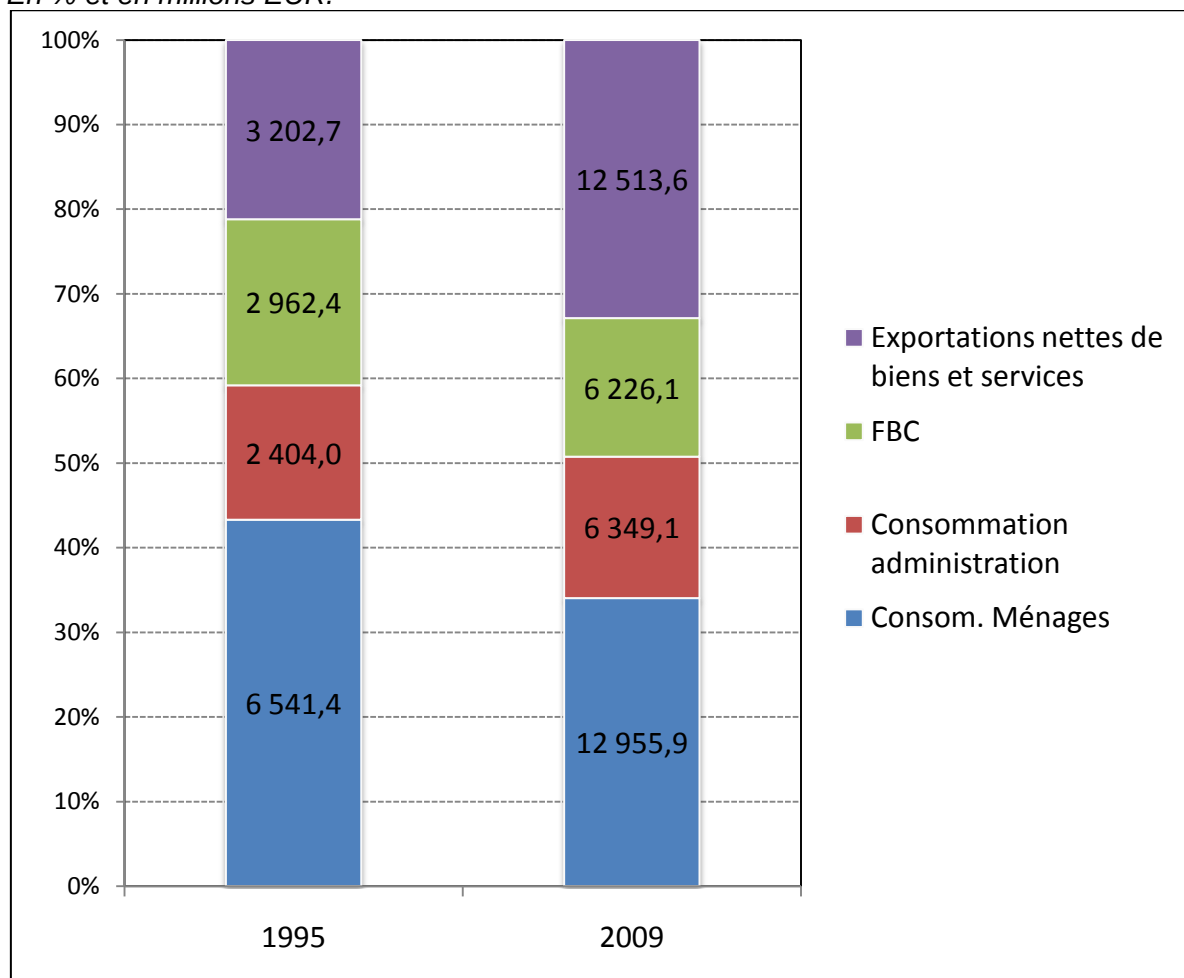
Encadré 1 : Importance de la composante extérieure pour l'économie luxembourgeoise

Le Luxembourg, pays fortement ouvert sur l'extérieur, est dépendant de la demande internationale et suit logiquement les évolutions enregistrées à l'étranger.

Ce constat est indéniable en examinant la contribution des différents agrégats de la demande au PIB. Si, en 1995, les **exportations nettes de biens et services** (c'est-à-dire la différence arithmétique entre les exportations et les importations totales) contribuaient de l'ordre de 20% au PIB (3,2 milliards EUR), en 2009, elles ont représenté le tiers du PIB ou 12,5 milliards EUR. En termes absolus, le volume des exportations nettes a ainsi progressé de quelque 300% en 15 ans. Dans un même temps, la **consommation des ménages**, en passant de 6,5 milliards EUR en 1995 à 12,9 milliards EUR en 2009 (+98%), voit sa quote-part dans le PIB se rétrécir, en passant de 43% à 34%. L'évolution absolue reste certes favorable et s'inscrit largement dans le contexte de l'évolution démographique soutenue (+82.000 habitants ou augmentation de 20% de la population résidente entre 1995 et 2009) ainsi que dans la progression impressionnante du nombre de frontaliers (+91.900 unités ou +175% entre 1995 et 2009). Or, la conclusion n'en reste pas moins que la contribution de la composante extérieure prend de plus en plus d'ampleur dans l'économie luxembourgeoise, consolidant ainsi sa vocation d'économie ouverte et dynamique au cœur de l'Europe.

Graphique 1 : Contribution des différents agrégats de la demande au PIB

En % et en millions EUR.

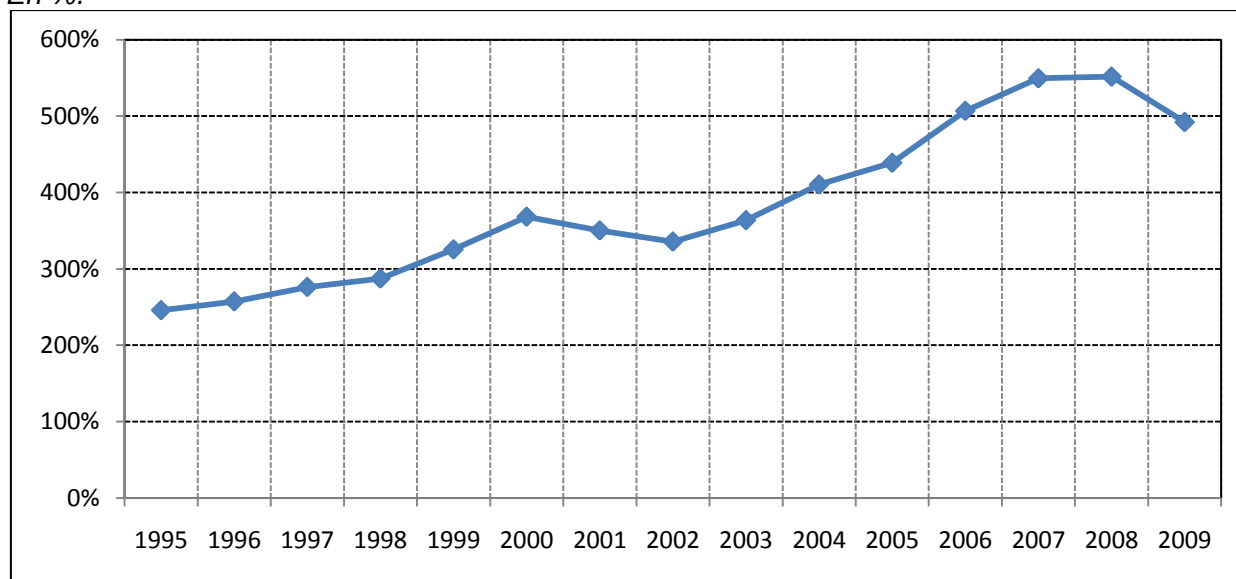


Source : STATEC, Comptes nationaux.

Le rapport entre les exportations et la consommation finale des ménages renforce ce constat et montre également les limites d'une politique axée sur la stimulation de la demande intérieure. En effet, si en 1995 le volume des exportations est trois fois plus élevé que la consommation des ménages, le rapport équivalait au quintuple en 2009.

Graphique 2 : Ratio des exportations de biens et services par rapport à la consommation finale des ménages entre 1995 et 2009

En %.



Source : STATEC, Comptes nationaux.

Le Luxembourg est par conséquent fortement dépendant de la demande extérieure, un facteur exogène non maîtrisable. La courbe du graphique ci-dessus indique en effet clairement qu'en période de ralentissement de la demande internationale de biens et/ou de services, comme en 2001-2002 ou en 2009, un impact est directement visible sur les exportations du Luxembourg.

Une baisse des exportations de biens et services, et son impact négatif sur le solde de la balance des biens et services, peut découler tant d'une baisse de la demande internationale (suite à une crise conjoncturelle) que d'une perte de compétitivité en termes relatifs des biens ou services luxembourgeois par rapport à ceux offerts par d'autres pays.

Pour contrer la grande vulnérabilité de l'économie luxembourgeoise face à la volatilité de la demande extérieure, il y a lieu d'améliorer substantiellement la compétitivité-coût et la compétitivité hors coûts. Il s'agit de porter une attention particulière à la composante extérieure de la croissance (et des facteurs structurels qui influencent celle-ci) et sur lesquels les acteurs publics et privés peuvent agir (alors que la demande internationale est une donnée exogène), comme la productivité des facteurs de production, la promotion commerciale et les outils en la matière, la recherche et l'innovation, l'esprit d'entreprise, la simplification administrative, etc.

Ensuite, le **rééquilibrage externe**. De nombreux pays avancés, qui dépendent principalement de leur demande intérieure, doivent maintenant miser davantage sur leurs exportations nettes. Les pays qui dépendent fortement de leurs exportations nettes doivent quant à eux accroître leur demande intérieure.

Selon le FMI, les projections de croissance sont susceptibles d'être revues à la baisse, bien que la probabilité d'un ralentissement prononcé de l'économie mondiale soit faible. La situation financière et macroéconomique reste toutefois instable tant que les réformes nécessaires ne sont pas achevées et qu'il subsiste des faiblesses économiques fondamentales.

Il importe par conséquent d'examiner le contexte économique qui est sous-jacent au projet de budget 2011, à la fois sous ses dimensions internationales, européennes et nationales. Ce bilan permet de mettre en évidence quelques-uns des grands enjeux pour les dirigeants mondiaux, en général, et pour le gouvernement luxembourgeois, en particulier.

1.1. La conjoncture internationale

Selon les projections du FMI³⁴, la croissance mondiale devrait atteindre 4,8% en 2010 et 4,2% en 2011. Les perspectives économiques restent toutefois inégales entre les pays. Alors que la production des pays émergents et en développement devrait s'accroître de 7,1% et de 6,4%, respectivement en 2010 et en 2011, la croissance n'atteindra que 2,7% et 2,2% dans les pays avancés.

³⁴ Source : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, Octobre 2010.

Tableau 1 : Perspectives macroéconomiques internationales

	Croissance du PIB réel					Croissance des prix à la consommation (Inflation)					Taux de chômage					Solde de la balance courante (en % du PIB)				
	Projections					Projections					Projections					Projections				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Etats-Unis	1,9	0,0	-2,6	2,6	2,3	2,9	3,8	-0,3	1,4	1,0	4,6	5,8	9,3	9,7	9,6	-5,1	-4,7	-2,7	-3,2	-2,6
Japon	2,4	-1,2	-5,2	2,8	1,5	0,0	1,4	-1,4	-1,0	-0,3	3,8	4,0	5,1	5,1	5,0	4,8	3,2	2,8	3,1	2,3
Chine	14,2	9,6	9,1	10,5	9,6	4,8	5,9	-0,7	3,5	2,7	4,0	4,2	4,3	4,1	4,0	10,6	9,6	6,0	4,7	5,1
Brésil	6,1	5,1	-0,2	7,5	4,1	3,6	5,7	4,9	5,0	4,6	9,3	7,9	8,1	7,2	7,5	0,1	-1,7	-1,5	-2,6	-3,0
Inde	9,9	6,4	5,7	9,7	8,4	6,4	8,3	10,9	13,2	6,7	na	na	na	na	na	-0,7	-2,0	-2,9	-3,1	-3,1
Russie	8,5	5,2	-7,9	4,0	4,3	9,0	14,1	11,7	6,6	7,4	6,1	6,4	8,4	7,5	7,3	5,9	6,2	4,0	4,7	3,7
EU27	3,2	0,8	-4,1	1,7	1,7	2,4	3,7	0,9	1,9	1,8	7,1	7,0	8,9	9,8	9,7	-0,4	-1,0	-0,3	-0,1	0,1

Source : FMI, World Economic Outlook Databases (WEO) (dernière mise à jour le 06/10/2010).

Etats-Unis, ralentissement de la reprise et incertitudes persistantes ...

L'économie américaine se redresse sous l'effet d'un programme de relance macroéconomique sans précédent et de mesures d'urgence visant à stabiliser le système financier.

Selon les projections du FMI, le scénario le plus probable pour l'économie américaine est une poursuite de la reprise, mais à un rythme modéré. D'après les projections, la croissance du PIB devrait atteindre 2,6% en 2010 et 2,3% en 2011.

La croissance s'affaiblit principalement en raison du manque de dynamisme de la demande intérieure, la consommation des ménages étant toutefois la principale composante du PIB des Etats-Unis. D'autres raisons peuvent également être mises en évidence. Tout d'abord, la valeur nette du patrimoine des ménages a fortement diminué, les prix de l'immobilier ayant chuté de 25% au cours des trois dernières années. Ensuite, le chômage reste élevé et touche actuellement 9,6% des actifs. Par conséquent, les revenus des ménages, ainsi que leur accès aux crédits sont touchés. Un tel taux de chômage augmente également la précarité de l'emploi pour ceux qui sont employés. Enfin, les banques s'efforçant de réduire leur endettement et de restaurer leurs bilans, celles-ci sont réticentes à prêter aux consommateurs, ce qui restreint le crédit pour les achats importants.

À la différence de la consommation privée, l'investissement fixe pourrait être le principal moteur de la demande intérieure.

Les risques qui entourent les perspectives d'évolution de l'économie américaine restent élevés. De plus, le ralentissement de la hausse des prix à la consommation, joint au manque de dynamisme des marchés du travail et à la faiblesse relative de la demande, fait craindre une déflation.

Asie, moteur de la reprise mondiale ...

L'Asie continue de mener la reprise de l'activité mondiale. Dans la plupart des pays asiatiques, la demande intérieure, soutenue grâce à des mesures de relance préventives, a compensé l'évolution négative des exportations nettes. Le secteur privé se substitue au secteur public pour tirer la croissance vers le haut.

Les résultats à court terme en matière de croissance varient d'un pays à l'autre en raison des différences liées à la vigueur de la relance et de la demande privée, ainsi que des risques économiques et financiers sous-jacents.

Au **Japon**, les perspectives de croissance restent faibles en raison de la demande intérieure peu importante et du manque de marge de manœuvre budgétaire pour stimuler davantage l'économie.

La reprise, tirée par les exportations, semble toutefois s'affirmer en 2010. En effet, d'après les projections du FMI³⁵, la croissance du PIB réel devrait atteindre 2,8% en 2010. Toutefois, l'appréciation du yen³⁶ et le refroidissement de l'économie américaine affectent les exportations. La suppression des mesures de relance budgétaire et le manque de dynamisme du marché du travail risquent également de peser sur la croissance à plus long terme, et ce malgré la reprise attendue de l'investissement grâce aux entreprises orientées vers l'exportation. Sur ces bases, le FMI projette une croissance du PIB réel de 1,5% en 2011.

³⁵ Source : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, Octobre 2010.

³⁶ Par exemple, en mai 2010, lorsque l'instabilité financière en Europe a provoqué l'entrée de capitaux en quête de refuge.

En **Chine**, la demande intérieure a été stimulée par une relance budgétaire de grande ampleur et une expansion du crédit. L'activité du secteur privé a progressé au-delà de l'effet attendu. Au total, le FMI estime que la croissance devrait atteindre 10,5% en 2010 et 9,6% en 2011 sous l'impulsion de la demande intérieure. Ce léger ralentissement de l'activité est notamment dû aux limites imposées à l'accroissement du crédit, aux mesures adoptées pour calmer le marché immobilier et au retrait planifié des mesures de relance budgétaire en 2011. La demande intérieure privée et l'activité du secteur public devraient, en moyenne, contribuer, respectivement, pour les deux tiers et un tiers environ à la croissance à court terme en 2010-11 alors que la contribution des exportations nettes sera quasiment nulle.

BRIC (Brésil, Inde, Russie, Chine), des évolutions contrastées ...

Le **Brésil** fut le véritable moteur de la reprise des pays d'Amérique latine. Toutefois, alors que la croissance du PIB réel s'approche de 10% depuis le troisième trimestre de 2009, des signes de surchauffe apparaissent selon le FMI. De plus, tout comme en Inde, les contraintes de capacité commencent à exercer une pression sur les prix et des tensions inflationnistes apparaissent.

Outre celles de la Chine décrites plus haut, les performances de l'**Inde** sont indéniables, la production industrielle ayant atteint son plus haut niveau depuis deux ans. La croissance, tirée de plus en plus par la demande intérieure, devrait atteindre 9,7% en 2010 et 8,4% en 2011, selon les projections du FMI³⁷. Les investissements seront favorisés par les solides bénéfices des entreprises et les conditions favorables du financement externe.

Les projections du FMI indiquent pour la **Russie** une croissance de la production de l'ordre de 4% en 2010 et de 4,3% en 2011, Une légère reprise devrait donc s'imposer. La hausse progressive des salaires réels et la diminution du chômage devraient soutenir la consommation.

1.2. La conjoncture européenne

Les perspectives macroéconomiques au sein de l'Union européenne varient fortement d'un pays à l'autre suivant la situation financière des secteurs public et privé, ainsi que l'ampleur des mesures macroéconomiques mises en œuvre par les gouvernements nationaux.

³⁷ Source : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, Octobre 2010.

Tableau 2 : Perspectives macroéconomiques européennes

	Croissance du PIB réel					Croissance des prix à la consommation (Inflation)					Taux de chômage					Solde de la balance courante (en % du PIB)				
	Projections					Projections					Projections					Projections				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
EU27	3,2	0,8	-4,1	1,7	1,7	2,4	3,7	0,9	1,9	1,8	7,1	7,0	8,9	9,8	9,7	-0,4	-1,0	-0,3	-0,1	0,1
Zone euro	2,9	0,5	-4,1	1,7	1,5	2,1	3,3	0,3	1,6	1,5	7,5	7,6	9,4	10,1	10,0	0,4	-0,7	-0,4	0,2	0,5
Luxembourg						IPCH														
	6,6	1,4	-3,7	3,0	3,0	2,3	4,2	0,0	3,0	n.d	4,4	4,4	5,7	6,2	7,0	10,1	5,3	6,7	n.d	n.d
						IPCN														
						2,3	3,4	0,4	2,1	1,6										
Allemagne	2,7	1,0	-4,7	3,3	2,0	2,3	2,8	0,2	1,3	1,4	8,4	7,3	7,5	7,1	7,1	7,6	6,7	4,9	6,1	5,8
France	2,3	0,1	-2,5	1,6	1,6	1,6	3,2	0,1	1,6	1,6	8,3	7,8	9,4	9,8	9,8	-1,0	-1,9	-1,9	-1,8	-1,8
Belgique	2,8	0,8	-2,7	1,6	1,7	1,8	4,5	0,0	2,0	1,9	7,5	7,0	7,7	8,7	8,5	1,6	-2,9	0,3	0,5	1,8

Sources : FMI, World Economic Outlook Databases (WEO) (dernière mise à jour le 06/10/2010) ; STATEC pour le Luxembourg..

Perspectives dans l'Union européenne et dans la zone euro

Bien que le reprise soit indéniable, elle reste modérée et inégale. Selon les projections du FMI³⁸, la *croissance* au sein de l'Union européenne devrait s'élever à 1,7% en 2010 et en 2011. La croissance de la zone euro est quant à elle évaluée à 1,7% en 2010 et à 1,5% en 2011.

Après avoir nettement ralenti en 2009, tant dans l'Union européenne que dans la zone euro, *l'inflation annuelle*, mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), revient sur un rythme annuel proche de 2% en 2010. Selon le STATEC³⁹, le rebond du prix du pétrole explique en grande partie ce regain d'inflation, tandis que les autres prix ne progressent que modestement du fait d'une conjoncture qui pèse sur la consommation des ménages. Les différences d'inflation entre Etats membres sont moindres qu'avant la crise économique.

La crise a lourdement impacté *l'emploi* en Europe en 2009, le taux de chômage dépassant les 9% dans la zone euro (9,4%). Selon les prévisions européennes, le taux de chômage devrait se situer au-delà des 10% en 2010 (10,1%) et 2011 (10,0%). Cette hausse du taux de chômage est loin d'être partagée de la même manière par les différents pays de la zone euro.

Perspectives au sein des principaux partenaires commerciaux du Luxembourg

La croissance en **Allemagne** est tirée en 2010 par la vigueur des *exportations manufacturières* bien que la faiblesse de la croissance attendue chez ses partenaires commerciaux a pour conséquence le ralentissement de celles-ci. Le dynamisme de la demande intérieure soutient toutefois la *croissance*, qui atteindrait 3,3% en 2010 et 2,0% en 2011⁴⁰.

Les projections du FMI indiquent une relative stabilisation du taux d'inflation qui passerait de 1,3% en 2010 à 1,4% en 2011 et du *taux de chômage* allemand à 7,1% en 2010 et 2011.

L'exemple allemand en termes de *marché d'emploi* est atypique⁴¹. Alors que l'Allemagne a perdu 272.000 emplois dans l'industrie entre 2008 et 2010 (un chiffre comparable à celui de la France qui totalise 245.000 pertes d'emplois), elle enregistre 277.000 créations nettes sur cette même période. Alors que la plupart des autres branches marchandes ont connu une évolution positive, mais relativement faible, de l'emploi, l'essentiel des nouveaux emplois allemands (à hauteur de 450.000 unités) vient de la branche « Administration publique; éducation; santé et action sociale; services collectifs, sociaux et personnels; services domestiques », qui peut être assimilée au secteur « protégé » du point de vue économique, en ce sens qu'elle est la plus déconnectée du cycle conjoncturel. Pour comparaison, la France n'a créé que 220.000 emplois dans cette branche sur la même période.

Selon le FMI, la *croissance* devrait également être modeste en **France** en 2010 et en 2011 (1,6%) en raison notamment du retrait des mesures de relance. Conséquence du fléchissement de la croissance mondiale, la demande étrangère adressée à la France augmenterait plus modérément en 2010, ce qui réduirait le dynamisme des *exportations*. Le ralentissement de ces dernières serait toutefois partiellement compensé par le soutien de la demande intérieure, via la consommation des ménages et, pour la première fois depuis le deuxième trimestre 2008, la stabilisation de l'investissement en construction⁴². *L'inflation annuelle*, mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), se stabiliserait à 1,6% en 2010 et en 2011.

³⁸ Source : FMI, World Economic Outlook Databases (WEO) (dernière mise à jour le 06/10/2010).

³⁹ Source : STATEC, Note de conjoncture 01-2010.

⁴⁰ Source : FMI, World Economic Outlook Databases (WEO) (dernière mise à jour le 06/10/2010).

⁴¹ Source : STATEC, Note de conjoncture 01-2010.

⁴² Source : INSEE, Point de conjoncture, Octobre 2010 – « Vent d'ouest ».

Les projections montrent que, bien qu'il soit élevé, le *taux de chômage* resterait relativement stable en 2010 et en 2011 (9,8%).

Selon les dernières prévisions du FMI, la **Belgique** renoue avec des chiffres de *croissance* positifs dès 2010 (1,6%) sous l'effet d'une hausse des exportations et d'une accélération de la croissance de la consommation privée. Après un léger essoufflement, la croissance des *exportations* devrait à nouveau s'accélérer dans le courant 2011, ce qui permettrait au PIB d'atteindre une croissance de 1,7% en 2011.

Selon le Bureau fédéral du Plan⁴³ (BFP), la récession a eu un impact plus limité que prévu sur *l'emploi intérieur*⁴⁴. Le recul temporaire de la durée du travail, suite notamment à la mise en place du système de chômage temporaire, a permis de réduire fortement la chute de l'emploi. En revanche, le volume de travail, exprimé en nombre d'heures, a quant à lui fortement chuté. Selon les prévisions du BFP, la productivité et la durée du travail devraient entamer un mouvement de rattrapage en 2010 et se poursuivre en 2011. Ce mouvement de rattrapage intervenant dans un contexte de reprise économique modérée, l'impact sur la création nette d'emplois est faible. Le *taux de chômage* passerait de 7% en 2008 à 8,5% en 2011.

Au cours des dernières années, *l'inflation* belge a principalement été influencée par l'évolution des prix des matières premières⁴⁵. La hausse des prix à la consommation se stabiliserait à 1,6% en 2010 et en 2011 sous l'effet d'une quasi-stabilisation des prix à l'énergie.

1.3. La conjoncture luxembourgeoise

1.3.1. Perspectives macroéconomiques

Selon la note de conjoncture 01-2010 du STATEC, les perspectives pour le *1^{er} trimestre 2010* sont encourageantes. L'environnement international s'est considérablement amélioré sur les premiers mois de 2010. D'une part, les marchés financiers n'ont pas subi de mouvements baissiers majeurs. D'autre part, la production industrielle montre une progression notable sur le début de l'année.

D'après les derniers chiffres publiés par le STATEC fin octobre⁴⁶, le **PIB** affiche une hausse de 5,3% sur un an au *2^{ème} trimestre 2010*. Ce résultat est toutefois à nuancer, le *2^{ème} trimestre 2009* ayant en effet enregistré au Luxembourg un recul du PIB de 8% sur un an, soit l'une des pires performances dans la zone euro à cette époque. En comparaison avec le *1^{er} trimestre 2010*, le PIB luxembourgeois du *2^{ème} trimestre* enregistre une légère baisse (-0,3%), qui doit toutefois être interprétée comme une modération de la croissance et non un retour vers la crise.

Le projet de budget 2011 se réfère aux prévisions du STATEC qui estime une croissance du PIB en volume de 3% pour 2010 et 2011. Le STATEC signale toutefois que le chiffre relatif à 2010 pourrait s'avérer trop faible⁴⁷.

⁴³ Source : Bureau fédéral du Plan, Communiqué de presse du 15/09/2010.

⁴⁴ Moyenne annuelle, en nombre de personnes.

⁴⁵ Source : Bureau fédéral du Plan, Communiqué de presse du 15/09/2010.

⁴⁶ Source : STATEC, Conjoncture Flash, Octobre 2010.

⁴⁷ Source : Projet de budget 2011, page 20*.

Encadré 2 : Prévisions en matière de croissance du PIB

L'élaboration d'un projet de budget requiert de s'appuyer sur une prévision de croissance du PIB, laquelle constitue le socle des projections en termes de dépenses et surtout de recettes pour l'année budgétaire à venir.

Toutefois, les prévisions de croissance pour le Luxembourg diffèrent selon les organismes nationaux et internationaux.

Tableau 3 : Prévisions en termes de croissance du PIB émanant des organismes nationaux et internationaux

	Croissance du PIB réel				
	2007	2008	2009	2010	2011
STATEC au 21 octobre 2010	6,6	1,4	-3,7	3,0	3,0
STATEC note de conjoncture 1-2010	nd	0,0	-3,4	3,0	3,0
STATEC note de conjoncture 2-2009	nd	0,0	-3,9	2,1	2,8
FMI (octobre 2010)	6,5	0,0	-4,1	3,0	3,1
Commission européenne / Spring forecast MAI 2010	6,5	0,0	-3,4	2,0	2,4
OCDE	6,6	1,4	-3,7	nd	nd

Sources : STATEC ; FMI ; Commission européenne ; OCDE.

De plus, les différences avérées entre prévision et réalité ont des conséquences financières souvent importantes, notamment si les prévisions sont amenées à être corrigées à la baisse.

Dans le présent projet de loi budgétaire, les prévisions macroéconomiques correspondent à celles figurant dans la dernière Note de Conjoncture (NDC) du STATEC, publiée début juin 2010, qui prévoit un taux de croissance du PIB de 3% en volume pour 2010. En revanche, pour 2011, il n'y a pour le moment aucun indice qui justifierait une révision, que ce soit à la hausse ou à la baisse : le STATEC maintient donc sa prévision de croissance du PIB en volume de 3% pour cette année-là, tandis que pour 2010, le STATEC estime que le taux choisit se situe plutôt dans le bas de la fourchette et qu'une révision ultérieure devrait donc être dirigée vers le haut.

- Bien que **l'emploi intérieur** au Luxembourg ait progressé d'environ 1% en 2009, résultat qui pourrait sembler positif à la vue des performances des autres pays européens, qui ont tous, hormis la Pologne, fait face en 2009 à une destruction nette d'emplois, ce taux de croissance est le plus faible atteint depuis 1985.

De 1998 à 2008, la croissance de l'emploi au Luxembourg a en effet été de presque 4% par an en moyenne. L'emploi n'a en fait jamais freiné aussi rapidement qu'en 2009⁴⁸. Entre 2008 et 2009, une création nette de 3.300 emplois est observée. La progression de l'emploi a été concentrée fortement dans les branches non-marchandes de l'économie, notamment dans les branches L_P « Autres activités de services » où 3.000 postes ont été créés, dont 1.200 dans le secteur « Services de santé et d'action sociale ». *A contrario*, dans certains secteurs fortement contributeurs à la richesse économique, il y a lieu notamment de constater une destruction de 1.000 emplois dans l'industrie (code C_E).

Sur le début de l'année 2010, l'emploi salarié connaît une belle reprise: +0,4% au premier trimestre et +0,8% au deuxième⁴⁹, due principalement aux branches « Industrie » et « Construction ». De plus, d'après les enquêtes de conjoncture, les perspectives d'emploi dans ces deux branches sont positives sur le début de 2010.

- Stable à 4,4% de 2006 à 2008, le **taux de chômage** au Luxembourg a fortement grimpé en 2009, passant ainsi à 5,7%, ce qui constitue le niveau le plus élevé jamais enregistré. De plus, selon les prévisions du STATEC, le chômage ne semble pas prêt de baisser et pourrait atteindre 6,2% en 2010 et 7% en 2011.

La STATEC a tenté, dans sa note de conjoncture 01-2010, de répondre à la question « Quelles ont été les catégories de la population les plus touchées par le chômage pendant cette crise ? »⁵⁰. Le profil-type des chômeurs victimes de cette crise qui découle de cette étude est le suivant : homme, peu qualifié, âgé de 30 à 50 ans.

- Les **échanges de biens** avec l'étranger subissent la crise économique et affichent en 2009 un recul spectaculaire, tant pour les exportations (23%) que pour les importations (25%)⁵¹.

Au niveau de la ventilation géographique, les échanges de marchandises (hors avitaillement et or non-monnaire) sont largement concentrés sur l'Union européenne (83,7% du total en 2009), et plus particulièrement sur les trois pays limitrophes (58,2%). Les exportations vers les Etats-Unis, première destination en dehors de l'UE, ont augmenté de 1,3% en moyenne sur les sept dernières années. La part relative des exportations à destination des BRIC (et notamment de la Chine et de la Russie) a plus que triplé entre 2002 et 2009, en passant de 1% à plus de 3%, ce qui témoigne d'un rythme de croissance bien supérieur à celui des exportations vers les pays européens⁵².

Selon les prévisions macroéconomiques du STATEC, les exportations de biens, qui sont les mieux corrélées avec la demande étrangère, devraient connaître un rebond en 2010 et revenir à des rythmes d'expansion un peu plus modérés à partir de 2011.

⁴⁸ Source : STATEC, Note de conjoncture 01-2010.

⁴⁹ Source : STATEC, Conjoncture Flash, Octobre 2010. Il s'agit des dernières données désaisonnalisées des comptes nationaux et en variation trimestrielle.

⁵⁰ Pour répondre à cette question, les données de mars 2010 (taux de chômage au plus haut, à 6,0%) ont été comparées à celle de mars 2008, lorsque le taux de chômage atteignait 4,1%.

⁵¹ Comme la balance commerciale du Luxembourg affiche un solde négatif récurrent, le recul similaire en termes relatifs des expéditions et des arrivées a comme corollaire une résorption du déficit qui passe de 4,3 milliards EUR en 2008 à 3 milliards EUR en 2009.

⁵² Source : STATEC, Bulletin du STATEC n°3/2010, La balance courante du Luxembourg en 2009.

La tendance à la baisse des **échanges internationaux de services financiers**, entamée en 2008, s'est poursuivie en 2009. Avec la reprise sur les marchés boursiers dès le mois d'avril 2009, les échanges internationaux de services financiers se stabilisent toutefois et renouent avec des taux de croissance positifs. Bien que l'évolution au cours du premier trimestre 2010 semble confirmer cette tendance, la reprise reste fragile, notamment en raison des événements qui impactent les marchés boursiers, tels que le surendettement de certains Etats européens ou les pressions sur l'euro. Selon les estimations du STATEC, les exportations de services financiers, qui dépendent respectivement de l'activité réelle dans la zone euro et de l'indice boursier européen, ne devraient progresser que modérément en 2010 et 2011.

En 2009, les **échanges de services autres que financiers** ont également fortement été impactés, les exportations ayant notamment régressés de 5,3% par rapport à 2008. Leur part relative dans le total des exportations de services passe de 37,6% en 2008 à 39,3% en 2009. La récession économique mondiale ne frappe toutefois pas les différents secteurs de la même envergure. Les plus forts reculs en termes de pourcentage entre 2008 et 2009 peuvent être observés pour les services de construction (-16% à la fois pour les exportations et les importations) et les services de transport (-21% pour les exportations et -19% pour les importations), dont la quasi-totalité (99%) de la baisse des exportations s'explique par celle du transport aérien⁵³. Les échanges de services d'assurance, de transport des marchandises et de voyages se redressent toutefois au 1^{er} trimestre 2010⁵⁴.

Les exportations totales de biens et services devraient augmenter de plus de 4% en 2010 et 2011, contre quelque 7% en moyenne annuelle de 1985 à 2009.

- La **balance courante** du Luxembourg s'est soldée par un excédent de 1,86 milliards EUR au 1^{er} trimestre 2010, contre 951 millions EUR au 1^{er} trimestre 2009. Ce quasi-doublement du surplus courant provient largement d'une amélioration des exportations nettes de services financiers, accompagnée d'une contraction des déficits de revenus et des transferts courants.

En effet, alors que le déficit de la *balance de marchandises* s'est accru sensiblement (en passant de 269 millions EUR au 1^{er} trimestre de 2009 à 857 millions EUR au 1^{er} trimestre 2010), l'excédent dégagé par la *balance des services* s'est accru de 21% en atteignant 5,4 milliards EUR au 1^{er} trimestre 2010 (due notamment à une hausse de 32% des exportations nettes de services financiers). Le déficit de la *balance des revenus* s'est, pour sa part, résorbé de 10% au 1^{er} trimestre 2010 (pour atteindre 2,4 milliards EUR). Enfin, le solde négatif dégagé par la *balance des transferts* s'est contracté de moitié, en grande partie suite à une baisse des transferts nets effectués par la BCL à la Banque Centrale Européenne au titre de la réallocation du revenu monétaire. Le niveau très bas du taux de refinancement et la baisse des liquidités accordées par la BCL aux banques résidentes sont à la base de cette évolution positive.

- L'**inflation** luxembourgeoise, mesurée par l'**indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)**, s'est élevée à 0% en 2009, en ligne avec la moyenne européenne qui était de 0,3%.

En ce qui concerne l'**indice des prix à la consommation national (IPCN)**, le projet de budget 2011 se base sur les prévisions d'inflation du STATEC⁵⁵ qui s'établissent à 2,3% en 2010 et à 1,9% en 2011. La décélération de l'inflation est principalement due à l'hypothèse d'une stabilisation des prix pétroliers.

⁵³ Source : STATEC, Bulletin du STATEC n°3/2010, La balance courante du Luxembourg en 2009.

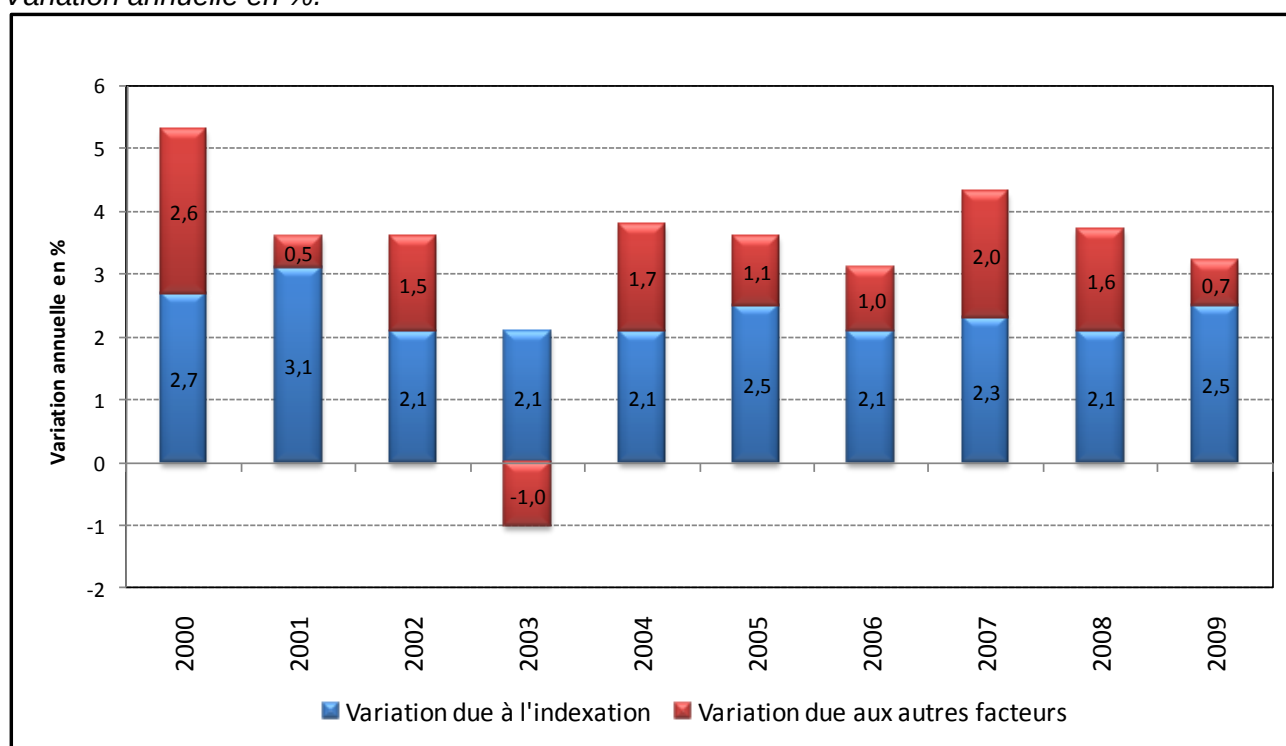
⁵⁴ Source : BCL, Bulletin BCL 2010 – 2.

⁵⁵ Les prévisions d'inflation du STATEC ont été établies avec un baril à 80 USD en moyenne pour la fin 2010 et toute l'année 2011. Le taux de change USD/EUR est quant à lui fixé à 1,29.

Le STATEC a toutefois revu ses prévisions. Au 5 octobre 2010⁵⁶, ces dernières s'élevaient à 2,1% pour 2010 et à 1,6% pour 2011. L'accélération de l'inflation (de 0,4% en 2009 à 2,2% au cours des neuf premiers mois de 2010 ; IPCN) est déterminée principalement par l'évolution des prix du pétrole.

- Du fait du mécanisme d'indexation des salaires, l'inflation a un impact direct sur **l'évolution des salaires** au Luxembourg. Sur les trois années, de 2009 à 2011, les hausses salariales induites par le mécanisme d'indexation sont de 1,7% en moyenne par an, à comparer à une hausse annuelle moyenne de 2% depuis 1990. D'autres facteurs déterminent toutefois l'évolution des salaires, comme la productivité ou le chômage. La fulgurante baisse de la productivité et la forte hausse du chômage vont toutefois dans le sens d'une pression plus faible sur les salaires. Le STATEC prévoit une inflation salariale moyenne d'environ 2,5% en 2010 et 2011.

Graphique 3 : Part des hausses salariales dues au mécanisme d'indexation, 2000-2009
Variation annuelle en %.



Sources : STATEC ; BCL.

Le coût salarial moyen⁵⁷ ne connaît toutefois pas la même évolution dans les différents secteurs économiques. La dynamique des salaires a été particulièrement impactée dans les *branches marchandes de l'économie*, celles-ci étant identifiée comme le « secteur concurrentiel ». Dans le *secteur non-concurrentiel* (ou protégé), moins soumis aux aléas de la conjoncture, la progression est restée proche de celle des années précédentes.

⁵⁶ Source : Portail des statistiques du Luxembourg : Economie et finances, Conjoncture, Prévisions macro-économiques 2008-2011. Dernière mise à jour le 5 octobre 2010.

⁵⁷ Il s'agit de la masse salariale divisée par le nombre de salariés.

1.3.2. Perspectives par branche d'activités

- **Dans l'industrie manufacturière**, après un repli de 5% en 2008, la production industrielle luxembourgeoise a continué sa chute en 2009, avec une baisse de 16%⁵⁸. Une reprise est toutefois visible dès le 1^{er} trimestre 2010, la production luxembourgeoise enregistrant une hausse de pratiquement 15% sur un an (+36% pour la sidérurgie et +14% pour les autres industries).

Cette dynamique semble également se transmettre aux perspectives d'emploi. Ainsi, l'emploi au sein de l'industrie connaît, au 2^{ème} trimestre 2010, une hausse de 0,3% par rapport au trimestre précédent. Toutefois, cette évolution vient surtout du travail intérimaire. L'industrie, avec environ 20% du total, est en effet le deuxième utilisateur le plus important du travail intérimaire, après la construction. Il faut toutefois noter que l'industrie a été le secteur le plus impacté en termes d'emploi par la récession, avec une baisse des effectifs de 2,5% (soit 950 personnes) sur l'ensemble de 2009. Sans le recours au dispositif du chômage partiel, le recul de l'emploi industriel aurait pu s'avérer encore bien plus important. Ce moindre ajustement de l'emploi par rapport à l'affaissement de l'activité a de fait entraîné un recul très marqué de la productivité (du travail) dans l'industrie en 2009.

Les prix à la production de l'industrie luxembourgeoise affichent un recul de plus de 8% en 2009, essentiellement lié à l'évolution des prix des produits sidérurgiques⁵⁹, qui ont reculé de plus de 25% sur la même période. Depuis le début de 2010, les prix des produits industriels sont à nouveau soumis à des tensions en raison du raffermissement de la demande en produits industriels et en matières premières au niveau mondial. Cette hausse des prix est perceptible au niveau des produits sidérurgiques, mais également des autres catégories de produits.

- Le **secteur de la construction** ne connaît qu'une hausse modérée de sa production, de 1%, en 2009, d'après les données des enquêtes mensuelles d'activité.

Les données du début 2010 sont marquées par un recul par rapport à l'année précédente, mais les résultats des enquêtes de conjoncture semblent indiquer que cela tient plus à la rigueur de l'hiver qu'à des raisons purement conjoncturelles. A l'instar de ce qui est observé dans l'industrie, les opinions des professionnels de la construction se révèlent globalement plus optimistes depuis la fin de 2009. De plus, une progression de l'ordre de 25% par rapport à la même période de l'année passée est perceptible en ce qui concerne les autorisations de bâtir délivrées sur l'ensemble du 1^{er} semestre 2010.

La crise économique avait débouché sur une stagnation des effectifs en 2009, une première depuis de nombreuses années au Luxembourg. Une amélioration semble toutefois se dégager avec une reprise à partir du 3^{ème} trimestre 2009, confirmée par une hausse de 0,4% au 2^{ème} trimestre 2010. Il faut également souligner que la construction est un des principaux utilisateurs du travail intérimaire, avec près de 30% du total. Le recours à cette forme flexible du facteur « travail » est toutefois en baisse de plus de 24% en 2009.

Les prix à la construction ont connu une hausse modérée de 0,5% sur un an au 4^{ème} trimestre 2009. En ce qui concerne l'habitat, le STATEC indique que le prix moyen des appartements vendus au Luxembourg a repris une direction haussière au 1^{er} trimestre 2010. Par contre,

⁵⁸ Parmi les branches les plus touchées se trouvent celles produisant des biens d'équipement (-30%) et des biens intermédiaires (-17%), dont l'industrie des produits du caoutchouc (-48% par rapport à 2008). Les branches les moins dépendantes de la conjoncture, à savoir celles de l'alimentation (+1,5%) et des boissons et tabacs (+1,4%), sont les seules branches ayant accru leur production en 2009.

⁵⁹ Hors sidérurgie, les prix industriels diminuent de plus de 2% en 2009, en raison de la dépression qui a touché l'ensemble des matières premières à partir de la fin 2008. En 2010, l'évolution du prix des matières premières est à nouveau positive.

conséquence de la baisse de la demande en immobilier de bureaux, les professionnels du secteur mentionnent une pression à la baisse sur les loyers.

- Tout comme les autres branches de l'économie luxembourgeoise, **le commerce** fait face à une baisse très prononcée à partir de la fin de 2008 suivie d'une remontée à partir de la mi-2009. Les trois composantes du commerce, à savoir l'automobile, le commerce de gros et celui de détail, affichent toutefois en 2009 une performance en deçà des résultats de 2008, en raison notamment de la faiblesse de l'activité au cours du 1^{er} semestre. En ce qui concerne le chiffre d'affaires en volume, le commerce automobile et de gros connaissent respectivement une baisse de -6,4% et de -11,9% en 2009 tandis que le commerce de détail enregistre une hausse de 9,3%. Au total, le commerce fait face à une chute de -6,6% de son chiffre d'affaires en volume pour l'année 2009.

Alors que les immatriculations de voitures neuves progressent de 8,5% au cours des 9 premiers mois de l'année par rapport à 2009, l'indicateur de confiance des consommateurs du Luxembourg repart à la baisse sous l'effet d'une appréciation plus pessimiste de l'environnement économique, en particulier leur propre situation financière, et ce après avoir pris une direction bien plus favorable à partir de la mi-2009.

- Selon la note de conjoncture 01-2010 du STATEC, les entreprises du secteur **HORECA** (Hôtellerie, restaurants et cafés) ont connu une baisse de leur chiffre d'affaires de 2,3% en 2009 et, en volume, de l'ordre de 5%. La chute la plus forte concerne les hôtels mais le tourisme international ayant repris au cours du dernier trimestre de 2009, les résultats pour l'ensemble de l'année sont meilleurs que prévu initialement.

- **Le secteur des transports** a fortement souffert en 2009. D'une part, la baisse des échanges de marchandises, induite par la crise économique mondiale, a eu un impact considérable sur le transport de fret, qu'il soit routier, ferroviaire ou aérien. D'autre part, le transport de personnes, pour des raisons professionnelles ou personnelles, a lui aussi été impacté et s'est fortement contracté.

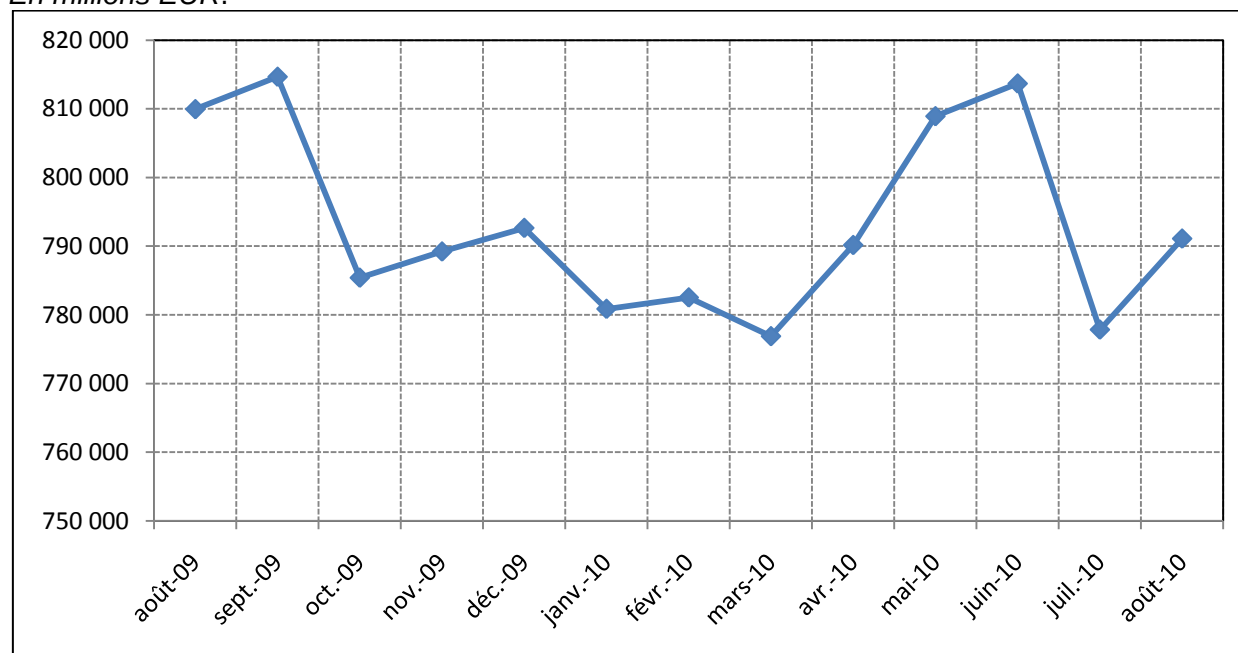
Selon le STATEC, la reprise perceptible dans les secteurs aérien et terrestre ne semble pas encore s'être propagée jusqu'aux entreprises auxiliaires du transport (logistique, gestion du fret, entreposage, manutention, etc.).

- La branche des **communications** ne semble en revanche pas spécialement avoir subi la conjoncture difficile de 2009. L'expansion ininterrompue du secteur des télécommunications luxembourgeois sur l'année écoulée, tant pour le chiffre d'affaires que pour l'emploi, contraste largement avec la tendance générale relevée au niveau de l'ensemble des services marchands.

- **En ce qui concerne le secteur bancaire et financier**, le Luxembourg a été fortement impacté en termes de *somme des bilans* au cours de la crise, en raison notamment de l'importance des activités interbancaires dans les bilans luxembourgeois, qui ont particulièrement souffert dans le contexte de défiance généralisée lié à la crise financière.

La situation semble se stabiliser quelque peu depuis le dernier trimestre 2009. En avril 2010, la somme des bilans connaît même une évolution nettement positive mais, en septembre 2010, un net recul est visible (-1,7% sur un mois), ce qui laisse penser qu'il n'y a pas encore de reprise franche à court terme de l'activité d'intermédiation financière et que des incertitudes existent quant à l'impact des nouvelles réglementations internationales sur le paysage de la place financière luxembourgeoise.

Graphique 4 : Evolution de la somme des bilans des banques entre août 2009 et août 2010
En millions EUR.



Source : CSSF

Le *résultat avant provisions* du secteur bancaire luxembourgeois est évalué à 3.925 millions EUR au 30 septembre 2010 par la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF). Par rapport au troisième trimestre 2009, ce résultat diminue ainsi de 19,5% en comparaison annuelle en raison d'une baisse de 9,7% du produit bancaire et d'une hausse de 4,9% des frais généraux (qui s'explique en partie par des dépenses sociales occasionnées par la réduction des effectifs bancaires). Les profits et pertes renseignés par les banques au troisième trimestre s'inscrivent dans la continuité des résultats publiés au 30 juin 2010.

Tableau 4 : Compte de profits et pertes du secteur bancaire au 30 septembre 2010

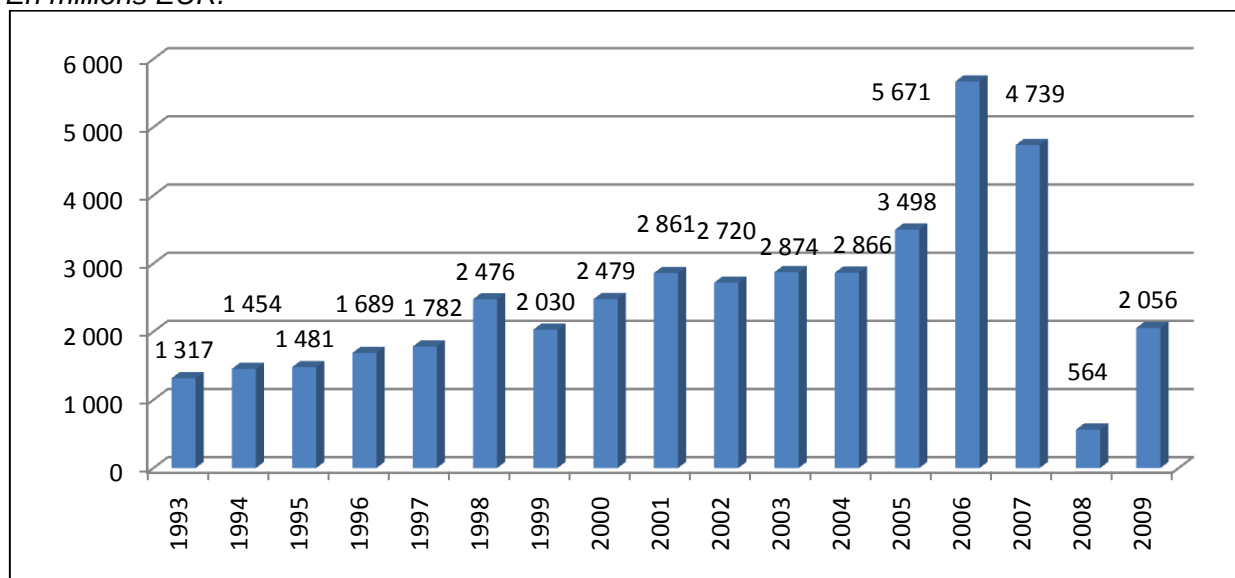
Postes en millions d'EUR	Septembre 2009	Septembre 2010	%
Marge d'intérêts ¹	5 063	4 285	-15,4%
Revenus de commissions	2 438	2 641	+8,4%
Autres revenus nets	658	442	-32,8%
Produit bancaire	8 159	7 368	-9,7%
Frais de personnel	1 830	1 907	+4,2%
Autres frais généraux	1 451	1 537	+5,9%
Frais généraux	3 281	3 443	+4,9%
Résultat avant provisions	4 878	3 925	-19,5%

Source : CSSF, Communiqué de presse 10/22.

Remarque : ¹ y compris dividendes perçus sur les filiales.

Graphique 5 : Résultat net des banques

En millions EUR.



Source : CSSF

Du côté des *prêts à destination des ménages et des entreprises (non-financières)*, les emprunteurs ont pu bénéficier de la baisse des taux d'intérêts en 2009. Les critères d'octroi de crédits aux *ménages* n'ayant pas subi de durcissement particulier en 2009, la demande a fortement augmenté sur la 2^{ème} moitié de 2009 (pour l'habitat en particulier). Pour ce qui concerne les entreprises en revanche, des conditions plus strictes en matière de crédits sont constatées. La demande de crédits émanant des entreprises s'est affaïssée.

En ce qui concerne le processus de concentration des activités dans le secteur bancaire, ce dernier s'est poursuivi en 2009 : le nombre des établissements de crédits présents sur la place bancaire luxembourgeoise s'élève à 149 en décembre 2009, soit une diminution de trois unités par rapport à la fin de l'année 2008⁶⁰. Ce nombre reste toutefois inchangé au 30 septembre 2010⁶¹.

A la fin de 2009, les *effectifs employés dans les établissements de crédits* du Luxembourg comptent environ 800 personnes de moins qu'un an auparavant (-3%). Au 30 septembre 2010, l'emploi dans les établissements de crédits s'élevait à 26.218 personnes, soit une diminution de 72 emplois par rapport au 30 juin 2010. En un an, l'emploi bancaire s'est contracté de 473 unités, soit de 1,8%.

La forte reprise des marchés financiers en 2009, qui a commencé en mars, a eu une influence déterminante sur l'industrie luxembourgeoise des *fonds d'investissement*. Les performances du secteur peuvent notamment être analysées à partir des actifs nets. Le volume des actifs nets gérés par les organismes de placement collectif (OPC) au Luxembourg a augmenté de presque 20%, après le plongeon de 30% enregistré en 2008. Les dernières données disponibles du STATEC⁶² concernent le mois d'août 2010 et montrent que les organismes de placement collectif du Luxembourg ont réalisé de bonnes performances.

⁶⁰ Au cours de l'année 2009, quatre nouvelles entités bancaires ont été constituées, trois fusions et quatre retraits de statut bancaire ont été réalisés. Sur les cinq premiers mois de l'année 2010, le secteur a enregistré la constitution de deux nouvelles entités bancaires et un retrait.

⁶¹ Source : BCL.

⁶² Source : STATEC, Conjoncture Flash, Octobre 2010.

2. L'environnement structurel : une dégradation continue de la compétitivité

2.1. La compétitivité appréhendée sur base des coûts et des prix

La compétitivité des entreprises est une condition *sine qua non* pour une croissance économique durable et une amélioration permanente du niveau de vie, en procurant un haut niveau d'emploi, des salaires attractifs et une forte cohésion sociale. Loin d'être une fin en soi, elle constitue un moyen de relever le niveau de vie et d'améliorer le bien-être social.

Au cœur du modèle de développement luxembourgeois, la compétitivité nationale et sa dégradation continue, telle qu'elle ressort des principales études internationales y relatives ou telle qu'elle se trouve diagnostiquée par le biais des travaux de l'Observatoire de la Compétitivité (ODC), sont au centre des débats et des préoccupations actuels. Le degré d'ouverture de l'économie luxembourgeoise (80% des biens produits et des services prestés sont exportés) et son corollaire, un marché national de faible taille, rendent toute perte de compétitivité des entreprises extrêmement préjudiciable.

La compétitivité-coûts et la compétitivité-prix sont par conséquent des déterminants essentiels du commerce extérieur luxembourgeois. L'évolution des prix et des salaires au Luxembourg a des répercussions sur la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

Dans son rapport détaillé sur la compétitivité externe des entreprises luxembourgeoises, l'Observatoire de la Compétitivité se base sur le taux de change effectif réel⁶³ (TCER) pour évaluer la position compétitive d'un pays par rapport à ses principaux partenaires commerciaux en comparant les évolutions relatives des prix, coûts et taux de change entre ces mêmes partenaires.

La Chambre de Commerce tient à souligner l'importance des travaux de l'ODC en vue d'objectiver le débat public au sujet de la position compétitive de l'économie luxembourgeoise. La Chambre de Commerce constate que ces travaux ainsi que ceux émanant d'organismes nationaux (de la Chambre de Commerce, de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL), de la Banque Centrale du Luxembourg (BCL), ...) ou internationaux (de l'OCDE, du FMI, de la Commission européenne, ...) ont récemment permis que le grand public se rende compte que le Luxembourg a subi une perte de sa compétitivité et souffre de quelques faiblesses structurelles. Par ailleurs, il y a eu un large consensus au niveau de la population que la crise économique et financière a bel et bien affecté notre économie, notamment au niveau de la hausse du chômage et de la dégradation des finances publiques, même si une grande partie des salariés de nationalité luxembourgeoise sont employés dans le secteur dit « protégé ».

Ce large consensus que le Luxembourg doit résoudre ses problèmes conjoncturels et structurels n'a pas amené la coalition gouvernementale à profiter de cette période pour engager des réformes structurelles d'envergure, alors que celles-ci auraient encore à ce stade eu un impact très limité sur la population. Sachant que l'ODC a un coût pour le contribuable⁶⁴, il faudrait que toute la coalition gouvernementale interprète correctement les conclusions des analyses réalisées par cet organe pour en déduire une politique économique appropriée pour le pays et pour son avenir. L'accord

⁶³ Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2010, n°16, Octobre 2010.

⁶⁴ Un montant de 0,5 millions EUR (inchangé par rapport à 2010 et à 2009) est accordé par Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur au titre de « Participation financière de l'Etat dans l'intérêt des projets de recherche, de développement et d'innovation réalisés par l'Observatoire de la compétitivité en collaboration avec le STATEC et divers organismes de recherche. » (article 05.0.41.010). En outre, l'ODC sera doté, en 2011, de 150.000 EUR au titre de frais d'experts et d'études (article 05.0.12.121) et de 30.300 EUR au titre de frais de fonctionnement (article 05.0.12.305).

technique entre le Gouvernement et les représentants des employeurs du 30 octobre 2010 (à entériner en décembre) ne peut être considéré comme étant une réforme structurelle ; tout au plus arrive-t-il à éviter des hausses majeures des coûts de production et des charges salariales des entreprises.

2.1.1. Compétitivité-coûts : Le taux de change effectif réel « optique coûts »

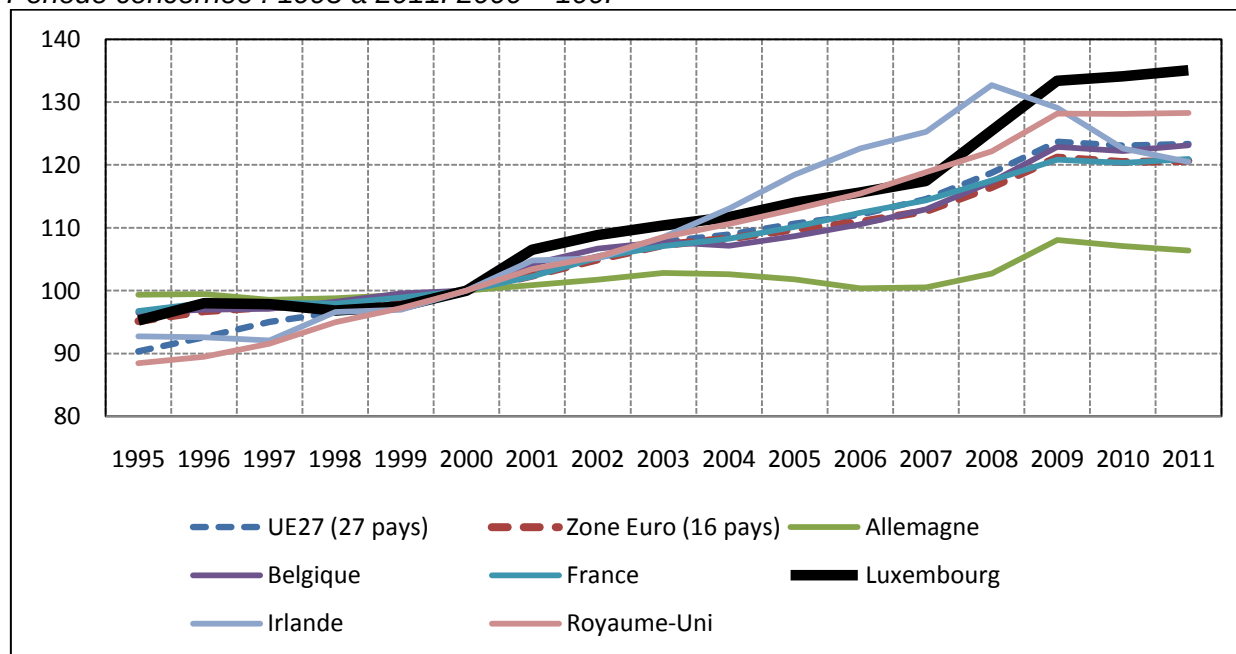
Le taux de change effectif réel « optique coûts » compare le coût salarial unitaire (CSU) nominal domestique, ou encore le coût du travail par unité de valeur ajoutée produite, à celui auquel font face les pays partenaires économiques. L'indicateur « coût salarial unitaire » comprend deux aspects différents de compétitivité : le coût salarial et la productivité. Bien que l'évolution du coût salarial puisse donc expliquer une perte de compétitivité-coût, l'évolution de la productivité y contribue également.

La comparaison de la progression du **coût salarial unitaire (CSU)** nominal dans le temps, illustrée par le graphique ci-dessous, fournit une première indication sur l'évolution de la position compétitive d'une économie. Si l'évolution des salaires n'est pas compensée par une évolution de la productivité, le CSU augmente, engendrant ainsi une baisse de compétitivité.

Alors qu'il est relativement proche entre 1995 et 2000 de celui des pays sélectionnés, le CSU nominal luxembourgeois s'envole dès 2000. Aucune amélioration de l'indicateur n'est en vue jusqu'en 2011 sur le graphique ci-dessous.

Graphique 6 : Evolution du CSU nominal

Période concernée : 1995 à 2011. 2000 = 100.



Source : Base de données AMECO de la Commission européenne (dernière mise à jour le 20 avril 2010).

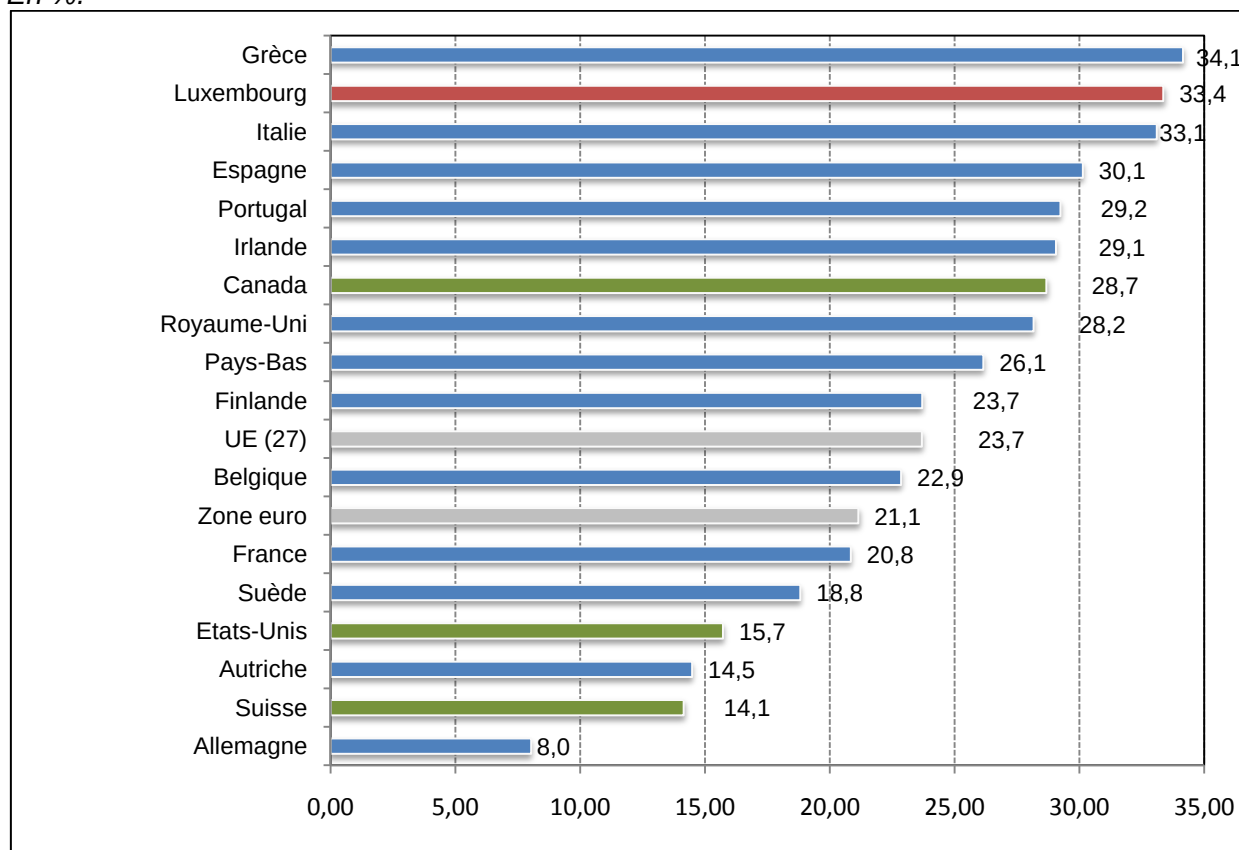
Au cours de la période 2000-2009, le CSU nominal a augmenté de 33,4% au Luxembourg, soit plus qu'en Allemagne (+8%), qu'en France (+20,8%), qu'en Belgique (+22,9%), et que dans l'ensemble de la zone euro où le CSU a connu une croissance de 21,1% au cours de la même période.

Ce décalage pèse inévitablement sur la compétitivité nationale, dans la mesure où les principaux partenaires européens du Grand-Duché ont connu, pour la plupart, une augmentation plus

modérée de leur coût salarial unitaire, davantage en ligne avec l'évolution observée au niveau de la productivité.

Graphique 7 : Taux de croissance du CSU nominal entre 2000 et 2009

En %.



Source : Base de données AMECO de la Commission européenne (dernière mise à jour le 20 avril 2010).

Se basant sur l'évolution du **taux de change effectif réel - optique coûts (TCER-coûts)**, l'Observatoire de la Compétitivité⁶⁵ constate une détérioration continue de la situation de compétitivité-coût pour l'économie luxembourgeoise (qui se traduit par une courbe ascendante⁶⁶ sur le graphique ci-dessous).

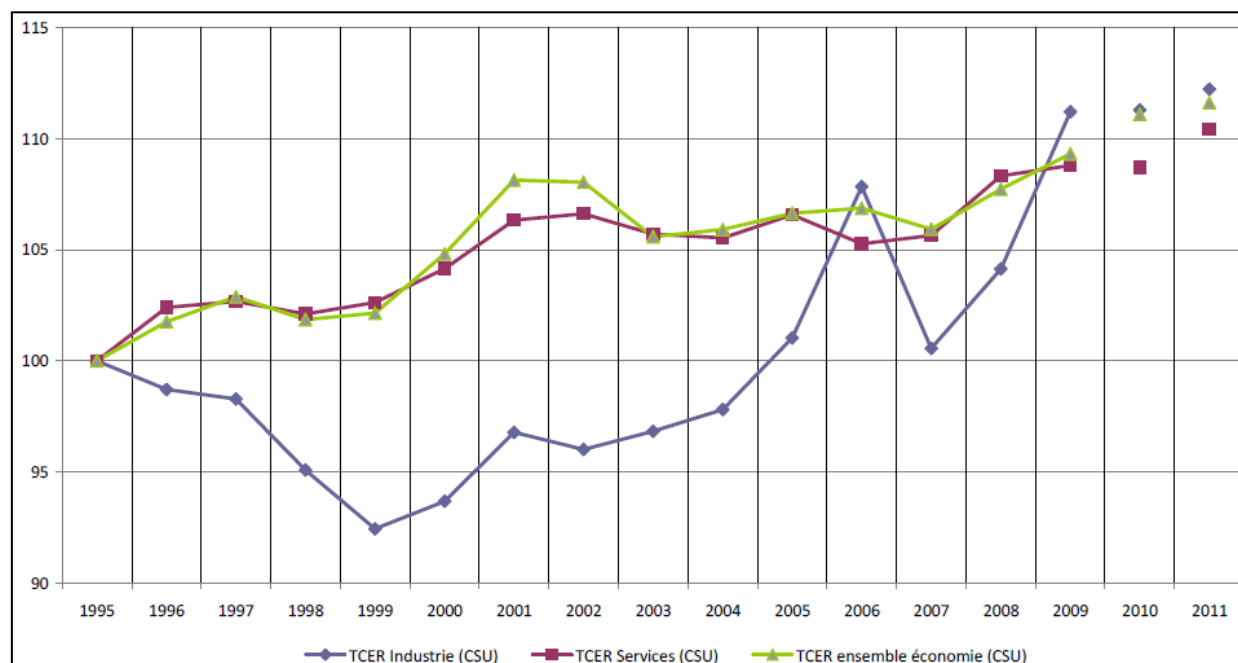
L'évolution du TCER-coûts pour *l'ensemble de l'économie luxembourgeoise* est fortement couplée à celle qui prévaut dans le *secteur des services*, à savoir une détérioration de compétitivité assez marquée et continue entre 1995 et 2009, voire en prévision jusqu'en 2011. Dans *l'industrie*, après une nette amélioration jusqu'en 1999, une détérioration rapide de la compétitivité-coûts a lieu depuis 2002 (avec une exception entre 2006 et 2007) et surtout en 2008 et 2009.

⁶⁵ Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2010, n°16, Octobre 2010.

⁶⁶ Ainsi, une baisse du TCER (courbe descendante) est à considérer comme une amélioration de la compétitivité-coût du Luxembourg (les coûts domestiques évoluant moins rapidement que les coûts étrangers), à l'inverse, une hausse du TCER (courbe ascendante) équivaut à une baisse de la compétitivité.

Graphique 8 : Compétitivité-coûts – Taux de change effectif réel du Luxembourg « optique coûts »

8 principaux pays partenaires, CSU, pondérations variables, 1995=100



Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2010, n°16, Octobre 2010.

Remarque : Les données utilisées par l'ODC proviennent de la base de données AMECO de la Commission européenne, les données 2010 et 2011 étant des prévisions.

La dégradation visible et continue de la compétitivité du Luxembourg est fortement préjudiciable à l'économie nationale en termes de croissance économique, d'emploi et de cohésion sociale. La Commission européenne, dans sa note sur la position compétitivité du Luxembourg⁶⁷, conseille au Luxembourg de rester extrêmement vigilant sur ces pertes de compétitivité externe étant donné, d'une part, les dangers à long terme pour les finances publiques dues au vieillissement de la population et, d'autre part, la très forte dépendance de l'économie par rapport au secteur financier.ccc

2.1.2. Compétitivité-prix : Le taux de change effectif réel « optique prix »

La compétitivité du Luxembourg en termes de prix peut être approchée par le biais du **taux de change effectif réel - optique prix (TCER-prix)**, ce dernier mesurant le rapport entre, d'une part, les prix domestiques et, d'autre part, les prix étrangers exprimés en euros⁶⁸. Sous la notion de « prix », l'ODC entend les prix implicites de la valeur ajoutée.

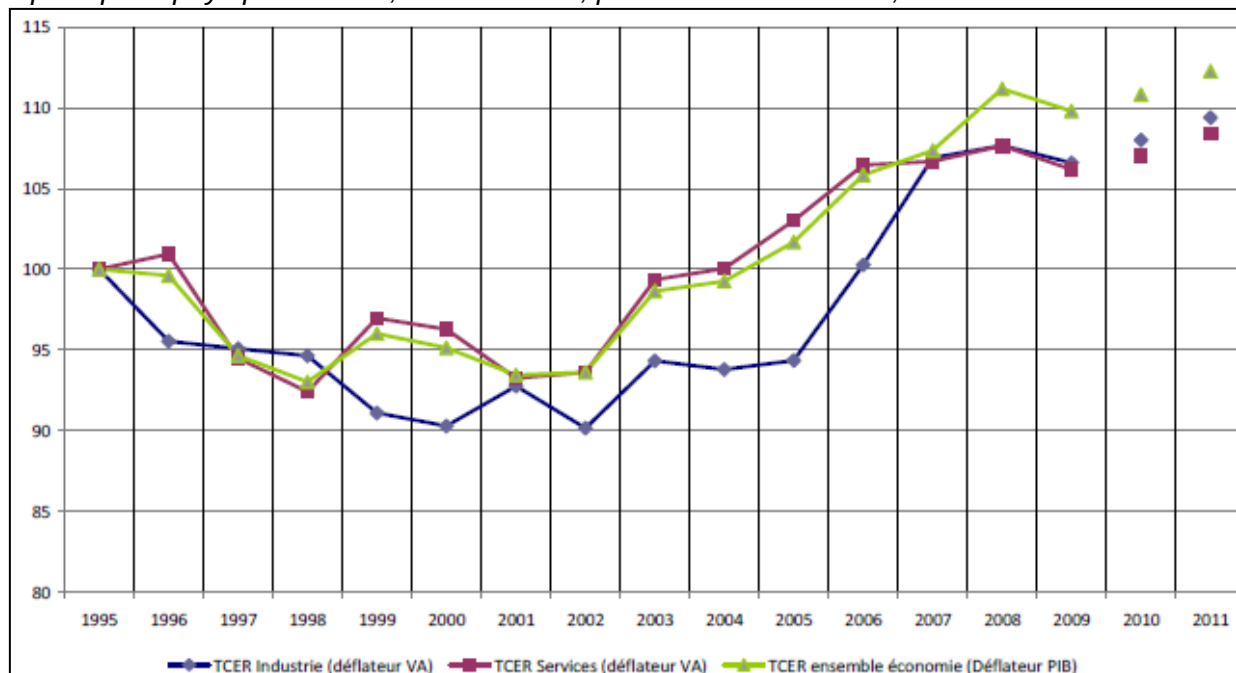
⁶⁷ Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2010, n°16, Octobre 2010, Encadré 1.

⁶⁸ Les prix étrangers (par branche) s'obtiennent en multipliant l'indice des prix de la valeur ajoutée (par branche) par le taux de change pondéré. Dans le calcul de ce dernier interviennent les cours de change nominaux des devises des pays n'appartenant pas à la zone euro (\$, £ et CHF), pondérés par l'importance relative moyenne du pays respectif dans les exportations du Luxembourg.

Depuis 2001, la compétitivité-prix de *l'économie luxembourgeoise* est à la baisse (courbe ascendante⁶⁹), en raison principalement de l'évolution négative du TCER-prix (courbe fortement ascendante) dans le *secteur des services*. Après s'être améliorée de 1995 à 2002 (avec une exception en 2001), la compétitivité-prix de *l'industrie* s'est fortement détériorée dès 2005. Ceci est d'autant plus inquiétant que les entreprises de l'industrie sont relativement plus exposées à la concurrence par les prix que celles du secteur des services. En fin de période, une stabilisation de la compétitivité-prix des entreprises luxembourgeoises, qu'elles soient industrielles ou de services, est toutefois observée.

Graphique 9 : Compétitivité-prix – Taux de change effectif réel du Luxembourg « optique prix »

8 principaux pays partenaires, Déflateur PIB, pondérations variables, 1995=100



Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2010, n°16, Octobre 2010.

Remarque : Les données utilisées par l'ODC proviennent de la base de données AMECO de la Commission européenne, les données 2010 et 2011 étant des prévisions.

⁶⁹ Une baisse du TCER (courbe descendante) illustre une amélioration de la compétitivité-prix du Luxembourg (les prix domestiques évoluant moins rapidement que les prix étrangers exprimés en euros), à l'inverse, une hausse du TCER (courbe ascendante) équivaut à une baisse de la compétitivité.

2.2. La compétitivité vue sous l'angle des facteurs hors coûts

Dans un contexte difficile de dégradation de la compétitivité appréhendée sous l'angle des facteurs coûts et prix, il est crucial que les entreprises nationales capitalisent sur d'autres aspects de leurs capacités compétitives, tels que l'éducation et la formation professionnelle et continue, la recherche et l'innovation, les infrastructures, la flexibilité du cadre réglementaire et légal (procédures et charges administratives), etc., et ce afin d'accroître leur potentiel de croissance et la productivité de leurs facteurs de production.

Ces facteurs dits « soft » conditionnent le fonctionnement de l'économie luxembourgeoise et nécessitent une action réformatrice rapide.

S'il est bien établi qu'une lutte efficace contre le chômage doit se focaliser sur la valorisation du capital humain, des éléments probants démontrent que cette valorisation constitue également un facteur déterminant de la croissance économique. Essentiels au fonctionnement compétitif de l'économie luxembourgeoise, **l'éducation et la formation professionnelle** se doivent d'être au cœur des attentions. Les investissements dans les ressources humaines sont essentiels pour assurer le développement de la connaissance et de nouvelles technologies. Certaines faiblesses demeurent au Luxembourg. Alors que la plupart des emplois créés sont des emplois à formation universitaire, la moitié des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM ont quitté l'école avec un niveau de formation scolaire inférieur⁷⁰. Un autre paradoxe est également à relever au Luxembourg. Alors que les moyens alloués par élève sont parmi les plus élevés⁷¹, les résultats restent faibles. Le pays se doit donc de rechercher une meilleure efficacité-coûts en matière d'enseignement. L'attention doit être portée sur la formation, notamment dans la formation de base, de sorte que cette dernière coïncide aux besoins de l'économie luxembourgeoise, en général, et aux entreprises, en particulier. L'accent doit également être mis sur l'apprentissage tout au long de la vie en raison du risque permanent d'obsolescence des compétences. Il faut rappeler la persistance au Luxembourg d'un chômage structurel que seule une hausse du niveau global de qualification de la main-d'œuvre peut permettre d'atténuer.

Le thème de la **recherche et de l'innovation** revêt un caractère fondamental pour une petite économie très ouverte comme le Luxembourg. L'analyse du système d'innovation met en évidence des défis auxquels le Luxembourg est confronté. La Chambre de Commerce souhaite qu'une discussion entre les différents partenaires concernés soit entamée, en vue d'opérer à terme, si cela s'avérait nécessaire, une réorientation de ce système d'innovation. Une valorisation accrue des résultats de la recherche reste un des grands enjeux pour le Luxembourg.

La lourdeur, la lenteur et le manque de prévisibilité des procédures administratives mettent en péril le climat d'investissement et la création d'emplois dans la mesure où elles constituent des coûts pour les entreprises et les acteurs économiques. Les politiques en matière de **simplification administrative** se doivent donc d'être poursuivies et renforcées. Le développement spectaculaire de l'Internet et des télécommunications ainsi que la mise en réseau progressive des entreprises et de la société sont autant d'outils à la disposition du Gouvernement luxembourgeois pour y parvenir.

La Chambre de Commerce voit également dans la **modernisation du cadre légal, fiscal et réglementaire** une source à exploiter en vue d'accroître la compétitivité des entreprises luxembourgeoises. L'enjeu est de constituer un cadre légal moderne, cohérent, transparent et incitatif pour renforcer l'attractivité du Grand-Duché, pour simplifier la vie des administrés et citoyens et pour stimuler le développement économique, tout en veillant à l'équilibre budgétaire à moyen terme.

⁷⁰ Rapport annuel de l'ADEM 2009.

⁷¹ Se référer aux indicateurs du Tableau de Bord 2010 présentés ci-dessous.

Les problématiques relatives à l'**aménagement du territoire**, telles que l'organisation spatiale ou la production optimale d'infrastructures et de logements, ne sont toutefois pas à oublier pour un petit territoire comme le Luxembourg. Les politiques y afférent doivent s'accompagner d'investissements dans les infrastructures considérées comme prioritaires, que ce soit en matière de réseaux de transports et de communications, d'élaboration de zones industrielles, mais aussi du point de vue du développement du logement, des établissements de formation et/ou de soin, ainsi que des établissements satisfaisant aux besoins sociaux et environnementaux.

En matières d'**énergie et d'environnement**, il s'agit de créer un cadre incitateur et attractif, valorisant les effets positifs découlant de l'efficacité énergétique pour une utilisation encore plus rationnelle de l'énergie, des matières premières et pour une protection efficace de l'environnement.

2.3. La dégradation de la compétitivité nationale à l'aune des classements de compétitivité internationaux

2.3.1. Analyse des benchmarks internationaux

Chaque année sont publiées maintes études dédiées à la « compétitivité relative », encore appelée compétitivité comparée, des territoires, que ce soit au niveau de pays, de régions ou même de villes. La publication et la diffusion dans les médias de ces classements alimentent régulièrement les débats relatifs à la compétitivité territoriale.

Tout en gardant en mémoire leurs limites intrinsèques⁷², ces benchmarks de compétitivité permettent, d'une part, de souligner et de rappeler de manière continue l'importance des questions d'économie structurelle, et d'autre part, d'identifier les barrières à un accroissement de la compétitivité. Ces études permettent aussi de discuter les stratégies à adopter sur base d'informations quantitatives et de statistiques.

Dans les quatre benchmarks internationaux sélectionnés dans le tableau ci-dessous, le classement du Luxembourg s'est amélioré d'une place par rapport aux éditions antérieures. Si de ce « Top 25 » sont extraits uniquement les pays européens, le Luxembourg se place en 12^{ème} position du classement européen du WEF (« *World Economic Forum* »), en 4^{ème} position dans ce classement alternatif IMD (« *Institute for Management Development* ») et en 5^{ème} position du classement de la « *Heritage Foundation* ».

⁷² Il ne s'agit donc pas de perdre de vue les limites concernant les données sous-jacentes utilisées, les différences méthodologiques entre les différents benchmarks ainsi que les faiblesses méthodologiques liées à un tel exercice comparatif relatif.

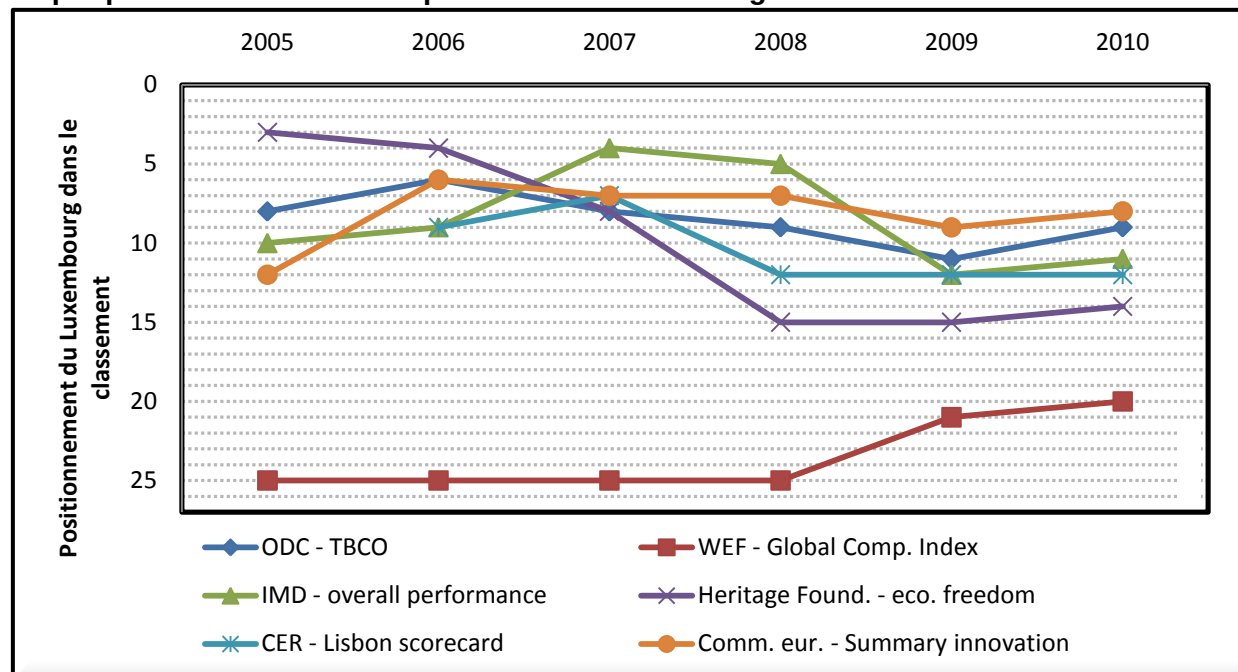
Tableau 5 : Position du Luxembourg dans quatre benchmarks internationaux

No	World Economic Forum	IMD	Heritage Foundation	Commission européenne
	<i>GCI - 2010</i>	<i>WCY - 2010</i>	<i>Economic Freedom - 2010</i>	<i>SII - 2009</i>
1.	Suisse	Singapour	Hong Kong	Suisse
2.	Suède	Hong Kong	Singapour	Suède
3.	Singapour	Etats-Unis	Australie	Finlande
4.	Etats-Unis	Suisse	Nouvelle Zélande	Allemagne
5.	Allemagne	Australie	Irlande	Royaume-Uni
6.	Japon	Suède	Suisse	Danemark
7.	Finlande	Canada	Canada	Autriche
8.	Pays-Bas	Taiwan	Etats-Unis	Luxembourg (+1)
9.	Danemark	Norvège	Danemark	Belgique
10.	Canada	Malaisie	Chili	Irlande
11.	Hong Kong	Luxembourg (+1)	Royaume-Uni	France
12.	Royaume-Uni	Pays-Bas	Maurice	Pays-Bas
13.	Taiwan	Danemark	Bahrein	Estonie
14.	Norvège	Autriche	Luxembourg (+1)	Islande
15.	France	Qatar	Pays-Bas	Chypre
16.	Australie	Allemagne	Estonie	Slovénie
17.	Qatar	Israël	Finlande	République tchèque
18.	Autriche	Chine	Islande	Portugal
19.	Belgique	Finlande	Japon	Norvège
20.	Luxembourg (+1)	Nouvelle Zélande	Macao	Espagne
21.	Arabe Saoudite	Irlande	Suède	Grèce
22.	Corée	Royaume-Uni	Autriche	Italie
23.	Nouvelle Zélande	Corée	Allemagne	Malte
24.	Israël	France	Chypre	Slovaquie
25.	Emirats Arabes Unis	Belgique	Saint Lucie	Hongrie

Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2010, n°16, Octobre 2010.

Remarques: Les chiffres mis entre parenthèses décrivent l'évolution du Luxembourg par rapport au classement de l'année précédente. Un signe positif respectivement négatif faisant référence à une évolution favorable respectivement défavorable, et le chiffre 0 à un rang identique.

Graphique 10: Evolution de la position du Luxembourg dans les benchmarks internationaux



Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2010, n°16, Octobre 2010.

Partie prenante dans leur conduite annuelle, la Chambre de Commerce s'intéresse ici en particulier aux études du *World Economic Forum* (WEF) et de l'*Institute for Management Development* (IMD).

Le **World Economic Forum (WEF)**, à travers son « Global competitiveness report » évalue le potentiel des économies mondiales à atteindre une croissance soutenue à moyen et à long terme, et ce pour 139 pays sur base de 110 indicateurs.

D'une part, le WEF calcule un indice composite, le *Growth Competitiveness Index*⁷³ (GCI), pour classer les pays. Le Luxembourg occupe le 20^{ème} rang dans le classement mondial et gagne par conséquent 1 position par rapport à l'édition précédente, mais demeure moins bien placés que ses principaux partenaires commerciaux, à savoir l'Allemagne qui occupe la 5^{ème} position, la France qui se classe en 15^{ème} position et la Belgique, 19^{ème}.

D'autre part, les indicateurs composant l'indice global sont répartis en trois « piliers » fondamentaux de la croissance et de la compétitivité :

- les exigences fondamentales en matière de compétitivité : institutions, infrastructures, environnement macroéconomique, santé et éducation de base ;
- les améliorateurs d'efficacité : enseignement supérieur et formation, efficacité du marché des biens, efficacité du marché du travail, développement du marché financier, développement technologique, taille de marché ; et,
- les déterminants d'innovation et de sophistication : degré de sophistication des activités commerciales et innovation.

Eu égard au premier pilier fondamental, en l'occurrence les *exigences fondamentales en matière de compétitivité*, le Luxembourg passe de la 7^{ème} place en 2009 à la 10^{ème} place en 2010, et ce en

⁷³ Cet indice composite est établi sur la base d'une combinaison de données statistiques et des résultats de sondages, notamment l'enquête annuelle auprès des chefs d'entreprises, conduite par le WEF en collaboration avec son réseau d'instituts partenaires.

raison notamment de la chute dans le classement de l'indicateur « institutions » (de la 6^{ème} à la 9^{ème} place) ou « performances macro-économiques » (de la 6^{ème} à la 9^{ème} place) pour lesquels le Luxembourg détenait historiquement des avantages. Quant à l'indicateur « qualité des infrastructures de base », la Chambre de Commerce s'interroge sur l'évolution future de cet indicateur, compte tenu notamment des coupes annoncées au niveau des investissements publics ainsi que la limitation de la marge de manœuvre de l'Etat suite à la détérioration de sa situation financière et du déficit structurel de l'Administration centrale.

En ce qui concerne le second pilier qui compile les indicateurs « *améliorateurs d'efficacité* », le Luxembourg occupe le 20^{ème} rang avec des performances peu satisfaisantes en matière d'enseignement supérieur et de formation continue⁷⁴ (perte de deux places et position actuelle à la 41^{ème} place) et de taille de marché (89^{ème}), ces deux indicateurs ayant de plus évolués défavorablement depuis le classement précédent (-2 places pour le premier, -4 pour le second). En ce qui concerne l'indicateur « efficacité du marché du travail », la position du Luxembourg s'est améliorée de 5 places mais le pays reste en 37^{ème} position⁷⁵.

Le Luxembourg occupe le 19^{ème} rang dans le troisième pilier, à savoir les *déterminants d'innovation et de sophistication*. A l'intérieur de cette catégorie, le pays se positionne 18^{ème} pour le degré de sophistication des activités commerciales et 16^{ème} pour l'innovation.

Dans son rapport annuel sur la compétitivité, l'**International Institute for Management Development (IMD)** analyse la capacité des pays à créer et à maintenir un environnement soutenant la compétitivité des entreprises. Dans l'édition 2010 de l'enquête IMD, qui analyse 58 pays à travers plus de 300 critères, le Luxembourg se classe en 11^{ème} position et gagne ainsi une place par rapport au classement précédent.

Le classement IMD s'appuie sur quatre séries d'indicateurs que sont les performances économiques, l'efficacité des pouvoirs publics, l'environnement des affaires et la qualité des infrastructures. S'agissant de la première série relative aux *performances économiques*, le Luxembourg passe de la 4^{ème} place en 2009 à la 11^{ème} place en 2010, en raison notamment de ses mauvaises performances en matière de commerce extérieur, d'investissements internationaux, de prix et d'emploi.

Pour l'indicateur *d'efficacité des pouvoirs publics*, l'enquête IMD constate une amélioration des performances luxembourgeoises qui induisent une remontée dans le classement au 12^{ème} rang en 2010. En revanche, il subsiste de sérieuses faiblesses structurelles s'agissant par exemple de la flexibilité du marché du travail (57^{ème} rang) ou de la gestion prévisible à moyen terme des finances publiques (43^{ème} place). La confiance des marchés financiers dans le pays et la forte cohésion sociale constituent des facteurs positifs.

En ce qui concerne *l'environnement des affaires*, le Luxembourg grimpe de la 15^{ème} place en 2009 à la 6^{ème} place en 2010, grâce à la relative résistance de son secteur financier comparativement à

⁷⁴ Il est à noter que ce positionnement est influencé défavorablement par un sous-indicateur dit « taux brut de scolarisation tertiaire » pour lequel le Luxembourg n'occupe que la 108^e place d'après les données du WEF, reprises d'une base de données afférente de l'UNESCO. Il va sans dire que le calcul du taux brut de scolarisation tertiaire, tel qu'effectué à l'aide de la méthodologie de l'UNESCO (division du nombre d'étudiants inscrits dans le niveau d'enseignement tertiaire au Luxembourg par la population résidente « scolarisable » à ce même niveau d'éducation et à ce moment), semble complètement inapproprié pour le Luxembourg et fait l'impasse sur la réalité luxembourgeoise passée et actuelle qui voit de nombreux jeunes suivre des études universitaires à l'étranger. Ainsi, pour le Luxembourg, l'indicateur en question reflète mal la réalité observable et ne permet donc pas de juger de la performance en matière de taux de participation aux études supérieures.

⁷⁵ La Chambre de Commerce souligne cependant que certains des indicateurs utilisés ne sont pas adaptés aux spécificités de la situation luxembourgeoise. Elle intervient régulièrement auprès du WEF afin de relativiser ou d'expliquer une position extrême du Luxembourg dans le classement.

d'autres économies. Une des faiblesses attribuées au Luxembourg, dûment commentée ci-dessus, est la variation du coût salarial unitaire dans l'industrie (56^{ème} rang).

Après avoir enregistré une tendance positive depuis 2007, le Luxembourg rechute à la 21^{ème} place en ce qui concerne les *infrastructures*. Cette chute est notamment due aux infrastructures de base (suite aux coupes annoncées récemment dans le contexte de certains grands projets infrastructurels, cet indicateur risque d'ailleurs de continuer de se dégrader par la suite), aux infrastructures scientifiques (pourtant les principaux vecteurs de croissance futurs et un des leviers phares de la stratégie UE2020) et aux tarifs Internet à large bande relativement plus élevés. Il faut toutefois souligner plusieurs aspects favorables tels qu'un nombre toujours élevé de brevets déposés par l'industrie, l'adéquation entre les compétences linguistiques nationales et les besoins des entreprises tournées à l'international, la vitesse effective de l'Internet large bande et la proportion relative des personnels de R&D. Les progrès réalisés au niveau du développement de l'Université de Luxembourg sont encourageants et doivent se poursuivre.

La Chambre de Commerce n'entend pas être exhaustive concernant les benchmarks internationaux qui évaluent la position relative du Luxembourg du point de vue de la compétitivité à l'échelle internationale, mais remarque toutefois que les enquêtes précitées confirment l'absence d'amélioration structurelle en ce qui concerne la compétitivité luxembourgeoise. Les conséquences sont d'autant plus importantes pour le Luxembourg en raison de sa large ouverture. En effet, le pays pourrait ne pas pouvoir exploiter totalement les opportunités de développement et les potentialités offertes en cas de reprise conjoncturelle européenne et mondiale, en particulier si la demande internationale de biens et services devait s'adresser davantage à ses compétiteurs en raison de la capacité de ces derniers à mieux maîtriser les coûts et la qualité de leurs facteurs de production.

2.3.2. Le Tableau de Bord Compétitivité 2010

Suite au souhait du Comité de coordination tripartite en 2003 de compléter la liste des indicateurs sélectionnés au niveau européen pour analyser la compétitivité, et ce afin de mieux l'appréhender au regard des spécificités nationales du Luxembourg, l'Observatoire de la Compétitivité (ODC) met périodiquement à jour les données du tableau de bord proposé par le Professeur Fontagné⁷⁶ et commente l'évolution de la situation compétitive dans son « Bilan de compétitivité ».

2.3.2.1. Les composants du Tableau de Bord Compétitivité 2010

Le Bilan de compétitivité 2010 présente en particulier le « Tableau de Bord Compétitivité 2010 (TBCO) » dont les 81 indicateurs sont répartis en dix catégories : Performances macroéconomiques (12 indicateurs) ; Emploi (9 indicateurs) ; Productivité & Coût du travail (5 indicateurs) ; Fonctionnement des marchés (9 indicateurs) ; Cadre institutionnel et réglementaire (10 indicateurs) ; Entrepreneuriat (4 indicateurs) ; Education & Formation (5 indicateurs) ; Economie de la connaissance (14 indicateurs) ; Cohésion sociale (6 indicateurs) et Environnement (7 indicateurs).

La crise continue d'impacter négativement la dimension « **performances macroéconomiques** ». Bien que la position du Luxembourg soit qualifiée de « favorable⁷⁷ » par rapport à la moyenne de l'UE pour 8 des 12 indicateurs, 6 d'entre eux ont vu leur performance se détériorer par rapport à

⁷⁶ Le Comité de coordination tripartite a confié, en 2003, au professeur Lionel Fontagné de l'Université Paris I (Sorbonne) le soin d'élaborer des propositions à ce sujet. Le « Rapport Fontagné » a proposé un tableau de bord (novembre 2004).

⁷⁷ Le TBCO met en évidence la position du Luxembourg par rapport à la moyenne européenne : si la valeur du Luxembourg est 20% meilleure (ou égale) à la moyenne UE-x, alors l'indicateur est classé « vert » (position favorable).

l'année précédente. Ce paradoxe peut s'expliquer par le fait que d'autres pays ont subi plus sévèrement que le Luxembourg les effets de la crise économique et financière de 2008/2009 et que leurs performances proprement dites peuvent s'être détériorées davantage que celles du Luxembourg.

Le *taux de croissance de l'emploi intérieur* du Luxembourg illustre ce constat, puisque même en se positionnant en vert, celui-ci a chuté de 4,7% en 2008 à 0,9% en 2009. Dans les autres Etats membres, le taux de croissance de l'emploi intérieur est toutefois négatif.

Les efforts de *diversification de l'économie luxembourgeoise* doivent être poursuivis, l'indicateur y afférant se classant en orange⁷⁸.

En matière d'**emploi**, le Luxembourg gagne 7 places dans le classement par rapport à l'édition précédente. Le Bilan de Compétitivité 2010 indique que les performances par rapport à la moyenne communautaire restent médiocres, bien qu'une amélioration soit visible pour la quasi-totalité des indicateurs (à l'exception du *taux de chômage des personnes de moins de 25 ans*) par rapport à l'année précédente. Malgré une progression dans le classement, le *taux d'emploi des femmes âgées de 55 à 64 ans* reste en-dessous du seuil de l'UE-27.

Concernant l'aspect « **productivité et coût du travail** », la crise semble à nouveau avoir fortement impacté les performances des indicateurs de cette catégorie, le Luxembourg voyant son classement s'améliorer seulement pour un des cinq indicateurs, à savoir le *ratio « coûts sur revenus » pour le secteur bancaire* (ce dernier n'a toutefois pas pu être mis à jour depuis 2006). Le Grand-Duché se décline par rapport à l'évolution de la *productivité globale des facteurs*, de la *productivité apparente du travail* et eu égard à la *variation relative des coûts salariaux unitaires*, ce qui place désormais ces indicateurs en rouge⁷⁹, c'est-à-dire dans une position défavorable par rapport à la moyenne européenne. Selon l'Observatoire de la Compétitivité⁸⁰, « *le Luxembourg a le plus haut niveau de productivité du travail de l'Europe des 15, toutefois l'écart avec les autres pays se resserre entre 2000 et 2005. Les taux de croissance de la productivité du travail et de la productivité totale des facteurs sont plus faibles sur l'ensemble de la période* ». Cet affaiblissement s'explique « *par une croissance très soutenue de l'emploi et par un progrès technique lent* ».

Au sein de la catégorie « **fonctionnement des marchés** », le nombre d'indicateurs pour lesquels le Luxembourg occupe une position « favorable » par rapport à la moyenne européenne (indicateurs en vert) a augmenté tandis que le nombre d'indicateurs en rouge est resté stable. Il y a également lieu de noter que la baisse des performances des indicateurs relatifs aux *prix du gaz et de l'électricité*. Cette hausse des prix au Luxembourg par rapport aux pays voisins s'avère relativement néfaste pour la compétitivité des entreprises qui voient ainsi leurs charges s'accroître. Dans ce contexte, le Luxembourg se doit de mener une politique de promotion des énergies nouvelles et renouvelables. Concernant les *tarifs téléphoniques mobiles pour les gros usagers*, le Luxembourg, bien qu'en vert, a perdu en performance tout en figurant parmi les pays avec les tarifs les plus bas.

En matière de qualité du **cadre institutionnel et réglementaire**, le Luxembourg est parvenu à accroître ses performances par rapport à l'année précédente pour 5 des 10 indicateurs. Le Bilan de Compétitivité 2010 note toutefois la mauvaise position compétitive relative du Luxembourg (indicateur en rouge) en ce qui concerne l'indicateur « *impôt des sociétés* ». La mise en œuvre des

⁷⁸ Si la valeur du Luxembourg se situe entre +20% et -20% de la moyenne UE-x, alors l'indicateur se classe en « orange » (position neutre).

⁷⁹ Si la valeur du Luxembourg est 20% moins bonne (ou égale) à la moyenne UE-x, alors l'indicateur est classé « rouge » (position défavorable).

⁸⁰ Observatoire de la Compétitivité, « Productivité et Compétitivité au Luxembourg : Une comparaison par pays et par branches, L'évolution de la productivité totale des facteurs au Luxembourg entre 1995 et 2008 », N°14, Mai 2010, page 9.

politiques de simplification administrative a notamment pour effet l'informatisation de plus en plus importante des services publics.

En ce qui concerne l'**entrepreneuriat**, le Luxembourg a amélioré ses performances dans les quatre indicateurs sous analyse. Seules les performances pour l'indicateur relatif au « *changement net de la population des entreprises* » sont supérieures à celles de la moyenne européenne (indicateur en vert) tandis que l'indicateur « *emploi indépendant dans l'emploi total* » reste rouge.

Bien que 3 des 5 indicateurs sélectionnés dans le Bilan de Compétitivité 2010 voient leur classement s'améliorer par rapport à l'année précédente, les performances enregistrées dans la catégorie « **éducation et formation** » par le Luxembourg restent relativement défavorables, 4 indicateurs étant en orange. Le Luxembourg demeure le pays qui dépense le plus par élève ou étudiant sans que ces dépenses ne se traduisent véritablement par de meilleurs résultats. L'indicateur « *Dépenses annuelles par élève/étudiant au titre de établissements publics* » est en effet en rouge et le Luxembourg descend encore dans le classement depuis l'année précédente.

Il convient tout de même de souligner que les indicateurs « *apprentissage tout au long de la vie* » et « *population ayant atteint au moins une formation de deuxième cycle du secondaire* » se sont quelque peu améliorés, même s'ils demeurent dans la moyenne communautaire. L'indicateur « *jeunes ayant quitté prématurément l'école* » annonce une diminution de la performance du Luxembourg, ce qui s'explique, selon l'Observatoire de la Compétitivité, par la difficulté d'intégrer les élèves/étudiants étrangers dans le système éducatif luxembourgeois, dont le trilinguisme est souvent évoqué comme cause de l'échec scolaire.

Atteindre de bons résultats dans la catégorie « **économie de la connaissance**⁸¹ » n'est pas une fin en soi, mais est sous-jacente à l'innovation dont l'objectif final est le développement du bien-être. 9 indicateurs présentent une amélioration en ce qui concerne les comparaisons à la moyenne communautaire, notamment ceux relatifs aux *dépenses intérieures de R&D*, aux *crédits budgétaires publics en R&D en % du PIB* et au *nombre de brevets délivrés (UPSTO) et déposés (OEB)*. Dans un souci d'amélioration de l'économie de la connaissance, l'individu garde un rôle primordial. Le Bilan de Compétitivité 2010 pointe les progrès réalisés pour l'indicateur « *chercheurs pour 1.000 emplois* ». Le *pourcentage de ménages disposant d'un accès Internet à large bande* a également augmenté depuis la précédente édition du Bilan de Compétitivité.

S'agissant des indicateurs relatifs à la **cohésion sociale**, l'orange prédomine en ce qui concerne la comparaison communautaire. Le Bilan 2010 fait état de résultats mitigés : alors que le *taux de risque de pauvreté après transfert sociaux*, le *taux de risque de persistance de la pauvreté* et l'*espérance de vie à la naissance* se sont améliorés par rapport à l'année précédente, le *coefficient de Gini* et l'indicateur « *Accidents du travail – accidents graves en indice* » ont empiré.

Enfin, concernant la catégorie « **environnement** », le Grand-Duché n'affiche toujours pas d'indicateur dans le vert. Pour autant, le Luxembourg a tout de même réussi à améliorer ses performances dans la majorité des indicateurs, seuls les indicateurs relatifs aux *déchets municipaux générés en kg par personne et par année* et celui traitant de la *répartition par mode de transport du transport de voyageurs*, se sont empirés.

2.3.2.1. L'indicateur synthétique « Compétitivité »

L'analyse des indicateurs précités permet à l'Observatoire de la Compétitivité de déterminer un indicateur synthétique du « Tableau de Bord Compétitivité », lequel est un outil intéressant de

⁸¹ Deux indicateurs n'ont pas pu être mis à jour : la part du chiffre d'affaires attribué à l'introduction de nouveaux produits sur le marché et celui des publications scientifiques par million d'habitants.

diagnostic quant à la situation compétitive du pays par rapport au paysage conjoncturel et structurel international.

En 2009, le Luxembourg se place à la 9^{ème} position et gagne ainsi 2 positions par rapport à 2008. Cette amélioration dans le classement pour le Luxembourg est due à une amélioration de 7 positions au niveau de la **catégorie B Emploi**. L'impact de la crise sur le taux d'emploi a en effet été moins marqué au Luxembourg que dans les autres Etats membres, et ce notamment pour deux raisons. D'une part, la hausse du chômage a principalement touché les travailleurs frontaliers. D'autre part, la progression de l'emploi a été concentrée fortement dans les branches non-marchandes de l'économie, également qualifiées de « secteur protégé ». De 1998 à 2008, la croissance de l'emploi au Luxembourg a en effet été de presque 4% par an en moyenne. L'emploi n'a en fait jamais freiné aussi rapidement qu'en 2009⁸². Entre 2008 et 2009, une création nette de 3.300 emplois est observée. La progression de l'emploi a été concentrée fortement dans les branches non-marchandes de l'économie, notamment dans les branches L_P « Autres activités de services » où 3.000 postes ont été créés, dont 1.200 dans le secteur « Services de santé et d'action sociale ». *A contrario*, dans certains secteurs fortement contributeurs à la richesse économique, il y a lieu notamment de constater une destruction de 1.000 emplois dans l'industrie (code C_E).

Tableau 6 : Classement en matière d'indicateur synthétique « Compétitivité » de 2000 à 2009

Pays	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Allemagne	10	8	12	10	13	10	11	12	10	10
Autriche	6	6	7	7	8	6	6	7	6	7
Belgique	18	19	19	21	20	15	19	20	23	24
Bulgarie	22	22	25	19	16	18	18	22	24	23
Chypre	15	16	18	20	23	21	22	19	19	18
Danemark	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2
Espagne	14	14	15	17	17	17	14	17	16	19
Estonie	12	12	11	6	7	9	7	8	7	9
Finlande	5	4	2	3	3	3	3	3	3	3
France	11	10	14	16	15	11	12	14	13	13
Grèce	16	15	16	18	18	20	16	23	18	21
Hongrie	25	26	27	23	24	25	21	16	15	17
Irlande	13	17	8	11	10	12	10	5	8	8
Italie	21	20	21	25	25	23	23	26	26	25
Lettonie	26	25	17	15	14	19	20	11	20	11
Lituanie	23	13	10	12	9	13	13	13	9	12
Luxembourg	9	11	9	8	6	8	9	9	11	6
Malte	27	27	26	24	22	27	27	21	25	22
Pays-Bas	3	3	4	4	5	4	5	4	4	5
Pologne	17	23	22	26	26	24	26	27	27	26
Portugal	20	24	23	27	27	22	24	24	22	20
Roumanie	19	21	24	14	19	7	8	10	12	16
Royaume-Uni	4	5	5	5	4	5	4	6	5	4
République slovaque	24	18	20	22	21	26	25	25	21	27
République tchèque	8	9	13	13	12	16	17	18	17	14
Slovénie	7	7	6	9	11	14	15	15	14	15
Suède	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2010, n°16, Octobre 2010.

En matière de **productivité et coût du travail**, le Luxembourg perd 2 positions, ce qui s'avère particulièrement inquiétant au vu de l'ouverture du Luxembourg et de sa dépendance à la demande internationale.

⁸² Source : STATEC, Note de conjoncture 01-2010.

Tableau 7 : Evolution en matière de classement du Luxembourg dans les différentes catégories d'indicateurs

Classement 2009 et variation entre le classement 2008 et le classement 2009.

	Classement 2009	Variation dans le classement
Indice synthétique	9	2
Cat A	1	0
Cat B	12	7
Cat C	15	-2
Cat D	19	0
Cat E	3	1
Cat F	15	2
Cat G	25	0
Cat H	8	0
Cat I	8	0
Cat J	22	0

Remarque : Cat.A Performances macroéconomiques, Cat. B Emploi, Cat.C Productivité et coût du travail, Cat. D Fonctionnement des marchés, Cat. E Cadre institutionnel et réglementaire, Cat. F Entrepreneuriat, Cat. G Education et Formation, Cat.H Economie de la Connaissance, Cat. I Cohésion sociale, Cat. J Environnement

L'évolution de l'indice composite semble indiquer que, tout comme les principaux benchmarks internationaux passés en revue, le Luxembourg améliore cette année marginalement sa position relative dans les classements.

Ces classements et indices agrégés se doivent toutefois d'être utilisés avec précaution. D'une part, d'un point de vue méthodologique, il est important de rappeler ici qu'il s'agit par construction d'un classement relatif, c'est-à-dire le classement du Luxembourg dépend également de la performance des autres pays. Même si les performances du Luxembourg sont mauvaises, il se peut que les autres pays se soient détériorés beaucoup plus, de façon à ce que la position relative du Luxembourg s'améliore au final. Le classement ne dit rien sur les performances absolues du Luxembourg⁸³.

D'autre part, lorsque la compétitivité augmente ou diminue au niveau agrégé, cela ne signifie pas que chaque activité opérant dans l'économie luxembourgeoise connaisse une évolution équivalente. Ainsi, des politiques efficaces ne peuvent se baser sur les seuls indices composites mais doivent également prendre en compte la dynamique propre à chaque branche et en évaluant les contributions des différentes branches à la croissance économique. Selon l'Observatoire de la Compétitivité⁸⁴, la différence d'allure générale des courbes de productivité obtenues pour les activités industrielles, d'une part, et pour les services, d'autre part, confirme l'hypothèse selon laquelle chaque ensemble répond à des logiques économiques qu'il convient de traiter séparément.

⁸³ Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2010, n°16, Octobre 2010.

⁸⁴ Observatoire de la Compétitivité, « Productivité et Compétitivité au Luxembourg : Une comparaison par pays et par branches, L'évolution de la productivité totale des facteurs au Luxembourg entre 1995 et 2008 », N°14, Mai 2010.

3. La situation financière de l'Etat central

3.1. L'Etat central

Dans le présent chapitre, la Chambre de Commerce analysera en détail la situation financière de l'Etat central au sens de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Cette situation financière résulte des soldes financiers nets que l'Etat a dégagés au cours des exercices précédents et du solde prévisible pour l'exercice 2011, et se mesure également par le montant de la réserve budgétaire, les avoirs des fonds d'investissement (fonds d'investissements publics et autres fonds spéciaux), les encours de la trésorerie et le degré d'endettement de l'Etat, lequel détermine notamment sa capacité d'emprunt sur le marché des capitaux.

Concernant l'exercice budgétaire 2011, le total du budget des dépenses de l'Etat central atteint 10.310,2 millions EUR, soit un montant en hausse de 5,3% par rapport au budget voté 2010. Du côté des recettes, qui atteindront prévisiblement 9.626,2 millions EUR, le projet de budget prévoit une augmentation de l'ordre de 13,7% par rapport au budget antérieur. En termes absolus, les dépenses progresseront de 1.157,4 millions EUR alors que l'évolution des recettes en termes absolus sera significativement moins importante, à savoir 516,4 millions EUR. Ainsi, il en résulterait un déficit de l'ordre de 684 millions EUR (1,64% du PIB) au titre de l'exercice budgétaire 2011.

Ce déficit n'est pas à confondre avec le déficit bien plus important encore qu'accusera l'Administration centrale en 2011 (-1.401,2 millions EUR, soit -3,4% relativement au PIB). A titre de rappel, l'Etat central, au sens de la loi précitée du 8 juin 1999, ne comprend que le budget concernant la Maison grand-ducale, le Parlement, la Justice, les Ministères ainsi que l'administration gouvernementale. L'Administration centrale, quant à elle, comprend également les recettes et dépenses réellement encaissées respectivement décaissées des fonds spéciaux de l'Etat, de même que celles des « organismes qui sont contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat », à savoir les établissements publics et les fondations, les institutions de l'Etat ainsi que les services de l'Etat à gestion séparée. Le chapitre 3.2. propose une analyse de la situation financière de l'Administration centrale.

Au-delà des chiffres *per se* précités, la Chambre de Commerce rappelle quelques considérations d'ordre général sous-jacentes à leur détermination par les auteurs du projet de loi budgétaire :

- l'élaboration d'un projet de budget requiert de s'appuyer sur une **prévision de croissance du PIB**, laquelle constitue le socle des projections en termes de dépenses et surtout de recettes pour l'année budgétaire à venir. Dans ce contexte, les auteurs du projet de loi budgétaire tablent sur une croissance économique en termes réels de l'ordre de 3% en 2011. Il est rappelé dans la partie introductive du présent avis budgétaire que non seulement les prévisions économiques pour le Luxembourg divergent significativement selon les institutions les publiant mais que, d'autre part, dans le contexte purement luxembourgeois, le STATEC est régulièrement amené à réviser, parfois de manière substantielle, les taux de croissance historiques et prévisionnels. En effet, la volatilité sous-jacente aux performances économiques luxembourgeoises, qui dépendent largement d'un nombre très limité de secteurs et qui peuvent même être significativement influencées, à la hausse comme à la baisse, par des performances d'entreprises individuelles, rend difficile toute anticipation judicieuse en la matière. La Chambre de Commerce milite ainsi en faveur d'une approche prudente dans le contexte des prévisions économiques à retenir dans le cadre de l'évaluation des recettes budgétaires, d'autant plus que de nombreuses incertitudes subsistent quant à l'évolution future, notamment dans les secteurs industriel et financier.

- L'objectif gouvernemental étant de contenir la croissance des dépenses de l'État à un niveau n'excédant pas la croissance économique à moyen terme⁸⁵, l'argument en faveur d'une approche prudente en matière de prévisions de croissance économique est largement renforcé. Dans ce contexte, il est à souligner que la progression des dépenses budgétaires de l'Etat central atteindra, selon le projet de loi budgétaire 2011, 5,3% en 2011, alors que la croissance économique n'est évoluée qu'à 3,0% pour ce même exercice.
- La Chambre de Commerce estime que les prévisions économiques sous-jacentes aux calculs contenus dans le projet de budget, notamment sur le versant des recettes budgétaires, se trouvent dans la fourchette haute de ce que les acteurs économiques peuvent raisonnablement attendre au titre de l'année 2011.
- Un grand défaut de la présentation budgétaire sous l'optique luxembourgeoise concerne la **non prise en compte des dépenses effectives des fonds spéciaux** et assimilés. La Chambre de Commerce reviendra sur ce point dans les parties consacrées aux fonds spéciaux et à l'Administration centrale. Alors que la Chambre des Députés aura à se prononcer sur les recettes, les dépenses et le déficit de l'Etat central (voir tableau ci-contre), il existe, au delà, une deuxième réalité bien plus alarmante, à savoir un déficit de l'Administration centrale qui dépasse son homologue de l'Etat central de l'ordre de 104,85% (684,0 millions EUR par rapport à 1.401,2 millions EUR).

Ces limites étant énoncées, il importe de s'inquiéter du niveau de déficit considérable de l'Etat central prévu pour 2011 et, partant, d'analyser sa situation budgétaire avec une extrême prudence.

Tableau 8 : Chiffres clés du projet de budget de l'Etat central pour l'exercice 2011

En millions EUR.

	2009 Compte	2010 Budget	2011 Projet	Variations*	
				en millions	en %
Budget courant					
Recettes	8.812,8	8.398,7	9.547,2	+1.148,5	+13,7%
Dépenses	8.566,1	8.850,9	9.377,4	+526,5	+5,9%
Excédents	+246,7	-452,2	+169,9	-	-
Budget en capital					
Recettes	86,0	70,1	78,9	+8,8	+12,6%
Dépenses	1.118,2	942,9	932,8	-10,1	-1,1%
Excédents	-1.032,2	-872,8	-853,9	-	-
Budget total					
Recettes	8.898,9	8.468,8	9.626,2	+1.157,4	+13,7%
Dépenses	9.684,3	9.793,8	10.310,2	+516,4	+5,3%
Excédents	-785,5	-1 325,0	-684,0	-	-

Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011.

⁸⁵ Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre, p. 95.

3.1.1. Les recettes de l'Etat central⁸⁶

3.1.1.1. Les impôts directs

D'après le tableau reproduit ci-après, les impôts directs devraient rapporter à l'Etat 5.030,2 millions EUR en 2011, c'est-à-dire 52,25% de ses recettes totales. Ainsi, les prévisions en matière d'impôts directs tablent sur une progression substantielle, de l'ordre de 16,4%, par rapport au budget définitif de l'année 2010. Il est à noter dans ce contexte que le projet de loi budgétaire comprend, au niveau de son exposé des motifs, une réévaluation du rendement des principales recettes fiscales pour le compte de l'exercice 2010. Cette réévaluation a été reprise par la Chambre de Commerce au niveau du tableau ci-après sous l'intitulé « Prévisions 2010 ». Il en ressort notamment une revue à la hausse considérable, au titre de l'année 2010, du rendement des impôts directs, à savoir 4.758,6 millions EUR au lieu de 4.319,9 millions EUR (+438,7 millions EUR ou +10,15%). Dans le cadre de cette prévision, les auteurs du projet de loi budgétaire ont notamment substantiellement révisé à la hausse leurs attentes en matière d'impôt sur le revenu des collectivités (IRC): 1.480 millions EUR, au lieu de 1.200 millions EUR. Ainsi, la comparaison des rendements fiscaux attendus au titre du budget 2011 par rapport à cette anticipation plus récente donne lieu à des taux de progression bien plus modérés. Il est à noter que la Chambre de Commerce n'a pu reproduire une anticipation pour l'ensemble des impôts pris individuellement, le tableau des prévisions pour l'exercice 2010 ne se présentant pas de la même manière et sous le même format que le tableau en matière de rendement fiscal attendu en 2011.

Quoi qu'il en soit, la Chambre de Commerce estime que le rendement attendu en matière d'IRC est résolument optimiste, tant pour l'exercice 2010 que pour 2011. Il est rappelé à cet égard que les entreprises faisant partie du secteur financier représentent les quelque deux tiers du volume total collecté dans le cadre de l'IRC. Au-delà des nombreuses interrogations gravitant toujours autour de l'évolution du climat des affaires dans les principaux créneaux du secteur financier, l'IRC fait traditionnellement apparaître un important décalage temporel entre l'évolution économique, la constatation des bases imposables et, *in fine*, le versement de l'impôt au Trésor public.

Les évolutions prévues en matière d'impôt de solidarité (de 50,0 millions EUR au titre du budget voté 2010 à 76,3 millions EUR au projet de budget 2011 pour les collectivités et de 64,2 millions EUR à 125,4 millions EUR pour les personnes physiques), quant à elles, s'expliquent à travers les hausses prévues en la matière au 1^{er} janvier 2011 dans le cadre du projet de loi n° 6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique. En vertu de ce texte, l'impôt de solidarité dans le chef des collectivités passera de 4% à 5%, alors que dans le chef des personnes physiques, le taux augmentera de 2,5% à 4%, voire à 6% au-delà d'un certain seuil de revenu. Il est rappelé que, par ailleurs, le projet de loi n°6166 propose de relever le taux d'imposition marginal du revenu des personnes physiques pour le porter à 39%. Cette mesure isolée « rapporterait » 27 millions EUR au Trésor public⁸⁷. Il est renvoyé au chapitre 3.1.3.2 pour une discussion plus exhaustive des mesures fiscales envisagées au 1^{er} janvier 2011.

Les auteurs du projet de loi budgétaire prévoyant un rendement de l'ordre de 2.260 millions EUR au titre d'impôt retenu sur les traitements et salaires, soit une hausse de 160 millions EUR par rapport aux prévisions 2010 (+7,6% ou +6,3% si l'effet du relèvement du taux d'imposition marginal est dûment neutralisé). La Chambre de Commerce estime, là aussi, qu'il semble régner un certain optimisme dans le chef des auteurs du projet de loi budgétaire, et ce d'autant plus que les prévisions en matière de progression de l'emploi intérieur restent relativement molles et bien en-deçà de la moyenne historique (+1,1% en 2011).

⁸⁶ Pour une analyse détaillée des recettes de l'Administration centrale en 2010 et 2011, la Chambre de Commerce renvoie à l'encadré 4 du présent avis.

⁸⁷ Exposé des motifs, page 29*.

Dans son avis concernant le projet de loi n°6166⁸⁸, la Chambre de Commerce a toutefois montré que les taux d'imposition luxembourgeois, avant même la mise en application éventuelle des modifications projetées, sont loin d'être attractifs en comparaison internationale, et ce à la fois en ce qui concerne les personnes physiques et les collectivités. La Chambre de Commerce s'est par ailleurs demandé si les auteurs du projet de loi n°6166, dans l'exercice de quantification de l'impact budgétaire des mesures fiscales envisagées, avaient dûment intégré l'éventualité d'un départ de certains contribuables importants, avec comme conséquence un effritement des bases imposables et, partant, du rendement des impôts en question.

La Chambre de Commerce rappelle que l'attractivité de la fiscalité des personnes physiques est un élément important en matière de décision d'établissement au Grand-Duché. Dans ce sens, certains passages du programme gouvernemental et une note fondée du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, intitulée « *Propositions d'ordre général du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite*⁸⁹ », rentrent en opposition flagrante avec les hausses fiscales envisagées. Il semble évident aux yeux de la Chambre de Commerce que, pour attirer au Luxembourg des « *nouveaux résidents potentiels identifiés comme apportant une plus-value (investissements, recettes fiscales, etc.) extraordinaire à l'économie luxembourgeoise*⁹⁰ », qui, *in fine*, porteront la diversification économique envisagée dans des niches de compétences hautement spécialisées, l'attrait de la fiscalité revêt une importance cruciale. Ainsi, les nombreuses hausses fiscales envisagées dans le chef des personnes physiques (relèvement du taux au titre d'impôt de solidarité, augmentation du taux marginal d'imposition sur le revenu et introduction d'une contribution de crise) risqueront de réduire davantage l'attractivité territoriale du Luxembourg et, de la sorte, de compromettre le rendement fiscal futur.

En matière du relèvement prévu de l'impôt de solidarité dans le chef des collectivités, la Chambre de Commerce juge cette mesure parfaitement contradictoire par rapport à l'impératif dûment identifié et documenté, tant au niveau national qu'international, quant au rétablissement de la compétitivité-prix et -coût. Par ailleurs, l'ensemble des acteurs représentant les intérêts des entreprises ont insisté, même avant le début des négociations dans le cadre du comité de coordination tripartite au printemps 2010 sur la nécessité absolue de renoncer à toute charge fiscale et sociale supplémentaire en ce temps de crise voire d'après-crise. Aux yeux de la Chambre de Commerce, suffisamment d'arguments semblent d'ailleurs réunis pour remettre en question un argument phare de la promotion du site économique luxembourgeois : la prévisibilité de son cadre fiscal. En outre, le taux d'imposition global des collectivités au Luxembourg dépasse de loin la moyenne européenne ainsi que celui applicable dans la plupart des Etats membres. Finalement, une hausse de la fiscalité est contradictoire à l'essence même du programme gouvernemental selon lequel le Gouvernement « *suivra de près l'évolution de la fiscalité dans les autres pays de l'OCDE pour, le cas échéant, prendre les mesures qui s'imposent* »⁹¹. Ainsi, la Chambre de Commerce tire une conclusion analogue à celle formulée ci-dessus dans le cadre des hausses fiscales envisagées dans le chef des personnes physiques : les baisses futures des bases imposables risqueront de l'emporter sur le rendement plus important auquel les auteurs du projet de loi budgétaire s'attendent à court terme. Il s'agit bien de rétablir la compétitivité pour faire en sorte que le Luxembourg puisse renouer, à terme, avec des recettes fiscales diversifiées, prévisibles et suffisantes.

⁸⁸ Disponible notamment sur le site Internet de la Chambre de Commerce : <http://www.cc.lu/index.php?type=art&id=2008>.

⁸⁹ Note disponible sur le site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : www.eco.public.lu.

⁹⁰ Ibidem, page 4.

⁹¹ « Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre », juillet 2009, page 96.

Tableau 9 : Evolution des principaux postes de recettes
En millions EUR.

							Variation 2010 / 2011	
							P.r. au budget	P.r. aux prévisions
		Compte provisoire 2009	Budget définitif 2010	Prévisions 2010	Projet de budget 2011	Δ% 2009 compte / 2011	Δ% 2010 budget / 2011	Δ% 2010 prévisions / 2011
1. Impôts directs		4 643,6	4 319,8	4 758,6	5 030,2	8,3	16,4	5,7
	Impôt général sur le revenu	4 152,9	3 906,0	4 331,0	4 461,0	7,4	14,2	3,0
	Impôt fixé par voie d'assiette	478,8	450,0	530,0	530,0	10,7	17,8	0,0
	Impôt sur le revenu des collectivités	1 416,8	1 200,0	1 480,0	1 450,0	2,3	20,8	-2,0
	Impôt retenu sur les traitements et salaires	1 995,7	2 055,0	2 100,0	2 260,0	13,2	10,0	7,6
	Impôt retenu sur les revenus de capitaux	260,7	200,0	220,0	220,0	-15,6	10,0	0,0
	Impôt concernant les contribuables non résidents	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0
	Impôt sur la fortune	210,9	150,0	180,0	180,0	-14,7	20,0	0,0
	Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	59,0	50,0	76,3	76,3	29,3	52,6	
	Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	63,4	64,2	129,1	125,4	97,8	95,3	
	Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	22,8	22,0		22,0	-3,5	0,0	
	Impôt retenu sur le revenu de l'épargne (non résidents)	61,0	55,0		45,0	-26,2	-18,2	
	Retenue libératoire nationale sur les intérêts	54,6	60,0	118,5	35,0	-35,9	-41,7	
	Contributions de crise	-	-		73,0			
	Autres impôts directs	18,9	12,6		12,5	-33,9	-0,8	
2. Impôts indirects		3 737,9	3 789,6		4 200,3	12,4	10,8	
	Taxe sur les véhicules automoteurs	28,9	27,2	26,4	25,0	-13,5	-8,1	-5,3
	Part dans les recettes communes de l'U.E.B.L.	953,8	940,0	940,0	950,0	-0,4	1,1	1,1
	Droits d'enregistrement	106,6	100,0	100,0	160,0	50,1	60,0	60,0
	Droits d'hypothèques	18,9	18,0		30,0	58,7	66,7	
	Taxe sur la valeur ajoutée	1 886,3	1 900,4	1 960,7	2 100,3	11,3	10,5	7,1
	Taxe sur les assurances	38,3	32,5	32,5	38,0	-0,8	16,9	16,9
	Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	478,7	550,0	530,0	630,0	31,6	14,5	18,9
	Autres impôts indirects	226,4	221,5	227,7	267,0	17,9	20,5	17,3
3. Autres recettes		517,4	359,4		395,7	-23,5	10,1	
	Intérêts de fonds en dépôt	42,1	50,0		50,0	18,8	0,0	
	ARCELOR MITTAL : dividende	26,5	20,0		23,8	-10,2	19,0	
	SES-Global S.A. : dividende	42,6	10,0		10,0	-76,5	0,0	
	P. et T. : part de l'Etat dans le bénéfice	20,0	20,0		20,0	0,0	0,0	
	Droits de timbre	11,7	12,0		11,4	-2,6	-5,0	
	Droits de succession	52,3	47,0	47,0	49,0	-6,3	4,3	4,3
	Autres recettes	322,2	200,4		231,6	-28,1	15,6	
Recettes budgétaires		8 898,9	8 468,8	9 246,3	9 626,2	8,2	13,7	4,1

Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011 ; calculs de la Chambre de Commerce.

3.1.1.2. Les impôts indirects

En matière d'**impôts indirects**, la Chambre de Commerce s'en tiendra aux quelques remarques suivantes :

- Les **droits d'accises** continueront de constituer une source de financement de premier ordre pour le Trésor public. Aux 950 millions EUR budgétisés au titre de « part de recettes communes de l'UEBL » en 2011, il convient notamment d'ajouter les droits d'accises autonomes sur les cigarettes et sur certaines huiles minérales (environ 200 millions EUR). De surcroît, la partie des accises communément intitulée « Kyoto-cent » ou bien « contribution climatique carburant » alimentera le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto de l'ordre de 61 millions EUR, soit un montant peu ou prou équivalent aux dépenses totales projetées, dans le cadre du fonds Kyoto, relatives à l'acquisition de droits d'émission de gaz à effet de serre (25 millions EUR), aux projets de mise en œuvre conjointe (15 millions EUR) et aux mesures nationales (30,9 millions EUR). En dernier lieu, le produit de la cotisation sociale sur carburants dotera les caisses du Fonds pour l'emploi à concurrence de 130 millions EUR, soit 65% des indemnités projetées au titre de chômage complet en 2011 (200 millions EUR). Ainsi, le Luxembourg dépend plus que jamais des ventes de produits pétroliers, notamment aux non-résidents qui représentent quelque 78% des ventes totales⁹².

Cette dépendance ne se manifeste pas uniquement au niveau des recettes globales, mais, de surcroît, à travers l'affectation fixe de certains moyens budgétaires résultants de la collecte des droits d'accises à des politiques telles que le financement des mécanismes de Kyoto ou encore d'indemnisation des chômeurs.

- Le rendement de la **taxe sur la valeur ajoutée** (2.100,3 millions en 2011, soit +10,52% par rapport au budget voté 2010), pour sa part, dépendra non seulement de la demande de consommation finale des ménages, laquelle découle notamment de la confiance des consommateurs vis-à-vis de l'évolution économique, mais également des ventes transfrontalières de produits soumis à accises ainsi que de l'exploitation d'une niche de souveraineté autour de la TVA sur les services en matière de commerce électronique. Ainsi, non seulement la progression envisagée par les auteurs du projet de loi budgétaire semble résolument optimiste (+214 millions EUR ou +11,34% par rapport au compte 2009), mais le rendement de cette taxe est de surcroît excessivement volatile et dépendante d'évolutions peu maîtrisables par le seul concours de décisions politiques nationales.
- La Chambre de Commerce se serait également attendue à une évaluation plus prudente en matière de **taxe d'abonnement**, dont les auteurs du projet de loi budgétaire attendent un rendement de 630 millions EUR en 2011, soit une progression de l'ordre de 18,87% par rapport au rendement attendu en 2010 (530 millions EUR) et même une augmentation de 151,3 millions EUR ou 31,60% en relation avec le compte 2009. Le rendement de cette taxe dépendant notamment de l'évolution des cours boursiers, les auteurs du projet de loi semblent optimistes quant à ladite évolution qui sera conditionnée, à son tour, par des attentes des marchés boursiers mondiaux sous toile de fond d'incertitudes manifestes quant à la durabilité de la reprise économique mondiale, en général, et américaine et allemande, en particulier.

⁹² My footprint.lu : « L'Empreinte écologique du Luxembourg », page 20.

La Chambre de Commerce n'entend pas commenter l'évolution des « **autres recettes** » de l'Etat, si ce n'est de rappeler que la participation de l'Etat dans le capital d'une grande banque commerciale du pays a généré, au titre du seul exercice 2010, un dividende de l'ordre de 120 millions EUR, soit non loin de l'équivalent des dépenses totales en matière d'intérêts sur la dette publique (128,9 millions EUR) et alors que cette prise de participation n'est « responsable » qu'à concurrence de 26% du stock de dette publique accumulé à la fin de l'exercice 2010.

3.1.1.3. L'exécution du budget des recettes 2009

Il est à rappeler par ailleurs que **dans le contexte du dernier compte disponible**, à savoir l'année budgétaire 2009, les auteurs du projet de loi avaient substantiellement surestimé le rendement de certains impôts, notamment indirects. Dans son avis⁹³ portant sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009, la Chambre de Commerce avait relevé à cet égard qu'elle : « [...] *[était] d'avis que les prévisions de recettes pour 2009 [...] [étaient] optimistes dans un climat de ralentissement économique [...]* ». Dans ce même avis, la Chambre de Commerce avait mis en garde les auteurs du projet de loi budgétaire en question quant à la volatilité du rendement de la taxe d'abonnement dans un contexte de marchés boursiers s'orientant à la baisse. Ainsi, il n'est guère surprenant, aux yeux de la Chambre de Commerce et à la lecture des données relatives au compte 2009⁹⁴, qu'apparaisse une moins-value de l'ordre de 330,2 millions EUR au niveau de la taxe sur la valeur ajoutée, d'une part, et un déficit de 171,3 millions EUR dans le cadre de la taxe d'abonnement, d'autre part. Le tableau ci-après résume l'exécution du budget des recettes de l'exercice budgétaire 2009.

Comme l'économie mondiale semble se trouver à la croisée des chemins, entre une confirmation de la reprise ou une nouvelle phase de récession ou tout au moins de ralentissement économique, les prévisions en matières macro-économiques semblent particulièrement hasardeuses à ce stade-ci. L'économie luxembourgeoise, de par son degré d'ouverture significatif, dépend, plus que ses homologues européens, de l'évolution de la conjoncture internationale et du niveau du commerce mondial qui l'accompagne. De surcroît, vu la concentration de l'appareil de production national sur un nombre limité de secteurs fortement contributeurs, la croissance économique et l'évolution du rendement d'impôt qui l'accompagne sont significativement plus volatils qu'ailleurs. A ce constat doit encore s'ajouter une mise en garde constante quant à la dépendance de certains impôts phares d'événements qui ne sont que peu maîtrisables au niveau national, voire d'événements limités dans le temps.

Ainsi, les responsables politiques ne devraient-ils pas développer un scénario théorique qui viserait à trouver des pistes susceptibles de réduire rapidement et significativement les dépenses budgétaires dans le contexte de la survenance d'un choc sur le versant des recettes, par exemple, sous forme de baisse rapide d'un rendement fiscal qui tire son origine de l'exploitation d'une niche de souveraineté ?

⁹³ Avis de la Chambre de Commerce concernant le projet de loi n° 5900 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 (3400TCA).

⁹⁴ Volume I du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, pages 36*.

Tableau 10 : Exécution du budget des recettes 2009

Article	Libellé	Budget 2009	Compte 2009	Variation
64.0.37.010	Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	395,0	478,8	+83,8
64.0.37.011	Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.955,0	1.995,7	+40,7
64.0.37.020	Impôt retenu sur les revenus de capitaux	250,0	260,7	+10,7
64.0.37.021	Impôt sur la fortune	140,0	210,9	+70,9
64.0.37.026	Retenue libératoire nationale sur les intérêts	75,0	54,6	-20,4
64.5.36.010	Part dans les recettes communes de l'UEBL en matière de droits de douane et d'accise	980,0	953,8	-26,2
64.5.36.012	Droits d'accise autonomes sur les cigarettes	90,0	65,1	-24,9
64.5.36.021	Droit d'usage de certaines infrastructures routières par des véhicules utilitaires lourds	5,0	19,7	+14,7
64.6.36.000	Taxe sur la valeur ajoutée	2.216,5	1.886,3	-330,2
64.6.36.030	Droits d'hypothèques	31,0	18,9	-12,1
64.6.36.032	Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés.....	650,0	478,7	-171,3
64.6.36.050	Droits d'enregistrement.....	170,0	106,6	-63,4
65.7.26.010	Intérêts de fonds en dépôt.....	65,0	42,1	-22,9
	Autres	2.254,4	2.327,0	+72,6
	Total	9.276,9	8.898,9	-378,1

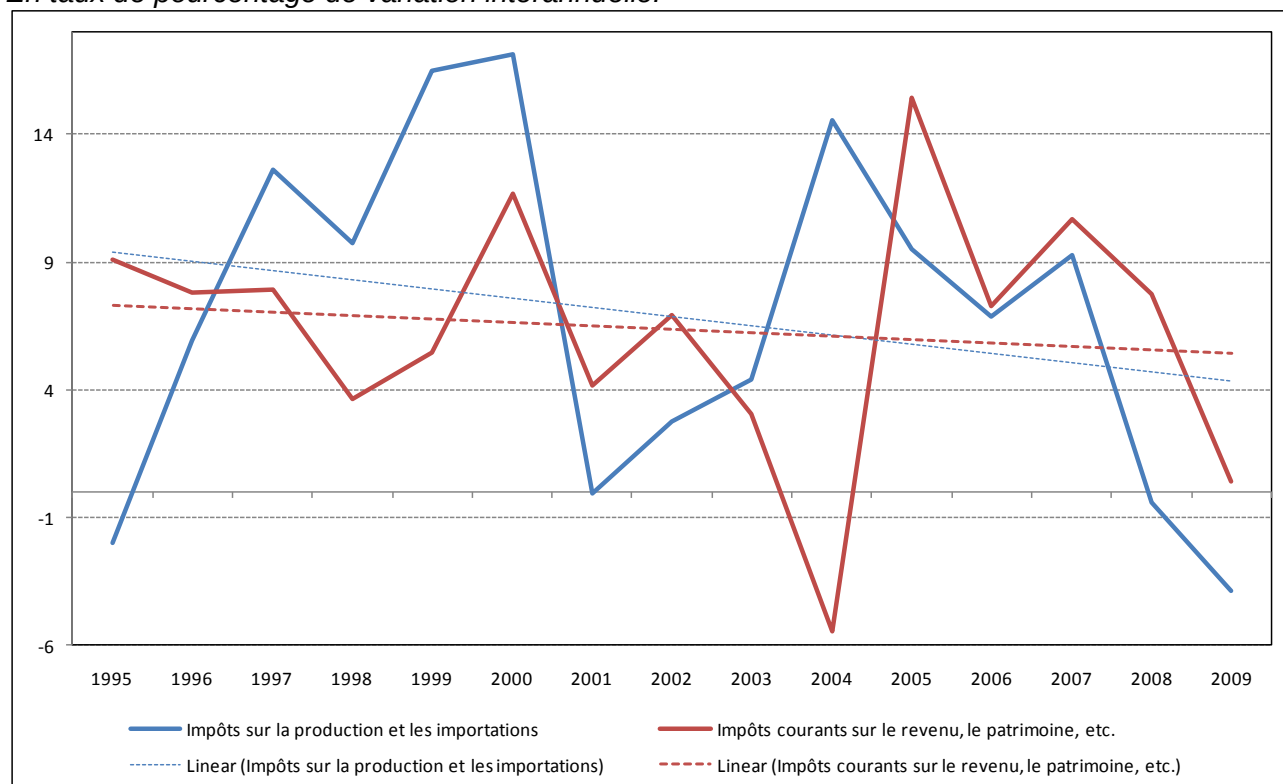
Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011.

3.1.1.4. L'évolution du taux de progression historique des recettes fiscales

Le graphique ci-après se propose d'analyser l'évolution (taux de variation interannuel) des deux grandes catégories d'impôts – les impôts sur la production et les importations (TVA, droits d'accises, etc.), d'une part, et les impôts courants sur le revenu, d'autre part – au cours de la période allant de 1995 à 2009. Sur base des deux séries de chiffres, la Chambre de Commerce a effectué une extrapolation linéaire, représentée à l'aide des lignes pointillées. Il en ressort un certain essoufflement au niveau des taux de progression interannuels de ces deux catégories d'impôts, représenté par les pentes descendantes desdites extrapolations linéaires. Ainsi, toute évolution résolument positive telle que celle envisagée par les auteurs du projet de loi budgétaire (+13,7% au niveau du rendement fiscal global en 2011 par rapport au budget 2010) se doit d'être interprétée avec la plus grande prudence et circonspection.

Graphique 11 : Progression des impôts sur la période 1995 à 2009

En taux de pourcentage de variation interannuelle.



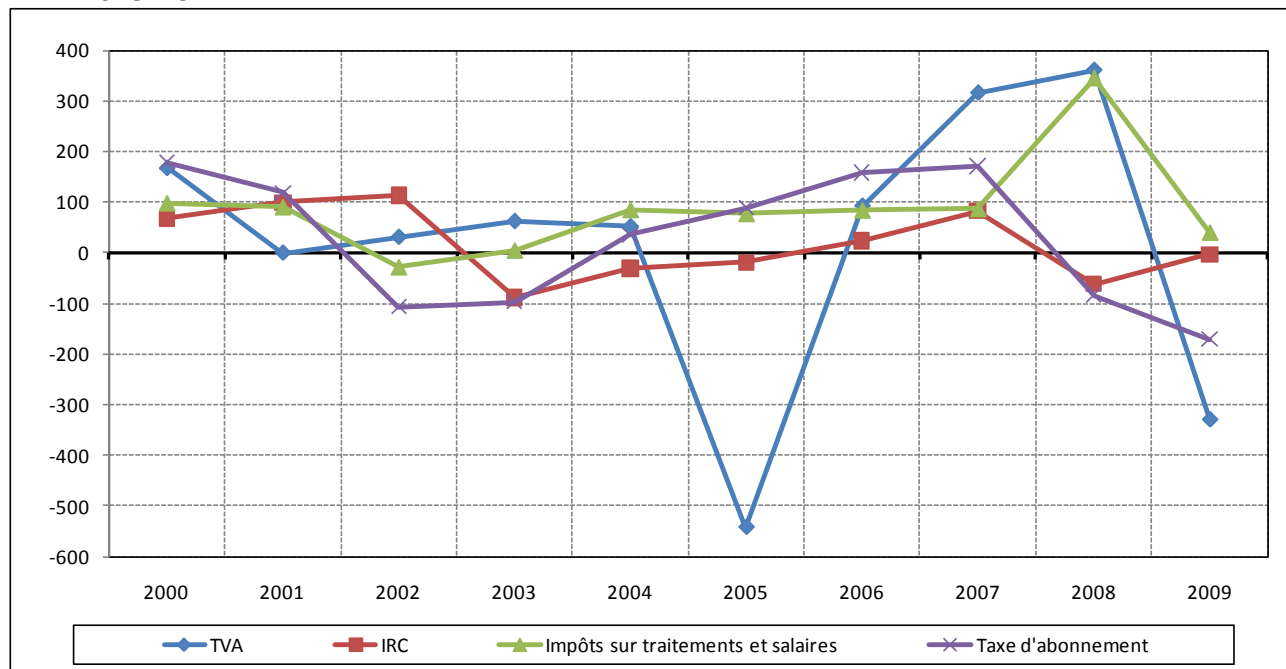
Source : Comptabilité nationale ; calculs Chambre de Commerce

Concernant la volatilité quant au rendement de certains impôts

Le graphique qui suit montre l'évolution des quatre impôts que sont la TVA, l'IRC, les impôts sur les traitements et salaires, ainsi que la taxe d'abonnement du point de vue de l'écart, au cours de la période 2000-2009, entre les prévisions de recettes apparaissant au budget voté et les recettes figurant au compte de la même année.

Graphique 12 : Ecart, au niveau des principales recettes fiscales, entre comptes et budgets votés

En millions EUR.



Sources : Comptabilité nationale et projet de budget de l'Etat 2011 ; calculs Chambre de Commerce.

Ce graphique confirme les grandes divergences entre les recettes prévues et les recettes effectivement encaissées. Il est un fait que les prévisions en matière de recettes fiscales sont, par nature, un exercice difficile eu égard à une économie de petite taille et très ouverte telle que le Luxembourg. A la faveur d'une bonne conjoncture en 2007, et surtout de la montée en puissance des activités de commerce électronique en 2007 et 2008, les recettes fiscales de **TVA** ont été fortement dynamisées, et par là même sous-estimées au départ. Or il n'est pas certain, loin s'en faut, que cette dynamique vertueuse se poursuive au-delà de 2009 en raison des dispositions communautaires qui affecteront alors la répartition entre les Etats membres du produit de TVA sur le secteur du commerce électronique. Ce produit est temporaire et il importe donc d'en prendre la mesure afin de procéder aux adaptations nécessaires pour tenir compte du prévisible déchet fiscal des années à venir.

La volatilité de certaines recettes fiscales et la difficulté d'en évaluer *ex ante* le montant effectivement perçu sur un exercice budgétaire doivent donc pousser les pouvoirs publics à élaborer le volet « dépenses » du budget avec d'autant plus de prudence. L'appréciation du rendement de la **taxe d'abonnement** fait, quant à elle, également transparaître une divergence notable entre recettes prévues et recettes encaissées. Entre 2004 et 2007, la divergence était favorable en tant qu'elle se traduisait par une plus-value annuelle sur chaque exercice, mais elle devient « défavorable » dès 2008 (moins-value de 84,4 millions EUR en 2008 et de 171,3 millions EUR en 2009) et il est raisonnable, aux yeux de la Chambre de Commerce, toujours dans une optique de prudence, de tabler sur une possible moins-value également en 2010, sentiment d'ailleurs partagé par les auteurs du projet de loi budgétaire qui misent désormais sur un rendement de la taxe d'abonnement à concurrence de 530 millions EUR en 2010 (au titre de prévision pour l'année 2010), au lieu des 550 millions EUR initialement prévues (voir tableau 9 plus haut dans le texte).

Si l'IRC demeure, en règle générale, relativement conforme aux prévisions, il n'en est toutefois pas de même pour l'impôt retenu sur les traitements et salaires qui a dégagé, en 2008, une plus-value

de près de 350 millions EUR. De ce point de vue, il n'est pas vain de rappeler que la croissance des recettes perçues au titre de cet impôt s'explique par la dynamique favorable jusqu'en 2008 du marché de l'emploi et, partant, par la croissance de la masse salariale qui a engendré des revenus élevés. Par ailleurs, à en juger les prévisions actualisées en la matière, l'emploi semble avoir mieux résisté qu'initialement prévu aux effets immédiats de la crise économique et financière, grâce notamment aux dispositifs d'accompagnement mis en place au niveau de l'Etat, d'une part, et la grande responsabilité en la matière dans le chef des entreprises, d'autre part. Rappelons toutefois que, quand bien même les prévisions officielles en matière de création d'emplois nouveaux sont plus favorables, elles risquent, d'autre part, de s'avérer trop optimistes au cas où la compétitivité des entreprises et l'attractivité fiscale, pour les personnes physiques et les collectivités, se dégraderait davantage.

Remarques finales concernant le budget des recettes de l'Etat

La Chambre de Commerce tient à ajouter deux remarques concernant l'analyse des recettes de l'Etat central. La première a trait à la prudence avec laquelle il convient d'appréhender le volet « recettes » du budget en raison du caractère progressif, et donc aussi incertain dans une certaine mesure, des rentrées fiscales au cours d'un exercice budgétaire. Ladite progressivité des recettes est à mettre en regard avec le caractère effectif de décaissement des dépenses budgétaires tout au long de l'année.

La seconde remarque est liée à la proposition faite par la Chambre de Commerce depuis 2005 de réduire substantiellement, voire d'abolir, l'impôt sur la fortune frappant les sociétés. D'après une étude récente du cabinet d'audit et de consultance KPMG, le Luxembourg reste d'ailleurs un des derniers pays à avoir conservé une imposition sur la fortune applicable uniquement aux collectivités⁹⁵. Cet impôt, anti-économique par nature, constitue en réalité un important désavantage concurrentiel pour le Luxembourg. Son abolition générerait certes un déchet fiscal important équivalent à 180 millions EUR sur base du projet de budget 2011. Aussi, la Chambre de Commerce plaide pour une abolition en deux étapes de cet impôt. Par ailleurs, le déchet fiscal réparti sur deux exercices devrait être contrebalancé par une maîtrise sensiblement renforcée des dépenses publiques, en exploitant notamment tous les gisements d'efficience possibles à travers l'ensemble des politiques publiques⁹⁶.

3.1.2. Les dépenses de l'Etat central

3.1.2.1. Généralités

Selon le projet de budget 2011, les dépenses de l'Etat central s'établiraient à 10.310,2 millions EUR, soit une progression relative de l'ordre de 5,3% par rapport au budget voté 2010 (9.783,8 millions EUR) ou une augmentation de 6,5% en comparaison avec le compte provisoire 2009 (9.864,3 millions EUR). Le tableau ci-après indique la ventilation des dépenses totales entre dépenses courantes, d'un côté, et dépenses en capital, de l'autre.

Les dépenses courantes devraient croître d'environ 5,9% entre 2010 et 2011 (+526,6 millions EUR), alors qu'au même temps, les dépenses en capital accuseraient un léger repli, de l'ordre de -1,1% (-10,1 millions EUR). Comparées au compte provisoire de l'année 2009, les dépenses courantes augmenteraient même de 9,5% ou 811,3 millions EUR, alors que les dépenses en capital chuteront de l'ordre de -16,6% ou -285,4 millions EUR.

⁹⁵ KPMG : Communiqué de presse du 15 octobre 2010 : « Plein feu sur les modifications des taux d'imposition des sociétés et indirects dans le monde : Rapport de KPMG International ».

⁹⁶ Actualité & Tendances n°. 5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? », septembre 2008.

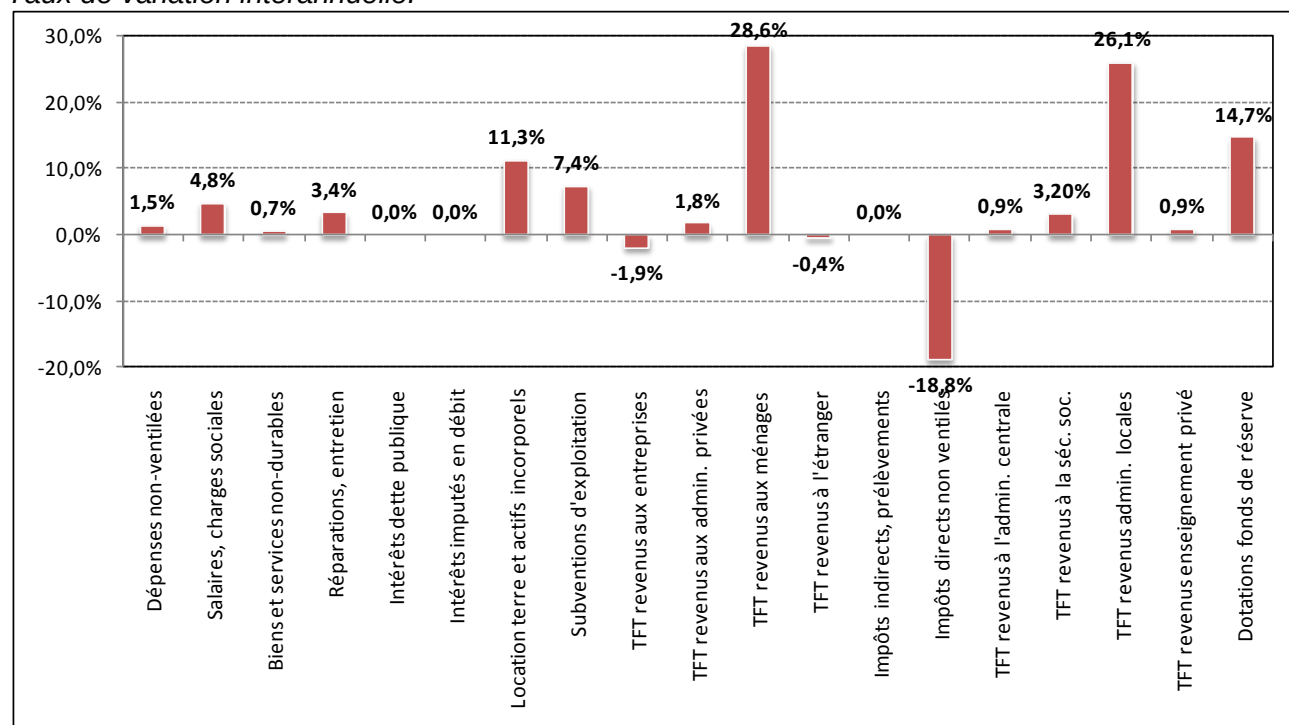
Tableau 11 : Décomposition des dépenses totales entre dépenses courantes et dépenses en capital
En EUR.

	2009 Compte définitif	2010 Budget	2011 Projet de budget	Variation 2010/2009	Variation 2010/2009
Dépenses courantes	8 566 092 079	8 850 914 097	9 377 446 168	5,9%	9,5%
Dépenses en capital	1 118 231 802	942 910 386	932 789 939	-1,1%	-16,6%
Dépenses totales	9 684 323 881	9 793 824 483	10 310 236 107	5,3%	6,5%

Source : Projet de budget 2011 ; calculs de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce déplore, tout comme elle a eu l'obligation de le faire de manière récurrente au cours de ses avis budgétaires précédents, que la progression des dépenses courantes ne soit toujours pas mieux contrôlée par les autorités. Comme il ressort aisément du graphique ci-dessous, qui répertorie les pourcentages de variation interannuelle des différentes catégories de dépenses courantes, l'écrasante majorité des rubriques continuent d'évoluer à la hausse, et notamment aussi des frais de fonctionnement tels que les salaires et charges sociales (+4,8%), les biens et services non-durables (+0,7%) et les réparations et entretiens (+3,4%). Quant aux transferts de revenus, ceux dont bénéficient les ménages (+28,6%) et les Administrations locales (+26,1%) progressent le plus dynamiquement. Ces deux progressions trouvent leur origine notamment dans l'augmentation impressionnante des dépenses liées au dispositif du revenu minimum garanti (dont les dotations au Fonds national de solidarité passent de 105.495.039 EUR en 2010 à 144.130.418 EUR en 2011, soit +38,6 millions EUR ou +36,6%), d'une part, et dans la progression dynamique de la participation de l'Etat aux frais des communes dans le cadre des maisons relais pour jeunes (+39,8% ou +18,959 millions EUR).

Graphique 13 : Progression des dépenses courantes de l'Etat central entre 2010 et 2011
Taux de variation interannuelle.



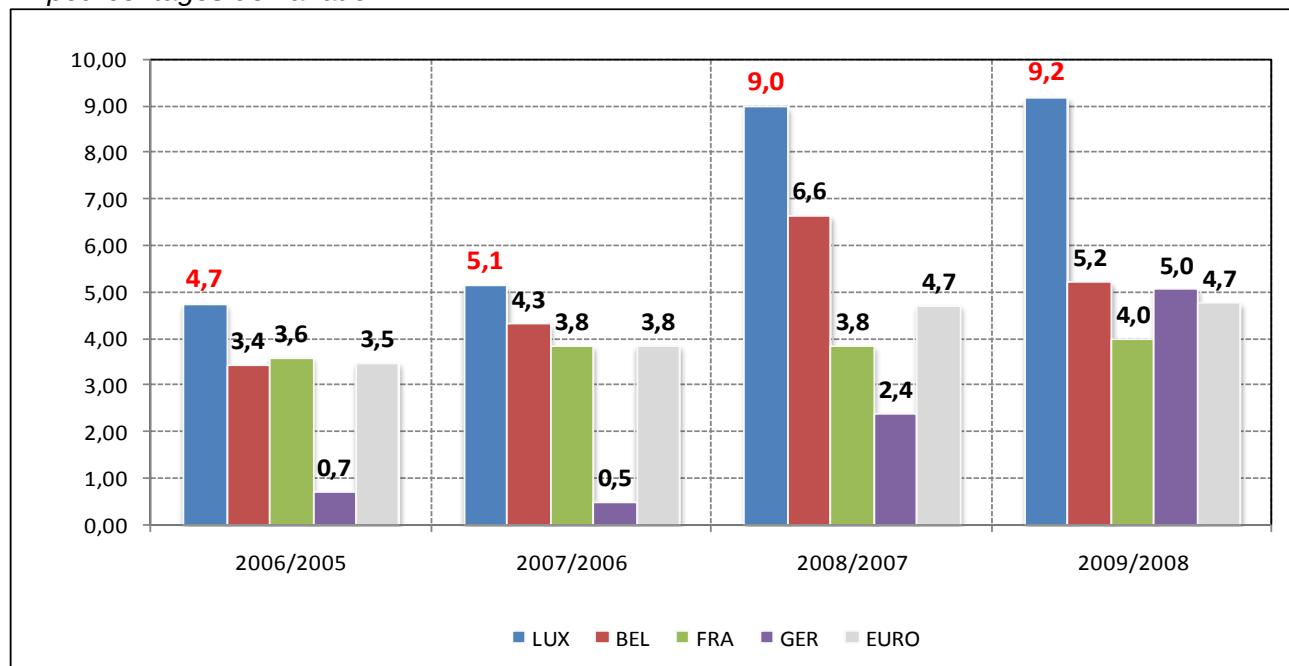
Source : Projet de budget 2011 ; calculs de la Chambre de Commerce.

La progression des dépenses courantes était d'ailleurs insuffisamment maîtrisée au cours des derniers exercices pour lesquels des données comptables finales (compte) sont disponibles. Basé

sur des chiffres d'EUROSTAT, le graphique ci-après compare l'évolution interannuelle, en pourcents, des dépenses courantes (par opposition aux dépenses en capital) au Luxembourg, au niveau des trois pays limitrophes ainsi qu'en rapport avec la moyenne de la zone euro (16 pays). Le Luxembourg se distingue de manière récurrente par une augmentation dépassant largement celle observée au sein du groupe de comparaison.

A ce titre, la Chambre de Commerce attire tout particulièrement l'attention sur le cas allemand. En effet, ce pays semble très bien maîtriser la progression de ses dépenses courantes, qui se situent significativement en deçà de la tendance observée en zone euro (sauf pour l'année 2009). En ce qui concerne le Luxembourg, l'Allemagne est sa première destination au niveau du commerce extérieur (quote-part de 28,4% du total des exportations luxembourgeoises de biens, respectivement de 19,1% pour les services, en 2009), ce qui doit inciter à la plus grande prudence en matière d'écarts de compétitivité-prix et -coûts entre ces deux pays (cf. évolution des CSU, partie 2.1.1.). En outre, l'Allemagne a pu reconquérir sa position de locomotive économique de l'Europe après la crise économique et financière, état de fait qui est largement aidé par son excellente maîtrise des coûts, dont son Administration publique montre l'exemple. En ce qui concerne notre pays, il semblerait même que l'écart par rapport au groupe de comparaison soit en train de se creuser, à l'image des années 2008 et 2009, notamment. En d'autres termes, la maîtrise de la progression des dépenses courantes par rapport aux économies voisines et européennes s'est aggravée au fil des années en question.

Graphique 14 : Evolution interannuelle des dépenses courantes de l'Administration publique au Luxembourg, en Belgique, en France, en Allemagne, ainsi qu'en zone euro
En pourcentages de variation.



Source : EUROSTAT ; calculs de la Chambre de Commerce.

Le Gouvernement aurait dû, au contraire, mieux maîtriser cette croissance, tout en canalisant davantage de ressources dans le budget des dépenses d'investissements prioritaires, 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. D'ailleurs, suite à la crise économique et financière, la croissance potentielle luxembourgeoise a été durablement touchée et tout investissement public capable de renforcer le

potentiel de croissance endogène est bénéfique à la genèse de nouvelles activités économiques, de nouveaux emplois et de nouvelles bases fiscales.

Dans le contexte de la progression des dépenses courantes, la Chambre de Commerce rappelle sa revendication en faveur d'une norme de croissance ou de progression des dépenses courantes de l'Administration centrale, en vertu de laquelle ces dépenses ne pourraient excéder la progression moyenne des dépenses équivalentes observée dans les pays limitrophes et/ou dans l'ensemble de la zone euro. Cette norme de progression devrait d'ailleurs aller de pair avec un « frein à l'endettement », c'est-à-dire un plafond absolu à inscrire au niveau d'un texte légal relatif à la dette publique. Ces propos feront l'objet d'une discussion plus approfondie dans le chapitre du présent avis dédié aux recommandations de la Chambre de Commerce.

Dans ce contexte européen, il convient en outre de rappeler l'architecture vétuste par ministère, département, section et article au Luxembourg. L'approche mise en œuvre dans le processus budgétaire national ne livre, en effet, que des informations sur le coût d'un tel sous-domaine, indépendamment des objectifs, des missions politiques et des objectifs visés. Il faut que le budget de l'Etat soit plus qu'un tableau d'entrées et de sorties. Autrement dit et selon un avis du CSDD⁹⁷ : « [...] *der gesamte Budgetprozess und die dahinter stehenden fachspezifischen Entscheidungen sowie Anreizsysteme sind auf die Befriedigung von Ausgabenwünschen ausgerichtet, die kurzfristig bestimmte Probleme lösen mögen, deren Langfristeffekte aber überhaupt nicht gewürdigt werden und deren langfristige Finanzierbarkeit nicht geprüft wird* ». Ainsi, il est crucial aux yeux de la Chambre de Commerce que l'exploitation de gisements d'efficience aille de pair avec l'introduction d'une architecture budgétaire gravitant autour de missions et de programmes, d'objectifs et de résultats à atteindre et de moyens à mettre en œuvre et dont les progrès atteints seraient mesurables à l'aide d'indicateurs pertinents. Il est à noter dans ce contexte que la nouvelle architecture de gouvernance économique actuellement discutée au niveau communautaire risque de poser de nombreux défis au Luxembourg à cet égard. L'encadré ci-après se propose de résumer les faits saillants du nouveau dispositif de gouvernance économique européen.

⁹⁷ Conseil Supérieur pour un Développement Durable: „Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen“, septembre 2008.

Encadré 3 : Vers une gouvernance économique européenne renforcée

La crise économique et financière et les turbulences engendrées par celle-ci ont clairement mis en évidence les défis auxquels se trouve confrontée l'Europe en termes de gouvernance économique. Pour garantir une croissance équilibrée au sein de l'Union européenne, l'introduction d'un mécanisme de surveillance macro-économique plus large est, par conséquent, devenue inévitable. Le groupe de travail, mis en place par le Conseil européen en mars 2010, avec comme objectif la proposition des mesures nécessaires pour disposer d'un cadre plus apte à résoudre les crises et améliorer la discipline budgétaire en explorant toutes les options pour renforcer le cadre juridique, a mis en avant des actions ciblées. Il s'agit d'atteindre un niveau d'intégration économique et financier semblable à celui atteint par le marché intérieur et l'union monétaire à travers les actions suivantes :

- élargir la surveillance économique avec la mise en place d'un nouveau mécanisme de surveillance ;
- coordonner de manière plus étendue à travers la mise en place du « semestre européen » ;
- augmenter la discipline budgétaire ;
- créer un cadre solide pour gérer les crises ;
- renforcer les institutions nationales.

Ces objectifs pour une coordination des politiques économiques renforcées, à travers une meilleure mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance (PSC), doivent pouvoir être mises en œuvre assez rapidement afin d'assurer une stabilité budgétaire à long terme dans toute l'Union européenne.

Elaboration d'un nouveau mécanisme de surveillance

Des mesures doivent être prises pour remédier aux déséquilibres macroéconomiques et réduire les écarts de compétitivité. De plus, il s'agit d'adapter l'importance et l'urgence des défis à chaque Etat membre, veillant particulièrement à réagir dans les Etats membres accusant des déficits courants importants et persistants ainsi que des pertes importantes de compétitivité.

Le groupe de travail préconise d'instaurer un nouveau mécanisme qui s'ajouterait au PSC et s'appliquerait, par conséquent, à tous les Etats membres, compte tenu de la spécificité de la zone euro. Ce mécanisme devrait garantir une cohérence et surveillance des politiques budgétaires tout en renforçant la croissance et la stabilité macro-financière afin d'éviter les doubles emplois. Ce cadre serait composé de deux phases.

Premièrement, serait faite une évaluation annuelle des risques de déséquilibres et des faiblesses macroéconomiques, dans le cadre des évaluations des programmes nationaux de réforme et des programmes de stabilité ou de convergence des Etats membres. Par la suite, serait mis en place un mécanisme d'alerte, fondé sur un tableau de bord comportant un nombre limité d'indicateurs⁹⁸ ainsi qu'une analyse économique. Lors de déséquilibres excessifs effectifs ou potentiels (cas d'alerte), la Commission procéderait à une analyse approfondie de l'Etat membre qui consisterait en des missions de surveillance au niveau du pays, menées par la Commission, la BCE (pour les pays de la zone euro) et le MCE II⁹⁹.

Une deuxième étape consisterait en une phase corrective assurant l'application des mesures devant être prises en cas de déséquilibres macroéconomiques dommageables.

⁹⁸ Il s'agirait d'indicateurs simples, pratiques, mesurables et disponibles. Une distinction devra être faite entre Etats membres et Etats non membres de la zone euro, prenant en compte les caractéristiques particulières de l'union monétaire et les conditions économiques pertinentes.

⁹⁹ Le mécanisme de taux de change (MCEII) entre l'euro et les monnaies nationales participantes. La participation au MCE II est facultative pour les Etats membres qui n'appartiennent pas à la zone euro.

« Semestre européen »

Une coordination plus profonde et plus étendue, à savoir le « semestre européen », a déjà été approuvé et sera appliquée dès le 1^{er} janvier 2011. Ce cycle de coordination couvrira tous les éléments de la surveillance économique ainsi que les politiques visant à assurer la discipline budgétaire et la stabilité macroéconomique, favorisant également la croissance.

Une coordination sera effectuée entre les procédures existantes au niveau du PSC tout en maintenant des distinctions juridiques. Les programmes nationaux de réforme et les programmes de stabilité ou de convergence seront soumis, simultanément au printemps, par les Etats membres à la Commission. Il s'agira d'un examen précoce au niveau de l'UE afin d'assurer une meilleure prise en compte, par les Etats membres, de la dimension « UE/zone euro » dans les budgets et programmes de réforme respectifs et de réussir une meilleure coordination des politiques entre Etats membres.

Vers une discipline budgétaire accrue

Une surveillance budgétaire, élément essentiel pour la viabilité des finances publiques à moyen et long terme, constitue un élément clé pour une meilleure gouvernance économique européenne. En termes de viabilité des finances publiques, il faudrait, à l'avenir, tel que recommandé par le groupe de travail, inclure le critère de la dette publique dans le mécanisme de surveillance budgétaire. Jusqu'à présent était pris comme critère prépondérant le déficit public dans la mise en œuvre du PSC. Pourtant, la dette publique joue une part importante dans ce contexte puisqu'un taux d'endettement élevé met en péril les perspectives de croissance, à moyen et à long terme, d'un pays, réduisant la possibilité de mener des politiques budgétaires anticycliques en cas de besoin. De plus, il ne faut pas oublier les charges additionnelles supportées par les Etats membres en ce qui concerne le vieillissement de la population ainsi que les effets des mesures récentes de sauvetages des banques. Il faut donc accorder une attention particulière à l'interaction entre déficit et dette publics.

Un autre élément à considérer concerne le renforcement du respect des règles. Le PSC applique actuellement des mesures et sanctions en cas de non respect des règles. Dorénavant, il faudrait renforcer ces mesures et sanctions, notamment en ce qui concerne les volets préventif et correctif.

Pour ce qui est du *volet préventif* du PSC, une trajectoire d'ajustement plus rapide en vue de la réalisation des objectifs budgétaires à moyen terme (OMT) devrait être requise pour les Etats membres dont le niveau d'endettement dépasse 60% du PIB ou qui sont exposés à des risques élevés en termes de viabilité de leur dette globale.

Le *volet correctif* du PSC, appliqué lors de l'introduction de la procédure de déficits excessifs (PDE), devrait également considérer la compatibilité entre le déficit budgétaire et une diminution continue, substantielle et durable du ratio dette/PIB. Il ne suffit pas de se concentrer sur un déficit en dessous du seuil de 3% du PIB, il faut également considérer une éventuelle trajectoire décroissante suivie par l'endettement de l'Etat membre.

La récente crise a montré qu'il faut que les règles budgétaires de l'UE gagnent en crédibilité et en efficacité, grâce à des mécanismes d'exécution plus stricts afin d'augmenter les incitations à appliquer les règles et recommandations de l'UE.

Un élargissement des mesures disponibles s'impose notamment à travers l'introduction de mesures dites « réputationnelles » et politiques, appliquées de façon progressive, ainsi qu'à travers l'introduction de nouvelles mesures d'exécution financières en relation avec le PSC. L'objectif à moyen terme consisterait à intégrer tous les Etats membres dans le mécanisme d'exécution. Une approche en deux phases serait appropriée.

La première phase consisterait en la mise en place de mesures supplémentaires d'exécution (obligation de constituer un dépôt portant intérêt ou ne portant pas intérêt et des amendes), qui ne seraient introduites que pour les pays de zone euro.

La deuxième phase consisterait en l'application de mesures renforcées d'exécution pour tous les Etats membres de l'UE¹⁰⁰ au plus tard dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel¹⁰¹. La portée des mesures devrait être aussi large que possible avec des conditions identiques afin d'assurer l'égalité entre les Etats membres.

Les sanctions applicables le seraient à un stade précoce et de manière progressive pour les Etats membres de la zone euro dans un premier stade. Les règles ne pourraient donc pas s'appliquer rétroactivement.

Les mesures introduites, appartenant au *volet préventif* du PSC, consisteraient en la mise en œuvre de sanctions lorsqu'un Etat membre s'écartere de la trajectoire d'ajustement prévue dans le PSC sans le corriger. Il s'agirait donc, dans ce cadre, d'évaluer l'évolution du déficit structurel. La procédure de mise en œuvre de cette mesure serait composée de plusieurs étapes. Premièrement, au moment où un écart sensible par rapport à la trajectoire d'ajustement serait constaté, la Commission adresserait un avertissement précoce. Le Conseil, dans un délai d'un mois, émettrait des recommandations et fixerait un délai à l'Etat membre pour y remédier. Si, dans un deuxième temps, l'Etat membre ne prenait pas les mesures voulues dans un délai de cinq mois, l'Etat membre se verrait imposé la constitution d'un dépôt portant intérêt. Finalement, cette période pourrait, en cas de situation particulièrement grave, être réduite de cinq à trois mois.

En ce qui concerne les mesures introduites dans le *volet correctif* du PSC, un Etat membre qui se serait déjà vu imposer la constitution d'un dépôt portant intérêt ferait l'objet d'une PDE, ce dépôt pouvant ainsi être transformé en un dépôt ne portant pas intérêt. Un Etat membre qui ne se serait pas vu imposer la constitution d'un dépôt portant intérêt mais qui aurait fait objet d'une PDE, bénéficierait d'un délai pour prendre les mesures nécessaires. En cas de dérapage particulièrement grave, le Conseil pourrait immédiatement imposer les sanctions, sur recommandation de la Commission. Un Etat membre serait imposé d'une amende lorsque le Conseil considérerait que l'Etat membre en question n'aurait pas pris les mesures suivies d'effets pour corriger le déficit excessif, amende imposée par décision à majorité inversée¹⁰². En cas de non application des recommandations données par le Conseil, l'amende est appliquée en conformité avec les dispositions existantes du PSC, y compris une part variable liée au niveau du déficit. Toutes ces étapes pourraient être raccourcies selon la situation.

Le processus décisionnel appliqué aurait comme objectif d'accroître l'automatisme du processus en matière de discipline budgétaire, renforçant le rôle de la Commission et menant à une augmentation de la crédibilité d'un système fondé sur des règles et assurant une totale indépendance de la Commission.

Dans un souci d'application des règles budgétaires par les Etats membres, le renforcement des cadres budgétaires nationaux¹⁰³ est nécessaire. Il faut que les cadres nationaux soient conformes à un ensemble d'exigences minimales arrêtées d'un commun accord et que les exigences suivantes

¹⁰⁰ A l'exception du Royaume-Uni en vertu du protocole n°15 du traité constitutif de l'Union européenne.

¹⁰¹ Le cadre financier indique les crédits d'engagement maximaux qui peuvent être inscrits au budget de l'UE chaque année pour les grands domaines politiques et fixe un plafond annuel global aux crédits de paiement et d'engagement.

¹⁰² Une proposition de la Commission est adoptée sauf si elle est rejetée par le Conseil.

¹⁰³ Représente l'ensemble des éléments qui forment la base de la gouvernance budgétaire nationale, autrement dit la configuration institutionnelle, législative et réglementaire propre à un pays donné qui détermine l'élaboration et la mise en œuvre de sa politique budgétaire nationale.

soient satisfaites pour fin 2013 au plus tard : mise en œuvre de systèmes de comptabilité publique et de statistiques en la matière, création de règles chiffrées, mise en place de systèmes de prévision, construction de cadres budgétaires à moyen terme effectifs et couverture adéquate des finances publiques. De plus, serait accordée un ensemble supplémentaire de normes non contraignantes pour garantir des analyses, évaluations et prévisions en matière de politique budgétaire nationale.

Cadre solide pour gérer les crises et gouvernance économique plus efficace des institutions

Dans la zone euro, où les économies, notamment les secteurs financiers, dépendent fortement les unes des autres et où les dispositifs de gestion de crise faisaient défaut, ont été créé le Fonds européen de stabilité financière (FESF), pour la zone euro, et le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF). Ces institutions offrent un dispositif de défense efficace pour les trois prochaines années à travers la mise en place d'instruments servant de complément au soutien octroyé par l'UE à la balance des paiements des Etats membres qui ne font pas partie de la zone euro.

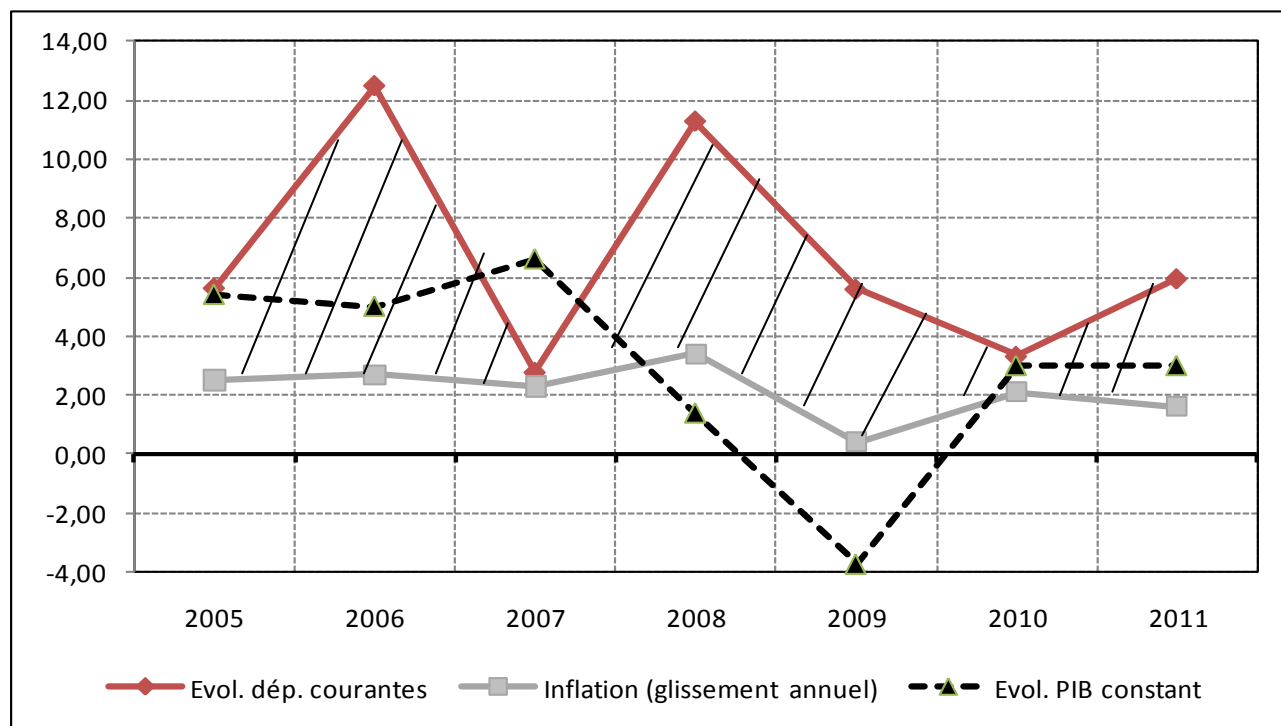
Ce cadre a été institué afin de prévoir des mesures incitant les Etats membres à mener des politiques budgétaires et macroéconomiques plus saines et globales afin d'inciter les acteurs des marchés financiers à agir avec plus de responsabilité en termes d'octroi de prêt tout en respectant les prérogatives et l'indépendance du Système européen de banques centrales. Ce mécanisme vise une meilleure prévention d'instabilité financière. Il faut, pour la mise en place de ce genre de mécanisme, examiner le rôle du secteur privé et du FMI. La Commission présentera, dès que possible, un bilan de fonctionnement de plusieurs mécanismes existants.

Il s'agit également de renforcer les institutions budgétaires centrales et nationales ainsi que de mettre en place un système comportant des mesures d'incitation afin de favoriser une meilleure discipline budgétaire. Les institutions nationales seront chargées de recourir, en toute indépendance, à des analyses, évaluations et prévisions en matière de politique budgétaire nationale, avec pour objectif le renforcement de la gouvernance budgétaire ainsi que la garantie d'une viabilité à long terme.

L'évolution au Luxembourg des dépenses courantes de l'Etat dépasse ainsi largement celle observée au niveau de la zone euro en général, ainsi que celle en vigueur dans les pays voisins en particulier. Le graphique 15 qui suit complète cette analyse en comparant l'évolution des dépenses courantes de l'Etat luxembourgeois, entre 2005 et 2011, au taux d'inflation en glissement annuel tel que publié par le STATEC. Par ailleurs, il met ces évolutions en perspective avec la croissance économique en termes réels. Il convient d'indiquer que les évolutions en 2010 et 2011 ne sont que des estimations, établies sur base de projections relatives au taux d'inflation et à la croissance économique. L'aire hachurée se situant entre les courbes représentant l'inflation d'une part et l'évolution des dépenses courantes d'autre part, illustre le potentiel d'économies théorique qui auraient pu être réalisées si la progression des dépenses courantes avait été conforme à la hausse générale des prix, c'est-à-dire l'inflation. Une telle opportunité était particulièrement apparente entre 2005 et 2007, années pendant lesquelles la croissance réelle du PIB était considérable et où l'Etat aurait dû, conformément aux prémisses d'une politique budgétaire anticyclique, réduire ses dépenses afin de constituer des réserves pour faire face aux années à basse conjoncture. L'argent ainsi économisé aurait notamment pu être employé pour faire face à la crise économique et financière depuis le second semestre 2008 sans pour autant devoir recourir massivement à l'emprunt.

Graphique 15 : Evolution interannuelle des dépenses budgétaires courantes, de l'inflation et du PIB réel au Luxembourg

En pourcentages de variation.



Sources : STATEC et projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

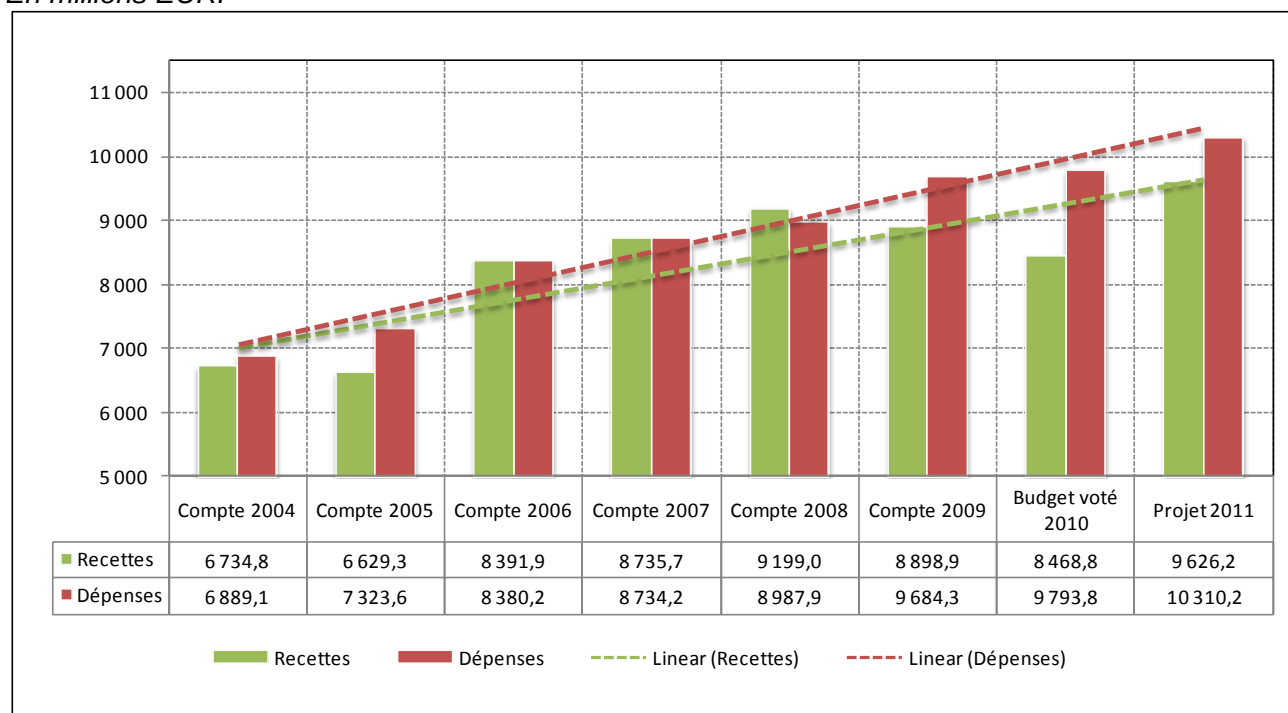
A la lecture de ce graphique, il apparaît que le renchérissement du train de vie de l'Etat luxembourgeois, tel que mesuré par la progression interannuelle des dépenses courantes, est sans commune mesure comparable avec la hausse générale des prix, c'est-à-dire le taux d'inflation. Le constat est analogue si l'évolution des dépenses courantes est comparée à la croissance du PIB. Ceci est d'autant plus problématique que l'Etat aurait pu, et aurait dû, mieux maîtriser l'évolution considérable des dépenses courantes pour affecter davantage de moyens aux grands projets d'investissements, respectivement pour accumuler plus de réserves lui permettant de pouvoir

intervenir dans l'économie lors de creux conjoncturels sans pour autant avoir un recours excessif à l'emprunt. En 2010, par exemple, l'Etat central a placé un emprunt de 2 milliards EUR, soit quelque 5,0% du PIB. La dette afférente générera une charge d'intérêts importante qui aurait pu être évitée en tout ou en partie si, pendant les années fastes, des réserves plus importantes avaient été constituées.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le problème structurel le plus aisément appréhendable au niveau de l'Etat central - le constat étant le même au sein de l'Administration centrale (cf. résumé, graphique n°2) - est bien l'augmentation tendancielle plus rapide des dépenses que des recettes totales, propos illustré grâce au graphique ci-après. Les extrapolations linéaires (lignes pointillées) des dépenses, d'une part, et des recettes, d'autre part, démontrent en effet que, sur la période considérée, les dépenses évoluent plus dynamiquement que les recettes. Il en ressort un « effet ciseaux » de plus en plus marqué ainsi qu'une impossibilité, si cette tendance n'est pas inversée, de résorber le déficit structurel de l'Administration centrale.

Graphique 16 : Evolution absolue et tendancielle des recettes et des dépenses de l'Etat central

En millions EUR.



Sources : STATEC et projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

L'absence relative de maîtrise sur le versant de la progression des dépenses engendre non seulement des déficits récurrents, mais également une réduction des marges de manœuvre budgétaires, une augmentation du recours à l'emprunt et donc à l'endettement, une progression corrélative des moyens budgétaires devant être affectés au service de la dette et qui ne seront dès lors plus disponibles pour financer des accents politiques nouveaux, une nouvelle réduction de la force de frappe budgétaire, et ainsi de suite. En synthèse, il s'agit d'un cercle vicieux qui risque de prendre la place de la historique « spirale vertueuse » du modèle socio-économique luxembourgeois en vertu de laquelle des marges de manœuvre budgétaires permettaient de maintenir à un niveau attractif la fiscalité et le coût indirect du travail, d'adapter en permanence les infrastructures publiques aux besoins réels, de consolider la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et de cimenter la croissance économique future, sans accroissement concomitant de la dette publique.

La Chambre de Commerce se serait attendue à davantage de retenue en ce qui concerne toute progression nouvelle des dépenses courantes non indispensables. Or, au vu des chiffres clés présentés ci-avant, cette circonspection à l'égard des dépenses courantes ne semble toujours pas être de mise. Par ailleurs, comparée à la progression des dépenses courantes, celle des dépenses en capital s'inscrit à la baisse. Ces dernières ont pourtant 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. Une telle augmentation des dépenses en capital devrait bien évidemment avoir des effets limités sur les dépenses de l'Etat en général, ce qui impliquerait de diminuer drastiquement les plus improductives des dépenses courantes, de manière à limiter autant que possible le recours à l'emprunt. Un bulletin économique de la Chambre de Commerce¹⁰⁴ 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. Il découle de cette analyse un potentiel d'économie inexploité important, ainsi que de nombreuses possibilités d'augmentation de l'efficacité des services publics étudiés.

3.1.2.2. Composition des dépenses totales

Le prochain graphique (n°17) représente, pour la période 2009 - 2011, l'évolution de la composition des principaux postes de dépenses de l'Etat central. Il s'agit, pour 2009, du compte provisoire. Pour 2010, il s'agit du budget voté et pour 2011, du projet de budget.

A la lecture de ce graphique, il apparaît que la part des **salaires et charges sociales** (code comptable 11) devrait progresser au cours ladite période, en passant de 17,37% à 19,18% des dépenses courantes totales, tout comme les achats de biens non durables et de services, dont la part passe de 3,75% à 3,80%. Bien que l'évolution de cette dernière quote-part semble peu élevée à première vue, en termes absolus, les **achats de biens non durables et de services** (code comptable 12) augmentent néanmoins de 28,2 millions EUR en deux ans, soit une progression de l'ordre 7,8%, chiffre qui contraste avec l'évolution de l'indice des prix à la consommation (+0,4% en 2009 et, selon des derniers chiffres du STATEC, une hausse de 2,1% en 2010). Si, au contraire, les dépenses de la classe 12 avaient augmenté en ligne avec l'IPC, comme cela est par ailleurs prévu dans la circulaire aux départements ministériels du Ministère des Finances émise le 8 avril 2009, un montant de 19 millions EUR aurait pu être économisé ou affecté à d'autres postes.

Quant à l'évolution salariale, les dépenses y relatives augmenteront de 91,2 millions EUR par rapport au budget voté 2010 (+4,8%) et de 296,1 millions EUR en relation avec le compte provisoire de 2009 (+17,6%). Toutefois, il convient de remarquer qu'une partie de la progression salariale observée entre 2009 et 2010 avait trait à l'incidence (nette) du reclassement de la carrière des instituteurs, de la hausse des effectifs ainsi que de la reprise par l'Etat du personnel concerné (120 millions EUR).

Les **transferts à la sécurité sociale** baissent légèrement en termes de quote-part budgétaire, d'autres postes de dépenses ayant évolué encore plus rapidement relativement au total des dépenses. Toutefois, en termes absolus, ces transferts continuent d'augmenter, enregistrant tout de même une hausse de quelque 133,6 millions EUR sur une période de deux ans.

L'évolution au niveau de la **dotation des fonds spéciaux**, qui paraît assez volatile à première vue, se doit d'être partiellement nuancée. En effet, les dotations transitant via les dépenses en capital n'ont augmenté que modérément, à savoir de quelque 4,6% entre 2010 et 2011, passant de 524,3

¹⁰⁴ Actualité & Tendances n°. 5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? », septembre 2008.

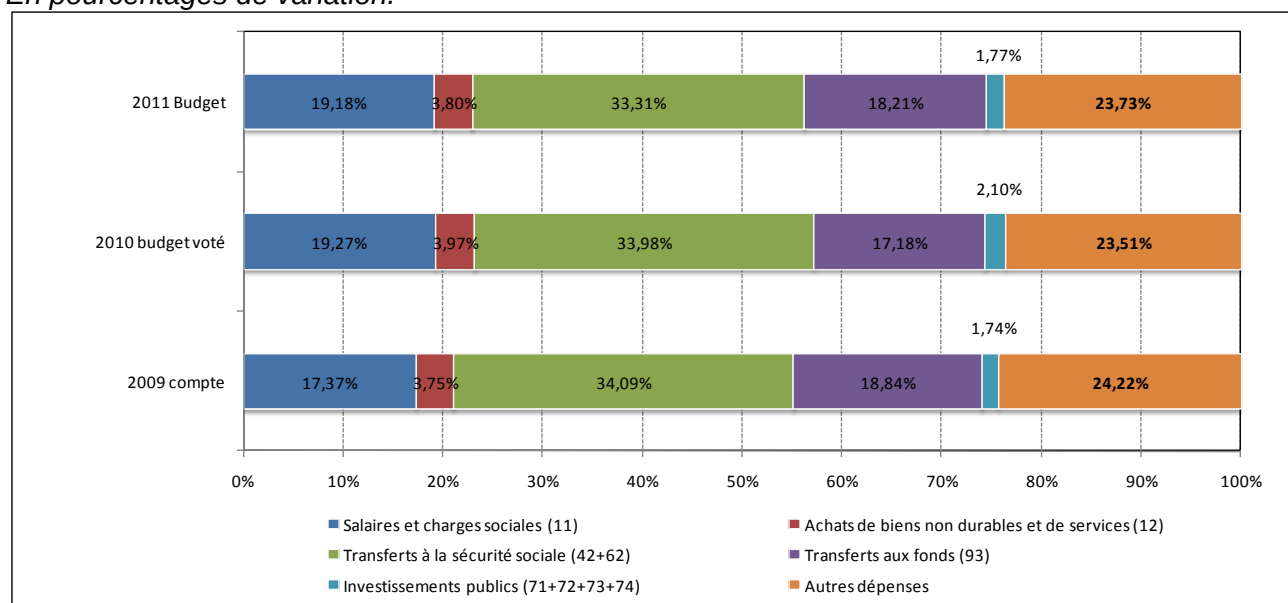
millions EUR en 2010 à 548,5 millions EUR en 2011. C'est au niveau des dotations passant par les dépenses courantes qu'une progression plus substantielle a eu lieu: 1,33 milliards EUR en 2011 contre 1,16 milliards EUR en 2010 (+14,7% ou +170,48 millions EUR). De nombreuses dotations de fonds comptabilisées à travers le budget des dépenses courantes sont en effet employées, non pas à des fins d'investissement, mais bien à des fins opérationnelles. Ainsi, à titre d'exemple, la dotation régulière au Fonds pour l'emploi passera de 50 millions EUR en 2010 à 110 millions EUR en 2011, soit une hausse de 120%.

Le groupe de postes ayant trait aux **investissements publics directs** (codes 71 à 74) ont tendance à montrer une relative stagnation vis-à-vis des dépenses totales, ce qui constitue une situation particulièrement regrettable.

Parmi les « **autres dépenses** », il convient de rendre attentif au fait que les intérêts relatifs à la dette publique passeront de 39,2 millions EUR en 2009 (0,40% du total des dépenses budgétaires en 2009) à 129 millions en 2011 (soit 1,25% de l'ensemble des dépenses budgétaires de 2011).

Graphique 17 : Evolution de la composition des dépenses courantes et en capital de l'Etat central

En pourcentages de variation.



Source : Projet de budget 2011 ; calculs de la Chambre de Commerce.

3.1.2.3. Dépenses courantes par ministère et par code comptable

Le prochain tableau illustre les dépenses courantes de l'Etat triées par ministère et par code comptable. L'objectif, dans les lignes qui suivent, ne sera pas de passer en revue ou de commenter l'ensemble de ces dépenses. Il s'agira, au contraire, de commenter certaines évolutions particulièrement pertinentes aux yeux de la Chambre de Commerce et de ses ressortissants. Par ailleurs, l'ensemble des codes comptables ne fera pas l'objet d'un examen spécifique.

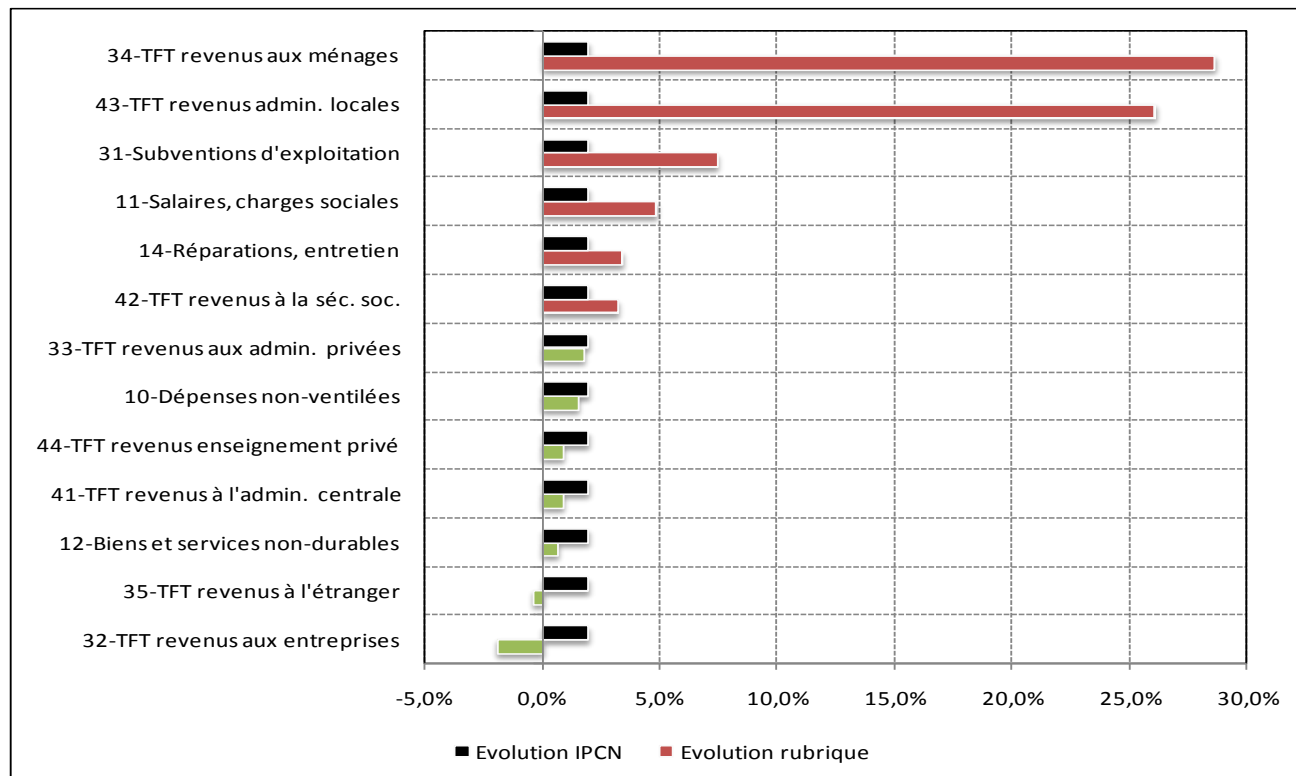
Quant à la lecture du tableau 12, la Chambre de Commerce souhaite fournir les explications suivantes :

- La première colonne renseigne le code comptable tel que repris dans le projet de budget.
- La deuxième colonne fournit une description courte du code comptable.

- La troisième colonne fournit une subdivision des dépenses courantes en catégories pertinentes aux yeux de la Chambre de Commerce. Sont agrégées notamment les dépenses de consommation, d'une part, et les transferts de revenus à d'autres secteurs de l'Administration publique ou à d'autres secteurs économiques (ménages, entreprises), d'autre part (voir aussi les chiffres consolidés à la suite de chacun des tableaux par ministère). En ce qui concerne les dépenses agrégées, certaines évolutions sur surlignées (en rouge) (p.ex. les dépenses de consommation du Ministère des Affaires Etrangères (hors personnel) augmentant de 8,8% en 2011 par rapport à 2010).
 - Le sur-lignage est de mise d'une part pour les groupes de dépenses que l'on peut agréger sous la désignation de « consommation intermédiaire hors personnel » ou encore « dépenses de consommation hors personnel » (codes économiques 10, 12, 13 et 14), pour autant que leur évolution dépasse la progression prévue de l'indice des prix à la consommation national (IPCN). Il est à noter que, dans le cadre de l'exercice budgétaire 2010, la « Circulaire aux départements ministériels » disposait clairement que lesdites dépenses, ainsi que les « transferts de revenus à destination d'autres secteurs et à l'intérieur du secteur public » (codes 31 à 35 et 40 à 44), ne devraient, au total, dépasser l'évolution prévisible de l'indice des prix à la consommation. La circulaire applicable à l'exercice budgétaire 2011¹⁰⁵, publiée le 8 mars 2010, ne comporte plus cette précision importante, état de fait que la Chambre de Commerce déplore profondément d'autant plus que le budget 2011 est officiellement placé sous le signe du début de la mise en œuvre de la consolidation budgétaire.
 - Le graphique ci-après confronte l'évolution de l'ensemble des dépenses courantes faisant partie, soit des dépenses de consommation intermédiaire (10 à 14), soit des transferts de revenus (31 à 35 et 40 à 44), à la progression attendue de l'IPCN, soit 1,9% en 2011 d'après le projet de loi budgétaire. Il en ressort facilement que les dérapages sont les plus manifestes dans les transferts de revenus aux ménages (+28,6%) ainsi que dans le contexte des transferts de revenus aux Administrations locales (+26,1%) (voir, à cet égard, les explications fournies *supra*). Outre les transferts de revenus à l'étranger (-0,4%), seuls les transferts aux entreprises évolueront négativement en 2011 (-1,9%). Les principales évolutions au regard de la progression des dépenses courantes seront commentées *infra*.

¹⁰⁵ La circulaire est disponible sur le site Internet de l'Inspection Générale des Finances (IGF) : http://www.igf.etat.lu/intern/Circulaire_2011_Partie_1.pdf.

Graphique 18 : Progression de certaines dépenses courantes par rapport à l'IPCN
En points de pourcentage.



Source : Projet de budget 2011 ; calculs de la Chambre de Commerce.

- Un formatage analogue à celui décrit ci-avant est repris pour l'ensemble des dépenses de consommation y compris les frais de personnel (10 à 14).
- Les auteurs du projet de budget ayant évalué la progression de l'IPCN à 1,9% en 2011, le sur-lignage est dès lors valable pour les dépenses de consommation et les transferts de revenus, dont l'évolution totale dépasse, entre 2010 et 2011, ledit seuil. Pour ce qui est de la comparaison entre 2009 et 2011, le sur-lignage apparaît dès lors que la progression est supérieure à 4,2%. Ainsi, il est supposé une progression de 2,3% de l'IPCN entre fin 2009 et fin 2010, à laquelle il convient de rajouter l'évolution de 1,9% prévisible en 2011.
- Les colonnes 4 à 6 fournissent, respectivement, en euros courants, les dépenses par ministère et code comptable.
- La septième colonne fournit le poids des dépenses sous-jacentes à un code comptable donné par rapport au total des dépenses courantes.
- Les colonnes 8 à 11 fournissent, quant à elles, les écarts absolus (en millions EUR, colonnes 8 et 9) entre 2010 et 2011, d'une part, et 2009 et 2011, d'autre part, respectivement les écarts relatifs (en %, colonnes 10 et 11).

Lors de son discours à la Chambre des Députés le 5 octobre 2010 au sujet du projet de budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2011, le ministre des Finances a notamment

évoqué que « les frais de fonctionnement de l'État seront même réduites de 3,7%¹⁰⁶ » (hors frais de personnel). Or, à la lecture du tableau ci-dessous, il apparaît que, dans le giron de l'Etat central au sens strict (Maison grand-ducale, Parlement, Justice, Ministères et administrations gouvernementales), ces dépenses augmenteront de l'ordre de 0,9% au lieu de baisser (code 10 et 12 à 14). Ces dépenses s'élèveront, au titre du budget 2011, à quelque 456,7 millions EUR, soit une hausse de l'ordre de 4,0 millions EUR par rapport à 2010 (452,7 millions EUR). L'application, dans le contexte de l'Etat central, de la décote de 3,7% annoncée par le Ministre aux dépenses prévues au titre de l'exercice 2011, aurait engendré un niveau de dépenses, au titre des codes 10 et 12 à 14, bien inférieur aux volumes réellement repris au budget 2011, soit 436,0 millions EUR (réduction de 3,7% sur 452,7 millions EUR) au lieu de 456,7 millions EUR. Il aurait résulté une économie nette de quelque 20,7 millions EUR.

Les charges de personnel, quant à elles, (code 12) augmenteront de l'ordre de 91,1 millions EUR en 2011 par rapport à 2010 (+4,83%), la preuve que l'ensemble des entités faisant partie de l'Etat central ne mettant pas en œuvre une « *politique qui privilégie la qualité par rapport à la quantité, consistant à adapter systématiquement les recrutements aux besoins réels plutôt que de recourir aux remplacements automatiques des départs naturels*¹⁰⁷ ».

De manière générale, la Chambre de Commerce estime que certaines catégories de dépenses courantes sont favorables au développement socio-économique. 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 de 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.

Comme cela a été introduit juste avant, une partie non négligeable des dépenses courantes de l'Etat central concerne les transferts de revenus (en 2011, ceux-ci représenteront quelque 58% du total des dépenses courantes, soit 5,5 milliards EUR). 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 notamment passer en revue, par la suite du présent avis, les dépenses consacrées par l'Etat au titre des transferts suivants :

31	Subventions d'exploitation
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises
33	Transferts de revenus aux administrations privées
41	Transferts de revenus à l'Administration centrale
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale
51	Transferts de capitaux aux entreprises

¹⁰⁶ http://www.mf.public.lu/actualites/2010/10/depot_projet_budget_2011/index.html.

¹⁰⁷ Volume I du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, pages 53*.

Tableau 12 : Evolution des crédits budgétaires par codes comptables

Période : 2009 compte provisoire, 2010 budget voté, 2011 crédits budgétaires. Dépenses courantes en EUR

Ministère d'Etat

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
10	Dépenses non-ventilées	Dép. de consommation	44 027 811	41 819 616	42 439 074	34%	0,6	-1,6	1%	-4%
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	35 773 598	39 153 575	42 317 122	34%	3,2	6,5	8%	18%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	20 343 963	22 086 291	19 313 986	15%	-2,8	-1,0	-13%	-5%
24	Location terre et actifs incorporels	-	2 160	7 000	7 000	0%	0,0	0,0	0%	224%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	8 722 435	8 955 000	9 125 000	7%	0,2	0,4	2%	5%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	3 207 160	3 247 198	3 288 528	3%	0,0	0,1	1%	3%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	1 801 409	277 480	275 480	0%	0,0	-1,5	-1%	-85%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	151 700	145 250	176 360	0%	0,0	0,0	21%	16%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	8 443 034	8 853 900	8 347 154	7%	-0,5	-0,1	-6%	-1%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	2 966 387	100	100	0%	-0,5	-3,0	-100%	-100%
Total			125 439 657	124 545 410	125 289 804		0,7	-0,1	0,6%	-0,1%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			100 145 372	103 059 482	104 070 182	83%	1,0	3,9	1,0%	3,9%
dont: dép. de consommation hors personnel			64 371 774	63 905 907	61 753 060	49%	-2,2	-2,6	-3,4%	-4,1%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			25 292 125	21 478 928	21 212 622	17%	-0,3	-4,1	-1,2%	-16,1%

Ministère des Affaires étrangères

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	79 545 660	85 002 221	89 007 525	23%	4,0	9,5	5%	12%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	28 491 675	31 996 385	34 826 448	9%	2,8	6,3	9%	22%
24	Location terre et actifs incorporels	-	18 543	18 600	18 600	0%	0,0	0,0	0%	0%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	22 446	10 000	10 000	0%	0,0	0,0	0%	-55%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	2 736 327	2 722 879	2 249 979	1%	-0,5	-0,5	-17%	-18%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	5 394	10 000	8 000	0%	0,0	0,0	-20%	48%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	126 489 837	124 139 626	124 328 814	31%	0,2	-2,2	0%	-2%
37	Impôts directs non ventilés	-	581 045	800 000	650 000	0%	-0,2	0,1	-19%	12%
93	Dotations fonds de réserve	-	158 300 000	161 400 000	144 465 792	37%	-16,9	-13,8	-10%	-9%
Total			396 190 927	406 099 711	395 565 158		-10,5	-0,6	-2,6%	-0,2%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			108 037 335	116 998 606	123 833 973	31%	6,8	15,8	5,8%	14,6%
dont: dép. de consommation hors personnel			28 491 675	31 996 385	34 826 448	9%	2,8	6,3	8,8%	22,2%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			129 254 004	126 882 505	126 596 793	32%	-0,3	-2,7	-0,2%	-2,1%

Ministère de la Culture

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	18 696 232	19 323 130	19 963 333	20%	0,6	1,3	3%	7%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	4 701 677	4 787 739	3 792 761	4%	-1,0	-0,9	-21%	-19%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	11 117 412	11 354 210	11 407 644	12%	0,1	0,3	0%	3%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	1 193 231	482 200	470 200	0%	0,0	-0,7	-2%	-61%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	527 976	536 850	574 515	1%	0,0	0,0	7%	9%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	49 430 670	51 827 149	50 097 560	51%	-1,7	0,7	-3,34%	1,35%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	10 887 562	11 299 670	11 862 539	12%	0,6	1,0	5%	9%
93	Dotations fonds de réserve	-	600 000	600 000	750 000	1%	0,2	0,8	25%	9%
Total			96 554 760	100 210 948	98 918 552		-1,3	2,4	-1,3%	2,4%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			23 397 909	24 110 869	23 756 094	24%	-0,4	0,4	-1,5%	1,5%
dont: dép. de consommation hors personnel			4 701 677	4 787 739	3 792 761	4%	-1,0	-0,9	-20,8%	-19,3%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			73 156 851	75 500 079	74 412 458	75%	-1,1	1,3	-1,4%	1,7%

Ministère des Etudes Supérieures et de la Recherche

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	4 603 119	5 344 963	5 396 521	2%	0,1	0,8	1%	17%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	1 968 384	2 036 530	2 147 048	1%	0,1	0,2	5%	9%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	193 455	650 000	450 000	0%	-0,2	0,3	-31%	133%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	22 468 684	19 450 550	13 229 850	4%	-6,2	-9,2	-32%	-41%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	25 957 710	19 876 334	56 697 521	18%	36,8	30,7	185%	118%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	13 455 349	16 841 569	15 797 085	5%	-1,0	2,3	-6%	17%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	162 913 000	202 356 321	213 577 506	69%	11,2	50,7	6%	31%
44	TFT revenus enseignement privé	TFT revenus à d'autres secteurs	1 076 322	1 076 322	1 093 822	0%	0,0	0,0	2%	2%
Total			232 636 023	267 632 589	308 389 353		40,8	75,8	15,2%	32,6%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			6 571 503	7 381 493	7 543 569	2%	0,2	1,0	2,2%	14,8%
dont: dép. de consommation hors personnel			1 968 384	2 036 530	2 147 048	1%	0,1	0,2	5,4%	9,1%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			226 064 520	260 251 096	300 845 784	98%	40,6	74,8	15,6%	33,1%

Ministère des Finances

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	120 478 309	127 783 523	131 166 010	40%	3,4	10,7	3%	9%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	61 799 138	61 483 752	58 567 198	18%	-2,9	-3,2	-5%	-5%
21	Intérêts dette publique	-	39 157 700	129 000 000	129 000 000	40%		89,8		229%
23	Intérêts imputés en débit	-	1 071 765	400 100	400 100	0%		-0,7		-63%
24	Location terre et actifs incorporels	-	100 410	105 000	105 000	0%		0,0		5%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	49 667	105 000	58 750	0%	0,0	0,0	-44%	18%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs		100	100	0%		0,0		
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	35 575	39 400	33 300	0%	0,0	0,0	-15%	-6%
36	Impôts indirects, prélèvements	-		100	100	0%		0,0		
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	1 780 614	2 683 575	2 601 464	1%	-0,1	0,8	-3%	46%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	624 965	600 000	600 000	0%		0,0		-4%
93	Dotations fonds de réserve	-	462 367	2 000 300	2 000 300	1%		1,5		333%
Total			225 560 510	324 200 850	324 532 322		0,3	99,0	0,1%	43,9%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			182 277 447	189 267 275	189 733 208	58%	0,5	7,5	0,2%	4,1%
dont: dép. de consommation hors personnel			61 799 138	61 483 752	58 567 198	18%	-2,9	-3,2	-4,7%	-5,2%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			2 490 821	3 428 075	3 293 614	1%	-0,1	0,8	-3,9%	32,2%

Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	13 961 813	14 590 017	14 799 693	34%	0,2	0,8	1%	6%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	14 270 045	16 359 509	17 673 237	40%	1,3	3,4	8%	24%
14	Réparations, entretien	Dép. de consommation	16 430	25 000	20 000	0%	0,0	0,0	-20%	22%
24	Location terre et actifs incorporels	-	201 340	201 242	240 000	1%	0,0	0,0	19%	19%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	3 109 391	1 629 900	1 488 900	3%	-0,1	-1,6	-9%	-52%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	3 281 019	3 081 000	2 655 255	6%	-0,4	-0,6	-13,8%	-19,1%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	1 853 391	4 421 100	5 760 200	13%	1,3	3,9	30,29%	210,79%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	599 572	513 300	516 200	1%	0,0	-0,1	1%	-1,4%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	829 704	773 000	695 000	2%	-0,1	-0,1	-10%	-16%
Total			38 122 705	41 594 068	43 848 485		2,3	5,7	5,4%	15,0%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			28 248 288	30 974 526	32 492 930	74%	1,5	4,2	4,9%	15,0%
dont: dép. de consommation hors personnel			14 286 475	16 384 509	17 693 237	40%	1,3	3,4	8,0%	23,8%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			9 673 077	10 418 300	11 115 555	25%	0,7	1,4	6,7%	14,9%

Ministère des Classes Moyennes et du Tourisme

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	748 382	735 190	698 990	4%	0,0	0,0	-5%	-7%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	2 229 036	2 086 252	1 838 038	12%	-0,2	-0,4	-12%	-18%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	3 281 764	3 018 555	3 018 555	19%		-0,3		-8%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	5 262 599	5 965 310	5 469 422	35%	-0,5	0,2	-8,31%	3,93%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	12 613	57 613	78 793	0%	0,0	0,1	37%	525%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	4 547 032	4 680 975	4 608 604	29%	-0,1	0,1	-2%	1%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	68 549	96 550	108 000	1%	0,0	0,0	12%	58%
Total			16 149 975	16 640 445	15 820 402		-0,8	-0,3	-4,9%	-2,0%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			2 977 418	2 821 442	2 537 028	16%	-0,3	-0,4	-10,1%	-14,8%
dont: dép. de consommation hors personnel			2 229 036	2 086 252	1 838 038	12%	-0,2	-0,4	-11,9%	-17,5%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			13 172 557	13 819 003	13 283 374	84%	-0,5	0,1	-3,9%	0,8%

Ministère de la Justice

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	81 226 047	83 797 667	85 859 999	73%	2,1	4,6	2%	6%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	27 586 006	28 464 471	27 767 546	24%	-0,7	0,2	-2%	1%
24	Location terre et actifs incorporels	-	5 000	3 690			0,0	0,0	-100%	-100%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	209 682	247 291	293 270	0%	0,0	0,1	19%	40%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	3 533 759	3 550 340	3 408 088	3%	-0,1	-0,1	-4%	-4%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	3 881 635	89 000	80 000	0%	0,0	-3,8	-10%	-98%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs		100	100	0%		0,0		
Total			116 442 129	116 152 559	117 409 003		1,3	1,0	1,1%	0,8%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			108 812 053	112 262 138	113 627 545	97%	1,4	4,8	1,2%	4,4%
dont: dép. de consommation hors personnel			27 586 006	28 464 471	27 767 546	24%	-0,7	0,2	-2,4%	0,7%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			7 625 076	3 886 731	3 781 458	3%	-0,1	-3,8	-2,7%	-50,4%

Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	155 677 215	159 207 642	188 303 208	29%	29,1	32,6	18%	21%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	29 887 306	37 191 319	39 210 105	6%	2,0	9,3	5%	31%
24	Location terre et actifs incorporels	-	7 311 610	8 700 000	9 741 000	2%	1,0	2,4	12%	33%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	1 337 256	1 335 000	1 254 526	0%	-0,1	-0,1	-6%	-6%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	4 720 832	4 513 645	4 887 000	1%	0,4	0,2	8%	4%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	260 613	264 494	256 864	0%	0,0	0,0	-3%	-1%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	37 185	242 185	37 185	0%	-0,2		-85%	
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	35 826	60 000	60 000	0%		0,0		67%
93	Dotations fonds de réserve	-	363 200 000	377 828 100	395 255 546	62%	17,4	32,1	5%	9%
Total			562 467 843	589 342 385	639 005 434		49,7	76,5	8,4%	13,6%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			185 564 521	196 398 961	227 513 313	36%	31,1	41,9	15,8%	22,6%
dont: dép. de consommation hors personnel			29 887 306	37 191 319	39 210 105	6%	2,0	9,3	5,4%	31,2%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			6 391 712	6 415 324	6 495 575	1%	0,1	0,1	1,3%	1,6%

Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	161 098 958	168 940 234	173 776 395	27%	4,8	12,7	3%	8%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	28 821 115	33 472 298	38 686 522	6%	5,2	9,9	16%	34%
14	Réparations, entretien	Dép. de consommation	447 242	475 100	470 200	0%	0,0	0,0	-1%	5%
24	Location terre et actifs incorporels	-	25 363	27 850	27 850	0%		0,0		10%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	515 000	515 000	515 000	0%				
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	36 171	26 359	32 732	0%	0,0	0,0		-10%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	184 137	188 137	84 137	0%	-0,1	-0,1	-55%	-54%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	487 329	913 943	944 658	0%	0,0	0,5	3%	94%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	528 031	537 000	537 000	0%		0,0		2%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	46 803 125	44 368 925	47 074 332	7%	2,7	0,3	6%	1%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	16 170 279	15 769 619	16 096 619	3%	0,3	-0,1	2%	0%
93	Dotations fonds de réserve	-	389 728 358	331 298 689	362 838 336	57%	31,5	-26,9	10%	-7%
Total			644 845 108	596 533 154	641 083 781		44,6	-3,8	7,5%	-0,6%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			190 367 315	202 887 632	212 933 117	33%	10,0	22,6	5,0%	11,9%
dont: dép. de consommation hors personnel			29 268 357	33 947 398	39 156 722	6%	5,2	9,9	15,3%	33,8%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			64 724 072	62 318 983	65 284 478	10%	3,0	0,6	4,8%	0,9%

Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	779 364 944	938 494 656	974 419 509	83%	35,9	195,1	4%	25%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	39 138 011	35 083 214	35 526 613	3%	0,4	-3,6	1%	-9%
24	Location terre et actifs incorporels	-	6 760	17 002	21 226	0%	0,0	0,0	25%	214%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	29 499 842	28 880 742	26 850 714	2%	-2,0	-2,6	-7%	-9%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	8 578 398	8 760 993	8 688 279	1%	-0,1	0,1	-1%	1%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	4 338 937	4 265 054	4 106 800	0%	-0,2	-0,2	-4%	-5%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	387 835	462 350	509 051	0%	0,0	0,1	10%	31%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	40 634 857	44 917 303	43 500 165	4%	-1,4	2,9	-3,15%	7,05%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	30 448 179	4 309 245	6 644 992	1%	2,3	-23,8	54%	-78%
44	TFT revenus enseignement privé	TFT revenus à d'autres secteurs	60 751 074	67 421 289	68 009 886	6%	0,6	7,3	1%	12%
Total			993 148 837	1 132 611 848	1 168 277 235		35,7	175,1	3,1%	17,6%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			818 502 955	973 577 870	1 009 946 122	86%	36,4	191,4	3,7%	23,4%
dont: dép. de consommation hors personnel			39 138 011	35 083 214	35 526 613	3%	0,4	-3,6	1,3%	-9,2%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			174 639 122	159 016 976	158 309 887	14%	-0,7	-16,3	-0,4%	-9,4%

Ministère de la Famille et de l'Intégration

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	25 853 938	27 487 150	28 681 481	2%	1,2	2,8	4%	11%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	15 464 182	17 929 894	18 438 458	1%	0,5	3,0	3%	19%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	15 704 722	11 034 912	28 000 000	2%	17,0	12,3	154%	78%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	171 978 186	199 413 487	208 912 792	12%	9,5	36,9	4,8%	21,5%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	174 887 419	169 018 752	228 637 279	13%	59,6	53,7	35%	31%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	41 906	29 858	25 053	0%	0,0	0,0	-16%	-40%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	3 319 839	3 970 332	3 950 363	0%	0,0	0,6	-1%	19%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	1 153 264 412	1 171 170 712	1 147 886 114	66%	-23,3	-5,4	-2%	0%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	39 961 032	58 522 182	86 000 211	5%	27,5	46,0	47%	115%
Total			1 600 475 636	1 658 577 279	1 750 531 751		92,0	150,1	5,5%	9,4%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			41 318 120	45 417 044	47 119 939	3%	1,7	5,8	3,7%	14,0%
dont: dép. de consommation hors personnel			15 464 182	17 929 894	18 438 458	1%	0,5	3,0	2,8%	19,2%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			1 559 157 516	1 613 160 235	1 703 411 812	97%	90,3	144,3	5,6%	9,3%

Ministère de la Santé

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	26 040 088	27 463 841	28 684 250	32%	1,2	2,6	4%	10%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	20 014 099	19 649 386	19 797 850	22%	0,1	-0,2	1%	-1%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	3 531 543	3 687 995	3 763 455	4%	0,1	0,2	2%	7%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	28 964 356	31 311 009	33 091 707	37%	1,8	4,1	6%	14%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	2 136 039	2 607 000	2 425 562	3%	-0,2	0,3	-7%	14%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	315 426	284 000	316 000	0%	0,0	0,0	11%	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	863 152	717 000	365 000	0%	-0,4	-0,5	-49%	-58%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	41 742	45 149	47 278	0%	0,0	0,0	5%	13%
Total			81 906 445	85 765 380	88 491 102		2,7	6,6	3,2%	8,0%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			46 054 187	47 113 227	48 482 100	55%	1,4	2,4	2,9%	5,3%
dont: dép. de consommation hors personnel			20 014 099	19 649 386	19 797 850	22%	0,1	-0,2	0,8%	-1,1%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			35 852 258	38 652 153	40 009 002	45%	1,4	4,2	3,5%	11,6%

Ministère du Logement

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	2 130 551	2 167 236	2 266 575	5%	0,1	0,1	5%	6%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	1 558 904	1 595 360	1 462 197	3%	-0,1	-0,1	-8%	-6%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	39 582	404 000	358 000	1%	0,0	0,3	-11%	804%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	44 497	98 000	141 000	0%	0,0	0,1	44%	217%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	55 001 294	50 165 000	42 110 000	91%	-8,1	-12,9	-16%	-23%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	985	6 000	4 040	0%	0,0	0,0	-33%	310%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs		5 100	5 100	0%		0,0		
Total			58 775 813	54 440 696	46 346 912		-8,1	-12,4	-14,9%	-21,1%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			3 689 455	3 762 596	3 728 772	8%	0,0	0,0	-0,9%	1,1%
dont: dép. de consommation hors personnel			1 558 904	1 595 360	1 462 197	3%	-0,1	-0,1	-8,3%	-6,2%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			55 086 358	50 678 100	42 618 140	92%	-8,1	-12,5	-15,9%	-22,6%

Ministère de Travail et de l'Emploi

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	17 167 253	17 506 795	19 435 308	5%	1,9	2,3	11%	13%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	6 891 326	8 421 388	8 084 020	2%	-0,3	1,2	-4%	17%
24	Location terre et actifs incorporels	-		18 000			0,0		-100%	
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	20 463 965	23 398 590	28 566 138	7%	5,2	8,1	22%	40%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	1 188 779	1 386 119	1 412 477	0%	0,0	0,2	2%	19%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	12 766 407	13 699 096	13 404 684	4%	-0,3	0,6	-2%	5%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	143 815	161 468	101 706	0%	-0,1	0,0	-37%	-29%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	25 432	29 900	21 100	0%	0,0	0,0	-29%	-17%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	200 535	203 534	160 939	0%	0,0	0,0	-21%	-20%
93	Dotations fonds de réserve	-	279 588 142	164 230 100	311 676 392	81%	147,4	32,1	90%	11%
Total			338 435 654	229 054 990	382 862 764		153,8	44,4	67,1%	13,1%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			24 058 579	25 928 183	27 519 328	7%	1,6	3,5	6,1%	14,4%
dont: dép. de consommation hors personnel			6 891 326	8 421 388	8 084 020	2%	-0,3	1,2	-4,0%	17,3%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			34 788 933	38 878 707	43 667 044	11%	4,8	8,9	12,3%	25,5%

Ministère de la Sécurité Sociale

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	12 158 881	13 455 910	13 865 534	1%	0,4	1,7	3%	14%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	5 988 073	5 049 506	4 036 299	0%	-1,0	-2,0	-20%	-33%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	48 800	49 300	47 250	0%	0,0	0,0	-4%	-3%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	4 559 964	4 854 932	4 076 000	0%	-0,8	-0,5	-16%	-11%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	12 487	13 286	13 380	0%	0,0	0,0	1%	7%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	269 378					-0,3		-100%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	2 090 384 431	2 102 280 082	2 232 464 002	99%	130,2	142,1	6%	7%
Total			2 113 422 014	2 125 703 016	2 254 502 465		128,8	141,1	6,1%	6,7%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			18 146 954	18 505 416	17 901 833	1%	-0,6	-0,2	-3,3%	-1,4%
dont: dép. de consommation hors personnel			5 988 073	5 049 506	4 036 299	0%	-1,0	-2,0	-20,1%	-32,6%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			2 095 275 060	2 107 197 600	2 236 600 632	99%	129,4	141,3	6,1%	6,7%

Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement Rural

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	19 573 913	20 732 876	21 228 281	40%	0,5	1,7	2%	8%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	8 750 038	9 863 513	9 160 679	17%	-0,7	0,4	-7%	5%
24	Location terre et actifs incorporels	-	117 946	116 739	125 515	0%	0,0	0,0	8%	6%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	6 529 720	4 087 100	4 007 100	8%	-0,1	-2,5	-2%	-39%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	1 400 000	1 960 000	2 007 750	4%	0,0	0,6	2%	43%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	2 454 199	2 972 267	2 906 960	5%	-0,1	0,5	-2%	18%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	1 547 838	2 055 200	1 706 000	3%	-0,3	0,2	-17%	10%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	157 255	158 100	174 350	0%	0,0	0,0	10%	11%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	6 357 128	5 773 823	4 681 750	9%	-1,1	-1,7	-19%	-26%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	10 094 519	9 929 302	6 735 847	13%	-3,2	-3,4	-32%	-33%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	227 384	316 000	276 000	1%	0,0	0,0	-13%	21%
Total			57 209 940	57 964 920	53 010 232		-5,0	-4,2	-8,5%	-7,3%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			28 323 951	30 596 389	30 388 960	57%	-0,2	2,1	-0,7%	7,3%
dont: dép. de consommation hors personnel			8 750 038	9 863 513	9 160 679	17%	-0,7	0,4	-7,1%	4,7%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			28 768 043	27 251 792	22 495 757	42%	-4,8	-6,3	-17,5%	-21,8%

Ministère du Développement Durable et des Infrastructures

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	127 720 825	135 627 084	138 029 259	15%	2,4	10,3	2%	8%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	44 571 595	50 208 663	50 129 705	5%	-0,1	5,6	0%	12%
14	Réparations, entretien	Dép. de consommation	21 263 482	21 616 662	22 376 156	2%	0,8	1,1	4%	5%
24	Location terre et actifs incorporels	-	241 910	248 297	245 500	0%	0,0	0,0	-1%	1%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	276 877 840	294 350 171	298 308 568	33%	4,0	21,4	1%	8%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	159 237 698	171 508 531	170 135 871	19%	-1,4	10,9	-0,8%	6,8%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	7 357 710	7 736 770	7 634 192	1%	-0,1	0,3	-1%	4%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	54 672 900	52 829 052	55 690 140	6%	2,9	1,0	5%	2%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	3 131 520	3 234 973	3 287 947	0%	0,1	0,2	2%	5%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	15 741 487	20 737 027	18 181 231	2%	-2,6	2,4	-12%	15%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	34 594 651	34 398 484	36 392 440	4%	2,0	1,8	6%	5%
93	Dotations fonds de réserve	-	113 256 290	121 081 351	112 128 975	12%	-9,0	-1,1	-7%	-1%
Total			858 667 998	913 577 065	912 539 984		-1,0	53,9	-0,1%	6,3%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			193 555 902	207 452 409	210 535 120	23%	3,1	17,0	1,5%	8,8%
dont: dép. de consommation hors personnel			65 835 077	71 825 325	72 505 861	8%	0,7	6,7	0,9%	10,1%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			551 613 896	584 795 008	589 630 389	65%	4,8	38,0	0,8%	6,9%

Ministère de l'Egalité des Chances

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	3 222	3 900	3 500	0%	0,0	0,0	-10%	9%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	737 504	1 036 500	927 626	8%	-0,1	0,2	-11%	26%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	8 899 379	9 226 384	10 090 303	92%	0,9	1,2	9%	13%
Total			9 640 105	10 266 784	11 021 429		0,8	1,4	7,4%	14,3%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			740 726	1 040 400	931 126	8%	-0,1	0,2	-10,5%	25,7%
dont: dép. de consommation hors personnel			737 504	1 036 500	927 626	8%	-0,1	0,2	-10,5%	25,8%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			8 899 379	9 226 384	10 090 303	92%	0,9	1,2	9,4%	13,4%

Regroupement comptable des dépenses courantes

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2009 compte provisoire	2010 Budget	2011 Crédits	Poids 2011	en millions d'EUR		en %	
							Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009	Δ 2011 / 2010	Δ 2011 / 2009
10	Dépenses non-ventilées	Dép. de consommation	44 027 811	41 819 616	42 439 074	0,5%	0,62	-1,59	1,5%	-3,6%
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	1 681 822 948	1 886 817 610	1 977 902 493	21,1%	91,08	296,08	4,8%	17,6%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	363 212 077	388 801 970	391 386 336	4,2%	2,58	28,17	0,7%	7,8%
14	Réparations, entretien	Dép. de consommation	21 727 154	22 116 762	22 866 356	0,2%	0,75	1,14	3,4%	5,2%
21	Intérêts dette publique	-	39 157 700	129 000 000	129 000 000	1,4%		89,84		229,4%
23	Intérêts imputés en débit	-	1 071 765	400 100	400 100	0,0%		-0,67		-62,7%
24	Location terre et actifs incorporels	-	8 031 042	9 463 420	10 531 691	0,1%	1,07	2,50	11,3%	31,1%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	338 775 962	351 081 223	377 150 716	4,0%	26,07	38,37	7,4%	11,3%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	194 859 410	207 502 751	203 554 799	2,2%	-3,95	8,70	-1,9%	4,5%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	289 518 247	322 303 981	328 013 473	3,5%	5,71	38,50	1,8%	13,3%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	334 500 631	314 666 557	404 599 876	4,3%	89,93	70,10	28,6%	21,0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	149 975 045	147 759 512	147 137 510	1,6%	-0,62	-2,84	-0,4%	-1,9%
36	Impôts indirects, prélèvements	-		100	100	0,0%		0,00		0,0%
37	Impôts directs non ventilés	-	581 045	800 000	650 000	0,0%	-0,15	0,07	-18,8%	11,9%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	295 895 646	348 273 124	351 340 921	3,7%	3,07	55,45	0,9%	18,7%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	3 300 588 229	3 327 794 270	3 434 207 673	36,6%	106,41	133,62	3,2%	4,0%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	135 984 814	125 376 950	158 046 001	1,7%	32,67	22,06	26,1%	16,2%
44	TFT revenus enseignement privé	TFT revenus à d'autres secteurs	61 827 396	68 497 611	69 103 708	0,7%	0,61	7,28	0,9%	11,8%
93	Dotations fonds de réserve	-	1 304 535 157	1 158 438 540	1 329 115 341	14,2%	170,68	24,58	14,7%	1,9%
Total			8 566 092 079	8 850 914 097	9 377 446 168		526,5	811,4	5,9%	9,5%
dont: dép. de consommation (10 à 14)			2 110 789 990	2 339 555 958	2 434 594 259	26%	95,0	323,8	4,1%	15,3%
dont: dép. de consommation hors personnel			428 967 042	452 738 348	456 691 766	5%	4,0	27,7	0,9%	6,5%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			5 101 925 380	5 213 255 979	5 473 154 677	58%	259,9	371,2	5,0%	7,3%
dont: dotations fonds de réserve			1 304 535 157	1 158 438 540	1 329 115 341	14%	170,7	24,6	14,7%	1,9%

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011.

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

- 10 Dépenses non-ventilées
- 11 Salaires et charges sociales
- 12 Achat de biens non durables et de services
- 14 Réparation et 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 aux entreprises
- 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

3.1.2.4. Code comptable 31 : subventions d'exploitation

Les **subventions d'exploitation (code 31)** répondent notamment 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 donc, en grande partie, des transferts vers des entreprises publiques (CFL, services publics d'autobus, etc.). Le tableau 13 ci-après reprend, par ordre décroissant en termes de crédits budgétaires alloués en 2011, les 15 articles les plus importants sur la trentaine des dépenses constituant, au global, le code 31. Dans ce contexte, il importe de souligner que ce « Top 15 » représente quelque 99,6% du total des dépenses en 2011 (soit 375,5 millions EUR sur un total de 377,2 millions EUR).

Tableau 13 : Les quinze principales dépenses au titre de « subventions d'exploitation »
En EUR.

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	Montant 2010	Montant 2011	Variation
31	20.7.31.020	Développ. durable	Serv. pub. d'autobus et ferr. assurés par la S.N.CFL en exéc. d'une convention et quasi-gratuité transp. des jeunes	Non	172 000 000	172 645 000	0,4%
31	20.7.31.040	Développ. durable	Services publics d'autobus assurés par des entreprises privées en exécution des conventions avec l'Etat	Non	110 000 000	121 077 000	10,1%
31	12.1.31.040	Famille et intégration	Chèques-services accueil, participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de structures privées	Non	11 034 912	28 000 000	153,7%
31	16.5.31.051	Travail et emploi	Participation aux salaires des handicapés, alloués aux ateliers protégés (art 15 loi du 12 septembre 2003)	Non	16 334 981	21 166 729	29,6%
31	00.8.31.050	Ministère d'Etat	Promotion de la press écrite	Non	8 005 000	8 175 000	2,1%
31	16.5.31.050	Travail et emploi	Participation aux salaires des handicapés (art 15 loi du 12 septembre 2003)	Non	7 063 609	7 399 409	4,8%
31	20.7.31.023	Développ. durable	CFL - contribution sur base de l'art 7 de la loi du 28 mars 1997 sur le statut des CFL	Non	6 720 517	4 536 568	-32,5%
31	06.0.31.030	Classes Moyennes	Améliorations structurelles des PME - application lois-cadre, bonifications d'intérêts	Non	2 800 000	2 800 000	0,0%
31	19.1.31.053	Agriculture	Service de comptabilité et de conseils de gestion agricoles	Non	2 459 000	2 430 000	-1,2%
31	14.0.31.050	Santé	Service médical d'urgence et de garde, services d'urgences néonatales, gardes dans les hôpitaux: part. aux frais	Non	2 123 000	2 170 000	2,2%
31	14.3.31.020	Santé	Centre thermal de Mondorf, remboursement du coût de l'entretien et de l'aménagement des espaces extérieurs	Oui	1 338 955	1 340 415	0,1%
31	19.1.31.056	Agriculture	Contributions à des actions de diminution du coût de certains moyens de production de l'agriculture, de la viticulture	Non	1 350 000	1 300 000	-3,7%
31	05.0.31.050	Economie/CE	Mesures et interventions: stimuler activité éco, sauveg. emploi, favoriser développ. d'entrepr., faciliter leur établis.....	Non	1 000 000	1 000 000	0,0%
31	00.8.31.052	Ministère d'Etat	Subside Broadcast Center Europe pour maintien des infrastructures essentielles de télévision	Non	950 000	950 000	0,0%
31	09.6.31.050	Intérieur/GR	Air rescue, subside	Oui	515 000	515 000	0,0%
					343 694 974	375 505 121	9,3%

Au total, les subventions d'exploitation se trouvent sur une pente ascendante, en passant de 298,9 millions EUR en 2008 à 338,8 millions EUR en 2009, à 351,1 millions EUR en 2010 et à 377,2 millions EUR en 2011, soit une augmentation de 11% en deux ans (fin 2009 à fin 2011), voire 26,2% sur une période de trois ans (fin 2008 à fin 2011).

Le Ministère du Développement Durable et des Infrastructures accordera, au vu du tableau ci-dessus, une subvention de base tout à fait appréciable à la société nationale des CFL, soit 172,6 millions EUR en 2011. Ce montant représente à lui seul 46% du total des subventions d'exploitation octroyées. Au-delà du poids de cette position, son évolution par rapport au compte 2009 est tout aussi appréciable dans la mesure où elle augmente de pas moins de 28,3% entre 2009 et 2011 (+38 millions EUR). Cette évolution contraste avec le niveau des subventions

d'exploitation accordées au titre de services publics d'autobus aux entreprises privées, qui n'augmenteront que de 10,8 millions EUR par rapport au compte 2009, soit +9,9%. La Chambre de Commerce relève à cet égard que le Premier Ministre avait annoncé, lors du discours sur l'état de la nation du 5 mai 2010 que « [...] nous ferons des économies au niveau des lignes d'autobus, mais ces économies ne se feront pas de manière irréflective. [...] »¹⁰⁸. A ce titre, il est déplorable, aux yeux de la Chambre de Commerce, que les services de transport publics, au sens « public » du terme, soient apparemment privilégiés de la sorte par rapport aux entreprises privées.

Les subventions d'exploitation attribuées par le Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur, ministère de tutelle de la Chambre de Commerce, ne s'élèveront qu'à 1,489 millions EUR en 2011, ce qui représente une baisse de quelque 0,14 millions EUR par rapport à 2010 (-8,7%), et une chute de pas moins de 1,6 millions EUR en comparaison avec le compte 2009 (3,109 millions EUR ; -52,1%). L'article budgétaire 05.0.31.50 relatif aux « *Mesures et interventions en vue de maintenir et de stimuler l'activité économique, de sauvegarder l'emploi, de favoriser l'adaptation et le développement d'entreprises de production de biens et de prestations de services, de faciliter leur établissement, leur extension ou leur redressement: dépenses et frais connexes, participation à des dépenses.* », doté d'un crédit non limitatif de 1 million EUR représente de loin l'article le plus important en termes de crédits alloués. Il convient, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'employer au mieux l'intégralité de ces fonds. A cet égard, il est rappelé qu'au titre du compte provisoire 2009, la dépense réellement enregistrée se situait même à quelque 2,4 millions EUR.

Il est important de soulever, par ailleurs, l'article 05.0.31.053, doté des 100 EUR non limitatifs symboliques, et qui a trait aux « *interventions dans le cadre de restructurations profondes ou de reconversions d'entreprises industrielles* ». Si de tels articles « garde-fous » paraissent indispensables au vu des principes de l'unité et de l'universalité budgétaires, qui exigent que l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat soient renseignées dans un document unique, en l'occurrence, la loi budgétaire annuelle, il n'en reste pas moins qu'un recours intensif aux crédits non-limitatifs à 100 EUR risque de dissimuler des niveaux de dépenses (potentiels) tout à fait appréciables. Ceci paraît contraire à un autre principe important en matière budgétaire, à savoir l'universalité budgétaire qui exige que « *toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être portées au budget* »¹⁰⁹. Par ailleurs, la loi budgétaire constituant le document de base permettant à la Chambre des Députés d'effectuer sa mission de contrôle du Gouvernement, il coule de source que cette loi budgétaire se doit d'être la plus exhaustive et la plus complète possible. La Chambre de Commerce recommande ainsi aux auteurs du projet de loi budgétaire d'annexer systématiquement une vue globale de l'ensemble des crédits non-limitatifs, avec une appréciation par crédit sur l'évolution des dépenses réelles (p.ex. selon trois scénarii, à savoir un scénario « normal », un scénario « bas », et un scénario « haut »). Ceci vaut tout particulièrement pour les crédits budgétaires « estimés » à 100 EUR.

En dernier lieu, les contributions destinées à favoriser la participation à des foires et manifestations professionnelles (article 05.5.31.051) seront réduites en 2011 pour atteindre 250.000 EUR (-28,6% par rapport à 2009 et 2010). En 2008, cette position s'élevait encore à 430.000 EUR. Cette évolution est d'autant plus regrettable que la promotion économique du Grand-Duché de Luxembourg revêt une importance toute particulière.

Le Ministère des Classes Moyennes et du Tourisme accordera, au total, des subventions d'exploitation de 3,0 millions EUR, soit une stagnation par rapport au budget voté de 2010, voire une baisse tangible en comparaison avec le compte 2009 (-8,0%). L'exposé des motifs

¹⁰⁸ Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, sous : <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/etat-nation-2010-fr/index.html>.

¹⁰⁹ Constitution, article 104.

s'empresse à rappeler que le secteur des PME représente plus de 40% de l'emploi intérieur et qu'il compte quelque 17.000 entreprises artisanales.

Les subventions d'exploitation représentent 19% du total des dépenses courantes de ce ministère, l'intégralité étant dépensée par son département des « Classes Moyennes ». L'emploi de ces fonds est très concentré dans la mesure où 2,8 millions EUR concernent un seul article budgétaire, à savoir l'article 06.0.31.030 relatif aux crédits proposés pour les bonifications d'intérêt prévus par la loi-cadre ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du secteur des classes moyennes.

A côté de ce poste, le ministère en question accorde d'autres subventions d'un montant bien inférieur. Il s'agit notamment de subsides destinés à favoriser la prospection des marchés et la vente des produits de l'artisanat luxembourgeois, l'organisation de congrès sur le plan national, la participation à des réunions professionnelles à l'étranger, la participation à des séminaires et cours de formation à l'étranger pour une enveloppe globale de 90.000 EUR, soit une chute de 50% par rapport au compte 2009 et une stabilisation par rapport au budget voté 2010 (article 06.0.31.050).

Les contributions destinées à favoriser la participation à des foires et manifestations professionnelles (article 06.0.31.051) se distinguent par leur continuité : 50.000 EUR par an, crédits inchangés depuis 2008. Il s'agit d'une mesure de soutien utile en faveur des entreprises du commerce de gros, leur permettant notamment de multiplier des participations à 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 étrangers.

Le Ministère des Classes Moyennes soutient également le MLQ (« Mouvement luxembourgeois pour la qualité ») avec, tout comme en 2007, 2008 et 2009, une contribution de 3.555 EUR au titre de l'exercice 2011 (article 06.1.31.052).

Suite à la réorganisation des compétences des départements ministériels, le crédit de l'ancien article 21.0.31.053 du Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises (CNSAE) est désormais inscrit dans la section budgétaire 00.4. Ministère d'État – Gouvernement. L'article 00.4.12.365 en question sera doté de 200.000 EUR en 2011, soit une stagnation par rapport à 2010.

3.1.2.5. Code comptable 32 : transferts de revenus autres que les subventions d'exploitation aux entreprises

Les **transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises (code 32)** s'élèveront à 203,6 millions EUR au projet de budget 2011, contre 207,5 millions EUR au budget voté 2010 (-1,9%) et 194,9 millions EUR au compte provisoire 2009 (+4,5%).

Le Ministère du Développement Durable et des Infrastructures accordera quelque 170,1 millions EUR des transferts groupés sous le code 32, soit presque 85% de l'ensemble des crédits alloués. Parmi ce montant figure, à l'article 20.7.32.001, un transfert unique de 152,2 millions EUR (représentant, ainsi, quelque 75% de l'ensemble des crédits de la classe 32 dans une perspective interministérielle). L'intitulé exact de cet article est le suivant : « *Compensation des charges de la S.N. des C.F.L. résultant de la normalisation des comptes en ce qui concerne les pensions du personnel. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)* ». Ce crédit a augmenté de 5,3 millions EUR depuis 2009, soit une progression relative d'environ 3,6% en deux ans. Ainsi, il est à souligner que de loin la partie la plus importante des transferts de revenus autres que les subventions d'exploitations aux entreprises concerne, en effet, les entreprises publiques.

Un autre transfert clé constitue l'article 21.3.32.001, relatif au « remboursement à la société de l'aéroport de certains frais d'exploitation » : 16,3 millions EUR (-1,5 millions EUR par rapport au budget voté 2010).

En dernier lieu, une évolution importante est à noter au titre des « traitements, indemnités et salaires des agents de la S.N. des C.F.L. détachés à l'Administration des Chemins de Fer » ; 1,6 millions EUR en 2011 par rapport à 1,4 millions en 2010 (+13,1%) respectivement 0,2 millions EUR en 2009 (+765,3% entre 2009 et 2011).

Le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur prévoit également des crédits sous le code 32, d'un montant de 2,66 millions EUR en 2011, contre 3,09 millions EUR en 2010 (-13,8%) et 3,28 millions EUR au compte provisoire 2009 (-19,1%). Il s'agit de transferts de revenus destinés à des organismes ou mesures pouvant directement ou indirectement bénéficier aux entreprises :

- un crédit repris à l'article 05.0.32.010, intitulé « *participation aux frais de fonctionnement du GIE « Security made in Lëtzebuerg smiLe »* pour un montant de 1,056 millions EUR (stable par rapport à 2010). Ce GIE a notamment pour cible les lycées et écoles, le secteur conventionné du Ministère de la Famille et de l'Intégration ainsi que les communes et administrations. Cette initiative résulte probablement de la mention, au niveau du programme gouvernemental, selon laquelle le Gouvernement « ... *soutient les initiatives favorisant une éducation critique de l'utilisation des médias* »¹¹⁰. Citons, à cet égard, des initiatives telles que CASES (« *Cyberworld Awareness Security Enhancement Structure* »), LuSI (« *Luxembourg Safer Internet* ») ainsi que le volet « grand public » de la Commission nationale pour la Protection des Données (CNPD), organismes qui se doivent de collaborer de manière efficace et efficiente afin de répondre à l'objectif important que constitue la sécurité des réseaux informatiques. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce déplore que ce GIE ne soit actif que dans le secteur public et assimilé et que les entreprises, voire la société civile au sens large, ne pourront, *a priori*, pas faire appel à ses prestations ;
- mesures et interventions destinées à favoriser les activités d'innovation et de recherche appliquée (article 05.0.32.011) : 154.000 EUR en 2011 contre 150.000 EUR au budget 2010 et 2.320.426 EUR au compte provisoire 2009 (-93,3%);
- promotion des initiatives en matière de « responsabilité sociale des entreprises » (article 05.0.32.012) : 45.000 EUR (en baisse de 5.000 EUR par rapport à 2010) ;
- participation aux frais de fonctionnement d'un Centre de Veille Technologique (article 05.0.32.013) : 171.000 EUR (réduction des crédits à concurrence de 19.000 EUR par rapport au compte provisoire 2009 ainsi qu'en relation avec le budget voté 2010) ;
- dépenses en faveur de l'assistance technique sur la directive REACH pour entreprises (article 05.0.32.015) : 142.655 EUR, soit une hausse d'environ un tiers par rapport au budget 2010;
- soutien d'actions d'éveil et de sensibilisation en matière d'esprit d'entreprise, organisation de conférences, séminaires et concours (article 05.0.32.016) : 250.000 EUR (baisse de 25.000 EUR par rapport aux deux années antérieures);
- 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 05.0.32.019) : 200.000 EUR, contre 250.000 EUR au budget 2010 (-25,0%) et 85.141 EUR au compte provisoire 2009 (+134,9%).
- La participation aux frais de fonctionnement du nouveau GIE « Agence pour la normalisation et l'économie de la connaissance » s'élèvera à 583.000 EUR en 2011 (article 05.8.32.013). Ce GIE, dont l'acte de constitution a été signé le 4 octobre 2010, a pour objet la promotion, la sensibilisation, la formation et le suivi dans le domaine de la normalisation, ainsi que la

¹¹⁰ Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre, p. 69.

recherche appliquée dans le but de soutenir la compétitivité des entreprises au Grand-Duché de Luxembourg. La Chambre de Commerce est représentée, à côté de l'ILNAS (Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services), du STATEC et de la Chambre des Métiers, au Conseil de gérance dudit GIE. Elle veillera tout particulièrement à ce que la stratégie de normalisation développée à travers le GIE prenne dûment en compte les besoins spécifiques des acteurs économiques concernés, notamment dans les secteurs et niches de compétences stratégiques à développer au Grand-Duché (NTIC, énergie et écotechnologies, biotechnologies et technologies de la santé, équipementiers automobiles, etc.). Ainsi, elle entend valoriser sa participation à la gestion du GIE afin de contribuer à définir et à déployer, au Grand-Duché de Luxembourg, une stratégie de normalisation décentralisée, sectorielle, réactive et strictement adaptée aux besoins et exigences économiques.

En ce qui concerne le Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle, la Chambre de Commerce constate une baisse de 10% en 2011 (crédit proposé de 20 millions EUR) par rapport à 2010 (crédit voté de 22 millions EUR), au titre de la participation aux coûts de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aide directe aux entreprises (article 11.3.32.010). En 2009, les dépenses relatives à cet article budgétaire s'élevaient à 28,0 millions EUR. Les crédits en question, bien qu'apparemment en baisse continue, ne sont toutefois pas limitatifs.

Enfin, toujours sous le code 32, il y lieu de noter une baisse, à concurrence de 200.000 EUR (budget 2011), des dotations au titre de l'article 03.2.32.010 du Ministère 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. Ces crédits atteindront dès lors 450.000 EUR en 2011, en baisse de 30,8% par rapport à 2010. La Chambre de Commerce relève une inadéquation entre cette tendance baissière et le passage suivant de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi budgétaire qui juge fondamental « [...] *la mise en œuvre du Plan d'action national en matière de sciences et technologies spatiales, dont l'objectif sera notamment de consolider et mettre en valeur les compétences existantes au Grand-Duché dans le domaine des médias et des services de communication électronique, de contribuer à renforcer la position compétitive des entreprises et des organisations de recherche publique dans le secteur spatial et de renforcer l'intégration des acteurs luxembourgeois du secteur spatial dans les réseaux internationaux* » (page 52*).

3.1.2.6. Code comptable 33 : transferts de revenus aux administrations privées

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 actifs dans les domaines économique ou social, atteindra une enveloppe globale de 328,013 millions EUR au titre du projet de budget 2011, ce qui constitue une hausse de 1,8% par rapport au budget voté 2010 (322,303 millions EUR), et de 13,30% par rapport au compte provisoire 2009 (289,518 millions EUR).

Le tableau 14 ci-après reprend, par ordre décroissant en termes de crédits budgétaires alloués en 2011, les 15 articles les plus importants de cette catégorie de transferts de revenus. Ces 15 positions, parmi environ 150 au total, constituent les deux tiers du volume total de 328,013 millions EUR. Il apparaît par ailleurs que les transferts significatifs au titre du code 33 ne sont pas à rechercher au niveau des ministères proches des principaux domaines d'activité de la Chambre de Commerce (Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, Ministère des Classes Moyennes et du Tourisme).

Tableau 14 : Les quinze principales dépenses au titre de «transferts de revenus aux administration privées »
En EUR.

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	Montant 2010	Montant 2011	Variation
33	12.1.33.031	Famille et intégration	Services conventionnés pour personnes handicapées, participation de l'Etat	Oui	40 136 950	42 089 978	4,9%
33	12.1.33.004	Famille et intégration	Foyer de jour conventionnés pour jeunes, participation de l'Etat	Non	26 256 637	27 090 989	3,2%
33	13.0.33.005	Famille et intégration	Mesure d'aide à l'enfance et à la famille par des forfaits mensuels, journaliers et horaires, participation de l'Etat	Non	6 500 000	24 482 009	276,6%
33	13.0.33.000	Famille et intégration	Centre d'accueil conventionnés pour jeunes, participation aux frais de fonctionnement	Oui	25 294 969	11 897 529	-53,0%
33	12.1.33.028	Famille et intégration	Services conventionnés conc. le fonctionnement de maisons relais pour enfants, participation de l'Etat	Non	11 678 325	11 764 087	0,7%
33	16.5.33.001	Travail et emploi	Ateliers protégés, participation aux frais de fonctionnement	Non	11 813 826	11 758 000	-0,5%
33	14.0.33.017	Santé	Santé mentale: services extra-hospitaliers de santé mentale, participation aux frais	Non	10 681 549	10 982 717	2,8%
33	12.1.33.000	Famille et intégration	Centres de consultation et d'informations familiales prévues par la loi du 15.11.1978, participation de l'Etat	Oui	10 563 628	10 551 940	-0,1%
33	03.2.33.000	Ens. sup & rech.	Fondation "Integrated Biobank of Luxembourg", chargée de la gestion de la "Biobanque Luxembourg"	Non	16 000 000	10 000 000	-37,5%
33	12.0.33.002	Famille et intégration	Associations conventionnées - participation de l'Etat résultant de décomptes se rapportant à des exercices antérieurs	Oui	15 185 000	10 000 000	-34,1%
33	22.0.33.000	Egalité chances	Centre d'accueil conventionnés pour femmes, participation aux frais de fonctionnement	Oui	8 781 389	9 335 850	6,3%
33	12.1.33.006	Famille et intégration	Services conventionnés pour adultes, participation de l'Etat	Oui	7 919 674	8 347 870	5,4%
33	14.0.33.015	Santé	Maladies de la dépendance - participation aux frais de services oeuvrant dans le domaine des toxicomanies	Oui	7 795 308	8 156 259	4,6%
33	12.3.33.012	Famille et intégration	Entretien/encadrement de demandeurs de protection internationale	Non	8 270 000	7 900 000	-4,5%
33	13.0.33.001	Famille et intégration	Services de placement familial conventionnés, participation de l'Etat	Oui	6 554 340	7 737 818	18,1%
					213 431 595	212 095 046	-0,6%

Le Ministère de la Famille et de l'Intégration allouera des crédits budgétaires à hauteur de 208,913 millions EUR en 2011, soit quelque 64% des transferts totaux de la classe 33. La Chambre de Commerce fait remarquer les taux de variation très importants de ces crédits : +4,8% par rapport à 2010 et +21,5% en comparaison avec l'année 2009. Si de nombreuses augmentations ne peuvent être remises en question par la Chambre de Commerce (p.ex. les services conventionnés pour personnes handicapées, la participation de l'Etat dans les foyers, centre d'accueil et maison relais pour jeunes, etc), elle demande néanmoins aux autorités de veiller à ce que, dans les années à venir, le taux de variation interannuelle soit mieux maîtrisé. D'une manière générale, il convient de souligner que, malgré l'économie de 74 millions EUR au niveau des allocations familiales (nouvelle condition générale d'âge d'octroi, portée à 18 ans), le budget total de ce Ministère continue d'augmenter rapidement en accusant un taux de progression de 5,5% par rapport à 2010 (+89 millions EUR), soit une évolution significativement plus importante que la progression attendue de l'inflation ou encore la progression générale des dépenses de l'Administration centrale (+3,6%).

Le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur se caractérise par des transferts de revenus aux administrations privées en progression de 30,3% entre 2010 et 2011 (5,760 millions EUR contre 4,421 millions EUR). Au sein de ce ministère, les postes de dépenses les plus importants sont :

- L'article 05.0.33.000 (Participation financière de l'Etat aux frais de fonctionnement de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs) dont la dotation s'élèvera à 856.500 EUR en 2011 comme en 2010 (842.000 EUR au compte provisoire 2009).
- L'article 05.0.33.001 (Participation financière de l'Etat aux frais de fonctionnement du Centre Européen des Consommateurs) avec un crédit s'élevant à 192.000 EUR en 2011 comme en 2010. Le compte 2009 fait apparaître une dépense à concurrence de 181.391 EUR à cet égard.
- L'article 05.0.33.003 (Participation financière aux frais de fonctionnement du GIE « my Energy ») dont la dotation est constante par rapport à 2010 à 650.000 EUR.
- L'article 05.0.33.004, doté de 4,011 millions EUR en 2011, concerne le soutien aux producteurs de biogaz en tant que rémunération du biogaz injecté dans le réseau de gaz naturel. La dotation s'inscrit sensiblement à la hausse par rapport au budget 2010 (2,574 millions EUR). Les actions en matière de soutien aux producteurs de biogaz revêtent une importance certaine dans le cadre des engagements du Luxembourg à travers le plan d'action national en matière d'énergies renouvelables, qui prévoit notamment de porter la part d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie à 11% d'ici 2020. La Chambre de Commerce renvoie à son avis de 2009 concernant le projet de règlement grand-ducal (entretemps amendé) relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz¹¹¹.

¹¹¹ <http://www.cc.lu/index.php?type=art&id=1683>.

- L'article 05.5.33.001 (Mesures et interventions destinées à faciliter l'expansion commerciale à l'étranger : subsides à des organismes luxembourgeois et étrangers), lequel voit ses moyens d'action chuter de moitié par rapport à 2010 (budget voté) et en relation avec le compte provisoire 2009 pour s'établir à 90.000 EUR (contre 180.000 EUR en 2009 et 183.500 en 2010).

Le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement quant à lui accordera en 2011 des transferts de revenus aux administrations privées à hauteur de 5,469 millions EUR, soit une baisse matérielle de 8,31% par rapport au budget voté 2010 (5,965 millions EUR). Il s'agira néanmoins d'une hausse de l'ordre de 3,93%, peu ou prou égale à la progression de l'IPCN sur cette même période, par rapport au compte provisoire de l'année 2009 (5,263 millions EUR).

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

- Concernant le département des « Classes Moyennes », l'article 06.0.33.000 (promotion du Luxembourg comme pôle de commerce de la Grande Région) prévoit des crédits s'élevant à 1,25 million EUR en 2011, contre 1,50 millions EUR en 2010 (-16,67%) ainsi qu'au titre du compte 2009. Il est à noter, par ailleurs, que les crédits en question dépassaient le cap des deux millions encore en 2008. Eu égard à cette baisse structurelle des crédits alloués à cette initiative importante, la Chambre de Commerce jugerait utile de disposer d'une analyse détaillée quant à l'effet négatif possible de la réduction des crédits au fil des années.
- En ce qui concerne le département « Tourisme », eu égard à la grande stabilité des crédits proposés en 2011 par rapport à 2010, il n'y a pas lieu, dans le cadre du présent avis, de les commenter davantage. La Chambre de Commerce renvoie donc à son avis budgétaire 2010 pour une analyse plus approfondie en la matière.

Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche continue de participer financièrement aux frais de la Fondation « *Integrated Biobank of Luxembourg* », et ce à concurrence de 10 millions EUR en 2011 (contre 16 millions EUR en 2010 ; article 03.2.33.000). À travers la biobanque intégrée inaugurée début 2010, c'est un secteur d'avenir et prometteur pour l'économie nationale, autour de la recherche et des technologies de santé, qui s'ouvre au Grand-Duché de Luxembourg. La Chambre de Commerce a suivi et soutenu la création de la biobanque intégrée dès la genèse de ce projet. Elle invite d'ailleurs les autorités politiques à poursuivre les efforts visant à accélérer les initiatives concernant les nouvelles activités notamment dans le domaine de la recherche biomédicale et des technologies de la santé.

Les autres transferts de revenus aux administrations privées effectuées par le ministère en question se caractérisent par une grande stabilité et, par conséquent, n'appellent pas à des commentaires spécifiques de la part de la Chambre de Commerce.

3.1.2.7. Code comptable 41 : transferts à l'Administration centrale

Les **transferts de revenus à l'Administration centrale (code 41)**, c'est-à-dire les transferts de l'Etat central au sens de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat aux entités décentralisées faisant partie de l'ensemble plus vaste de l'Administration centrale¹¹², progresseront de l'ordre de 0,9% en 2011 par rapport au budget voté 2010 pour atteindre 351,340

¹¹² Outre les ministères, administrations et services de l'Etat renseignés dans le budget de l'Etat central, l'Administration centrale comprend également les recettes et dépenses des fonds spéciaux de l'Etat, de même que celles des « organismes qui sont contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat », soit les établissements publics et les fondations, les Institutions de l'Etat ainsi que les services de l'Etat à gestion séparée.

millions EUR. Cette progression modérée fait suite à une évolution bien plus dynamique entre 2009 et 2010, période au cours de laquelle lesdits transferts ont augmenté de l'ordre de 52,377 millions EUR ou 17,7% en termes relatifs.

Le tableau suivant présente les 15 dépenses les plus significatives (sur un total d'environ 90 crédits individuels) au titre des transferts de revenus à l'Administration centrale. Ces crédits représentent quelque 79,0% (275,591 millions EUR) du total de la rubrique concernée.

Tableau 15 : Les quinze principales dépenses au titre de «transferts de revenus à l'Administration centrale »

En EUR.

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	Montant 2010	Montant 2011	Variation
41	03.1.41.010	Ens. sup. & rech.	Université du Luxembourg - contribution financière de l'Etat	Non	72 000 000	87 600 000	21,7%
41	03.2.41.013	Ens. sup. & rech.	Dotation au Fonds National de la Recherche	Non	40 300 000	35 240 000	-12,6%
41	03.2.41.019	Ens. sup. & rech.	CRP Henri Tudor, contribution financière	Oui	20 400 000	20 400 000	0,0%
41	03.2.41.020	Ens. sup. & rech.	CRP Santé, contribution financière	Oui	19 100 000	19 100 000	0,0%
41	03.1.41.011	Ens. sup. & rech.	Université du Luxembourg - contr. fin. de l'Etat au plan d'action "Technologies de la santé"	Non	19 106 321	18 423 306	-3,6%
41	11.1.41.050 à 079	MENFP	Dotations au fonctionnement des divers établissements de l'enseignement sec. et sec. tech.	Oui	23 298 314	16 877 500	-27,6%
41	21.1.41.050	Développ. durable	Administration de la Navigation Aérienne, dotation aux frais de fonctionnement	Non	15 662 427	13 500 000	-13,8%
41	03.2.41.018	Ens. sup. & rech.	CRP Gabriel Lippmann, contribution financière	Oui	13 200 000	13 200 000	0,0%
41	02.0.41.014	Culture	OPL - participation aux frais de fonctionnement de la fondation Henri Pensis	Oui	11 500 000	11 500 000	0,0%
41	03.2.41.015	Ens. sup. & rech.	CEPS - participation de l'Etat au programme de R&D	Non	9 100 000	9 100 000	0,0%
41	02.0.41.012	Culture	Salle de concerts GD Joséphine Charlotte: dotation	Non	7 900 000	7 480 000	-5,3%
41	00.8.41.012	Ministère d'Etat	Fonds national de soutien à la production audiovisuelle: dotation	Non	6 500 000	6 480 000	-0,3%
41	02.0.41.016	Culture	MUDAM - participation aux frais de fonctionnement	Non	6 584 550	6 333 567	-3,8%
41	11.6.41.010	MENFP	Centre National Sportif et Culturel, participation de l'Etat	Non	6 800 000	6 200 000	-8,8%
41	10.0.41.052	MENFP	Services de l'Etat à gestion séparée: frais d'exploitation et d'entretien de bâtiments	Non	100	6 157 543	> 100%
					271 451 712	277 591 916	2,3%

Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche gère environ 61% des crédits accordés sous le code comptable 41, soit 213,577 millions EUR, en augmentation de 5,5% par rapport au budget voté pour 2010 (202,356 millions EUR) et même de 31% en comparaison avec le compte provisoire 2009 (162,913 millions EUR).

La dotation allouée par l'Etat à l'Université du Luxembourg (03.1.41.010) s'établira en 2011 à 87,6 millions EUR, en progression de 21,67% par rapport au montant qui lui a été alloué en 2010 ainsi qu'en 2009. La participation financière renforcée de l'Etat dans l'intérêt de l'établissement public « Université du Luxembourg » s'inscrit dans le cadre du « contrat d'établissement pluriannuel 2010 - 2013 » conclu entre l'Etat et l'Université du Luxembourg en date du 28 janvier 2010. De manière générale, la Chambre de Commerce se félicite de l'évolution positive des crédits alloués à l'Université. En effet, la contribution ne s'élevait qu'à 31,238 millions EUR en 2005, à 44,054 millions en 2006, à 48,5 millions EUR en 2007 et à 79,963 millions EUR en 2008.

La Chambre de Commerce considère l'Université comme étant une des pièces maîtresses visant à accélérer le potentiel de croissance endogène de l'économie luxembourgeoise, ainsi que pour poser les jalons nécessaires quant à sa diversification au sein de nouvelles niches de compétences (écotechnologies, technologies de la santé, NTIC, etc.). Il importe, en particulier, de renforcer la capacité de résistance de l'appareil de production national face à des chocs économiques extérieurs en mettant un nouvel accent sur le potentiel de croissance indigène, basé sur les activités de recherche et d'innovation initiées au Luxembourg. En matière d'enseignement supérieur, il importe toutefois de renforcer encore davantage la coopération entre l'Université du Luxembourg et les acteurs de l'économie, et ce afin de mieux pouvoir répondre aux besoins de ces derniers.

La Chambre de Commerce salue par ailleurs la consolidation de l'enveloppe spécialement dédiée à la mise en œuvre, par l'Université du Luxembourg, du plan d'action « Technologies de la santé » (article 03.1.41.011). Le montant en question s'élèvera à 18,423 millions EUR en 2011 (19,106 millions EUR en 2010).

Parmi les autres transferts de revenus à l'Administration centrale opérés par le ministère en question, les évolutions suivantes sont à noter :

- La dotation au Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (article 03.2.41.014), restera constante en 2011 par rapport à 2010 à 3,767 millions EUR, tout comme la dotation en faveur du Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques (CEPS) (article 03.2.41.015) (9,1 millions EUR). Aux yeux de la Chambre de Commerce, il est tout à fait compréhensible qu'en temps de déficits budgétaires structurels, de tels crédits soient gelés. Il est à rappeler à cet égard que les crédits en question avaient connu une progression soutenue entre 2009 et 2010 (+4,5%).
- En ce qui concerne la contribution financière aux trois Centres de Recherche Publique (CRP), l'évolution sera la suivante (en millions EUR, respectivement en points de pourcentage) :

	2009 Compte	2010 Budget voté	2011 Projet de budget	Var. 2011 / 2010	Var 2011 / 2009
CRP Gabriel Lippmann (03.2.41.018)	11,30	13,20	13,20	0%	+16,81%
CRP Henri Tudor (03.2.41.019)	18,90	20,40	20,40	0%	+7,94%
CRP Santé (03.241.020)	16,20	19,10	19,10	0%	+17,90%
CRP Santé – Plan « Tech. de la santé » 03.2.41.021	-	5,35	2,00	-62,62%	-

Il apparaît que la contribution financière aux trois CRP a fait l'objet d'un gel au titre du projet de budget 2011 et que l'enveloppe réservée spécifiquement au Plan d'action « Technologies de la santé » est en repli par rapport à 2010.

Le projet de budget fait par ailleurs apparaître un nouveau crédit non-limitatif, à hauteur de 4,70 millions EUR, au titre de « *contributions financières à divers établissements dans l'intérêt de la mise en œuvre de missions déterminées ayant fait l'objet d'une convention dans le cadre du deuxième contrat de performance avec l'Etat* » (article 03.2.41.022).

La Chambre de Commerce constate, de manière générale, que l'ensemble des moyens budgétaires alloués au titre de la section budgétaire n°03.2 « Recherche et innovation », à savoir 135,916 millions EUR (dont 107,507 millions EUR, ou bien 79,09% concernent des transferts de revenus au titre du code comptable n°41 commentés dans ce paragraphe), sont en baisse de l'ordre de 10,6 millions EUR ou 7,2% par rapport au budget voté 2010. Comparé au compte 2009, les crédits en question sont toutefois en légère hausse. Il apparaît notamment que l'enveloppe financière en faveur du Fonds National de la Recherche (FNR) (03.2.41.013) sera en baisse de l'ordre de 5,06 millions EUR ou 12,56%. La Chambre de Commerce regrette que l'exposé des motifs accompagnant le projet de budget 2011 reste muet par rapport à cette réduction importante de crédits accordés au FNR.

La Chambre de Commerce souhaite en outre 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 ne constitue aucune garantie quant aux 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* »).

Le deuxième ministère accordant le plus de « transferts de revenus à l'Administration centrale » constitue le Ministère de la Culture (50,10 millions EUR en 2011, soit un léger repli de 3,34% par rapport au budget 2010, voire une relative stagnation en relation avec le compte 2009 (49,43 millions EUR). La Chambre de Commerce ne souhaite pas davantage commenter les crédits en question qui restent, en grande partie, stables par rapport à l'exercice antérieur.

Dans le chef du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, la première dépense la plus importante au titre du code comptable 41 constitue le montant de 0,5 millions EUR (inchangée par rapport à 2010 et à 2009), accordée au titre de « Participation financière de l'Etat dans l'intérêt des projets de recherche, de développement et d'innovation réalisés par l'Observatoire de la compétitivité en collaboration avec le STATEC et divers organismes de recherche. » (article 05.0.41.010).

Depuis la création de l'Observatoire de la Compétitivité (ODC) en 2003, la Chambre de Commerce a toujours suivi avec intérêt les travaux, études et conférences menés ou organisés par cet organisme. Toutefois, la Chambre de Commerce regrette profondément le manque de réactivité voire le manque d'impact desdits travaux dans l'opinion publique et surtout dans l'opinion politique. En effet, l'ODC rend compte, notamment à travers son « Bilan de compétitivité » annuel et son « Tableau de bord compétitivité (TBCO) », depuis plusieurs années, de la dégradation inquiétante de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Or, force est de constater que ces constats désormais dûment documentés n'alimentent que peu voire pas du tout les priorités politiques. Outre les crédits prévus à l'article 05.0.41.010 susmentionné, l'ODC sera doté, en 2011, de 150.000 EUR au titre de frais d'experts et d'études (article 05.0.12.121) et de 30.300 EUR au titre de frais de fonctionnement (article 05.0.12.305).

La Chambre de Commerce regrette que ce niveau de dépenses - hors frais de personnel qui n'apparaissent pas de manière isolée - soit en déphasage par rapport aux actions concrètes mises en œuvre suite aux travaux menés par l'ODC.

Dans le contexte des « Observatoires », une dépense totalement injustifiée et pour le moins contreproductive est celle relative à la mise en place d'un « Observatoire des prix et marges », libellée « *Cellule d'analyse des prix à la consommation, des coûts et des marges* » dans le projet de budget 2011 (100.000 EUR). Cette initiative fait suite à l'« accord bipartite » entre le Gouvernement et certains représentants syndicaux du 29 septembre 2010¹¹³. La Chambre de Commerce rappelle à cet égard que de nombreuses initiatives, et notamment la charte « Fair price » ayant découlé du Plan d'action contre une inflation excessive, et maints crédits budgétaires existent qui visent à soutenir des organisations suivant de près ou de loin l'évolution des prix à la consommation. Le Conseil de la consommation où sont représentés le Gouvernement, le monde économique (Chambre de Commerce, Confédération luxembourgeoise du commerce, Fédération des artisans, etc.) et l'Union des consommateurs a été chargé de surveiller cette charte, une coopération constructive qui fonctionne bien en pratique.

¹¹³ Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg : « Le gouvernement et les représentants syndicaux parviennent à un accord sur l'indexation des salaires », 29 septembre 2010.

De manière générale, il est rappelé d'une part, qu'à l'évidence, la fixation des prix est libre au Grand-Duché de Luxembourg (sauf exceptions, notamment pour les médicaments et les produits pétroliers) et que, d'autre part, les entreprises luxembourgeoises doivent, de toute manière, mettre en œuvre des efforts substantiels afin de disposer de prix compétitifs au sein de la Grande Région, un véritable casse-tête en soi, le Luxembourg étant le seul pays connaissant un système d'indexation automatique et intégral des salaires. Les initiatives volontaires et les coopérations existantes seraient complètement caduques, voire bafouées à partir du moment où le denier public serait employé afin d'« observer » la politique tarifaire des entreprises luxembourgeoises. D'ailleurs, un tel suivi existe déjà : le STATEC calcule, sur une base mensuelle, un indice des prix à la consommation national, basé sur les habitudes de consommation des résidents luxembourgeois.

L'ancien Office des prix a été supprimé sous la pression de la Commission européenne en relation avec la législation sur la concurrence. Ainsi, toute entreprise doit être libre de fixer ses prix et ses marges en assumant l'ensemble des risques sous-jacents à sa politique tarifaire. Il ne peut y avoir aucun dirigisme étatique en la matière. De même, la Chambre de Commerce se pose la question sur les secteurs qui pourraient, *in fine*, faire l'objet d'une telle « observation » des prix et marges pratiqués. L'Observatoire allait-il également surveiller les prix et marges dans des secteurs dits de *price-takers*, c'est-à-dire les secteurs compétitifs qui s'approvisionnent en matières premières sur les marchés internationaux et qui écoulent la quasi-intégralité de leur production sur des marchés internationaux hautement concurrentiels (industrie) ? L'Observatoire aurait-il des prérogatives dans le contexte de la surveillance des « prix » des services financiers ou des services aux entreprises ou bien se cantonnerait-il au secteur du commerce de détail ? Au final, la Chambre de Commerce s'oppose à la création de cet Observatoire et propose donc une affectation plus judicieuse des crédits prévus à cet effet.

En ce qui concerne la dotation de 100.000 EUR (face à 178.000 EUR en 2010 et 175.000 EUR en 2009) au titre de participation dans l'intérêt du fonctionnement du Commissariat aux Affaires Maritimes (CAM), la Chambre de Commerce relève une certaine incohérence entre les explications fournies à l'exposé des motifs, qui prévoit notamment un « *élargissement de la portée des missions effectuées au profit du CAM* » (page 55*), d'une part, et la baisse importante (-43,8%) opérée au niveau de ladite dotation, d'autre part.

Sous la section « Classes Moyennes » du Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, la Chambre de Commerce accueille favorablement le maintien à un niveau élevé de la participation de l'Etat aux frais du service de promotion des Chambres professionnelles, notamment dans l'intérêt d'actions au profit des entreprises du secteur des classes moyennes (cf. article 06.0.41.000) : 4,233 millions EUR au total, dont 936.021 EUR au profit de la Chambre de Commerce.

En ce qui concerne la quote-part de ces crédits alloués à la Chambre de Commerce, ces derniers se sont élevés à 600.000 EUR en 2004, à 675.000 EUR en 2005 (+12,5%), à 750.000 EUR en 2006 (+11,1%), à 800.000 EUR en 2007 (+6,66%), à 865.000 EUR en 2008 (+8,12%), à 925.000 EUR en 2009 (+6,94%), pour atteindre un niveau maximum de 940.725 EUR en 2010 (+1,70%) pour ensuite baisser légèrement en 2011 pour atteindre la somme de 936.021 EUR (-0,5%). Cette progression continue des dotations de l'Etat, quoiqu'en baisse de régime au vu de l'essoufflement des taux de progression interannuels, 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 ces 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 44,92 millions EUR en 2010 à 43,50 millions en 2011 (-3,2%). Lesdits transferts s'inscrivent néanmoins à la hausse à partir du moment où ils sont confrontés au dernier compte disponible (2009) : +2,87 millions EUR ou +7,1%.

Cette hausse sur deux ans s'explique notamment par un nouvel article budgétaire (11.3.41.050), intitulé « dotation dans l'intérêt du fonctionnement du Service de la formation professionnelle », crédité pour la première fois en 2010 à concurrence de 4,106 millions EUR. En 2011, ce même article ne sera doté que de 3,626 millions EUR. Le « service de la formation professionnelle » n'est pas neuf en soi mais constitue, depuis peu, un service dit « à gestion séparée de l'Etat », alors qu'il constituait auparavant une section du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle.

Sinon, le budget des transferts courants à l'Administration centrale du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle reste largement dominé par les dotations aux différents lycées secondaires et secondaires techniques du pays qui, en tant que services de l'Etat à gestion séparée, ne font pas directement partie de l'Etat central, mais de l'ensemble plus vaste que constitue l'Administration centrale. L'on note une baisse de l'ordre de 6,4 millions EUR au niveau de la somme de ces transferts (voir tableau 15 ci-dessus), soit -27,6%. Or, cette baisse est à relativiser dans la mesure où l'article 10.0.41.052, relatif aux frais de consommation d'eau, de gaz, d'électricité et de chauffage des services de l'Etat à gestion séparée sera doté, en 2011, d'un montant global de 6,157 millions EUR. En 2009 ainsi qu'en 2010, aucune dépense n'a transité via cet article budgétaire et les frais de consommation en question ont probablement été intégrés directement dans les enveloppes financières transférées auxdits services à gestion séparée.

3.1.2.8. Code comptable 42 : transferts à la sécurité sociale

Tableau 16 : Les quinze principales dépenses au titre de «transferts de revenus aux Administrations de sécurité sociale»

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	Montant 2010	Montant 2011	Δ
42	18.0.42.000	Sécurité sociale	Assurance pension: participation de l'Etat dans le financement - cotisations	Non	1 140 239 605	1 204 885 413	5,7%
42	17.5.42.003	Sécurité sociale	Assurance maladie: particip. de l'Etat au financement: cotisations pour prestations en nature	Non	629 285 077	669 358 424	6,4%
42	12.5.42.000	Famille et intégration	Financement des allocation familiales: contribution de l'Etat	Non	257 491 611	266 322 000	3,4%
42	12.5.42.009	Famille et intégration	Boni pour enfants (prise en charge)	Non	229 000 000	208 140 092	-9,1%
42	12.5.42.007	Famille et intégration	Allocations familiales: participation de l'Etat (art. 22 de loi du 19 juin 1985): CNPF	Non	223 838 000	199 463 501	-10,9%
42	12.5.42.006	Famille et intégration	Allocations familiales: versement de l'Etat (art. 12 loi du 17.6.1994): maintien dans l'emploi	Non	198 335 101	199 154 000	0,4%
42	17.4.42.007	Sécurité sociale	Assurance dépendance: particip. de l'Etat	Non	140 000 000	140 000 000	0,0%
42	17.5.42.000	Sécurité sociale	Maternité: participation aux frais des prestations en espèces	Non	105 000 000	122 259 544	16,4%
42	12.4.42.010	Famille et intégration	Forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés	Non	73 012 000	72 192 000	-1,1%
42	12.5.42.005	Famille et intégration	Allocation d'éducation (prise en charge)	Non	71 854 000	71 391 000	-0,6%
42	12.5.42.008	Famille et intégration	Indemnités pour le congé parental (prise en charge)	Non	50 000 000	62 336 000	24,7%
42	17.5.42.001	Sécurité sociale	Maternité: participation aux prestations en nature	Non	40 433 126	43 429 170	7,4%
42	09.2.42.000	Intérieur/GR	Part dans cotisations pension, maladie, caisse prévoy. pour fonctionnaires et empl. communaux	Non	38 251 155	41 099 332	7,4%
42	12.5.42.004	Famille et intégration	Allocation de rentrée scolaire (prise en charge)	Non	41 222 000	38 237 521	-7,2%
42	17.5.42.004	Sécurité sociale	Assurance maladie: particip. de l'Etat au financement: cotisations pour prestations en espèces	Oui	25 955 242	26 293 349	1,3%
					3 263 916 917	3 364 561 346	3,1%

La Chambre de Commerce n'entend pas analyser en détail, à cet endroit, les transferts sous-jacents à ce code comptable. La partie 3.3. du présent avis budgétaire reviendra, en effet, aux recettes et dépenses des Administrations de sécurité sociale.

D'une manière générale, il convient néanmoins de rappeler que ces transferts représenteront quelque 37% de l'ensemble des dépenses courantes de l'Etat en 2011, soit 3,434 milliards EUR

(en hausse de 3,20% ou 106,41 millions EUR par rapport au budget voté 2010 et de 4,05% ou 133,62 millions EUR en relation avec le compte 2009). Cet important volume de crédits est très concentré en quelques transferts ; ainsi, les 15 crédits présentés ci-dessus représentent quelque 98,0% du total des dépenses budgétisées au titre du code comptable 42. La Chambre de Commerce rend attentif au fait que, vu l'importance de ces crédits, même une augmentation à première vue modérée, telle que 3,20%, représente un enjeu financier important : 106,41 millions EUR, soit plus que la dotation totale accordée, en 2011, à l'Université du Luxembourg (86 millions, voir ci-dessus).

Il est à noter que la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance pension augmente, à elle seule, de l'ordre de 64,6 millions EUR ou 5,7% par rapport à l'année antérieure (article 18.0.42.000). Au total, cette contribution s'élèvera à quelque 1,204 milliards EUR en 2011, soit 12,85% du total des dépenses courantes de l'Etat central. En d'autres termes, alors que le système d'assurance pension reste excédentaire dans le court terme, l'Etat dépense déjà à l'heure actuelle plus de un EUR sur huit au titre de participation à l'assurance pension. Ce ratio devrait s'alourdir considérablement à l'avenir, suite au double phénomène ayant trait, d'une part, à la sortie concomitante du marché de travail d'un nombre important de cotisants et, d'autre part, au vieillissement général de la population (voir le sous-chapitre 3.3. dédié à la sécurité sociale).

La Chambre de Commerce prend acte, par ailleurs, des progressions très importantes au titre de participation de l'Etat au financement des prestations en nature de l'assurance maladie (17.5.42.003), soit +40,0 millions EUR ou +6,4%, respectivement de sa participation aux frais des prestations de maternité en espèces (17.5.42.000), soit +17,3 millions EUR ou +16,4%.

La Chambre de Commerce se doit, en dernier lieu, de soulever la progression très dynamique des dépenses liées au dispositif de congé parental (12.5.42.008). En effet, les auteurs du projet de loi budgétaire prévoient, à cet égard, une augmentation de 24,7% en 2011, avec une prise en charge de l'Etat désormais chiffrée à 62,3 millions EUR (50 millions EUR prévues au titre du budget 2010). Cette progression renforce l'argument en vertu duquel il convient de limiter la durée de ce type de congé au minimum légal requis dans le cadre de l'Union européenne. La réduction potentielle de la durée du congé parental au Luxembourg a brièvement fait l'objet d'une discussion dans le cadre des réunions du Comité de coordination tripartite en printemps 2010 sans pour autant donner lieu à une action concrète. Il est toutefois prévu de réévaluer ledit dispositif au courant de l'année 2011 pour, le cas échéant, donner lieu à une modification du système dès 2012, démarche qui trouve le soutien de la Chambre de Commerce.

3.1.2.9. Code comptable 43 : transferts aux Administrations locales

Cette partie sera traitée au niveau du chapitre 4.4., relatif aux Administrations locales.

3.1.2.10. Code comptable 51 : transferts de capitaux aux entreprises

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, et ce à côté des transferts de capitaux aux Administrations locales. Les transferts aux entreprises sous-jacents apparaissant au projet de budget 2011 s'élèveront à 43,89 millions EUR, soit une diminution substantielle (-16,94%) par rapport au budget voté 2010 (52,84 millions EUR). Le compte provisoire 2009, quant à lui, fait même apparaître des transferts de capitaux aux entreprises à concurrence de 95,16 millions EUR, soit plus du double du montant budgétisé au titre de l'exercice 2011.

Le tableau 17 fait apparaître, par ordre décroissant, et de manière exhaustive, les 22 transferts de capitaux aux entreprises prévues au projet de budget 2011.

Tableau 17 : Les dépenses au titre de «transferts de capitaux aux entreprises »

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	Montant 2010	Montant 2011	Variation
51	45.0.51.004	Logement	Construction, acquisition, aménagement de logements locatifs, aide aux établissements publics placés sous la surveillance de l'Etat	Non	5 000 000	11 879 183	137,6%
51	42.0.51.001	Famille et intégration	Construction de maisons de soins; annuités de location-vente, frais de gestion administrative et d'entretiens contractuels connexes	Non	8 400 000	7 100 000	-15,5%
51	35.0.51.043	Economie/CE	Application législation en matière du développement économique de certaines régions du pays (subv., bonifications d'intérêt)	Non	6 750 000	6 000 000	-11,1%
51	45.0.51.041	Logement	Habitations à bon marché, participation aux frais de construction d'ensembles destinés à la vente - aux stés fondées sur base de la loi	Non	5 000 000	5 000 000	0,0%
51	44.4.51.002	Santé	Loi régissant l'aide à l'investissement hospitalier - arts 11, 1er, et 12 loi du 28.08.1998, non imputable au fonds des investiss. hosp.	Oui	4 500 000	4 500 000	0,0%
51	45.0.51.003	Logement	Construction d'ensembles de logements destinés à la vente, aide aux établissements publics placés sous la surveillance de l'Etat	Non	2 135 000	2 432 400	13,9%
51	45.0.51.042	Logement	Habitations à bon marché, participation aux frais de construction d'ensembles destinés à la loc. - aux stés fondées sur base de la loi	Non	1 826 000	1 826 000	0,0%
51	35.0.51.040	Economie/CE	Application législation en matière de PME: subv en capital, bonification d'intérêts	Non	1 500 000	1 350 000	-10,0%
51	35.0.51.041	Economie/CE	Application législation en matière de développement et de diversification économique: aménagements, mise en valeur bâtiments...	Non	1 500 000	1 350 000	-10,0%
51	35.0.51.053	Economie/CE	Reconstruction du Parc des foires et exposition du Kirchberg, participation aux dépenses d'investissement	Non	5 000 000	1 000 000	-80,0%
51	35.0.51.042	Economie/CE	Application législation en matière de protection de l'environnement, utilisation rationnelle de l'énergie, production énergie renouvel.	Non	1 000 000	900 000	-10,0%
51	35.5.51.001	Economie/CE	Expo Shanghai 2010, participation aux dépenses d'investissement	Non	500 000	250 000	-50,0%
51	45.0.51.006	Logement	Construction, acquisition, aménagement de logements locatifs par des fabriques d'église et les communautés religieuses	Non	205 600	205 000	-0,3%
51	35.0.51.052	Economie/CE	Applic. législation en matière de développ. éco.de certaines régions du pays (subv, en K à la cré. et au démar.de petites entr.)	Non	500 000	100 000	-80,0%
51	30.6.51.050	Ministère d'Etat	Secteur des technologie de l'information, participation de l'Etat	Non	100	100	0,0%
51	35.0.51.045	Economie/CE	Régime temporaire de garantie - en vue du redressement économique, loi du 29 mai 2009	Non	1 000 000	100	-100,0%
51	35.0.51.046	Economie/CE	Régime temporaire d'aide au redressement économique, loi du 29 mai 2009	Non	8 000 000	100	-100,0%
51	45.0.51.000	Logement	Réalisation de zone d'assainissement, participation aux frais exposés par les promoteurs publics ds le cadre de mesure d'accompag.	Non	100	100	0,0%
51	45.0.51.008	Logement	Infrastructures de garde et d'éducation dans le cadre de projets de constructions d'ensembles: aides aux établissements publics...	Non	100	100	0,0%
51	45.0.51.040	Logement	Construction, acquisition, aménagement de logis pour travailleurs étrangers suels par des employeurs-bailleurs	Non	100	100	0,0%
51	45.0.51.043	Logement	Construction d'ensembles de logements destinés à la vente, aide aux promoteurs privés	Non	100	100	0,0%
51	45.0.51.044	Logement	Infrastructures de garde et d'éducation dans le cadre de projets de constructions d'ensembles: aides stés hab. bon marché	Non	100	100	0,0%
51	44.4.51.500	Santé	Loi régissant l'aide à l'investissement hospitalier - (...) - restant d'exercices antérieurs	Oui	26 815	0	-100,0%
					52 844 015	43 893 383	-16,9%

Les crédits destinés aux transferts de capitaux aux entreprises et qui sont alloués par le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur accuseront un net repli, atteignant la somme de 10,95 millions EUR en 2011, par rapport à 25,75 millions EUR en 2010 (-57,47%).

Les crédits prévus à l'article 35.0.51.040 du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, concernant les subventions en capital à l'investissement, passent de 2,111 millions EUR au compte de 2008 à 1,500 millions en 2009 ainsi qu'en 2010, pour atteindre 1,350 millions EUR en 2011. Bien qu'une tendance à la baisse soit affichée, comme d'ailleurs pour la plupart des transferts de capitaux aux entreprises effectués par le ministère en question, il convient de rappeler que l'ensemble des transferts sous le code 52 du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur sont non-limitatifs.

Les crédits prévus à l'article 35.0.51.041 et qui concernent la création et l'aménagement d'infrastructures industrielles, y compris la mise en valeur de terrains et bâtiments, montrent une certaine volatilité. En effet, pour un budget voté 2008 de 3,000 millions EUR, seuls 0,676 millions apparaissent au compte provisoire de la même année au titre de dépenses réellement actées, soit une exécution à concurrence de 22,53% seulement du montant budgétisé. Pour l'année 2009, les crédits votés s'élevaient à 1 million EUR, ce qui constitue, d'un côté, une hausse de 47,93% par rapport au compte provisoire 2008, mais également une baisse de 66,67% si ramenés aux crédits initialement votés pour l'année 2008. Or, d'après le compte provisoire 2009, qui fait partie intégrante du projet de budget 2011, l'année 2009 a vu des dépenses réelles de 3,734 millions EUR, soit significativement plus que prévu. Le budget pour l'année 2011, quant à lui, s'élève à 1,350 millions EUR, soit une baisse de l'ordre de 0,150 millions EUR par rapport au budget voté 2010 (1,500 millions EUR).

Les crédits alloués à l'article 35.0.51.042 (« *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 143.382 EUR en 2008, à 106.351 EUR en 2009 (budget voté 2009 : 500.000 EUR, soit une sous-exécution de l'ordre de 78,7%) pour atteindre 1.000.000 EUR en 2010 (budget voté), respectivement 900.000 EUR en 2011 (budget). A noter par ailleurs que l'année 2008 était, comme l'année 2009, caractérisée par une exécution largement en-deçà des crédits initialement votés pour la même année : 143.382 EUR contre 1,6 million EUR. Ces sous-investissements importants par rapport aux crédits votés sont regrettables aux yeux de la Chambre de Commerce et soulèvent la question de savoir si le régime de soutien afférant est adapté à la situation luxembourgeoise et si les critères d'octroi afférents sont appropriés ou, au contraire, trop restrictifs ou complexes.

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 35.0.51.043) devraient se situer en 2011 à un niveau inférieur à celui de 2010, en l'occurrence 6,00 millions EUR contre 6,75 millions EUR (-11,11%). Le compte provisoire 2009 indique quant à lui une dépense finale de 8,16 millions, qui dépasse ainsi de quelque 2,16 millions EUR les crédits votés pour l'année en question (6,00 millions EUR).

Pour les types de subventions en capital en faveur des entreprises, telles que celles présentées ci-avant, la Chambre de Commerce 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.

L'article 35.0.51.052, en faveur du développement économique de certaines régions du pays en ce qui concerne les subventions en capital à la création et au démarrage de petites entreprises, voit quant à lui ses crédits réduits de 80% pour atteindre 100.000 EUR en 2011. A noter par ailleurs que le compte provisoire 2009 indique une dépense nulle, alors que le budget voté 2009 prévoyait des disponibilités à hauteur de 1.000.000 EUR. Un constat analogue est valable pour l'année 2008 : une dépense nulle d'après le compte provisoire contraste avec un budget voté de 1.000.000 EUR. Ces crédits étant destinés à des subventions en capital à l'investissement, à la création d'emplois et à la création et au démarrage de petites entreprises, il est tout à fait déplorable que ces crédits ne fassent pas l'objet d'un usage quelconque. A en juger de l'évolution des montants budgétisés – de 1 million EUR en 2009 à 0,5 million EUR en 2010 et 0,1 million EUR en 2011 – il semble d'ailleurs qu'il n'y ait aucune volonté concrète à employer ces fonds ou à modifier le régime d'aide afférent en vue d'une meilleure adéquation aux besoins des entreprises.

La participation financière de l'Etat dans la reconstruction du Parc des foires à Luxembourg-Kirchberg (article 35.0.51.053) « *impactera le budget pluriannuel en fonction du calendrier de ce chantier et de ceux relatifs au développement du transport en commun*¹¹⁴ ». Le projet de budget pour l'exercice 2011 n'inclut, à cet égard, qu'une dépense de 1,00 millions EUR (5,00 millions EUR au titre du budget voté 2010). Etant donné que le raccordement ferroviaire du Kirchberg ne figure pas dans les projets « *qui sont en phase de planification en vue d'une réalisation rapprochée*¹¹⁵ » du Ministère du Développement Durable et des Infrastructures, la reconstruction du Parc de foires pourrait bien être reportée, état de fait que la Chambre de Commerce regrette vivement. Il est à noter toutefois que le programme pluriannuel des dépenses (volume II du projet de loi budgétaire) prévoit un investissement de l'ordre de 23,2 millions EUR en 2012 au titre de l'article 35.0.51.053.

Le Ministère de la Famille et de l'Intégration budgétise 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'élèveront à 7,100 millions EUR en 2011, contre 8,400 millions EUR en 2010 (-15,47%) et 6,205 millions EUR au compte provisoire 2009 (+14,42%).

Le Ministère de la Santé a, quant à lui, prévu des transferts en capital aux entreprises d'un montant de 4,50 millions EUR en 2011 contre 4,53 millions EUR en 2010 (-0,6%). Le compte provisoire 2009 indique pour sa part un transfert d'un montant de 3,22 millions EUR.

Depuis un certain nombre d'années, la quasi intégralité des crédits concerne l'article unique 44.4.51.002 (« *Application de la loi régissant l'aide à l'investissement hospitalier : participation aux*

¹¹⁴ Exposé des motifs, page 55*.

¹¹⁵ Exposé des motifs, page 78*.

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 du Logement distribue également une part importante des transferts de capitaux aux entreprises, avec un montant total de 21,343 millions EUR en 2011, contre 14,167 millions EUR en 2010 (+50,65%) et 15,243 millions EUR au compte provisoire 2009 (+40,02%).

Quatre articles représentent la quasi-totalité des fonds. Il s'agit, en premier lieu, de l'article 45.0.51.003 (« *participation aux frais de construction d'ensembles de logement destinés à la vente : aides aux établissements publics placés sous la surveillance de l'Etat* ») qui sera doté de 2,432 millions EUR en 2011 (budget 2010 : 2,135 millions EUR ; compte provisoire 2009 : 1,575 millions EUR, ce qui correspond quasi exactement au montant budgétisé pour cette même année).

Ensuite, l'article 45.0.51.004 (« *participation aux frais de construction, d'acquisition et d'aménagement de logements locatifs: aides aux établissements publics placés sous la surveillance de l'Etat* ») est doté de 11,879 millions EUR, soit plus d'un doublement par rapport au budget voté pour l'exercice 2010 (5,000 millions EUR). Notons au passage que l'année 2009 s'était caractérisée par un taux de réalisation particulièrement médiocre (66,99%) dans la mesure où le compte provisoire fait apparaître la somme de 9,390 millions EUR pour un budget voté, à l'époque, de 14,015 millions EUR.

En ce qui concerne l'article 45.0.51.041¹¹⁶, le projet de budget sous avis propose un investissement de l'ordre de 5 millions EUR en 2011, soit un volume de crédits inchangé en comparaison avec le budget voté 2010. Or, ces crédits budgétaires relativement élevés coexistent avec d'importants sous-investissements en 2009 : 1,213 millions EUR pour un budget voté de 6,145 millions EUR, soit un taux de réalisation inférieur à 20% des dépenses budgétisées. En 2008, seules 5,560 millions EUR ont été exécutées pour un budget de l'ordre de 10 millions EUR.

Le dernier article de cette liste est l'article 45.0.51.042, qui est analogue au précédent mais relatif aux logements locatifs, et dont les crédits alloués stagneront en 2011 (1,826 millions EUR).

La Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'appréhender les raisons sous-jacentes à cette exécution incomplète des crédits votés. Elle prend néanmoins note d'une déclaration des auteurs du projet de loi budgétaire en vertu de laquelle, *a priori*, le taux d'exécution ira en s'améliorant dès 2011: « *Les promoteurs publics, à savoir les communes, le Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, disposeront également en l'an 2011 de moyens appropriés pour poursuivre, voire élargir leurs activités*¹¹⁷ ».

Ayant passé en revue un certain nombre de dépenses par nature comptable et par ministère, la Chambre de Commerce continuera son analyse quant à la situation financière de l'Etat en examinant de plus près les recettes, les dépenses et les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat.

¹¹⁶ Intitulé exact : « *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 (articles 21, 22 et 23 de la loi modifiée du 25.2.1979* ».

¹¹⁷ Exposé des motifs, page 68*.

3.1.3. Les fonds spéciaux : Evolution des recettes, des dépenses et des avoirs

3.1.3.1. Généralités

Les fonds spéciaux constituent un élément important de l'analyse de la situation financière de l'Etat ainsi que de sa politique budgétaire. Une des principales raisons de la création de ces fonds a trait au financement de dépenses qui s'échelonnent sur plusieurs exercices. En effet, de par leur nature, certains types de dépenses, et en particulier les dépenses d'investissement relatives à des projets infrastructurels importants, ne se prêtent guère au processus de budgétisation annuel.

Les montants ordonnancés sur le budget de l'Etat au profit d'un fonds spécial (les « dotations ») resteront dans la trésorerie de ce dernier pour ne sortir qu'au fur et à mesure de leur emploi. Par ailleurs, les dépenses d'un fonds au cours d'une année donnée peuvent dépasser les recettes enregistrées. Il en résulterait, dans ce cas, une baisse des avoirs ou des réserves des fonds spéciaux en fin d'année. Le scénario inverse se présente dès lors que l'alimentation d'un fonds donnée (c'est-à-dire la dépense inscrite au budget de l'Etat) dépasse ses dépenses réelles.

En résumé, un fonds spécial, tout en étant un instrument flexible dans l'exécution de la politique d'investissement pluriannuelle de l'Etat, échappe à la contrainte de l'annualité budgétaire, tout comme il permet l'accumulation de réserves et, à l'inverse, des engagements au-delà des dotations budgétaires, voire au-delà des avoirs (soldes négatifs). Il s'agit, en quelque sorte, d'un compte spécial du trésor public, qui ne dispose toutefois pas d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat. Compte tenu du fait que les fonds spéciaux ne respectent pas intégralement les principes budgétaires fondamentaux, les efforts visant à rendre plus transparents la pratique des fonds spéciaux doivent être poursuivis.

Le Programme de stabilité de novembre 2003 définit le fonds spécial 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. »

L'alimentation des fonds spéciaux est un sujet vaste et complexe, voire peu transparent pour le lecteur non averti, dans la mesure où il dépasse largement le seul enjeu des dotations annuelles transitant via le budget des dépenses de l'Etat. En effet, il est possible de distinguer entre plusieurs schémas d'alimentation :

- les **dotations budgétaires**, normales ou supplémentaires, passant par le budget des **dépenses courantes** (code 93, p.ex. la dotation de 144,5 millions EUR du Fonds de la coopération au développement, transitant par le budget des dépenses courantes du Ministère des Affaires Etrangères) ;
- la **dotation budgétaire**, transitant via un code spécial prévu à cet effet au sein du Ministère des Finances (code comptable 21), au profit du **Fonds de la dette publique** pour

couvrir le paiement des intérêts relatifs à la dette publique pour un montant de 129,0 millions EUR en 2011¹¹⁸.

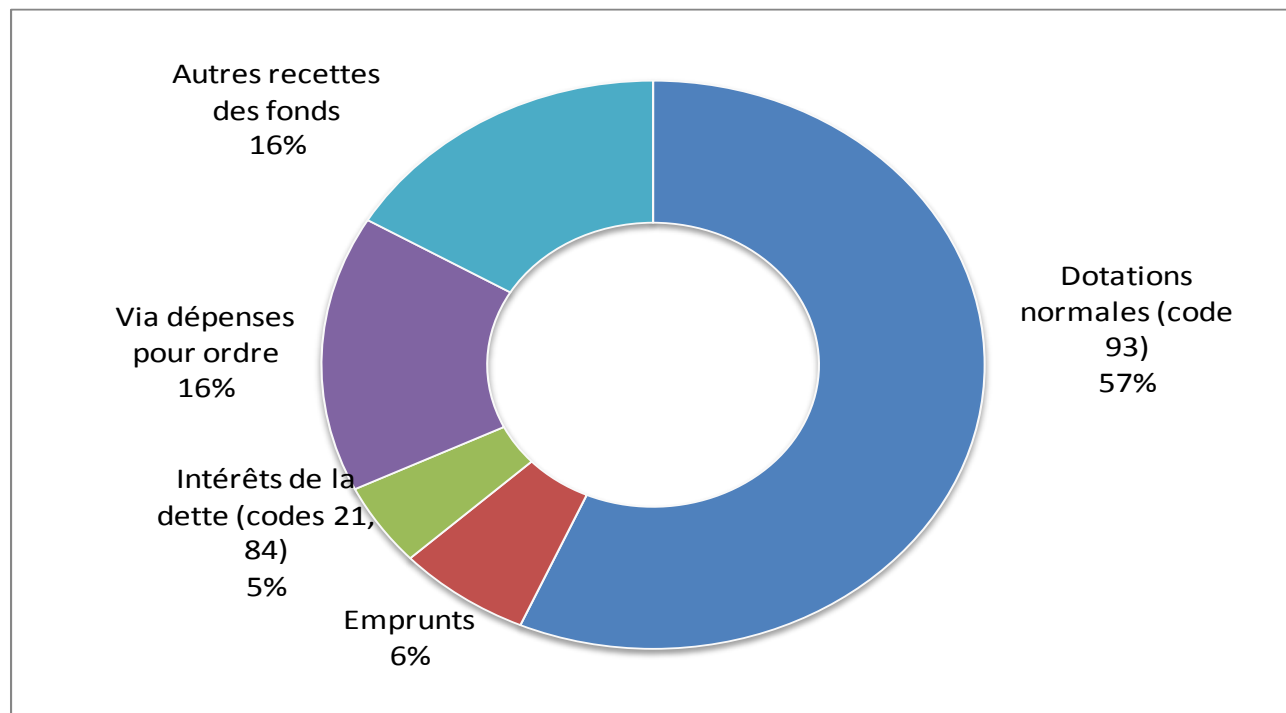
- les **dotations budgétaires**, normales ou supplémentaires, transitant via le budget des **dépenses en capital** (code 93, p.ex., la dotation de 36 millions EUR du Fonds spécial des investissements hospitaliers, transitant par le budget du Ministère de la Santé) ;
- les soi-disant « **recettes d'emprunt** ». En effet, le Fonds des routes et le Fonds du rail feront chacun appel à l'emprunt en 2011, à concurrence de 100 millions EUR par fonds. En 2011, le recours à l'emprunt sera limité à ces deux fonds. Notons toutefois que le Fonds d'équipement militaire pourrait faire appel à l'emprunt (art. 2 de la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du Fonds d'équipement militaire). Au vu de l'évolution des avoirs de ce fonds en particulier, qui sont en baisse suite à un important programme de dépenses réalisé au cours des dernières années (dépense moyenne annuelle de l'ordre de 48,9 millions EUR sur la période de 2009 à 2011, avec un pic de dépenses atteignant 88,2 millions en 2010) face à des dotations budgétaires plus ou moins constantes (entre 36 et 37 millions EUR par an au cours de ladite période), il ne peut être exclu que ce fonds contractera, à court ou à moyen terme, des emprunts afin de financer ses investissements ;
- certaines alimentations de fonds spéciaux passent, quant à elles, par le budget des **dépenses pour ordre**. Il en est ainsi, par exemple, dans le cadre de l'alimentation du Fonds pour le financement des mécanismes de Kyoto, pour ce qui est de la contribution spéciale « Kyoto » (dite « Kyoto-cent ») prélevée sur les carburants (61 millions EUR en 2011) ainsi que d'une quote-part de la taxe sur les véhicules automoteurs (25 millions EUR d'après le budget 2011). Il en est de même pour le Fonds pour l'emploi, doté de quelque 130 millions en 2011 à travers la « contribution sociale sur carburants ». Il s'agit, en effet, de recettes qualifiables de « recettes propres » des fonds concernés et qui, par conséquent, alimentant directement les actifs des fonds en question, en lieu et place d'une affectation au budget courant de l'Etat central ;
- Par ailleurs, certains fonds disposent **d'autres revenus** propres ne transitant ni par les dépenses courantes, ni par les dépenses en capital, voire les dépenses pour ordre. A titre d'exemple, le Fonds du rail est partiellement alimenté par des redevances d'utilisation de l'infrastructure. Dans d'autres cas, des crédits européens (FSE ; FEDER) servent à alimenter directement certains fonds spéciaux.

Le graphique 19 ci-après montre les poids relatifs des différentes formes d'alimentation des fonds spéciaux en 2011. Parmi les « dotations normales » (code comptable budgétaire n° 93, 1.878 millions EUR), seules 29% passent par le budget des dépenses en capital, le reliquat étant transféré via le budget des dépenses courantes. En 2010, la quote-part en question s'élevait encore à 31%.

Ce recul est une indication parmi d'autres d'une remise en question de la politique d'investissement expansive du Gouvernement, les fonds spéciaux de l'Etat assumant de plus en plus un rôle purement opérationnel (surpondération des alimentations courantes des fonds, par opposition aux dotations en capital visant à mettre à disposition des fonds spéciaux des moyens relatifs au financement des projets d'investissements pluriannuels). Ce point sera davantage explicité par la suite. A noter par ailleurs que le Fonds relatif à la dette publique n'est pas doté via un code n°93, mais à travers deux codes comptables dédiés, à savoir le code n°21 (« intérêts de la dette publique ») ainsi que le code n°84 (« octrois de crédits aux et participations à l'étranger »).

¹¹⁸ Il est à noter que ce montant s'inscrit sensiblement à la hausse. En 2009, les intérêts en question ne s'élevaient qu'à 39 millions EUR.

Graphique 19 : Alimentation des fonds spéciaux en 2011 à travers différentes sources



Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011 ; calculs Chambre de Commerce

En plus des schémas d'alimentation variés présentés ci-dessus, il convient, à ce stade, d'énoncer un certain nombre d'autres observations pertinentes :

- Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat ne fournit qu'une image partielle de la dynamique des fonds spéciaux. Ainsi, on n'y énumère que les dotations budgétaires, qui ne correspondent généralement pas aux montants réellement engagés, ni d'ailleurs, pour certains fonds, à leurs recettes totales. Les dépenses réelles des fonds spéciaux sont *de facto* débudgétisées et sont visibles seulement au niveau de l'Administration centrale, notion qui s'oppose à celle d'Etat central au sens de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat (voir partie 3.2.).
- La complexité quant au financement des fonds rend difficile un contrôle efficace et efficient de leurs engagements financiers et, partant, de leur situation financière. Par ailleurs, vu la débudgétisation des dépenses réelles des fonds, il convient de remarquer que les grands principes d'universalité et d'unité du budget des recettes et des dépenses sont, *a priori*, quelque peu remis en question.

Si l'existence de l'architecture des fonds spéciaux ne peut être remise en question par la Chambre de Commerce, dans la mesure où les dépenses liées aux investissements pluriannuels ne se prêtent nullement à un exercice de planification à l'aide d'un simple tableau annuel d'entrées et de sorties que constitue le budget de l'Etat (comptabilité de caisse), elle plaide toutefois pour une meilleure communication de la part des autorités, vis-à-vis du Parlement, mais également par rapport au grand public, au sujet du fonctionnement et de la situation financière des fonds spéciaux. En sus, la Chambre de Commerce saluerait un complément d'information sur les principales dépenses projetées

par les fonds spéciaux, notamment à travers des fiches financières et d'impact, ainsi qu'à l'aide d'analyses systématiques des coûts et bénéfices dûment étayées. A ce titre, il est, par exemple, pour le moins regrettable que le projet de loi budgétaire ne consacre pas plus de place à un projet d'investissement majeur, telle que la mise à double voie de la ligne ferroviaire Luxembourg – Pétange (53,2 millions EUR de dépenses du Fonds du rail prévues en 2011) qu'aux menus frais de consommation courante des départements ministériels (frais postaux, frais de route, d'habillement, etc.).

- En dernier lieu, il convient d'avertir que 31 « fonds spéciaux de l'Etat » ne sont nullement 31 entités fonctionnant selon un seul et unique schéma. En effet, parmi ces fonds spéciaux, il est loisible de différencier entre deux grandes familles de fonds spéciaux, à savoir les fonds d'investissements, majoritairement alimentés par le budget des dépenses en capital, d'une part, et les autres fonds spéciaux, alimentés quant à eux largement par le budget des dépenses courantes, d'autre part.
- Seule une transparence irréprochable, un planning détaillé et une exécution stricte des programmes de dépenses transitant via les fonds spéciaux de l'Etat rendent possible un contrôle efficace de la part de la Chambre des Députés, d'autant plus que le Gouvernement pourra, à travers l'article 28 du projet de loi budgétaire, imputer à charge des crédits des fonds d'investissements publics les dépenses d'investissements dont le coût est inférieur à 40,0 millions EUR.

3.1.3.2. Les fonds d'investissements et autres fonds spéciaux

Parmi l'ensemble des 31 fonds spéciaux de l'Etat, ceux qui dépenseront le plus en 2011 seront les fonds suivants :

- Fonds communal de dotation financière : 628,5 millions EUR
- Fonds pour l'emploi : 556,6 millions EUR
- Fonds des pensions : 545,6 millions EUR
- Fonds du rail : 314,3 millions EUR
- Fonds de la dette publique : 211,0 millions EUR
- Fonds de la coopération au développement : 154,2 millions EUR
- Fonds de financement des mécanismes de Kyoto : 142,2 millions EUR
- Fonds des routes : 122,3 millions EUR
- Fonds d'investissements publics administratifs : 113,1 millions EUR
- Fonds pour la gestion de l'eau : 86,5 millions EUR

Cette énumération a le mérite de montrer que le premier fonds qui pourrait être qualifié de « fonds d'investissements » n'arrive qu'en 4^e rang en termes de dépenses prévues au cours de l'année 2011. Le trio de tête, dont le volume des dépenses cumulées représente quelque 50% des dépenses totales des 31 fonds spéciaux, concerne des fonds appelés à financer des dépenses courantes, et non pas des dépenses d'investissement.

En se limitant aux fonds pouvant être qualifiés « d'investissements », la Chambre de Commerce obtient le résultat suivant sur base du volume des dépenses prévues en 2010:

- Fonds du rail : 314,3 millions EUR
- Fonds des routes : 122,3 millions EUR
- Fonds d'investissements publics administratifs : 113,1 millions EUR
- Fonds pour la gestion de l'eau : 86,6 millions EUR

- Fonds pour les investissements socio-familiaux : 85,0 millions EUR

Il importe, de surcroît, de relever que, malgré cette qualification (« fonds d'investissements »), l'ensemble des dépenses actées par les fonds concernés ne peut pas nécessairement ou systématiquement être qualifié de dépense d'investissement. Il en est ainsi, par exemple, au niveau du Fonds du rail. Ce dernier fait apparaître des dépenses ajustées projetées totales de l'ordre de 314,3 millions EUR en 2011. Or, seul le montant de 178 millions EUR (soit 56% des dépenses totales) concerne des investissements au sens strict, le reliquat étant relatif à l'entretien courant du réseau ferroviaire. Le tableau 18 ci-dessous donne un aperçu des dépenses d'investissement *strictu sensu* à acter par les principaux fonds d'investissement en 2011, alors que le graphique 20 montre, pour l'exercice 2011 et pour les grands fonds d'investissements relevant du Ministère du Développement durable, la répartition entre les dépenses d'investissement, d'une part, et les dépenses courantes ou opérationnelles, d'autre part¹¹⁹.

Tableau 18 : Dépenses d'investissement des principaux fonds d'investissements de l'Etat
En millions EUR.

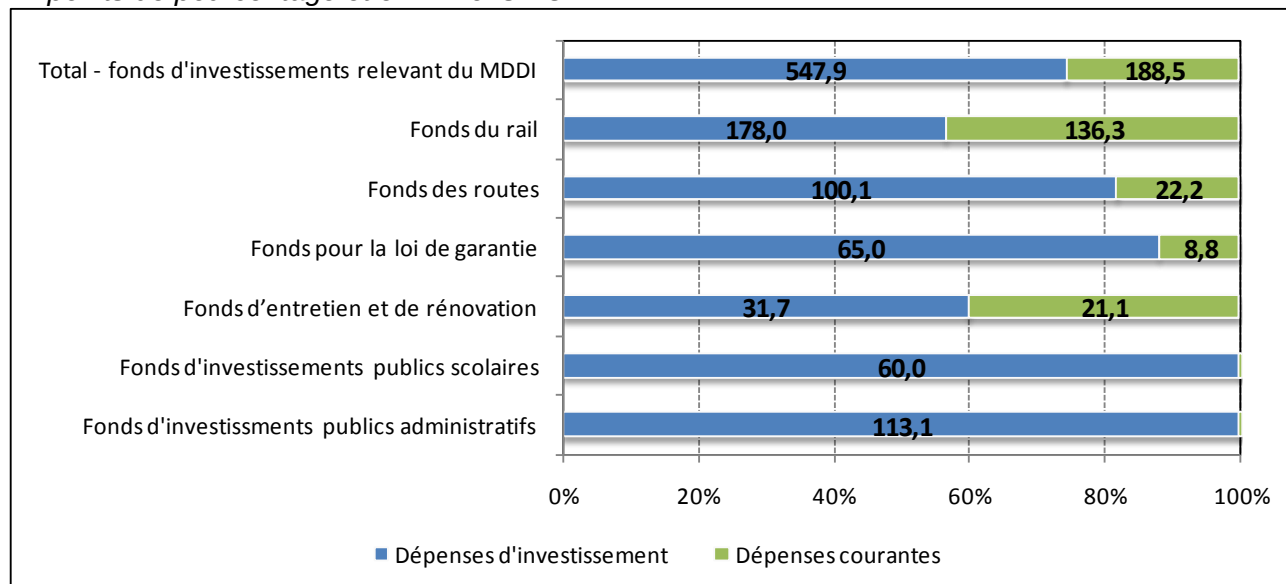
	2008 compte	2009 compte	2010 budget	2011 projet de budget
Dépenses d'investissement au sens strict				
Fonds d'investissements publics administratifs	75,1	74,9	134,0	113,1
Fonds d'investissements publics scolaires	111,8	71,2	77,4	60,0
Fonds d'entretien et de rénovation	22,0	32,3	56,7	31,7
Fonds pour la loi de garantie	76,2	37,3	71,7	65,0
Fonds des routes	66,8	80,1	111,9	100,1
Fonds du rail	149,7	172,4	180,4	178,0
Total - fonds d'investissements relevant du MDDI	501,6	468,2	632,1	547,9
Fonds pour les monuments historiques	9,3	9,1	20,0	20,0
Fonds d'équipement sportif national	15,0	15,8	34,1	30,0
Fonds pour les investissements socio-familiaux	72,6	73,5	85,0	85,0
Fonds des investissements hospitaliers	40,9	55,1	57,3	56,4
Total - fonds d'investissements relevant d'autres ministères	137,7	153,6	196,4	191,4
Total général	639,3	621,8	828,5	739,3

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011 et calculs de la Chambre de Commerce

¹¹⁹ Les données sous-jacentes au graphique en question sont mises en avant directement à l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi budgétaire sous avis (page 32*). Ainsi, pour l'ensemble de ces fonds hormis de Fonds d'investissements publics scolaire et le Fonds d'investissements publics administratifs, les auteurs du projet de loi budgétaire indiquent la répartition, entre les dépenses courantes, d'une part, et les dépenses en capital, d'autre part. Une telle répartition, si applicable, n'est pas donnée pour les deux fonds spécialement désignés ci-avant.

Graphique 20 : Répartition entre dépenses d'investissement et dépenses courantes pour les principaux fonds d'investissements relevant du Ministère du Développement Durable et des Infrastructures

En points de pourcentage et en millions EUR.



Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011 et calculs de la Chambre de Commerce

A noter que le fonds dédié au financement des mécanismes de Kyoto n'est pas repris dans l'énumération reprise au tableau 18 vu qu'une partie substantielle des ressources est employée à l'acquisition de droits d'émissions de gaz à effet de serre (25 millions EUR), dépense que l'on pourrait qualifier d'opérationnelle et non pas de stratégique ou d'investissement. Ainsi, ce fonds peut être qualifié « d'hybride » dans la mesure où ses dépenses sont partiellement de nature opérationnelle ou courante, alors qu'un reliquat est relatif au financement de projets d'investissement (au Luxembourg, tout comme à l'étranger, par le biais du « Mécanisme de Développement Propre », (MDP) qui constitue l'un des instruments dits flexibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre)¹²⁰.

La Chambre de Commerce est d'avis que les fonds spéciaux constituent, en soi, 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. A défaut, en cas d'exécution partielle, tardive, voire de dépassement important des crédits alloués aux différents projets, la débudgétisation sous-jacente à la logique de fonds spécial risque de contrecarrer les principes d'unité et d'universalité de la loi budgétaire et rend difficile la lecture de la politique gouvernementale en matière d'investissements ainsi qu'un contrôle efficace de la Chambre des Députés des dépenses actées via travers les fonds spéciaux.

Ces remarques sont particulièrement importantes lorsqu'il s'agit de projets d'infrastructure déterminants pour le développement socio-économique et pour doter le pays en infrastructures indispensables pour la préparation de l'avenir et, partant, pour libérer le potentiel de croissance à long terme de l'économie nationale. A une époque où les avantages compétitifs traditionnels du Luxembourg s'effritent, et notamment l'attractivité et la prévisibilité de son cadre fiscal et la stabilité

¹²⁰ D'après le tableau dédié au Fonds de financement des mécanismes de Kyoto, annexé au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011, les projets au titre du MDP représenteront 48,1 millions EUR en 2011, alors que les mesures nationales s'élèveront à 30,9 millions EUR.

au niveau du coût indirect du travail, et où les indicateurs relatifs à la compétitivité-coût et prix des entreprises continuent de se dégrader à un rythme inquiétant, une politique volontariste en matière d'investissements publics devrait en effet contribuer de manière substantielle à relever le taux de croissance potentiel de l'économie nationale.

De par leur logique de fonctionnement, les fonds spéciaux permettent par ailleurs de garantir le financement des programmes d'investissement, même en période de ralentissement économique, état de fait qui concourt à la stabilisation de la demande conjoncturelle et au renforcement de l'effet des stabilisateurs automatiques. Cette fonction de stabilisation revêt une importance stratégique en cas de retournement conjoncturel et, davantage encore, dans l'hypothèse d'une crise ou de récession économique. Pour autant, cette fonction de stabilisation ne peut jouer que si suffisamment d'avoirs sont accumulés en période de bonne conjoncture, ce qui requiert des choix budgétaires allant dans ce sens, telle qu'une bonne maîtrise des dépenses courantes et une réallocation 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.

Or, il apparaît qu'en matière de fonds spéciaux, une grande partie des dotations peuvent être qualifiées de « dotations opérationnelles », dans la mesure où les crédits concernés ne serviront pas aux dépenses d'investissement mais, *a contrario*, au financement de dépenses courantes (plus de 50% au titre du projet de budget 2010). Relevons à titre d'illustration que les blocs de dépenses suivants sont à charge des avoirs des fonds spéciaux :

- Fonds de la dette publique : dépense de 129 millions EUR au titre d'intérêt ;
- Fonds des pensions : dépense de 545 millions EUR au titre du régime spécial de pensions applicable notamment dans le chef des fonctionnaires ;
- Fonds pour l'emploi : dépense cumulée de 250 millions EUR au titre d'indemnités de chômage complet des résidents (200 millions EUR) et des frontaliers (50 millions EUR).

Ces trois dépenses opérationnelles isolées, pour un volume total de 924 millions EUR, dépassent de 69% les dépenses totales d'investissement projetées des fonds d'investissement de l'Etat relevant du Ministère du Développement Durable et des Infrastructures (547,9 millions EUR), et de 25% les dépenses d'investissement totales de l'ensemble des principaux fonds d'investissements (739,3 millions EUR), tel qu'il ressort aisément du tableau 18 ci-dessus.

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.

3.1.3.3. L'évolution de la situation financière des fonds spéciaux (avoirs en fin d'année)

Concernant les réserves des fonds spéciaux, on observe depuis plusieurs années que les dépenses annuelles dépassent, en règle générale, les alimentations annuelles, ce qui se traduit mécaniquement par une diminution des avoirs nets d'une année sur l'autre. A noter que ce constat est encore plus vrai à partir du moment où les « recettes d'emprunts » sont écartées. Ce point sera développé plus en détail par la suite.

Le tableau 19 ci-après présente l'évolution des avoirs en fin d'année des différents fonds spéciaux entre 2007 et 2011. Il fait état d'une baisse spectaculaire des avoirs en fin d'année (-22,1% entre 2009 et 2010, -27,9% entre 2010 et 2011, soit -43,8% sur deux ans). Au total, 25 des 30 fonds spéciaux actifs (le Fonds d'assainissement en matière de surendettement étant écarté) verront leurs avoirs diminuer durant l'année à venir, 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 2011, ceux-ci disposeraient de réserves de l'ordre de 1.199,00 millions EUR fin 2011, soit à peine plus de la moitié des réserves encore disponibles fin 2009.

Il faut cependant relever que les avoirs nets pour les années 2009 et 2010 tels qu'ils apparaissent dans le projet de budget 2011 sont bien plus élevés qu'initialement prévus dans le projet de budget 2010. En effet, les fonds spéciaux auraient dû initialement clôturer l'année 2009 avec des avoirs s'élevant à 1.897,86 millions EUR, et l'année 2010 avec des avoirs d'un montant de 1.153,14 millions EUR. La différence entre les avoirs prévus et les avoirs effectifs s'élève à 237 millions EUR pour 2009 (12,5%) et à 509 millions EUR pour 2010 (44,1%), ce qui est le reflet d'une forte divergence entre les dépenses projetées et les dépenses réalisées.

Les remarques énoncées *supra*, quant à la nécessaire transparence et rigueur devant accompagner la débudgétisation d'un niveau élevé de dépenses via les fonds spéciaux, revêtent une importance fondamentale à cet égard. Ainsi, il semble y avoir une tendance manifeste à renseigner une liste (trop) exhaustive de projets de dépenses au niveau des projets de lois budgétaires successifs pour n'en exécuter qu'une partie par la suite, et ce selon un schéma peu transparent et donc difficilement prévisible et appréhendable. La Chambre de Commerce regrette profondément une telle gestion opaque des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat. Elle s'attendrait à ce que la lecture des tableaux relatifs aux fonds spéciaux de l'Etat, annexés systématiquement aux projets de lois budgétaires, reflète une image fidèle des priorités de dépenses proposées par le Gouvernement. Or, force est de constater que ces annexes s'apparentent davantage à une « *wishlist* » qu'à un passage en revue, exhaustif, transparent et dûment étayé des priorités budgétaires. Dans ces circonstances, comment la Chambre de Commerce peut-elle juger en parfaite connaissance de cause de la situation financière réelle des fonds spéciaux de l'Etat et des priorités sur le versant des dépenses que ces derniers sont censés traduire ?

Même si la différence entre les avoirs nets projetés et réels s'explique par deux phénomènes, à savoir, d'un côté, des dotations supplémentaires éventuellement octroyées par l'Etat *a posteriori* et, d'autre part, un niveau effectif de dépenses inférieur à celui initialement prévu et budgétisé, il peut être montré que les montants réellement engagés ont été largement en-deçà des prévisions, ce qui constitue un constat critiquable dès lors qu'il s'agit de dépenses d'investissement utiles à moderniser les infrastructures et, partant, l'attractivité du pays.

Tableau 19 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux entre 2007 et 2011
En millions EUR.

N°	Désignation du fonds	Avoir fin 2007	Avoir fin 2008	P.B. 2010	P.L. compte	P.B. 2010	P.B. 2011	P.B. 2011	Ecart 2011 - 2010		Ecart 2011 - 2009	
				Prévision 2009	Compte 2009	Budget 2010	Prév. 2010	Avoir fin 2011	En %	Absolu	En %	Absolu
1)	Fonds de la coopération au développement	14,97	8,44	2,89	10,67	0,09	9,88	0,18	-98,1%	-9,70	-98,3%	-10,49
2)	Fonds d'équipement militaire	139,59	139,24	115,33	153,74	51,69	102,54	102,86	0,3%	0,32	-33,1%	-50,88
3)	Fonds pour les monuments historiques	16,79	29,69	24,53	40,54	10,00	36,84	26,84	-27,1%	-10,00	-33,8%	-13,70
4)	Fonds de crise	21,72	21,72	21,72	21,72	21,72	21,72	21,72	0,0%	0,00	0,0%	0,00
5)	Fonds de la dette publique	61,55	64,07	14,82	14,84	15,39	148,97	81,64	-45,2%	-67,33	450,0%	66,80
6)	Fonds des pensions	5,43	9,21	9,21	3,28	0,00	3,28	0,00	-100,0%	-3,28	-100,0%	-3,28
7)	Fonds pour la réforme communale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00
8)	Fonds communal de dotation financière	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9)	Fonds spécial de la pêche	0,34	0,28	0,21	0,29	0,17	0,27	0,25	-7,5%	-0,02	-15,1%	-0,04
10)	Fonds cynégétique	0,62	0,65	0,68	0,68	0,72	0,72	0,75	4,8%	0,03	10,1%	0,07
11)	Fonds pour la gestion de l'eau	172,07	122,24	70,10	95,01	20,47	58,27	7,82	-86,6%	-50,45	-91,8%	-87,19
12)	Fonds spécial des eaux frontalières	1,09	1,13	0,99	1,13	0,81	1,08	1,05	-3,0%	-0,03	-7,3%	-0,08
13)	Fonds d'équipement sportif national	31,46	35,45	14,00	39,61	0,00	25,50	16,00	-37,3%	-9,50	-59,6%	-23,61
14)	Fonds pour les investissements socio-familiaux	170,95	161,87	148,87	155,32	123,87	130,32	105,32	-19,2%	-25,00	-32,2%	-50,00
15)	Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,42	0,41	-	0,39	-	0,37	0,33	-11,2%	-0,04	-15,1%	-0,06
16)	Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	52,43	35,09	37,01	42,01	27,78	34,20	27,46	-19,7%	-6,74	-34,6%	-14,54
17)	Fonds des investissements hospitaliers	147,79	140,41	100,40	119,44	66,90	96,11	75,68	-21,3%	-20,44	-36,6%	-43,76
18)	Fonds spécial de la chasse	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	92,2%	0,00	271,3%	0,00
19)	Fonds pour la protection de l'environnement	88,28	32,96	65,46	74,86	47,46	56,86	42,92	-24,5%	-13,94	-42,7%	-31,94
20)	Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	101,73	174,13	241,37	269,03	212,55	240,99	195,74	-18,8%	-45,25	-27,2%	-73,28
21)	Fonds pour l'emploi	149,87	164,80	283,79	280,76	33,13	76,26	1,06	-98,6%	-75,20	-99,6%	-279,70
22)	Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	51,61	13,52	24,94	27,37	9,73	8,69	1,17	-86,5%	-7,51	-95,7%	-26,19
23)	Fonds d'investissements publics administratifs	165,27	63,48	109,77	113,27	29,07	64,86	7,52	-88,4%	-57,33	-93,4%	-105,75
24)	Fonds d'investissements publics scolaires	179,89	112,16	76,07	86,71	47,22	68,25	59,13	-13,4%	-9,11	-31,8%	-27,58
25)	Fonds des routes	123,77	102,72	154,68	161,27	124,84	153,31	133,04	-13,2%	-20,27	-17,5%	-28,22
26)	Fonds du rail	263,61	244,12	275,80	281,19	266,48	238,72	227,62	-4,6%	-11,10	-19,1%	-53,57
27)	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38,14	40,92	25,67	44,92	19,67	30,92	27,92	-9,7%	-3,00	-37,8%	-17,00
28)	Fonds pour la loi de garantie	96,87	56,50	43,12	52,69	2,69	19,36	1,57	-91,9%	-17,79	-97,0%	-51,12
29)	Fonds pour la promotion touristique	1,11	6,04	6,08	5,91	5,58	5,41	4,74	-12,4%	-0,67	-19,8%	-1,17
30)	Fonds d'entretien et de rénovation	17,50	31,04	30,34	37,95	15,14	28,15	27,35	-2,8%	-0,80	-27,9%	-10,60
31)	Fonds de l'innovation	-	-	-	0,00	0,00	0,00	1,28	-	1,28	-	1,28
Total général		2 114,85	1 812,27	1 897,86	2 134,62	1 153,14	1 661,86	1 199,00	-27,9%	-462,86	-43,8%	-935,62

Source: Projets de lois budgétaires ; calculs de la Chambre de Commerce.

Note générale: Les colonnes surlignées en vert font état de la dernière situation financière en fin d'année connue. Il s'agit, pour les exercices 2007, 2008 et 2009 des comptes généraux. Pour les années 2010 et 2011, il s'agit de la situation prévisionnelle inscrite au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011.

Note spécifique relative aux exercices 2009 et 2010: Sont fournies, à titre de comparaison (en blanc), les estimations pour ces mêmes exercices comprises au niveau du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2010. Il en résulte, de manière flagrante, une sous-estimation substantielle des avoirs en fin d'année de par le budget 2010, cette dernière étant la traduction directe du faible taux de réalisation effectif des dépenses par rapport aux dépenses initialement projetées (voir partie 3.1.3.6).

Les Fonds qui vont connaître la diminution la plus spectaculaire en termes d'avoirs entre 2010 et 2011 sont notamment le Fonds pour l'emploi (-98,6%), le Fonds de la coopération au développement (-98,1%), le Fonds pour la loi de garantie (-91,9%), le Fonds d'investissements publics administratifs (-88,4%), le Fonds pour la gestion de l'eau (-86,6%), le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (-86,5%), le Fonds de la dette publique (-45,2%), le Fonds d'équipement sportif national (-37,3%), le Fonds pour les monuments historiques (27,1%), le Fonds pour la protection de l'environnement (-24,5%), le Fonds des investissements hospitaliers (-21,3%) et le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux (-19,7%). Ces diminutions s'expliquent par des dotations, respectivement des alimentations, nettement inférieures aux dépenses, comme il ressort facilement à la lecture du tableau ci-après.

Tableau 20 : Evolution des avoirs nets en fin d'année 2011 de certains fonds spéciaux¹²¹
En millions EUR.

	Alimentation	Dépenses projetées	Baisse d'avoirs nette
Fonds pour l'emploi	481,4	556,6	75,2
Fonds de la coopération au développement	144,5	154,2	9,7
Fonds pour la loi de garantie	56,0	73,8	17,8
Fonds d'investissements publics administratifs	55,8	113,1	57,3
Fonds pour la gestion de l'eau	36,1	86,6	50,5
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	69,5	77,0	7,5
Fonds de la dette publique	143,6	211,0	67,3
Fonds d'équipement sportif national	20,5	30,0	9,5
Fonds pour les monuments historiques	10,0	20,0	10,0
Fonds pour la protection de l'environnement	8,5	22,4	13,9
Fonds des investissements hospitaliers	36,0	56,4	20,4
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	8,0	14,7	6,7

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011 et calculs de la Chambre de Commerce

A noter que les avoirs du Fonds des routes et du Fonds du rail continueront de diminuer en 2011, en dépit du recours à l'emprunt à hauteur de 100 millions EUR pour chacun d'eux. Ces deux fonds se caractérisent en effet à nouveau par un important niveau de dépenses ajustées, à savoir 314,319 millions pour le Fonds du rail (en baisse toutefois de -11,7% par rapport à 2010) et 122,269 millions pour le Fonds des routes (+2,8%), pour des alimentations normales (c'est-à-dire hors produits d'emprunts) s'élevant respectivement à 203,221 millions EUR et 2 millions EUR. A la lecture du programme pluriannuel des dépenses (volume II du projet de budget), il apparaît que le recours à l'emprunt, par le Fonds des routes et le Fonds du rail, se poursuivra à moyen terme.

En effet, entre 2011 et 2014, les deux fonds vont contracter pas moins de 1,1 milliards d'emprunts nouveaux, chiffre équivalent à quelque 3% du produit intérieur brut. Ce chiffre tout à fait appréciable se rajoutera aux emprunts contractés par l'Etat central afin d'équilibrer ses recettes et ses dépenses. Pis encore, malgré les emprunts, les avoirs de ces deux fonds continuent de diminuer de manière très sensible au cours de l'exercice 2011 (-11,10 millions EUR pour le Fonds du rail, soit -4,6%, et -20,27 millions EUR pour le Fonds des routes, soit -13,2%).

Ainsi, à travers la lecture de l'évolution de la situation financière du Fonds des routes et du Fonds du rail, il échet de constater que l'Etat luxembourgeois n'est plus en mesure de dégager des marges budgétaires suffisantes permettant d'entretenir et d'adapter les infrastructures routières et

¹²¹ Sont repris au niveau de ce tableau les fonds pour lesquels la baisse des avoirs en fin d'année est supérieure ou égale à 20%.

ferroviaires de base. Ceci est d'autant plus inquiétant que le Luxembourg est une économie que le Forum Economique Mondial qualifie de « *innovation driven* »¹²², c'est-à-dire une économie développée et mature pour laquelle de telles infrastructures de base ne peuvent plus être qualifiées de vecteurs de compétitivité, mais au contraire, une économie pour laquelle il est supposé que les infrastructures de base soient constamment adaptées aux besoins économiques et sociaux et où l'accent principal devrait être mis sur les capacités d'innovation, la recherche & développement, ainsi que la croissance endogène. Or, la situation de déficits structurels et chroniques envisagée au niveau de l'Etat ne permet désormais plus de dégager les ressources financières nécessaires quant à la modernisation des infrastructures de base, et laisse encore moins une marge de manœuvre idoine pour améliorer les facteurs de compétitivité « doux » (voir partie 2.2.). Prenant en compte par ailleurs les hausses fiscales et sociales annoncées, le découplage manifeste entre la productivité et le coût salarial au Luxembourg et le différentiel d'inflation néfaste par rapport aux principaux partenaires économiques en découlant, l'inertie du Gouvernement en matière de réformes économiques courageuses ainsi que les réformes repoussées dans le contexte de la viabilité à long terme du système de sécurité sociale, la Chambre de Commerce s'inquiète quant à l'évolution économique et sociale future du Grand-Duché et quant à la capacité du pays de relever le défi de la compétitivité et du développement durable.

D'une manière générale, parmi les 31 fonds spéciaux, seuls trois verront leurs avoirs en fin d'année progresser positivement entre 2010 et 2011, à savoir le Fonds d'équipement militaire (+0,3% ou 0,32 millions EUR), le Fonds cynégétique (+4,8% ou 0,03 millions EUR) et le Fonds spécial de la chasse (+92,2%, les avoirs totaux de ce fonds étant pourtant négligeables), les autres fonds voyant leurs avoirs stagner (Fonds de crise, Fonds pour la réforme communale) ou diminuer (voir ci-dessus). Si les projets de budget 2009 et 2010 ont pu être qualifiés d'anticycliques, le projet de budget 2011 est qualifié par ses auteurs comme étant un budget de sortie de crise et de reconstitution de moyens budgétaires. Au vu de l'évolution des avoirs des fonds spéciaux, véritable réserve de moyens publics pour faire face à des situations de crise aiguës, il apparaît toutefois que le décaissement reste chronique, structurel et très faiblement corrélé aux perspectives économiques sous-jacentes à l'établissement du projet de loi budgétaire.

Après une sur-dotation du Fonds de la dette publique en 2010 (dotation de 278,3 millions EUR face à des dépenses de l'ordre de 144,1 millions EUR), ce fonds verra ses avoirs nets chuter en 2011 en passant de 148,97 millions EUR fin 2010 à 81,62 millions EUR fin 2010 (-45,2%). Il s'agit de la résultante directe de l'augmentation substantielle des intérêts de la dette publique, lesquels s'élèveront à 196,2 millions EUR en 2011. De la sorte, alors que l'exercice 2011 ne verra pas d'amortissement de dette à proprement parler, le Fonds de la dette publique constituera néanmoins le cinquième fonds spécial le plus important en termes de dépenses projetées. Il s'agit d'un coût d'opportunité important, les moyens financiers ainsi alloués ne pouvant être affectés à d'autres fins.

L'objet du Fonds de la dette publique étant « *[...] le] paiement des intérêts et [le] remboursement du capital des emprunts et certificats de trésorerie émis par l'Etat* », son évolution est en relation directe avec l'augmentation considérable de la dette publique luxembourgeoise, qui passe de 5,4 milliards EUR fin 2008 (dans le chef de l'Administration publique au sens large et y compris l'emprunt obligataire contracté dans le cadre des mesures d'urgence en faveur du secteur financier) à 7,7 milliards EUR fin 2010, soit une augmentation de 42,0% sur cette période biennale. Il est à noter dans ce contexte que la dette est susceptible d'augmenter de 500 millions EUR en 2011 pour atteindre, fin 2011, le niveau de 8,2 milliards EUR ou 16.250 EUR par habitant. S'il est fait abstraction de l'emprunt de 2,0 milliards EUR émis en 2008 en vue de la stabilisation du

¹²² Voir: «World Economic Forum - The Global Competitiveness Report 2010 – 2011 », op. cit.

secteur financier, la dette publique atteindra probablement le niveau de 6,2 milliards EUR ou 12.250 EUR par habitant fin 2011.

En termes relatifs au PIB, la dette consolidée de l'Administration publique passera d'un ratio de 13,6% du PIB à un rapport de 19,2% en l'espace de deux ans seulement, une situation inédite pour le Luxembourg. Purgée de l'emprunt obligataire contracté dans le sillage des opérations de soutien au secteur financier (2 milliards EUR en 2008), la dette publique fin 2011 passerait à 14,2% du PIB.

Cette évolution spectaculaire, qui engendrera une charge d'intérêt importante pour l'Etat, ne tient pas encore compte d'une évolution bien plus dangereuse, à savoir l'accroissement exponentiel de la dette implicite liée au financement à long terme du système public d'assurance pension.

La Chambre de Commerce considère par ailleurs que la situation financière de certains fonds d'investissements est critique au point où elle se pose résolument la question sur l'évolution à moyen terme de la politique d'investissement de l'Etat. Il est notamment ainsi dans le cadre des soi-disant « fonds d'investissements publics », désignation générique reprise par le programme pluriannuel des dépenses (volume II du projet de budget) pour faire appel, respectivement, aux investissements publics administratifs, scolaires et sanitaires et sociaux. En effet, alors qu'en 2009 (dernier compte disponible), ces trois fonds disposent ensemble d'un avoir net positif global de l'ordre de 242 millions EUR, ces avoirs chutent d'année en année pour devenir négatifs dès 2012. En 2014, les avoirs net de ces « fonds d'investissements publics » s'élèveront prévisiblement à - 227 millions EUR. Souvent ces dernières années, la situation financière des fonds afférents a finalement été meilleure que prévue pour la seule raison que des projets annoncés n'ont pas été réalisés au cours des exercices concernés.

Alors que le projet de budget 2011 se caractérise par son manque de détermination et son absence de réformes structurelles afin d'endiguer la progression galopante des dépenses courantes et dans la mesure où il se propose, pour l'année à venir, de concentrer plus de la moitié de l'effort de réduction des dépenses au titre d'une baisse des investissements (-380 millions EUR), avec une baisse décevante de 34 millions EUR, soit 4,7% de l'effort total sur le versant des dépenses, au niveau des frais de fonctionnement de l'Administration centrale (voir aussi la partie 3.2.3. pour une discussion plus approfondie de ces propos), et eu égard à la fonte inquiétante des avoirs nets des fonds d'investissements sur les années à venir, la Chambre de Commerce est en droit de s'interroger si la « grande surprise » au niveau de la politique d'investissements publics ne serait pas à venir. En effet, un certain étalement dans le temps permettra sans doute la réalisation en demi-teinte, avec certes des retards importants, des grands chantiers publics, notamment routiers et ferroviaires, connus aujourd'hui, et ce grâce aux modestes réserves accumulées par le passé. Or, l'Etat sera-t-il capable, à l'avenir, de poursuivre sa politique d'investissements et disposera-t-il des marges de manœuvre budgétaires pour poser des accents politiques nouveaux à moyen terme ?

Seule l'introduction d'une norme de progression des dépenses courantes, une réduction volontariste des frais de fonctionnement, une redéfinition progressive de la politique sociale et familiale ainsi qu'une réorientation de la politique salariale et relative aux embauches au niveau de l'Etat seront à même à libérer les marges de manœuvre idoines afin d'alimenter suffisamment les fonds d'investissements. En effet, la Chambre de Commerce est notamment en droit de s'interroger sur les raisons sous-jacentes à la très faible contribution de l'Etat à l'effort d'assainissement, soit 4,7% de l'effort total à consentir en 2011 (soit 34 millions EUR sur 725,8 millions EUR au total, voir aussi la partie 3.2.3. ci-dessous), montant peu ou prou équivalent à 0,3% du budget total de l'Administration centrale.

En effet, comment ce soi-disant « *important effort collectif pour préparer l'avenir du pays* » et ce « *premier pas pour sortir de la crise et pour rétablir l'équilibre budgétaire*¹²³ » que constitue, à titre officiel, ce projet de budget 2010, est-il compatible avec une chute des dépenses d'investissements, une réduction significative des marges de manœuvre budgétaires, des hausses fiscales dangereuses dans un contexte de concurrence fiscale au niveau international, où le Luxembourg ne dispose plus de marge de manœuvre¹²⁴, une contribution résolument insuffisante de l'Etat au titre d'assainissement budgétaire et une progression galopante et non-maîtrisée au niveau de certaines dépenses sociales et autres transferts courants ? Les auteurs du projet de loi budgétaire rendent compte d'un « *accroissement sensible de la rigidité budgétaire et dès lors [d'une] réduction des marges de manœuvre dont dispose le Gouvernement pour mener son action politique*¹²⁵ ». Cette « rigidité » est d'ailleurs invoquée en tant que principale justification pour tenter d'élucider les raisons quant à la progression de 5,9% des dépenses de l'Etat central en 2011 par rapport au budget 2010.

3.1.3.4. Les alimentations des fonds spéciaux face à leurs dépenses

Le graphique ci-après retrace l'évolution des alimentations (dotations budgétaires + recettes propres + produits d'emprunts), des dépenses et des avoirs nets des fonds spéciaux au cours de la période 2003-2011 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, des évolutions plus rapides des dépenses que des alimentations des fonds, et cela malgré le recours à d'importants emprunts au titre du Fonds des routes et du Fonds du rail¹²⁶. L'année 2008, quant à elle, s'est soldée par une situation proche de l'équilibre entre les alimentations, d'une part, et les dépenses, d'autre part. L'année 2009 appelle, pour sa part, à un commentaire spécifique.

La situation de 2006 et 2007 tranche ainsi fortement avec celle des années précédentes et des années suivantes, et nécessite à ce titre une analyse plus détaillée. L'année 2006 s'est caractérisée par des alimentations supérieures aux dépenses de l'ordre de 405,9 millions EUR (3.128,685 millions EUR pour les alimentations, contre 2.722,785 millions EUR pour les dépenses), l'année 2007 se clôturant quant à elle par un excédent des recettes par rapport aux dépenses de l'ordre de 438,795 millions EUR (3.087,766 millions EUR pour les alimentations, contre 2.648,971 millions EUR 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 dans le cadre de la fusion Arcelor-Mittal (240 millions EUR 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 qui a engendré des recettes fiscales abondantes. 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 EUR pour le Fonds du rail et 200 millions EUR pour le Fonds des routes) et 200 millions EUR en 2007 (100 millions EUR pour chacun de ces deux fonds).

L'année 2009 fait apparaître un excédent des recettes (y compris les emprunts) aux dépenses de quelque 341 millions EUR. Une telle évolution paraît, à première vue, contre-intuitive eu égard à la situation économique de crise ayant accompagné l'année en question, avec un recul du PIB de l'ordre de 3,7%. Trois remarques s'imposent néanmoins à ce stade :

¹²³ http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/10-octobre/05-frieden-budget/index.html.

¹²⁴ Voir notamment à cet égard : « KPMG's Corporate and Indirect Tax Survey 2010 ».

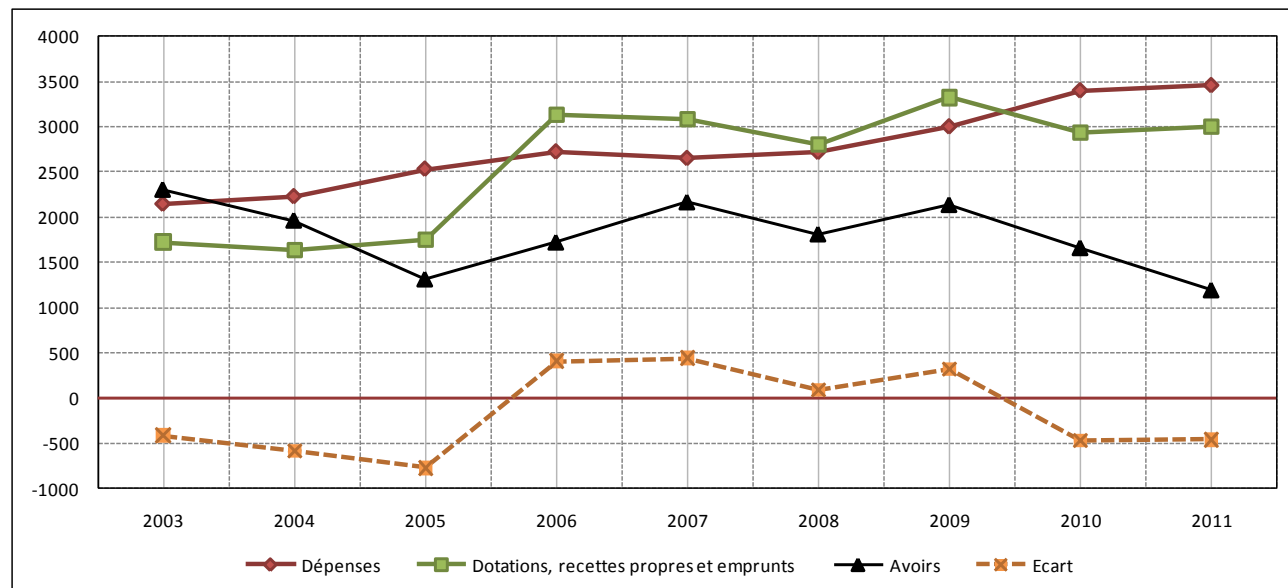
¹²⁵ Projet de loi relatif au budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011, page 28*.

¹²⁶ Les emprunts au titre du Fonds des routes se sont élevés à 70 millions EUR en 2004, 100 millions EUR en 2005, 200 millions EUR en 2006 et 100 millions EUR pour chacune des années comprises entre 2007 et 2011. Le Fonds du rail a quant à lui eu recours à l'emprunt à hauteur de 332 millions EUR en 2006, 100 millions EUR en 2007, 100 millions EUR en 2008, 100 millions EUR en 2009 ainsi qu'en 2010 et en 2011.

- 1) Sans le recours à l'emprunt (200 millions EUR à concurrence de 100 millions EUR pour le Fonds des routes et 100 millions EUR pour le Fonds du rail), l'année 2009 serait caractérisée par une situation plus proche de l'équilibre.
- 2) Les avoirs en fin d'année 2009 tiennent compte de l'affectation aux fonds spéciaux de l'Etat du compte général des années 2006, 2007 et 2008 pour un montant total de 770 millions EUR. Cette affectation a fait l'objet du projet de loi n° 6153 portant règlement du compte général de l'exercice 2009, déposé à la Chambre des Députés le 1^{er} juillet 2010¹²⁷. A travers ce texte, les avoirs finaux des fonds spéciaux fin 2009, à savoir 2.134,6 millions EUR, ont été corrigés à la hausse à travers l'affectation d'un montant total de 770 millions EUR au titre de « dotations supplémentaires » des fonds spéciaux de l'Etat. Les fonds spéciaux ayant le plus tiré profit de l'affectation du résultat du compte général des exercices 2006, 2007 et 2008 sont, respectivement, le Fonds pour l'emploi (225 millions EUR), le Fonds pour la gestion de l'eau (145 millions EUR), le Fonds d'investissements publics administratifs (75 millions EUR) et le Fonds pour les investissements socio-familiaux (70 millions EUR).
- 3) Outre à rappeler le décalage temporel excessif entre la matérialisation des dépenses (2006 par exemple), d'une part, et l'arrêt définitif de la situation financière des fonds spéciaux (juillet 2010 pour l'exercice 2006), d'autre part, la Chambre de Commerce estime de manière générale que toute affectation d'excédents de résultats du compte général d'exercices antérieurs devrait servir exclusivement au financement de dépenses d'investissement à long terme. En effet, eu égard à la grande volatilité des recettes fiscales dans le contexte luxembourgeois, dont certains rendements tirent leur origine directement de l'exploitation de niches de souveraineté éphémères ou d'événements ou de décisions économiques et politiques étrangers peu influençables, et en application directe du principe d'équité intergénérationnelle, il semble pour le moins opportun de s'abstenir d'allouer des surplus de recettes au financement de dépenses strictement opérationnelles ou courantes.

¹²⁷ Voir l'avis de la Chambre de Commerce sous : <http://www.cc.lu/index.php?type=art&id=1977>.

Graphique 21 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux
En millions EUR.



Source: Projets de budgets de l'Etat ; calculs Chambre de Commerce.

Comme cela apparaît au graphique ci-avant, **l'effet ciseaux** entre les alimentations et les dépenses, que la Chambre de Commerce décrivait déjà dans ses précédents avis budgétaires, réapparaît de manière nette dès 2010, les dépenses ajustées provisoires étant supérieures aux alimentations à hauteur de 472,7 millions EUR en 2010. Cet effet ciseaux devrait se confirmer en 2011 avec un écart atteignant 462,9 millions EUR, si le programme des dépenses était exécuté tel que présenté dans le projet de budget 2011 (voir ci-après).

La Chambre de Commerce peut soutenir l'existence d'un effet ciseaux momentané en période de basse 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. En période de creux conjoncturel, les fonds spéciaux de l'Etat sont un outil efficace de soutien au jeu des stabilisateurs automatiques. Or, pour que les fonds disposent des moyens d'action nécessaires pour soutenir une politique d'investissement ambitieuse en général et anti-cyclique en particulier, il faut qu'ils soient suffisamment alimentés en période de haute conjoncture pour éviter un recours trop intensif à l'emprunt, et partant un endettement non-soutenable, en période de basse 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 davantage de la période de croissance soutenue qu'a connue 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. La notion d'équité intergénérationnelle et la gestion en bon père de famille de certaines recettes fiscales volatiles, incertaines et temporaires aurait dû, à titre résiduaire, amener les autorités publiques à affecter une proportion élevée et croissante desdites recettes directement aux fonds d'investissements, en lieu et place d'une affectation pure et simple aux dépenses courantes, en général, et sociales, en particulier.

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 indispensables à la poursuite de son développement et donc à l'élévation continue du niveau de vie de ses citoyens. Afin de souligner ce propos, le tableau 21, élaboré sur base des données d'EUROSTAT, montre l'évolution des dépenses courantes du Luxembourg face à celle observée dans nos trois pays voisins ainsi que par rapport à la moyenne des seize pays qui constituent la zone euro. Le Luxembourg se différencie par une évolution beaucoup plus significative des dépenses courantes (+4,7% entre 2006 et 2005, +5,1% entre 2007 et 2006, +9,0% entre 2008 et 2007 et +9,2% entre 2009 et 2008), ce qui n'a pas permis au pays de reconstituer davantage les réserves des fonds spéciaux. Ainsi, notre pays n'a notamment pas pu profiter des années fastes afin d'accumuler des réserves significatives et a, au contraire, canalisé des fonds sans cesse croissants au titre de dépenses courantes de fonctionnement et de nouvelles mesures sociales pas ou peu sélectives. En quatre ans (de fin 2005 à fin 2009), les dépenses courantes luxembourgeoises accusent ainsi un accroissement de 30,9%, contre 8,8% en Allemagne, 16,1% en France et 21,0% en Belgique.

Il est, en outre, tout à fait intéressant de simuler le potentiel d'économies au niveau des dépenses courantes au Luxembourg si la progression, au lieu de s'élever respectivement à 4,7% en 2006, à 5,1% en 2007, à 9,0% en 2008 et à 9,2%, avait été limitée au taux de progression moyen observé en zone euro (3,5% en 2006, 3,8% en 2007 et 4,7% en 2008 ainsi qu'en 2009). Le tableau 21 montre le résultat de ce calcul à droite des taux interannuels de variation. Les économies théoriques auraient été de 136,30 millions EUR en 2006, de 146,17 millions EUR en 2007, de 505,38 millions EUR en 2008 et de 571,46 millions EUR en 2009, soit quelque 1,4 milliards EUR sur une période de seulement quatre ans. Il est à noter que ce niveau d'économie potentiel est peu ou prou équivalent au déficit que connaîtra l'Administration centrale en 2011.

Ainsi, l'introduction d'une norme de progression, limitant la progression des dépenses courantes à la moyenne de la zone euro, aurait permis au Luxembourg de dégager des ressources financières équivalentes à 1,4 milliards EUR sur une période de quatre années seulement, qui auraient pu être affectées directement aux fonds d'investissements de l'Etat afin de soutenir l'économie à travers l'adaptation et la modernisation des infrastructures de base. Ce constat ne fait aucunement préjudice à une politique budgétaire volontariste et anti-cyclique. En effet, le Luxembourg aurait pu réaliser cet objectif tout en affichant une progression moyenne des dépenses courantes de l'ordre de 4,2% entre 2005 et 2009, au lieu du taux de progression réellement observé qui se situait à 7,0%. La politique anticyclique aurait pu s'articuler autour d'une modulation du taux de progression selon la situation économique, avec seule une progression moyenne limitée à 4,2%.

Tableau 21 : Evolution des dépenses budgétaires courantes¹²⁸ entre 2005 et 2009

En pourcentages de variation.

Evolution interannuelle en %					
Région	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2009/2005
Luxembourg	4,73	5,12	8,96	9,16	30,94
Belgique	3,42	4,30	6,63	5,20	21,00
France	3,58	3,83	3,83	3,98	16,10
Allemagne	0,69	0,47	2,37	5,04	8,78
Zone EUR	3,46	3,83	4,69	4,74	17,80

Gain possible du Luxembourg			
2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008
136,30	146,17	505,38	571,46

Il a été mentionné ci-avant que le Fonds du rail et le Fonds des routes recourent régulièrement à l'emprunt. Afin de visualiser l'effet de ce propos, le graphique n° 22 retrace l'évolution entre 2003 et 2011 des alimentations hors produits d'emprunts, des dépenses et des avoirs des fonds spéciaux. Il y apparaît que l'écart entre les alimentations et les dépenses est nettement plus

¹²⁸ Codes EUROSTAT: 11 "Intermediate consumption", 12 "Compensation of employees", 13 "Interest", 14 "Subsidies", 15 "Social benefits", 16 "Other current expenditure".

important encore lorsque l'on compare les dépenses aux alimentations hors emprunts et non plus aux alimentations emprunts inclus.

Les dépenses sont, au cours de la période considérée, systématiquement supérieures aux alimentations, mis à part au cours de l'année 2007 qui s'était caractérisée par une évolution proche de l'équilibre, et ce du fait des phénomènes expliqués plus haut dans le texte. L'année 2009, quant à elle, tient compte des affections extraordinaires aux fonds spéciaux de l'Etat du compte général des années 2006, 2007 et 2008 pour un montant total de 770 millions EUR.

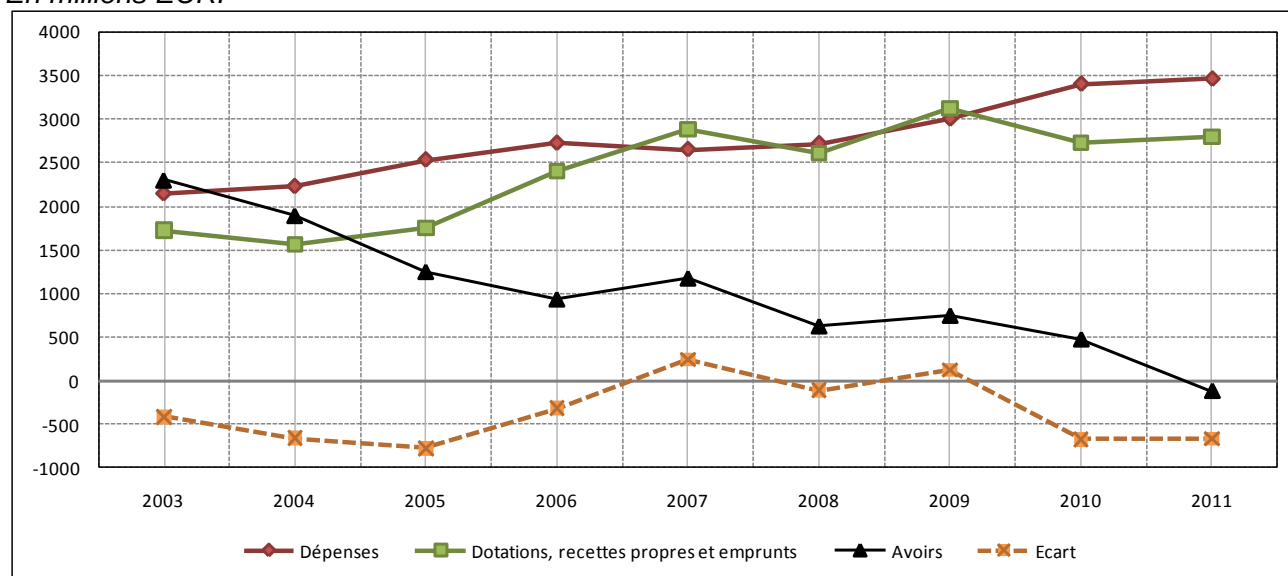
Au vu du graphique ci-dessous, l'effet ciseaux devrait à nouveau s'amplifier à partir de l'exercice 2010. Sur base des chiffres repris au projet de loi budgétaire, l'écart négatif s'élèvera à quelque 673 millions EUR en 2010 et à 663 millions EUR en 2011, contre un solde positif de financement de 122 millions EUR en 2009 (-648 millions EUR en cas d'élimination des dotations *ex post* susmentionnées pour un montant de 770 millions EUR).

Les avoirs, expurgés des produits d'emprunts, diminuent ainsi de manière quasi linéaire au cours de la période passée sous revue, en passant de 2.301 millions EUR fin 2003 à -122 millions EUR fin 2011, soit une diminution de 105,3%. Fin 2011, les avoirs propres des fonds spéciaux auront donc totalement disparu.

Tout retournement conjoncturel futur sera autrement plus difficile à traverser en l'absence de réserves accumulées au niveau des fonds spéciaux durant les années de haute conjoncture (la période 2003-2007, par exemple, s'était soldée par des taux de croissance du PIB en volume supérieurs à 5% l'an). Les réserves disponibles risquent donc d'être insuffisantes en cas de situation conjoncturelle défavorable. Ainsi, des mesures structurelles incisives et courageuses du côté des dépenses de consommation courante s'avèrent plus indispensables et urgentes que jamais. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il serait en effet hautement irresponsable de ne pas mettre en œuvre de telles réformes structurelles, en espérant simplement qu'un retournement conjoncturel favorable puisse continuer de camoufler les inefficiences et le manque de courage politique à travers la génération de recettes fiscales exceptionnelles mais non-maîtrisables.

Graphique 22 : Evolution des avoirs, des alimentations (hors emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux

En millions EUR.



Source: Projets de budgets 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.

3.1.3.5. Les fonds d'investissements publics à l'horizon 2014

Lorsque l'on étudie de plus près les 19 fonds d'investissements publics pour lesquels les données pluriannuelles sont disponibles¹²⁹ (voir tableau 22 ci-après) sur un horizon de moyen terme, en l'occurrence jusqu'en 2014 (fin de la législature), il apparaît que leur situation patrimoniale devrait continuer de se dégrader fortement (graphique 23), et ce malgré le recours systématique à l'emprunt au cours de ladite période en faveur du Fonds du rail (550 millions EUR d'emprunts additionnels sur l'horizon 2011-2014) et du Fonds des routes (550 millions EUR entre 2011 et 2014). Les avoirs des fonds concernés diminueraient en effet de manière linéaire, passant de 1.801 millions EUR fin 2009 (y compris les dotations supplémentaires susmentionnées de 770 millions EUR) à 251 millions EUR fin 2014 (-86,1%). Sous l'hypothèse de la réalisation du programme des dépenses et sans accroissement des dotations supplémentaires aux fonds, ceux-ci feraient ainsi état, fin 2014, d'avoirs nets quasi nuls, en dépit du recours de manière substantielle à l'emprunt. Les fonds d'investissements ne pourraient dès lors plus jouer leur rôle de stabilisateurs économiques, voire de vecteurs portant la modernisation et l'adaptation des infrastructures publiques aux besoins socio-économiques.

Quant à l'effet ciseaux entre les alimentations et les dépenses, il est négatif à partir de l'année 2010 du fait de dépenses nettement supérieures aux alimentations. Il atteindrait -401 millions EUR en 2010 et -295 millions EUR en 2011, malgré des emprunts totaux de 200 millions EUR au titre de chacune des deux années en question. Il devrait par ailleurs se maintenir à un niveau compris entre 240 millions EUR et 330 millions EUR pour les années subséquentes jusqu'à la fin de la législature. Ainsi, au cours de cette dernière, c'est-à-dire entre 2009 et 2014, les avoirs des fonds d'investissements de l'Etat baisseront probablement de 1,55 milliards EUR, et ce malgré le recours à l'emprunt de l'ordre de 1,50 milliards EUR, dont 750 millions EUR respectivement au profit du Fonds des routes et du Fonds du rail.

Les dépenses d'investissement doivent certes être maintenues à un niveau élevé, 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 le denier public soit utilisé de la manière la plus efficace possible. De même, le coût final de diverses infrastructures, ainsi que les frais d'entretien et de gestion afférents, pourront être substantiellement réduits, par exemple en recourant à une standardisation des investissements afférents, une simplification des procédures administratives, etc.

¹²⁹ Il s'agit des fonds spéciaux apparaissant au volume II du projet de budget 2011 (programme pluriannuel des dépenses en capital).

Tableau 22 : Fonds d'investissements publics apparaissant au programme pluriannuel des dépenses 2010 – 2014

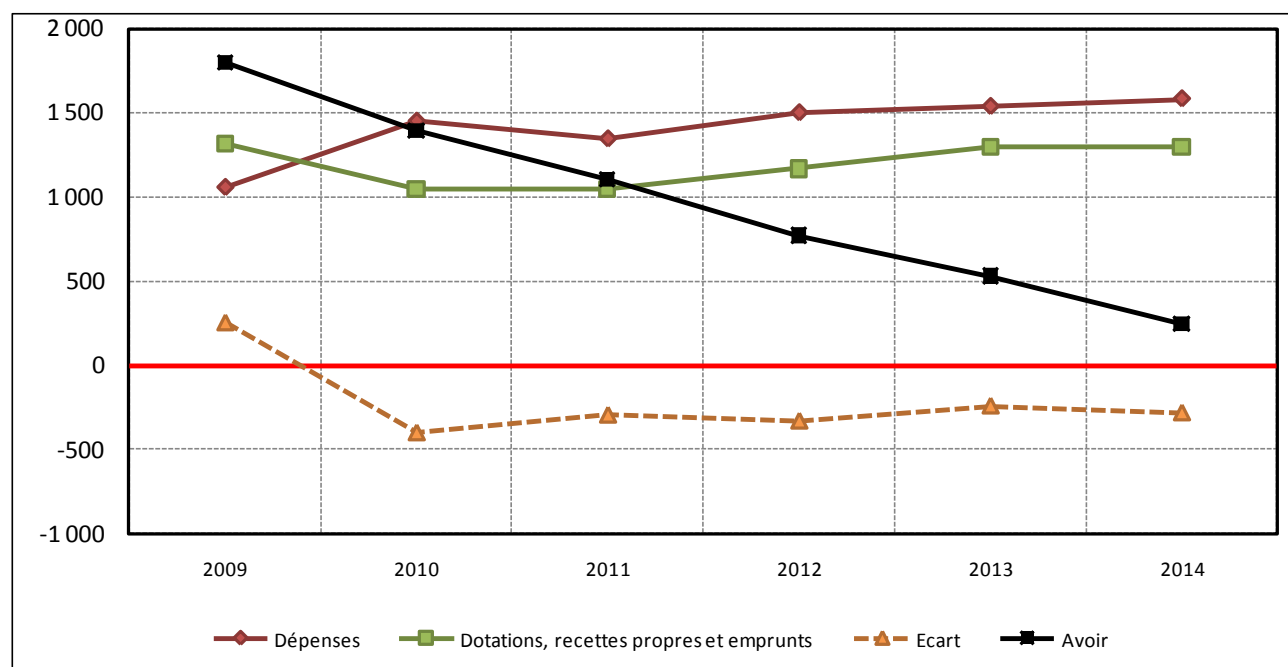
Fonds d'investissement publics couverts

Fonds d'équipement militaire
Fonds pour les monuments historiques
Fonds pour la gestion de l'eau
Fonds pour les investissements socio-familiaux
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux
Fonds des investissements hospitaliers
Fonds pour la protection de l'environnement
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture
Fonds d'investissements publics administratifs
Fonds d'investissements publics scolaires
Fonds des routes
Fonds du rail
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux
Fonds pour la loi de garantie
Fonds pour la promotion touristique
Fonds d'entretien et de rénovation
Fonds de l'innovation
Fonds d'équipement sportif national

Autres fonds, non couverts

Fonds de la coopération au développement
Fonds de crise
Fonds de la dette publique
Fonds des pensions
Fonds pour la réforme communale
Fonds communal de dotation financière
Fonds spécial de la pêche
Fonds cynégétique
Fonds spécial des eaux frontalières
Fonds spécial de la chasse
Fonds pour l'emploi

Graphique 23 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds d'investissements publics sur la période 2009-2014
En millions EUR.



Source: Projet de budget de l'Etat 2011, volume II ; calculs Chambre de Commerce.

Dans un souci d'exhaustivité, il convient de souligner que la dégradation de la situation financière des fonds d'investissements entre 2009 et 2014 est beaucoup plus marquée encore lorsque l'on considère les alimentations expurgées des produits d'emprunts, comme cela apparaît au graphique 24 *infra*.

La comparaison des dépenses aux alimentations hors emprunts laisse en effet apparaître un effet ciseaux significatif, voire un décalage manifeste, et ce sur l'ensemble de la période concernée. A titre d'illustration, l'année 2010 va probablement se clôturer par un écart négatif entre les recettes et les dépenses de l'ordre de 601 millions EUR. Ce niveau de déficit se maintiendrait jusqu'en

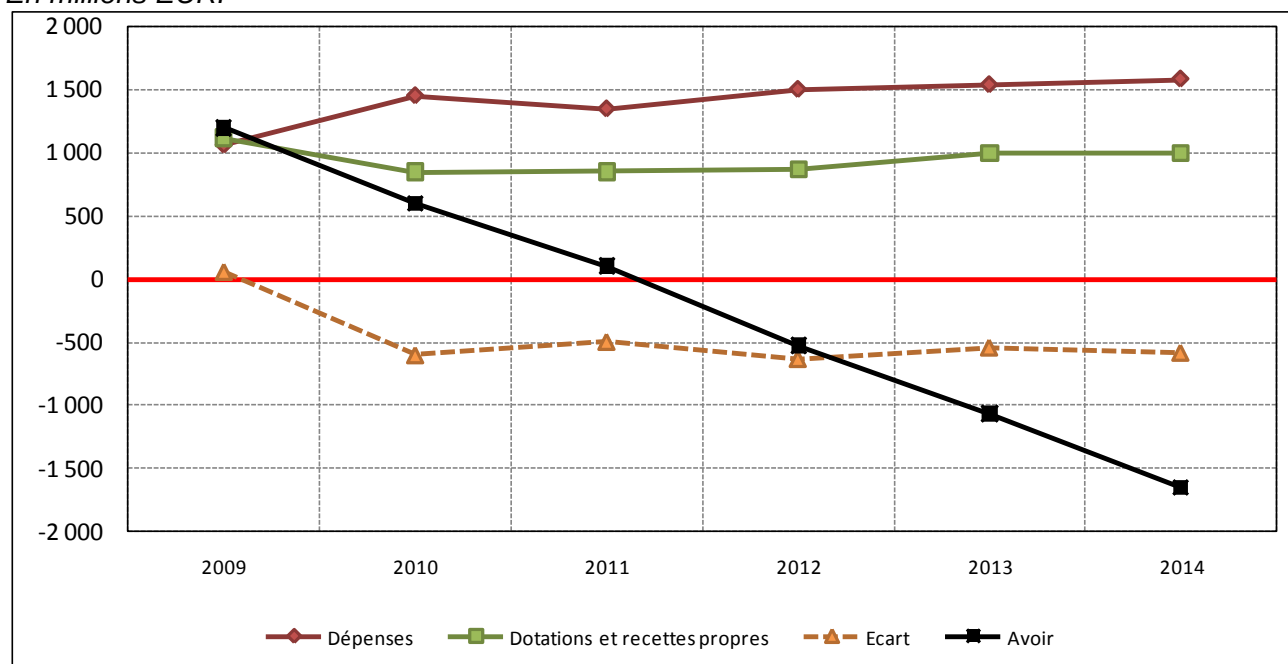
2014, sans que la lecture du graphique ne fasse apparaître un quelconque revirement de tendance. A la fin de la période pluriannuelle, les avoirs (hors emprunts) seraient négatifs à hauteur de 1.684 millions EUR, ce qui représente quelque 4,5% relativement au PIB.

Entre 2009 et 2014, les dépenses des fonds d'investissements publics devraient progresser de 49,3%, alors que les alimentations hors emprunts (cumul des ressources propres et des dotations budgétaires) sont quasiment linéaires sur l'horizon de temps considéré. Cette asymétrie conduit mécaniquement à une augmentation de l'écart entre les alimentations et les dépenses. Sur ce même laps de temps, les avoirs en fin d'année passeraient de 1.201 millions EUR à -1.649 millions EUR, soit une diminution relative de -237%.

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 d'investissements. Or, étant donné le dynamisme démographique et eu égard aux prévisions de croissance élevées de la population au cours des prochaines années, voire décennies, le Grand-Duché devra être en mesure de financer de très coûteux investissements en infrastructures indispensables au développement du pays.

Graphique 24 : Evolution des avoirs, des alimentations (hors emprunts) et des dépenses des fonds d'investissements publics sur la période 2009-2014

En millions EUR.



Source: Projet de budget de l'Etat 2011, volume II ; 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 par le passé, et notamment au cours de la période de haute conjoncture comprise entre 2004 et 2007, et étant donné le brusque ralentissement économique de 2008, la chute du PIB de 2009 et la reprise relativement molle prévue en 2010, le financement, à terme, des dépenses d'investissement devra vraisemblablement être assuré par le recours à des emprunts encore 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.

Il convient dès lors, comme cela a été relevé plus haut dans le texte, de réduire substantiellement les dépenses courantes pour rediriger davantage de deniers publics vers les fonds d'investissements, de manière à ce que les grands projets d'infrastructure 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 et de la thésaurisation d'une partie importante du pouvoir d'achat y résultant. 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 croissance plus faible par rapport à la moyenne historique.

La nouvelle augmentation, dans le chef des départements ministériels et des administrations relevant de l'Etat central et, malgré la remarque énoncée par le Ministre des Finances lors du dépôt du projet de budget 2011 à la Chambre des Députés le 5 octobre courant en vertu de laquelle les dépenses de fonctionnement avaient baissé de 3,7% au niveau de l'Administration centrale, des dépenses courantes de classe comptable n°12, relative aux « achats de biens non durables et de services », témoigne du fait que l'urgence quant à la maîtrise de ce type de dépenses n'est pas encore suffisamment appréhendée par les pouvoirs publics. Pis encore, par le passé, la bonne évolution au niveau des recettes publiques a été majoritairement employée pour financer des augmentations importantes de dépenses courantes et des nouveaux transferts sociaux, souvent peu ou pas ciblés et fonction de la situation financière et de revenu des bénéficiaires, au lieu d'être utilisée prioritairement afin de financer des projets d'investissements ciblés, capables d'augmenter le potentiel de croissance à moyen et à long terme de l'économie nationale.

Le passé étant révolu, il importera tout particulièrement de reconstituer de façon massive les réserves des fonds spéciaux dès que la situation économique sera durablement rétablie, de manière à redonner à ces fonds d'investissements les marges de manœuvre qui doivent être les leurs, et ceci également en perspective d'un possible prochain creux conjoncturel. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce renvoie également à sa proposition d'instituer, à terme, une architecture s'articulant autour d'un fonds souverain¹³⁰. En cas d'inaction et sur base des graphiques ci-avant, les Administrations publiques ne disposeraient tout simplement plus des moyens nécessaires pour faire face aux besoins d'infrastructures publics, et ce même en l'absence d'un éventuel nouveau retournement conjoncturel.

3.1.3.6. Le taux de réalisation des dépenses d'investissement budgétisées par les fonds spéciaux

Le tableau 23 ci-dessous retrace l'évolution des dépenses ajustées de quelques-uns des principaux fonds d'investissements 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 2011 énumérées ci-dessous est financée par l'emprunt, à défaut d'avoirs suffisants.

¹³⁰ Actualité & Tendances n°3 «fonds souverains : une solution d'avenir pour le Luxembourg ? », mars 2008.

Seront comparées d'une part l'évolution des dépenses telles que figurant aux différents projets de lois budgétaires (les « dépenses initialement prévues au budget ») et, d'autre part, le taux de réalisation des dépenses programmées (« dépenses ajustées réellement actées », sur base des comptes relatifs aux mêmes exercices) ainsi que l'évolution de ce taux d'exécution (en pourcents) au cours de la période considérée.

Afin de faciliter la lecture du tableau ci-après, la Chambre de Commerce entend brièvement exposer un exemple concret. Le projet de loi relatif au budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009 prévoyait, au titre de l'exercice 2009, des dépenses ajustées de 135,17 millions EUR par le Fonds des routes. Ce chiffre peut être comparé aux dépenses réellement encourues par ce même fonds en 2009, à savoir 102,53 millions EUR. Il en résulterait un taux d'exécution réel de 75,9% pour ce fonds et cette année. Dans ce contexte et de manière générale, il y a lieu de constater un décalage de deux ans entre la communication du « compte 2009 » (en automne 2010) et sa budgétisation (en automne 2008). En d'autres termes, le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat de 2011 indique le compte (toujours qualifié de « provisoire ») de l'exercice 2009. Ce laps de temps de deux ans implique que les dépenses réelles de 2010 ne seront seulement connues que vers la fin de l'année 2011, lors de la présentation du projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012. Pour cette raison, le taux de réalisation 2010 n'est, à l'heure actuelle, qu'une estimation basée sur le projet de budget 2011.

Au vu des taux de réalisation présentés ci-après, et hormis l'exercice 2006 pour lequel les réalisations correspondent bien au budget (au global), les années 2007, 2008 et 2009 se caractérisent par d'importants décalages entre les dépenses budgétisées, d'une part, et les dépenses actées, d'autre part. En effet, un taux de réalisation de 80% implique que seuls 80 EUR sur 100 EUR budgétés sont réellement exécutés, et ce dans le chef des principaux fonds d'investissements de l'Etat. S'il ne s'agit pas de décalages, mais au contraire de sous-investissements réels de l'ordre de 20% à 25% des montants globaux budgétés, la Chambre de Commerce fait remarquer qu'une telle politique ne contribue ni à l'amélioration de la transparence budgétaire, ni à une exécution volontariste de la politique anti-cyclique par les autorités, telle que prônée dans le cadre des exercices budgétaires 2008 et 2009 pour le moins. Il est à noter dans ce contexte que les projets de lois budgétaires successifs (« dépenses initialement budgétisées ») avancent déjà des décotes dites pour « moins-values de retards et aléas de chantiers » qui peuvent se chiffrer à quelque 30% des dépenses totales prévues au budget. Ainsi, les taux de réalisation commentés ci-avant ou par la suite s'entendent nets de ces décotes.

Certains fonds spéciaux font état de taux de réalisation particulièrement décevants. Le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, par exemple, enregistre ainsi un taux de réalisation de 56% en 2007 et de 52,6% en 2009. Cet aspect est fondamental du fait qu'une exécution plus lente ou un décalage des projets d'investissement pourra conduire à une amélioration artificielle à court terme de 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 (volume II du projet de loi budgétaire).

Les dépenses projetées au titre de l'année 2011 pour les sept fonds d'investissements publics apparaissant au tableau 23 s'élèvent à 729,47 millions EUR, en diminution de 9,57% par rapport à celles figurant au projet de budget 2010 (806,70 millions EUR) pour l'année 2010. Or, d'après les prévisions de l'année 2010 contenues au budget 2011, le programme d'investissement 2010 ne sera exécuté que partiellement, à savoir à concurrence de 94,7%. En mettant en relation le budget 2011 par rapport à ces nouveaux chiffres prévisionnels pour 2010, la baisse du niveau d'investissements en 2011 serait moins prononcée, à savoir -34,48 millions EUR ou 4,51%.

Tableau 23 : Evolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées, ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissements

En millions EUR.

Source:	Projet 2006	Projet 2007	Projet 2008	Projet 2009	Projet 2010	Projet 2011
Dépenses initialement prévues au budget	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fonds pour les monuments historiques	11,90	21,91	11,41	18,74	25,83	20,00
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	24,93	32,12	19,11	19,18	16,76	14,74
Fonds d'investissements publics administratifs	115,17	106,60	87,59	113,49	133,95	113,13
Fonds d'investissements publics scolaires	99,97	121,11	75,17	76,39	77,47	60,01
Fonds des routes	137,46	130,45	129,86	135,17	140,84	122,27
Fonds du rail	286,05	309,14	373,09	390,22	326,85	314,32
Fonds pour les investissements socio-familiaux	115,88	90,57	100,00	100,00	85,00	85,00
Total général	791,36	811,90	796,24	853,19	806,70	729,47
Variation en %	-	2,60	-1,93	7,15	-5,45	-9,57

Taux de réalisation en % (dép. actées : dép. prévues)				
2006	2007	2008	2009	2010 (indicatif)
118,2%	70,3%	81,2%	48,8%	77,4%
58,0%	56,0%	74,1%	52,6%	91,5%
56,6%	74,2%	85,7%	66,3%	75,9%
65,9%	59,9%	148,8%	93,5%	86,6%
100,4%	84,6%	63,9%	75,9%	84,5%
145,5%	88,5%	73,8%	79,8%	108,9%
75,5%	91,3%	72,6%	73,5%	100,0%
101,3%	80,3%	80,5%	76,6%	94,7%

	Projet 2008	Projet 2009	Projet 2010	Projet 2011	Projet 2011
Dépenses ajustées réellement actées	Compte 2006	Compte 2007	Compte 2008	Compte 2009	2010 (indicatif)
Fonds pour les monuments historiques	14,06	15,40	9,27	9,15	20,00
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	14,46	17,99	14,16	10,08	15,34
Fonds d'investissements publics administratifs	65,19	79,10	75,09	75,21	101,67
Fonds d'investissements publics scolaires	65,88	72,55	111,82	71,46	67,08
Fonds des routes	138,01	110,36	82,99	102,53	118,95
Fonds du rail	416,20	273,59	275,18	311,58	355,91
Fonds pour les investissements socio-familiaux	87,49	82,69	72,58	73,54	85,00
Total général	801,29	651,67	641,09	653,55	763,95
Variation en %	-	-18,67	-1,62	1,94	16,89

Variation en mio EUR (Dépense actée - budgétisée)				
2006	2007	2008	2009	2010
2,17	-6,51	-2,14	-9,59	-5,83
-10,47	-14,13	-4,95	-9,09	-1,43
-49,98	-27,50	-12,50	-38,28	-32,29
-34,09	-48,57	36,65	-4,93	-10,38
0,55	-20,09	-46,87	-32,64	-21,89
130,15	-35,55	-97,92	-78,64	29,06
-28,39	-7,88	-27,42	-26,46	0,00
9,93	-160,23	-155,15	-199,64	-42,75

Source : Calculs Chambre de Commerce sur base des différents projets de lois budgétaires.

Note : 1. La ligne « variation » reprend, d'une part, les variations entres 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 2009 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 (compte)

En comparant les dépenses budgétisées au titre de l'exercice 2011 (729,47 millions EUR) par rapport à la dernière estimation concernant l'exercice 2010 (763,95 millions EUR), il apparaît qu'il s'agit avant tout d'une baisse substantielle (41,6 millions EUR ou 11,7%) au niveau du Fonds du rail. Considérant que les dépenses d'investissement au sens strict dudit fonds n'évolueront que très faiblement à la baisse entre 2010 (180,4 millions EUR) et 2011 (178,0 millions EUR, voir tableau 20), il apparaît que la réduction globale se situe au niveau des dépenses opérationnelles actées par le Fonds du rail, à savoir l'entretien courant du réseau ferré. Les dépenses encourues au titre d'entretien du réseau ferroviaire faisant partie des dépenses de consommation courante en vertu du système européen de comptes normalisés (SEC95)¹³¹, cette baisse est largement responsable de la réduction globale des frais courants de l'Administration centrale en 2011.

En synthèse, quant aux taux de réalisation des dépenses projetées, le tableau ci-avant indique que les dépenses réalisées en 2007 se sont révélées inférieures aux dépenses prévues, à hauteur de 160,23 millions EUR (651,67 millions EUR, contre 811,90 millions EUR), soit un taux de réalisation de 80,3%. L'année 2008 s'est également clôturée par des dépenses réalisées nettement inférieures aux dépenses prévues de l'ordre de 155,15 millions EUR (641,09 millions EUR, contre 796,24 millions EUR), soit un taux de réalisation de 80,5%. L'année de crise 2009 se caractérise par un taux de réalisation encore inférieur, soit 76,6%, soit des dépenses réelles inférieures au budget à hauteur de 199,64 millions EUR. Ainsi, en un laps de temps de trois ans seulement (2007 à 2009), quelque 515 millions EUR budgétisés n'ont pas fait l'objet de dépenses réelles, ce qui représente environ 1,3% du PIB. Il est notamment incompréhensible aux yeux de la Chambre de Commerce que l'année 2009 se soit traduite par un taux de réalisation aussi faible, décrédibilisant les déclarations du Gouvernement de vouloir mener une politique résolument anti-cyclique se traduisant notamment par une montée en puissance des dépenses d'investissement, voire par un avancement dans le temps de certaines dépenses d'investissement futures. En effet, non seulement le volume global d'investissements actés par les fonds sous revue était en baisse en 2009 par rapport aux exercices antérieurs, mais, en même temps, il s'agit du taux absolu de réalisation le plus faible sur la période pluriannuelle considérée. Ceci renforce l'argument énoncé *supra* que les projets de budgets successifs ne font apparaître qu'une simple énumération optimiste de projets utiles et / ou importants à réaliser sans que l'observateur puisse juger des projets prioritaires, du degré d'exécution probable ou encore des coûts et des bénéfices des projets respectifs.

Concernant l'année 2009, parmi les sept fonds passés sous revue, aucun n'a atteint un taux de réalisation s'approchant de 100%. En effet, tous ces fonds font apparaître des taux de réalisation en-deçà de 100%, compris entre 48,8% et 93,5%. La Chambre de Commerce constate dès lors qu'il existe non seulement une tendance générale relative aux sous-réalisations au total (voir les exercices 2007 à 2009 et probablement l'exercice 2010), mais qu'il existe, de surcroît, une grande volatilité, voire une certaine non prévisibilité, des dépenses par fonds d'investissements pris individuellement.

Une comparaison plus détaillée, pour les différents postes de dépenses des fonds spéciaux présentés ci-avant, des dépenses prévues au projet de budget 2009 aux dépenses réalisées telles qu'elles apparaissent au compte 2009 permet de mettre en lumière des différences substantielles :

- Le **Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux** constitue un premier exemple en la matière. En effet, sur les 7,5 millions EUR initialement prévus au titre du C.I.P.A. de Wiltz, seuls 3,5 millions EUR ont été dépensés, soit une moins-value de 4,0 millions EUR.

¹³¹ Voir : Ministère des Finances : « Circulaire aux départements ministériels – Projet de budget pour 2011 », mars 2010, page 11.

De nombreux autres projets enregistrent par ailleurs un faible taux de réalisation. Il s'agit notamment du C.I.P.A. Dudelange (-3,5 millions EUR par rapport au budget voté), du CHNP Ettelbruck (-0,7 millions EUR), du Domaine Thermal de Mondorf (-0,9 million EUR), etc. *A contrario*, sur les 0,8 millions EUR initialement prévus pour la transformation du Foyer Eislécker Heem à Lullange, 1,1 millions EUR ont réellement été dépensés, soit une plus-value de 0,3 millions EUR ou un écart positif de 37%. Il s'ensuit dès lors une corrélation faible entre certaines dépenses budgétisées et leur réalisation, avec les nombreux problèmes quant à la transparence, à la prévisibilité et à la lisibilité que cela entraîne.

- Dans le cadre du **Fonds d'investissements publics administratifs**, les positions suivantes sautent aux yeux des lecteurs du projet de loi budgétaire: Laboratoire national de santé (-9,2 millions EUR), C.N.A. Dudelange (y inclus centre culturel) (-3,8 millions EUR), centre de conférences Kirchberg (1^{ère} extension) (-4,5 millions EUR), centre de conférences Kirchberg (2^{ème} extension) (-21,0 millions EUR), bâtiment public: atelier et dépôt à Bertrange-Bourmicht (-6,5 millions EUR), centre de rétention pour étrangers en situation irrégulière (-1,2 millions EUR). D'autre part, certaines dépenses non-budgétisées apparaissent dans le compte 2009.
- Quant au **Fonds des routes**, les principales moins-values de dépenses sont les suivantes : grande voirie du Nord : projet « CITA » (-3,0 millions EUR), liaison Micheville (phase II) (-38,9 millions EUR), pont Adolphe, y compris nouveau pont parallèle (-18,8 millions EUR). En revanche, les crédits budgétisés au titre du tronçon Luxembourg – Mersch de la Route du Nord ont été dépassés, en 2009, de 17 millions EUR, le simple résultat sans doute des importants retards pris au niveau de la finalisation de cette voie routière par rapport au planning initial.
- En ce qui concerne le **Fonds du rail**, la mise à double voie de la ligne Pétange – Luxembourg était en sous-réalisation de l'ordre de 18,8 millions EUR en 2009, alors que le centre de remisage en gare de Luxembourg souffrait, au même moment, d'un sous-investissement à hauteur de 17,9 millions EUR. Par opposition, l'adaptation de la tête Nord de la gare de Luxembourg aura nécessité quelque 19,7% de crédits supplémentaires par rapport au budget 2009.

A travers ces quelques exemples, la Chambre de Commerce a pu illustrer à quel point les dépenses budgétisées s'écartent des réalisations concrètes. Les avis budgétaires précédents de la Chambre de Commerce arrivent d'ailleurs à la même conclusion. Cet état de fait est d'autant plus regrettable que le recours sans cesse accru au véhicule des fonds spéciaux s'accompagne d'un manque de transparence de plus en plus significatif et évident. Or, ce manque de transparence ne constitue nullement une fatalité : palliant à la contrainte d'annualité budgétaire, les fonds spéciaux sont *per se* des outils efficaces afin d'articuler, de présenter et d'exécuter une politique pluriannuelle en matière d'investissements publics.

Les grands principes en matière budgétaire étant l'exhaustivité, l'unité et l'universalité, il convient de constater que la qualité d'exécution des dépenses, d'au moins sur l'horizon de temps discuté ci-avant, est loin d'être satisfaisante.

Par conséquent, la Chambre de Commerce demande, entre autres, 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 document budgétaire soit accompagné d'une description sur la nature et la destination des moyens dépensés ainsi que d'une fiche d'impact des investissements quant à leurs coûts

d'exploitation, de gestion et d'entretien (« *Folgekosten* »), de même que d'une analyse coûts-bénéfices par projet d'investissement afin de disposer de données tangibles quant à la priorité desdits projets.

3.1.3.7. Alimentations et dépenses : vue pluriannuelle d'ensemble

Les deux tableaux qui suivent offrent une vue d'ensemble des dépenses et des alimentations des 31 fonds spéciaux de l'Etat sur la période 2003-2011. Au vu des prévisions de dépenses en capital telles qu'elles apparaissent dans le programme pluriannuel (volume II du projet de loi budgétaire), 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 des 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 décision future 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.

Les investissements opportuns et nécessaires doivent en effet être réalisés dans l'intérêt de la préparation du pays aux futurs défis, et ceci rapidement et sans contraintes procédurales inutiles, 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, à condition que les investissements prioritaires et opportuns soient intégralement réalisés selon le calendrier et, le cas échéant, selon la fiche financière approuvée par le Parlement.

Les fonds d'investissements et les fonds spéciaux constituent en la matière de bons 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 sera passée. 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 offert un éclairage¹³² en la matière en identifiant les postes de dépenses courantes 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 publics¹³³. 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, voire pour renouer avec un budget équilibré ou excédentaire à court au tout au moins à moyen terme.

¹³² Actualité & Tendances n°5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? » Septembre 2008.

¹³³ Quant aux gisements d'économies pouvant être exploités à court terme dans le contexte de crise actuelle, la Chambre de Commerce renvoie notamment au chapitre 5.1. de son avis budgétaire 2010.

Tableau 24 : Alimentation des fonds spéciaux, produits d'emprunts inclus*En millions EUR*

No	Nom du fonds	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Σ 2003 - 2011	Moy. 2003 - 2011
1)	Fonds de la coopération au développement	87,56	108,07	113,25	140,79	167,18	156,61	158,30	161,40	144,47	1 237,63	137,51
2)	Fonds d'équipement militaire	3,00	5,00	22,00	53,00	83,00	34,65	36,38	37,00	37,00	311,03	34,56
3)	Fonds pour les monuments historiques	13,00	10,00	10,00	35,00	10,00	20,00	20,00	16,30	10,00	144,30	16,03
4)	Fonds de crise	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5)	Fonds de la dette publique	107,03	122,58	125,11	155,34	98,68	39,10	93,06	278,26	143,64	1 162,79	129,20
6)	Fonds des pensions	314,74	350,93	378,51	394,96	422,40	459,48	489,82	516,16	542,32	3 869,32	429,92
7)	Fonds pour la réforme communale	0,00	0,00	0,20	0,48	0,25	2,08	1,75	1,50	1,50	7,75	0,86
8)	Fonds communal de dotation financière	429,81	476,67	467,32	553,00	627,72	691,35	635,16	575,89	628,52	5 085,45	565,05
9)	Fonds spécial de la pêche	0,08	0,09	0,08	0,07	0,07	0,06	0,07	0,07	0,08	0,66	0,07
10)	Fonds cynégétique	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,30	0,03
11)	Fonds pour la gestion de l'eau	49,00	20,00	10,00	65,00	85,00	15,00	16,54	28,59	36,13	325,27	36,14
12)	Fonds spécial des eaux frontalières	0,10	0,14	0,08	0,04	0,06	0,07	0,07	0,05	0,06	0,67	0,07
13)	Fonds d'équipement sportif national	28,23	21,00	21,00	19,50	19,50	19,00	20,00	20,00	20,50	188,73	20,97
14)	Fonds pour les investissements socio-familiaux	67,75	50,75	53,29	85,63	110,50	63,50	67,00	60,00	60,00	618,42	68,71
15)	Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,12	0,12	0,05	0,03	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,35	0,04
16)	Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	11,00	6,00	6,50	6,50	16,50	6,83	17,00	7,53	8,00	85,86	9,54
17)	Fonds des investissements hospitaliers	39,46	40,78	41,65	38,73	33,00	33,50	34,11	34,00	36,00	331,22	36,80
18)	Fonds spécial de la chasse	0,38	0,56	0,36	0,32	0,31	0,31	0,32	0,39	0,39	3,32	0,37
19)	Fonds pour la protection de l'environnement	4,20	4,20	4,50	27,00	37,00	7,50	58,00	8,50	8,50	159,40	17,71
20)	Fonds de financement des mécanismes de Kyoto		0,00	5,00	60,00	71,05	103,33	126,03	98,40	97,00	560,81	70,10
21)	Fonds pour l'emploi	207,08	101,29	102,92	488,81	349,61	494,67	627,17	345,70	481,38	3 198,62	355,40
22)	Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	26,00	36,50	26,00	30,15	73,56	59,44	106,50	66,32	69,49	493,95	54,88
23)	Fonds d'investissements publics administratifs	10,00	9,00	101,00	78,01	124,56	48,30	125,00	53,25	55,80	604,92	67,21
24)	Fonds d'investissements publics scolaires	65,00	45,00	45,00	50,00	42,00	44,10	46,00	48,62	50,90	436,62	48,51
25)	Fonds des routes	71,03	70,00	36,53	210,75	160,32	111,94	161,07	111,00	102,00	1 034,66	114,96
26)	Fonds du rail	151,43	140,00	163,53	589,99	412,94	305,69	348,66	313,44	303,22	2 728,89	303,21
27)	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	10,00	10,00	5,00	25,00	5,00	3,50	4,00	5,00	2,00	69,50	7,72
28)	Fonds pour la loi de garantie	22,00	1,00	8,34	13,27	75,06	14,26	58,55	40,46	56,05	288,99	32,11
29)	Fonds pour la promotion touristique	6,62	6,83	7,00	7,30	7,45	7,50	7,50	7,50	7,50	65,19	7,24
30)	Fonds d'entretien et de rénovation	-	-	-	-	55,00	65,03	65,00	55,00	52,00	292,03	58,41
31)	Fonds de l'innovation	-	-	-	-	-	-	-	39,30	43,00	82,30	41,15
	Total général	1 724,65	1 636,54	1 754,23	3 128,69	3 087,77	2 806,83	3 323,08	2 929,67	2 997,48	23 388,93	2 664,52

Tableau 25 : Dépenses des fonds spéciaux*En millions EUR*

No	Nom du fonds	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Σ 2003 - 2010	Moy. 2003 - 2011
1)	Fonds de la coopération au développement	103,07	108,77	128,49	131,97	166,27	163,30	156,49	162,20	154,17	1 274,73	141,64
2)	Fonds d'équipement militaire	0,00	0,23	12,83	6,03	8,37	35,01	21,87	88,20	36,68	209,23	23,25
3)	Fonds pour les monuments historiques	16,38	12,37	11,82	14,06	15,40	9,27	9,15	20,00	20,00	128,44	14,27
4)	Fonds de crise	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5)	Fonds de la dette publique	258,06	93,41	182,87	209,74	132,77	36,58	142,28	144,13	210,97	1 410,81	156,76
6)	Fonds des pensions	326,42	353,00	378,16	396,02	417,01	455,71	495,75	516,16	545,60	3 883,83	431,54
7)	Fonds pour la réforme communale	0,00	0,00	0,00	0,51	0,48	2,08	1,75	1,50	1,50	7,82	0,87
8)	Fonds communal de dotation financière	429,81	476,67	467,32	553,00	627,72	691,35	635,16	575,89	628,52	5 085,45	565,05
9)	Fonds spécial de la pêche	0,02	0,09	0,19	0,07	0,11	0,13	0,06	0,09	0,09	0,86	0,10
10)	Fonds cynégétique	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
11)	Fonds pour la gestion de l'eau	22,61	25,04	35,26	42,14	50,99	64,84	43,77	65,33	86,58	436,55	48,51
12)	Fonds spécial des eaux frontalières	0,05	0,13	0,21	0,12	0,24	0,03	0,07	0,10	0,09	1,03	0,11
13)	Fonds d'équipement sportif national	8,77	10,00	10,00	25,00	7,94	15,01	15,80	34,10	30,00	156,63	17,40
14)	Fonds pour les investissements socio-familiaux	54,72	47,36	69,23	87,49	82,69	72,58	73,54	85,00	85,00	657,62	73,07
15)	Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,01	0,01	0,04	0,01	0,00	0,03	0,03	0,03	0,05	0,20	0,02
16)	Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	3,82	9,32	10,94	14,46	17,99	14,16	10,08	15,34	14,74	110,85	12,32
17)	Fonds des investissements hospitaliers	49,23	84,90	120,98	77,41	49,16	40,88	55,08	57,33	56,44	591,40	65,71
18)	Fonds spécial de la chasse	0,38	0,56	0,36	0,32	0,31	0,31	0,32	0,39	0,39	3,32	0,37
19)	Fonds pour la protection de l'environnement	13,80	12,68	13,99	14,76	12,84	12,82	16,10	26,50	22,44	145,92	16,21
20)	Fonds de financement des mécanismes de Kyoto		0,00	2,04	0,99	6,31	5,93	31,13	126,44	142,25	315,07	39,38
21)	Fonds pour l'emploi	263,02	309,75	356,26	363,35	374,90	384,67	511,21	550,20	556,58	3 669,93	407,77
22)	Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	48,54	33,78	31,86	33,12	37,78	57,53	92,65	85,00	77,00	497,24	55,25
23)	Fonds d'investissements publics administratifs	87,32	107,68	195,68	65,19	79,10	75,09	75,21	101,67	113,13	900,08	100,01
24)	Fonds d'investissements publics scolaires	65,36	66,21	73,90	65,88	72,55	111,82	71,46	67,08	60,01	654,27	72,70
25)	Fonds des routes	151,77	91,53	98,10	138,01	110,36	82,99	102,53	118,95	122,27	1 016,51	112,95
26)	Fonds du rail	186,25	223,59	246,88	416,20	273,59	275,18	311,58	355,91	314,32	2 603,49	289,28
27)	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	0,00	81,68	26,98	17,08	2,82	0,72	0,00	19,00	5,00	153,28	17,03
28)	Fonds pour la loi de garantie	49,87	68,17	50,13	42,76	56,15	54,73	62,36	73,79	73,84	531,80	59,09
29)	Fonds pour la promotion touristique	5,84	7,59	5,94	7,09	7,62	2,57	7,62	8,00	8,17	60,44	6,72
30)	Fonds d'entretien et de rénovation	-	-	-	-	37,50	51,48	58,09	64,80	52,80	264,67	52,93
31)	Fonds de l'innovation	-	-	-	-	-	-	-	39,30	41,72	81,02	40,51
Total général		2 145,12	2 224,50	2 530,41	2 722,79	2 648,97	2 716,79	3 001,14	3 402,42	3 460,34	24 852,47	2 820,79

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.

Note concernant le Fonds de l'innovation : ce Fonds a été créé par la loi du 5 juin 2009 ayant pour objet, notamment, la création d'un Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation.

3.2. L'Administration centrale

3.2.1. De la notion d'Etat central à celle d'Administration centrale

La section 3.1 ci-dessus était consacrée au budget de l'Etat central, lequel correspond aux définitions de la comptabilité budgétaire traditionnelle luxembourgeoise et qui est, par conséquent, régi par la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Si la notion d'Etat central n'est pas sans intérêt du point de vue politique, elle présente néanmoins plusieurs limites auxquelles remédie le système de comptabilité européenne SEC95 (SEC pour « Système Européen des Comptes »). La Chambre de Commerce n'entend pas revenir en détail sur ces discussions, qui avaient fait l'objet d'une présentation exhaustive dans le cadre de son avis budgétaire 2009.

A côté de quelques différences méthodologiques, la notion d'Administration centrale, au sens du SEC95, constitue un ensemble beaucoup plus vaste que celle d'Etat central selon la définition luxembourgeoise. C'est, de surcroît, la notion d'Administration centrale qui constitue, à côté des Administrations locales et des Administrations de la sécurité sociale, une des trois sous-entités constituant le terme fédérateur d'« Administration publique », au sens européen du terme¹³⁴. Au contraire de la comptabilité traditionnelle, la comptabilité SEC 95 s'insère harmonieusement dans ce cadre plus vaste que constitue la comptabilité nationale¹³⁵.

Outre les recettes et les dépenses des ministères, départements ministériels et services de l'Etat renseignés dans le budget de l'Etat tel qu'établi conformément à la législation sur la comptabilité de l'Etat (Maison grand-ducale, Parlement, Justice, Ministères et administrations gouvernementales), l'Administration centrale comprend également les recettes et les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat, de même que les recettes et les dépenses des « *organismes qui sont contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat* »¹³⁶, soit les établissements publics et les fondations¹³⁷, des Institutions de l'Etat¹³⁸ ainsi que les recettes et les dépenses des services de l'Etat à gestion séparée¹³⁹. Dans la présentation ayant trait à la notion « d'Administration centrale », les activités financières de l'Etat sont représentées d'après des considérations économiques et non administratives. Le passage des « recettes et dépenses budgétaires » de l'Etat aux « recettes et dépenses de l'Administration centrale » peut être synthétisé et représenté graphiquement de la manière suivante :

¹³⁴ A noter que la notion d'Administration publique comprend par ailleurs les « Administrations d'Etats fédérés » (sans objet pour le Luxembourg).

¹³⁵ 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 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.

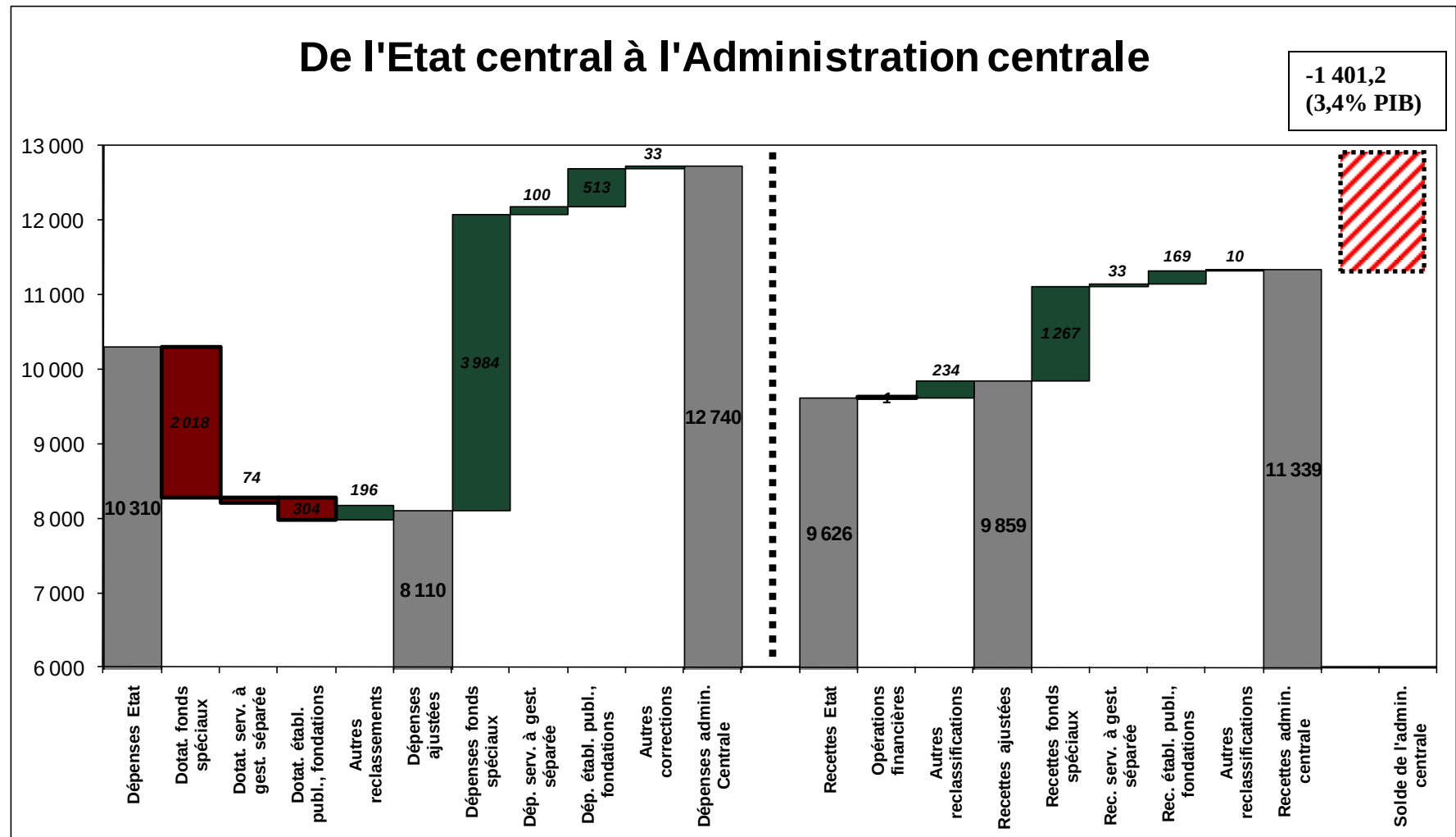
¹³⁶ Volume III, page 13.

¹³⁷ Par exemple : les Centres de Recherche Publics, le Centre national sportif et culturel (d'Coque), la Commission de protection des données, l'ONT, la Fondation Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean, le Registre de Commerce, etc.

¹³⁸ La Maison grand-ducale, la Chambre des Députés, le Médiateur ainsi que la Cour des Comptes.

¹³⁹ Par exemple : les lycées classiques et lycées techniques, l'Administration de la Navigation Aérienne, les restaurants scolaires, etc.

Graphique 25 : Passage de l'Etat central à l'Administration centrale
 En millions EUR



La lecture de ce graphique s'effectue de la manière suivante :

- Le point de départ constitue les **dépenses de l'Etat central** au sens administratif du terme, telles que présentées plus haut dans le document : 10.310 millions EUR en 2010 (+5,3% par rapport au budget 2010). Il s'agit des dépenses arrêtées à l'article premier du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011, tel que présenté et déposé par le Ministre des Finances à la Chambre des Députés en date du 5 octobre 2010. Il s'agit également, du point de vue administratif et formel, du volume de dépenses sur lequel la Chambre des Députés portera son vote du projet de budget de l'Etat.
- Il convient, dans une deuxième étape, de **déduire les dotations budgétaires** transitant via le budget des dépenses de l'Etat central, au profit des fonds spéciaux (2.018 millions EUR), des services de l'Etat à gestion séparée (74 millions EUR) et des établissements publics et fondations (304 millions EUR). La raison en est que les moyens financiers mis à disposition par l'Etat à ces entités sont, du point de vue SEC95, de simples transferts internes, ces entités faisant partie intégrante de l'Administration centrale (et non pas de l'Etat central au sens de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat). Ces entités étant assimilés à l'« Etat » dans l'optique SEC 95 (encore appelée « approche maastrichtienne »), il convient, afin de juger de la situation financière de l'Administration centrale, de prendre en compte les vraies dépenses de ces entités, en lieu et place des dotations budgétaires actées par l'Etat central.
- Les 196 millions EUR au titre des « autres reclassements » dans la partie gauche du graphique constituent la somme des dotations aux institutions de l'Etat (-42,4 millions EUR), les dépenses pour prise de participations (-6,0 millions EUR)¹⁴⁰, la compensation entre recettes et dépenses budgétaires (-16,2 millions EUR) ainsi que des reclassements divers à hauteur de 250,6 millions EUR¹⁴¹. La Chambre de Commerce n'entend pas commenter en détail ces reclassements, tout en renvoyant, à ce sujet, à l'analyse effectuée au volume II du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011, pp. 16 à 20.
- La somme des dépenses de l'Etat et des points commentés ci-avant donne un premier résultat intermédiaire, à savoir **les dépenses ajustées de l'Etat central** : 8.110 millions EUR.
- A ce résultat intermédiaire, il convient **d'ajouter les « vraies dépenses »** (par opposition aux dotations budgétaires qui transitent via le budget de l'Etat) afférentes aux entités qui composent l'Administration centrale, et notamment les dépenses réelles des fonds spéciaux (3.984 millions EUR), des institutions de l'Etat (43 millions EUR), des services de l'Etat à gestion séparée (101 millions EUR) et des établissements publics et fondations (513 millions EUR).
- Ainsi, les **dépenses de l'Administration centrale** s'élèveront à 12.740,0 millions EUR en 2011, dépassant celles de l'Etat central de 2.430 millions EUR (ou bien de 23,57%). En guise de comparaison par rapport au budget 2010, il s'agit d'une progression des dépenses

¹⁴⁰ D'après les règles de comptabilité SEC95, les octrois de crédits, leurs remboursements, de même que les prises de participation et la cession de celles-ci, sont considérées comme étant des opérations purement financières, qu'il ne faut pas considérer comme des recettes ou dépenses ayant une influence sur le solde de l'Administration centrale.

¹⁴¹ Ces reclassements tiennent compte de certaines différences méthodologiques entre le système luxembourgeois de comptabilité de l'Etat et le système européen. Il s'agit, en grande partie, du traitement de la quote-part des recettes brutes à verser à l'UE comme contribution assise sur le PNB (230,6 millions EUR).

de l'ordre de 3,6% ou 442 millions EUR. Le volume II du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat fait apparaître, à titre résiduaire, une ré-estimation des dépenses de l'Administration centrale pour l'exercice 2010 divergente du budget voté 2010, à savoir 12.504,1 millions EUR au lieu de 12.298,3 millions EUR. En d'autres termes, l'exercice budgétaire 2010 se clôturera prévisiblement avec un dépassement sur le versant des dépenses de l'ordre 205,8 millions EUR ou +1,67%. La comparaison entre les dépenses budgétisées de l'Administration centrale en 2011 par rapport à cette réévaluation de l'exercice 2010 fait mécaniquement baisser la progression des dépenses totales en 2011 pour atteindre 1,9% ou 235,6 millions EUR.

- Sur le versant des **recettes** et en partant des recettes de l'Etat central (9.626 millions EUR), il convient notamment **d'apurer les opérations financières**¹⁴² (-1,4 millions EUR). Cette correction est insignifiante dans le cadre de l'exercice budgétaire 2011 dans la mesure où, contrairement au budget 2010, le budget 2011 n'entérine ou ne prévoit pas encore définitivement un endettement supplémentaire dans le projet de budget soumis à la Chambre des Députés. Dans ce contexte, il convient néanmoins de souligner que l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi budgétaire laisse entrevoir (page 41*) la possibilité que l'Administration centrale contractera des emprunts supplémentaires de l'ordre de 500 millions EUR en 2011.
- Aux « recettes ajustées » ainsi dégagées, il convient d'ajouter notamment **les recettes propres des fonds spéciaux de l'Etat** (1.267 millions EUR)¹⁴³ **et des établissements publics et fondations** (169 millions EUR).
- Ainsi, les **recettes de l'Administration centrale** s'élèveront à 11.338,7 millions EUR en 2011, dépassant celles de l'Etat central de 1.713 millions (ou 17,79%).

Il ressort de cette analyse que :

- En 2011, le **solde de l'Administration centrale** est négatif de **1.401,2 millions EUR, soit 3,4% du PIB** (soit 12.740,0 – 11.338,7 millions EUR). Ainsi, le déficit de l'Administration centrale dépasse largement celui de l'Etat central, qui était de l'ordre de 684,0 millions EUR (correspondant à 1,64% du PIB), soit la différence entre les dépenses de l'Etat de 10.310,2 millions EUR et ses recettes de 9.626,2 millions EUR. En effet, la notion administrative d'Etat central **sous-estime le déficit** de l'Administration centrale de 717,2 millions EUR ou 51,2% (voir tableau récapitulatif ci-après), la raison principale étant l'effet ciseaux entre les dotations des fonds spéciaux (Etat central : 2.017,9 millions EUR) et leurs dépenses réelles diminuées de leurs recettes propres (Administration centrale : 3.983,6 – 1.267,3 = 2.713,6 millions EUR).

¹⁴² Pour rappel, d'après les règles relatives à l'établissement du budget des recettes et des dépenses de l'Etat, et en application de la législation nationale y afférente, les mises à disposition de crédits sont comptabilisées au niveau du titre des « recettes en capital » (article budgétaire : 95.0.96.000). Du point de vue SEC95, les opérations financières, dont les mises à disposition d'emprunts et leur remboursement (hormis les intérêts y relatifs), sont neutralisées.

¹⁴³ La plupart de ces recettes faisaient l'objet d'une présentation au niveau de la partie 3.1.3 dédiée aux fonds spéciaux de l'Etat.

Tableau 26 : Comparaison des chiffres clefs de l'Etat central (comptabilité traditionnelle) et de l'Administration centrale (SEC 95) en 2011

En millions EUR, sauf mention contraire.

	Etat central	Administration centrale
Dépenses totales	10.310,2	12.740,0
Recettes totales	9.626,2	11.338,8
Solde	-684,0	-1.401,2
Solde en % du PIB	-1,6	-3,4

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011.

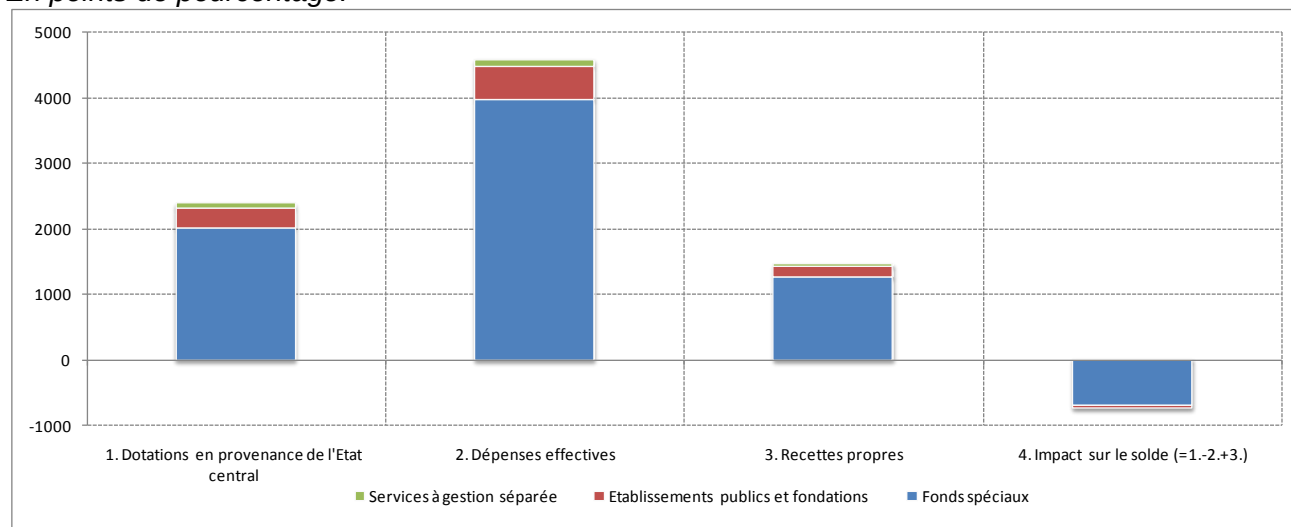
- La notion d'Etat central, bien qu'au cœur de la comptabilité budgétaire luxembourgeoise et à la base du projet de loi sous rubrique et, partant, au centre du présent avis de la Chambre de Commerce, ne constitue qu'une **image très fragmentaire** de l'Administration centrale et encore moins de l'Administration publique au sens large.
- Le déficit projeté de l'Administration centrale relatif au PIB **dépasse le seuil de référence** de Maastricht, fixé à 3,0%.
- Si le Luxembourg peut se prévaloir d'un **déficit de l'Administration publique** de 1,2% en 2011, ceci est largement dû à un excédent de l'ordre de 2,1% de la sécurité sociale (+857,6 millions EUR). Or, comme nous allons le constater *infra* (voir la partie 3.3), cet excédent est largement virtuel et implicite eu égard aux engagements intergénérationnels du système de protection sociale luxembourgeois.
- Le fait que le **déficit** de l'Administration centrale dépasse celui de l'Etat central a comme corollaire que :
 - les moyens budgétaires, c'est-à-dire les dotations budgétaires, mis à disposition des fonds spéciaux, établissements publics, institutions et fondations sont inférieurs – au total - à leurs dépenses réelles, et que
 - les recettes propres de ces entités, qui ne transitent pas directement par le budget de l'Etat, sont insuffisantes afin de compenser les dépenses réellement enregistrées ;
 - en d'autres termes, les entités de l'Administration centrale s'appauvrissent, comme il a déjà été soulevé ci-avant pour ce qui concerne les fonds spéciaux de l'Etat, dont les réserves continuent de fondre. Cette remarque reste valable également dans le chef des établissements publics et des fondations (dotations de 304,1 millions EUR via le budget de l'Etat, face à des dépenses de 513,3 millions EUR et des recettes propres de 168,7 millions EUR, soit un solde négatif global de 40,5 millions EUR) ;
 - 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 de l'Administration centrale.

En guise de conclusion de cette partie introductive relative à la notion d'Administration centrale, le graphique qui suit décrit les entités qui composent cette dernière, en juxtaposant leurs dotations en

provenance de l'Etat central, leurs dépenses effectives, leurs recettes propres ainsi que les soldes y relatifs.

Graphique 26 : Dotations, dépenses et recettes propres des fonds spéciaux, des établissements publics et des services de l'Etat à gestion séparée

En points de pourcentage.



Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011.

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

Tableau 27 : Recettes et dépenses de l'Administration centrale

En millions EUR et en pourcentages de variation.

		2004	2005	2006	2007	2008	2009 compte	2010 budget voté	2011 projet de budget
	Recettes adm. centrale	7 598,7	8 534,7	9 228,3	10 068,2	10 529,5	10 476,1	10 036,8	11 338,8
	Dépenses adm. centrale	8 296,9	8 892,6	9 447,4	9 709,3	10 600,5	11 478,0	12 298,3	12 740,0
	Solde	-698,2	-357,9	-219,1	358,9	-71,0	-1 001,9	-2 261,5	-1 401,2
Recettes	Evolution absolue	---	936,0	693,6	839,9	461,3	-53,4	-439,3	1 302,0
	Evolution relative	---	12,3%	8,1%	9,1%	4,6%	-0,5%	-4,2%	13,0%
Dépenses	Evolution absolue	---	595,7	554,8	261,9	891,2	877,5	820,3	441,7
	Evolution relative	---	7,2%	6,2%	2,8%	9,2%	8,3%	7,1%	3,6%

Sources : STATEC et projets de lois budgétaires.

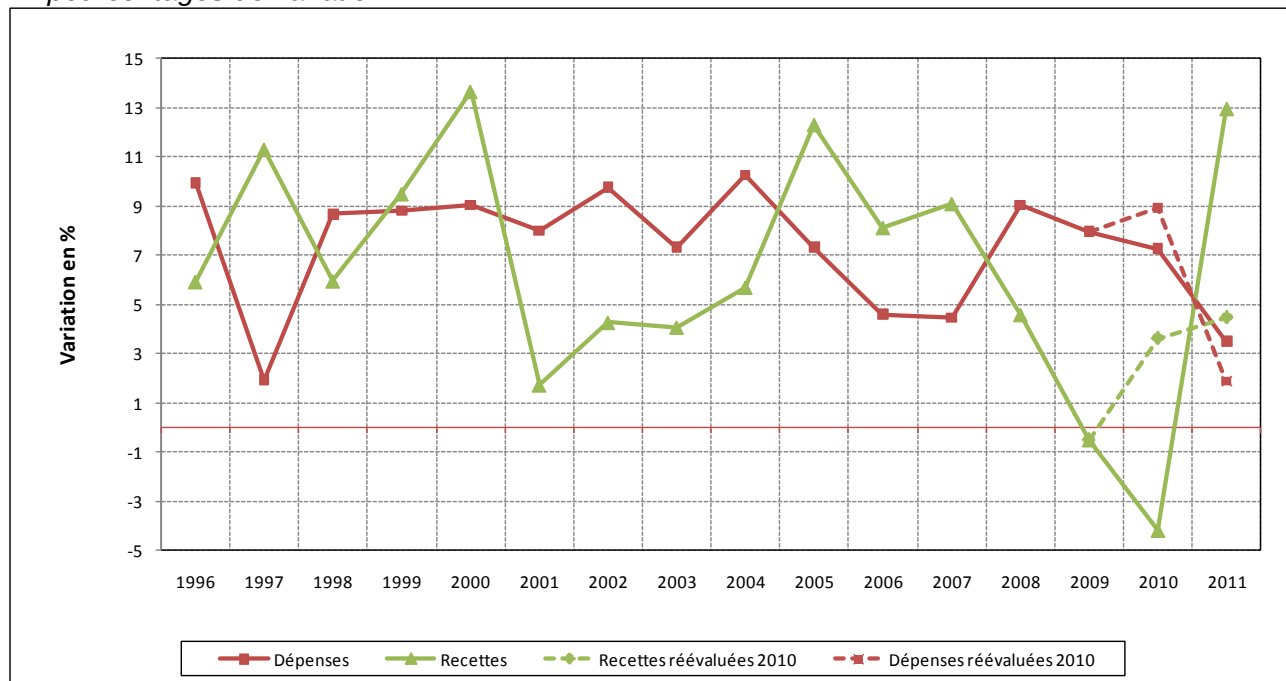
Les dépenses cumulées de l'Administration centrale augmenteraient à raison de 3,6% en 2011 par rapport au budget voté 2010, ce qui dépasse la croissance économique sous-jacente au projet de budget 2011. Cet état de fait est d'autant plus remarquable dans la mesure où, d'après la feuille de route adressée par le Gouvernement aux autorités communautaires en début d'année, c'est-à-dire la 11^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance (PSC) pour la période 2009-2014¹⁴⁴, « l'évolution future des dépenses de l'Etat ne devra pas dépasser la croissance économique à moyen terme ».

De surcroît, cette progression de 3,6% succède à des taux historiques déjà élevés. En effet, la progression des dépenses cumulée sur trois ans – soit 2009, 2010 et 2011 – n'atteindrait pas moins de 18,7%.

¹⁴⁴ Voir sur le site Internet du Ministère des Finances : http://www.mf.public.lu/publications/programme/11e_progr_stabilite_croissance.pdf.

Graphique 27 : Evolution des dépenses et des recettes de l'Administration centrale (taux de variation interannuels des dépenses, des recettes et du PIB)

En pourcentages de variation.



Sources : STATEC et projets de lois budgétaires.

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. Pour 2010, est pris en compte le budget voté.

Note 2 : les lignes pointillées représentent la réévaluation des recettes et des dépenses 2010 sur base des prévisions fournies, au titre de l'exercice 2010, au projet de budget 2011. Ces chiffres divergent du budget voté pour 2010, et ce à la fois sur le versant des recettes que sur le versant des dépenses (voir également l'encadré n°4)

A cette augmentation soutenue des dépenses s'ajouterait toutefois une progression très importante sur le versant des recettes de l'Administration centrale en 2011. Ainsi, après une progression négative des recettes en 2010, à concurrence de -4,2% par rapport au compte provisoire 2009, les recettes prévues au titre de l'année 2011 s'inscriraient à la hausse de l'ordre de 13,0% par rapport à l'année antérieure (+1,3 milliards EUR). Bien qu'influencé par les importantes hausses fiscales proposées par le projet de loi n°6166¹⁴⁵, que la Chambre de Commerce a commenté *in extenso* dans son avis du 16 septembre 2010¹⁴⁶, hausses fiscales estimées à 236 millions EUR par le projet de loi budgétaire, le niveau absolu de cette progression semble toutefois difficilement explicable. Expurgée desdites augmentations fiscales, la progression résiduelle des recettes s'élèvera toujours à 11,2% par rapport au budget voté 2010.

Ainsi, convient-il, afin de pouvoir juger du bien-fondé de cette progression, d'analyser l'exécution budgétaire en 2010 par rapport au budget voté pour cette même année. Une telle analyse est succinctement proposée au lecteur à travers l'encadré ci-dessous.

¹⁴⁵ Projet de loi n° 6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique.

¹⁴⁶ <http://www.cc.lu/docdownload.php?id=3650>

Encadré 4 : L'exécution budgétaire prévisible de l'Administration centrale en 2010 et son impact quant à l'évaluation du budget 2011

Le tableau ci-après, extrait directement de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi budgétaire sous avis, propose, dans le chef de l'Administration centrale, une juxtaposition des recettes et des dépenses proposées au budget voté 2010, d'une part, et des données prévisionnelles pour le même exercice, d'autre part.

Tableau 28 : Recettes et dépenses de l'Administration centrale en 2010 – budget et prévisions

En millions EUR.

	2009 Compte	2010		Variation*	
		Budget	Prévisions	en mio.	en %
Dépenses totales.	11 478,0	12 298,3	12 504,1	+205,8	+1,7%
1. Consommation Intermédiaire.	867,8	927,7	912,6	-15,1	-1,6%
2. Formation de capital.	735,3	1 107,3	1 030,0	-77,3	-7,0%
3. Rémunération des salariés.	2 257,4	2 371,1	2 421,3	+50,2	+2,1%
4. Subventions.	579,7	632,9	642,1	+9,2	+1,5%
5. Revenus de la propriété.	130,9	183	226,4	+43,4	+23,7%
6. Prestations sociales autres qu'en nature.	978,7	998,8	1 014,1	+15,3	+1,5%
7. Prestations sociales en nature.	81,1	67,4	86,1	+18,7	+27,7%
8. Autres transferts courants.	5 161,4	5 244,7	5 383,9	+139,2	+2,7%
9. Transferts en capital.	674,1	767,2	784,9	+17,7	+2,3%
10. Corrections sur actifs non financiers. .	11,6	-1,8	2,8	+4,6	-255,6%
Recettes totales.	10 476,1	10 036,8	10 854,8	+818,0	+8,2%
11. Impôts sur la production.	4 417,0	4 445,1	4 649,7	+204,6	+4,6%
12. Impôts courants sur le revenu.	4 699,4	4 359,8	4 782,0	+422,2	+9,7%
13. Autres recettes.	1 359,7	1 232,0	1 423,1	+191,1	+15,5%
Besoin de financement.	-1 001,9	-2 261,4	-1 649,3	+612,1	-

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011.

Il ressort aisément de la lecture du tableau en question que les prévisions s'écartent significativement du budget voté. En effet, les dépenses prévisionnelles dépassent les dépenses budgétisées de l'ordre de 206 millions EUR, alors que, sur le versant des recettes, la plus-value serait de l'ordre de 818 millions EUR par rapport au budget, soit 8,2%. Il semble évident que, dans le cadre d'un commentaire de la progression des recettes et des dépenses budgétaires pour l'exercice 2011, le choix de la « base de comparaison », c'est-à-dire soit le budget voté de l'année antérieure ou bien la prévision, n'est pas neutre, comme il ressort du tableau ci-contre.

Tableau 29 : Comparaison des recettes et dépenses 2010 – budget et prévisions*En millions EUR.*

	Recettes	Dépenses
2011 (mio EUR)	11 339	12 740
2010 budget (mio EUR)	10 037	12 298
2010 prévision (mio EUR)	10 855	12 504
Variation 2011 / 2010 budget (mio EUR)	1 302	442
Variation 2011 / 2010 prévision (mio EUR)	484	236
Variation 2011 / 2010 budget (%)	13,0%	3,6%
Variation 2011 / 2010 prévision (%)	4,5%	1,9%

Ainsi, à titre d'exemple, les recettes budgétaires ne progresseraient que de 4,5% en 2011 si elles sont comparées aux dernières prévisions en la matière au titre de l'exercice 2010 en cours. Confrontée au budget voté 2010, la progression en 2011 atteindrait 13,0%.

En ce qui concerne l'exécution du budget des dépenses 2010, la Chambre de Commerce constate qu'il s'agit notamment de la rémunération des salariés (+50,2 millions EUR ou 2,1% par rapport au budget voté) et des « autres transferts courants » (+139,2 millions EUR ou 2,7%) où l'écart semble se concentrer. En ce qui concerne les « autres transferts courants », la Chambre de Commerce rappelle notamment que l'hypothèse sous-jacente au budget 2010 et relative à l'évolution du taux d'emploi était de l'ordre de -0,6%, soit une prévision se traduisant en une destruction nette d'emplois en 2010. D'après les dernières estimations en la matière reprises au projet de budget 2011, l'emploi aurait toutefois mieux résisté aux effets d'entraînement de la crise, avec, par conséquent, une revue à la hausse du taux de création d'emplois pour l'exercice 2010 pour atteindre 0,6%.

L'écart global de 1,2% y résultant, équivalent à quelque 4.200 emplois, explique en grande partie l'écart au niveau des « autres transferts courants », rubrique à l'intérieur de laquelle figurent notamment les transferts de l'Etat central vers l'Administration de la sécurité sociale au bénéfice du régime général des pensions et de l'assurance maladie. La Chambre de Commerce relève toutefois que la progression de l'ordre de 50,2 millions EUR au niveau de la rémunération des salariés n'a aucune raison d'être, les estimations en la matière devant être relativement simples, étant basées sur les effectifs en place auxquels sont ajoutés simplement les « nouveaux engagements de personnel » qui figurent exhaustivement dans la loi budgétaire (article 6 en ce qui concerne l'exercice 2011).

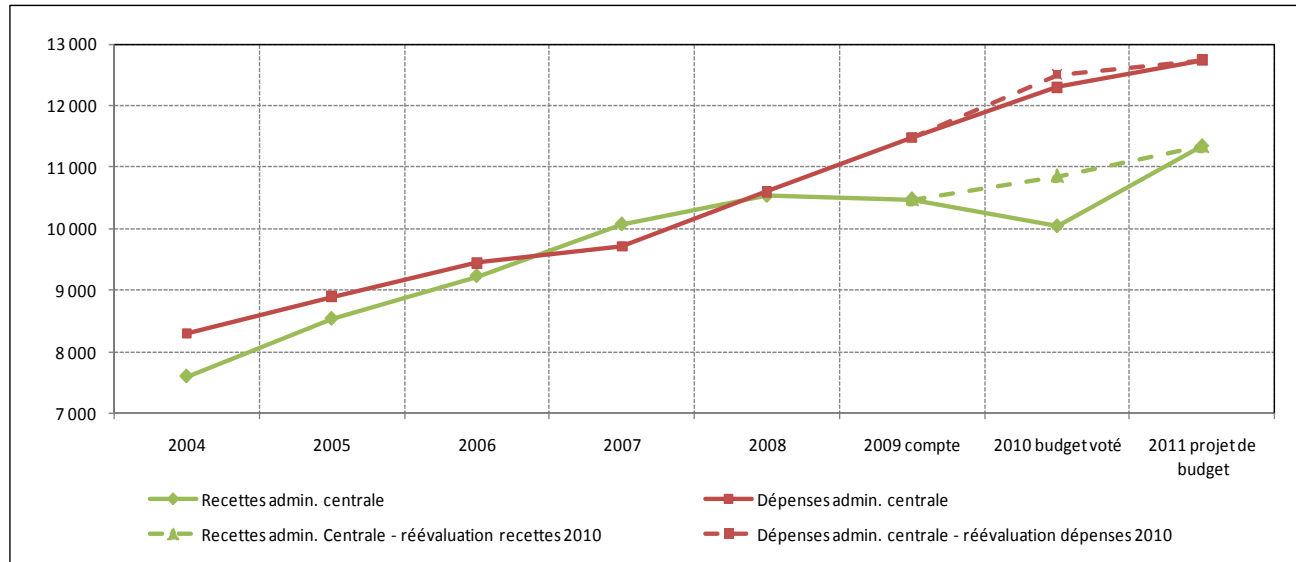
La Chambre de Commerce note par ailleurs, au niveau de l'exécution budgétaire 2010 sur le versant des dépenses, un sous-emploi de l'ordre de 77,3 millions EUR (-7,0%) au niveau de la formation brute de capital fixe, c'est-à-dire au niveau des investissements directs de l'Administration centrale. Comme dans le cadre des sous-investissements chroniques et structurels dans le cadre des fonds d'investissements de l'Etat, la Chambre de Commerce se doit de déplorer cette évolution défavorable, qui est contraire aux déclarations gouvernementales visant à maintenir une politique d'investissement volontariste.

Sur le versant des recettes, les estimations s'écartent significativement du budget voté, et ce à concurrence de quelque 818 millions EUR. La Chambre de Commerce renvoie aux considérations mises en avant au chapitre 3.1.1. pour de plus amples détails à cet égard.

L'effet ciseaux entre les recettes et les dépenses, au niveau de l'Administration centrale, se confirmera en 2011, avec, à la clef, une dégradation marquée de la situation financière de l'Administration centrale, tout comme il ressort du graphique suivant qui retrace l'effet ciseaux entre les recettes et les dépenses sur base des données quantitatives reprises au tableau 27 ci-dessus :

Graphique 28 : Effet ciseaux au niveau de l'Administration centrale

En millions EUR.



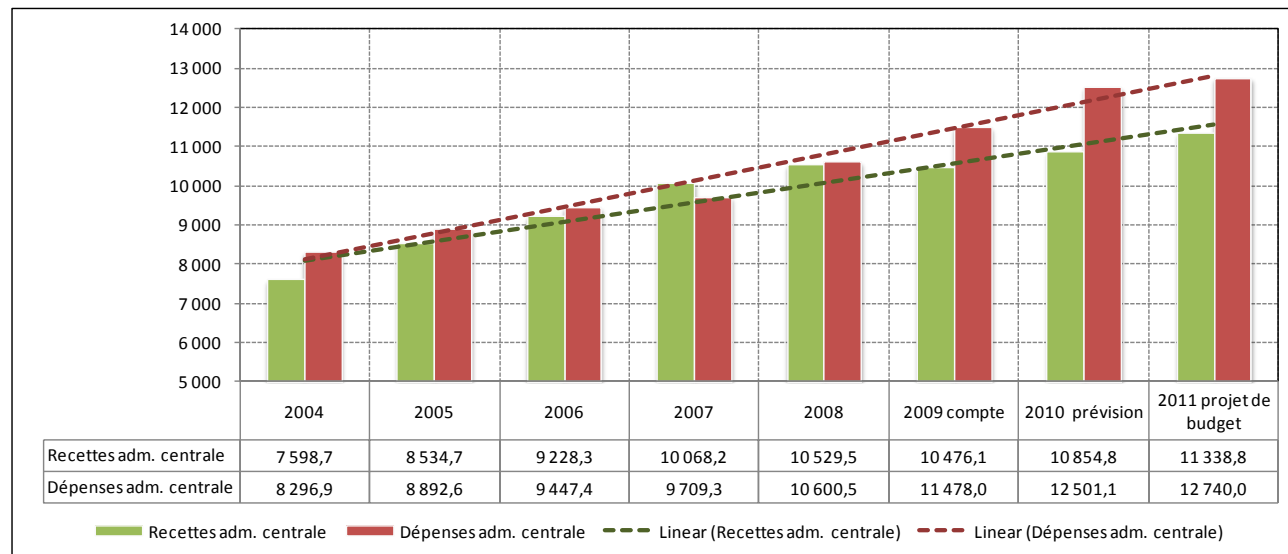
Sources : STATEC et projets de lois budgétaires.

Note : les lignes pointillées représentent la réévaluation des recettes et des dépenses 2010 sur base des prévisions fournies, au titre de l'exercice 2010, au projet de budget 2011. Ces chiffres divergent du budget voté pour 2010, et ce à la fois sur le versant des recettes que sur le versant des dépenses (voir également l'encadré n°4)

Ce graphique souligne en outre que les déficits de l'Administration centrale sont de nature répétitive et structurelle. Ainsi, même les années 2004-2006, qui se sont pourtant soldées par des taux de croissance très élevés, tant au niveau du PIB (+4,9% en termes réels par an) comme sur le versant des recettes budgétaires (progression annuelle moyenne de +8,7%), se sont clôturées par des déficits de l'Administration centrale, laquelle était manifestement dans l'incapacité de maîtriser l'envolée des dépenses, en particulier courantes. Pis encore, la procédure européenne au niveau des déficits publics faisant exclusivement appel à la notion d'« Administration publique », ces déficits sont quasiment passés inaperçus, car contrebalancés par des excédents virtuels ou artificiels de la sécurité sociale (voire la partie 3.3 ci-après). Dans ce contexte, il faut cependant souligner que l'Administration centrale comporte des transferts importants vers les Administrations de sécurité sociale, reflétant une fiscalisation considérable du financement du système de protection sociale au Luxembourg.

Il a déjà été observé, au chapitre dédié à la situation financière de l'Etat central, que ce dernier fait apparaître un problème structurel inquiétant dans la mesure où ses dépenses progressent plus rapidement que ses recettes. Ce constat s'applique *mutatis mutandis* à l'Administration centrale, comme il ressort aisément du graphique ci-après. En effet, comme au niveau de l'Etat central, les dépenses de l'Administration centrale augmentent tendanciellement plus vite que les recettes. Il en ressort un « effet ciseaux » de plus en plus marqué ainsi qu'une impossibilité, si cette tendance n'est pas inversée, de résorber le déficit structurel de l'Administration centrale.

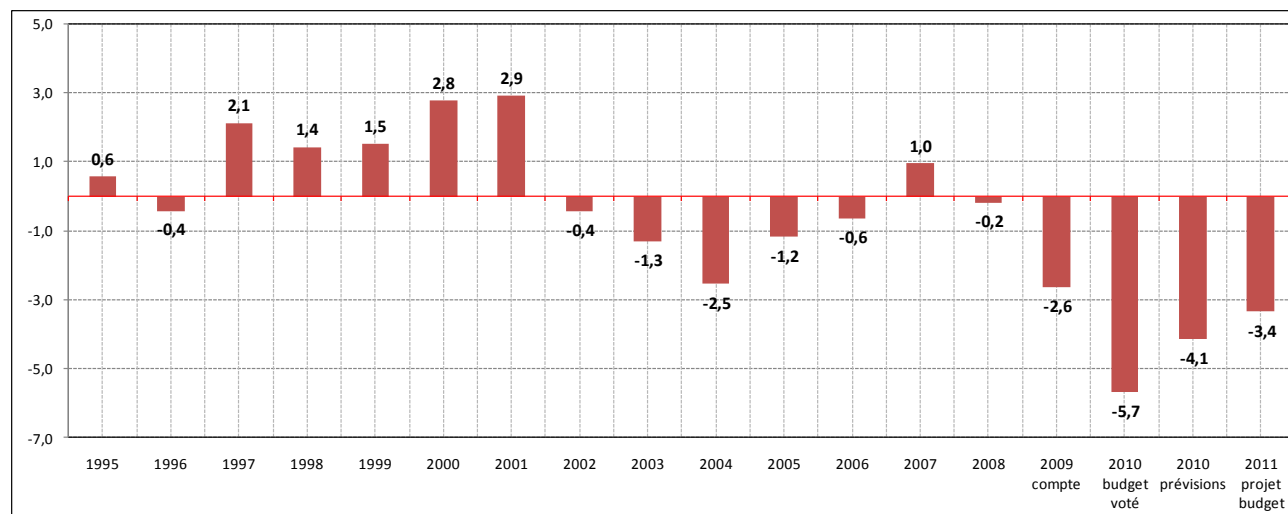
Graphique 29 : Evolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale
En millions EUR.



Sources : STATEC et projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

A la lecture du prochain graphique, qui trace l'évolution du solde budgétaire (capacité ou besoin de financement en % par rapport au PIB) de l'Administration centrale, la Chambre de Commerce conclut cette discussion en affirmant que le déficit chronique de l'Administration centrale constitue un problème de taille en ce début du 3^e millénaire. D'ailleurs, il semble que c'est particulièrement au cours de la dernière législature (2004 à 2009) ainsi qu'au début de l'actuelle législature que les déficits de l'Administration centrale se sont creusés de plus en plus rapidement. L'encadré ci-après se propose de passer brièvement en revue cette évolution.

Graphique 30 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale
En % du PIB.



Sources : STATEC et IGF.

Une telle accumulation de déficits publics fait inextricablement gonfler le stock de dette publique, d'une part, et les intérêts relatifs à la dette, d'autre part. En d'autres termes, l'Administration centrale, en vivant significativement au-dessus de ses moyens, sera non seulement responsable

d'un décalage dans le temps de la responsabilité quant au remboursement de la dette ainsi générée, mais elle aggravera par ailleurs le problème structurel relatif au financement à long terme de la sécurité sociale, tout comme elle mettra en péril les moyens d'action des générations futures pour mener des politiques nouvelles, qui seront alors confrontées à un poids sans cesse croissant d'intérêts débiteurs au service de la dette publique. Une gestion du denier public en « bon père de famille » au sein de l'Administration centrale n'est pas compatible avec une situation en vertu de laquelle, sur les 10 derniers exercices budgétaires, un seul (2007) ne s'est pas soldé par un besoin de financement alors que les raisons de cet excédent en 2007 sont de nature exceptionnelle.

Encadré 5 : L'évolution récente et prévisionnelle du besoin de financement de l'Administration centrale

L'objectif de cet encadré est de présenter l'évolution du besoin de financement net de l'Administration centrale accumulé au cours de la dernière législature (2004 à 2009), ainsi que de présenter l'évolution prévisible jusqu'à la fin de la législature en cours, c'est-à-dire 2014. Les données relatives aux exercices 2004 à 2009 ont été extraites directement de la Comptabilité nationale¹⁴⁷. En ce qui concerne l'exercice 2010 en cours, ainsi que l'année budgétaire 2011, la source retenue est le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011.

Pour les exercices 2012 à 2014, la Chambre de Commerce a retenu l'effort d'assainissement marginal proposé par le Gouvernement dans le cadre de la 11^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance (PSC) pour la période 2009-2014¹⁴⁸. En effet, d'après ce dernier, l'effort d'assainissement s'articule dans les ordres de grandeur suivants¹⁴⁹ au cours de la période de 2012 à 2014 :

- Effort d'assainissement marginal au titre de l'exercice 2012 : 276 millions EUR
- Effort d'assainissement marginal au titre de l'exercice 2013 : 363 millions EUR
- Effort d'assainissement marginal au titre de l'exercice 2014 : 26 millions EUR

Il est supposé dans ce contexte que l'effort d'assainissement marginal proposé par les auteurs du PSC se déclinera intégralement dans le chef de l'Administration centrale.

Tableau 30 : Soldes budgétaires de l'Administration centrale entre 2004 et 2014.

Année	Besoin de financement - Administration centrale	En % PIB	Source des données relatives au besoin de financement	Croissance PIB réel
2004	-698	-2,5%	Comptabilité nationale	4,4%
2005	-358	-1,2%	Comptabilité nationale	5,4%
2006	-219	-0,6%	Comptabilité nationale	4,9%
2007	359	1,0%	Comptabilité nationale	6,6%
2008	-71	-0,2%	Comptabilité nationale	1,4%
2009	-1 002	-2,7%	Comptabilité nationale	-3,7%
2010	-1 650	-4,1%	Projet de budget 2011	3,0%
2011	-1 401	-3,4%	Projet de budget 2011	3,0%
2012	-1 125	-2,6%	Extrapolation sur base de l'effort marginal prévu au PSC	2,5%
2013	-762	-1,7%	Extrapolation sur base de l'effort marginal prévu au PSC	2,5%
2014	-736	-1,6%	Extrapolation sur base de l'effort marginal prévu au PSC	2,5%

Sources : 11^e actualisation du PSC et STATEC ; calculs de la Chambre de Commerce.

Le tableau ci-avant permet de quantifier le coût, en termes d'accumulation de déficits publics dans le chef de l'Administration centrale, à quelque 7,66 milliards EUR en l'espace de deux législatures. Il est dûment tenu compte, pour l'année 2009 notamment, du coût marginal du Plan de conjoncture du Gouvernement¹⁵⁰. Ainsi, ce coût additionnel fait partie intégrante du déficit affiché au terme de la même année. A la lecture du tableau en question, la Chambre de Commerce retient que :

¹⁴⁷ Extraction des données sur le site du STATEC le 8 octobre 2010.

¹⁴⁸ Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg : « 11e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014 », janvier 2010.

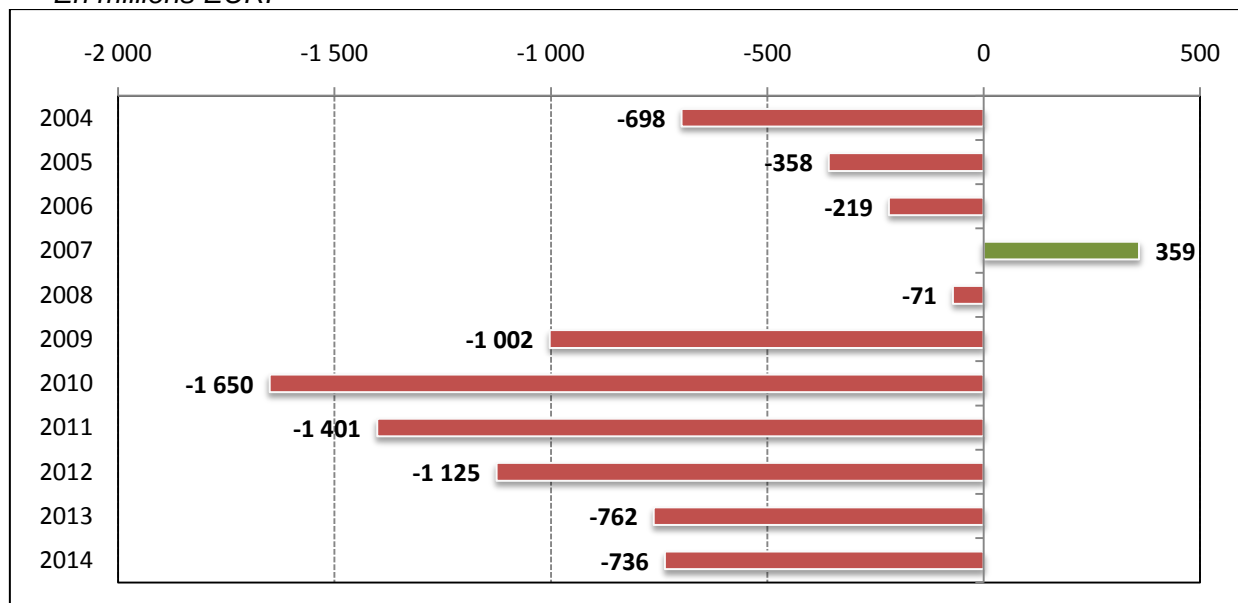
¹⁴⁹ Ce calcul est basé par le biais de la juxtaposition des chiffres repris au « Tableau I : Administration publique – scénario à politique inchangée » (page 14) par rapport aux données reprises sous « Tableau II : Administration publique – trajectoire d'ajustement » (page 17).

¹⁵⁰ Le coût additionnel en question est estimé, pour l'exercice 2009, à 665 millions EUR par le Gouvernement (voir « Plan de conjoncture du Gouvernement – Tableau récapitulatif », 6 mars 2009, page 5.

- La situation déficitaire à l'échelle de l'Administration centrale accompagne l'ensemble des exercices budgétaires des deux dernières législatures, mise à part l'exercice 2007 (voir *supra*) ;
- le déficit structurel n'est nullement limité aux années de crise (2008 à 2010), mais cette dernière ne fait qu'alourdir une situation de déficit récurrente et persistante ;
- le besoin de financement net ne sera guère résorbé à l'horizon 2014 et il subsistera, au contraire, un déficit de l'ordre de 736 millions EUR au terme de la législature en cours. Il est toutefois à noter que ce déficit prévisible sera probablement inférieur à celui préconisé par le Programme de stabilité et de croissance, à savoir 1,2 milliards EUR. La raison de ce développement positif réside dans le dépassement substantiel des recettes budgétaires réelles en 2010 par rapport au budget voté pour cette même année (voir ci-dessus, effet quantifié à quelque 800 millions EUR) ;
- le déficit cumulé en l'espace de deux législatures serait de l'ordre de 7,66 milliards EUR, soit 700 millions EUR en moyenne annuelle ou 1.400 EUR par habitant par an. Eu égard aux dimensions du pays, sa forte dépendance d'un nombre restreint de secteurs économiques fortement contributeurs à la richesse nationale et, partant, sa capacité d'endettement limitée, ces chiffres sont très élevés aux yeux de la Chambre de Commerce. Il en est notamment ainsi dans le contexte d'exercices budgétaires s'inscrivant dans une conjoncture favorable, tels que les exercices 2004 à 2007 ;

Graphique 31 : Besoin de financement de l'Administration centrale sur la période 2004 – 2014

En millions EUR.



Sources : STATEC (Comptabilité nationale), 11^e actualisation du PSC et calculs de la Chambre de Commerce.

Le scénario proposé ci-dessus suppose une mise en œuvre intégrale de la trajectoire d'ajustement budgétaire préconisée par le PSC. Il n'est pas exclu que les autorités publiques puissent être tentées, comme ceci a pu être observé fin septembre¹⁵¹, de revenir sur certaines mesures

¹⁵¹ Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg : « Le gouvernement et les représentants syndicaux parviennent à un accord sur l'indexation des salaires », 29 septembre 2010.

précédemment annoncées sous prétexte d'une prétendue amélioration de la situation au niveau des finances publiques.

En guise de synthèse, il semble y avoir un certain niveau de déficit incompressible, lequel se manifeste indépendamment de la situation économique. Il s'agit en premier lieu d'anéantir complètement ce déficit et de le transformer en excédent, afin notamment de pouvoir constituer des réserves budgétaires pour faire face aux contrecoups économiques. L'argument repris au niveau de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi budgétaire n'est pas, aux yeux de la Chambre de Commerce, un argument suffisant afin de décharger le Gouvernement de ses responsabilités dans le contexte de l'assainissement budgétaire : « *il convient de relever [...] qu'au cours des années écoulées, les changements au niveau des dépenses de l'Etat ont abouti à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire et dès lors à une réduction des marges de manœuvre dont dispose le Gouvernement pour mener son action politique* ¹⁵² ».

Or, le Gouvernement pourrait, voire devrait, à travers son rôle d'initiateur de la procédure législative, déposer des projets de lois afin de réduire cette rigidité, tout comme il pourrait proposer une refonte substantielle de la politique de recrutement de l'Etat, une redéfinition de la politique sociale, ou encore une norme de progression des dépenses budgétaires courantes.

La Chambre de Commerce soutiendrait par ailleurs tout engagement ferme, à travers une disposition légale, visant à contenir la dette publique largement en-deçà de la limite européenne des 60% (cf. « **Schuldenbremse** ¹⁵³ » en Allemagne). A cet égard, le ratio de 30%, indiqué de manière officieuse par les autorités gouvernementales ¹⁵⁴ comme étant le seuil à ne pas dépasser, devrait se voir investir d'un caractère légal, compte tenu de la marge de manœuvre limitée pour un petit pays en matière d'endettement et le coût d'opportunité très élevé quant au remboursement de la dette et des intérêts afférents, surtout en cas de hausse des taux d'intérêt..

En aucun cas, la rigidité budgétaire ne décharge les autorités gouvernementales de contribuer de manière volontariste à l'effort d'assainissement budgétaire et à la résorption du déficit structurel de l'Administration centrale (-1,40 milliards EUR en 2011, contre -1,65 milliards EUR en 2010 et -1,00 milliards EUR en 2009).

¹⁵² Projet de loi relatif au budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011, page 28*.

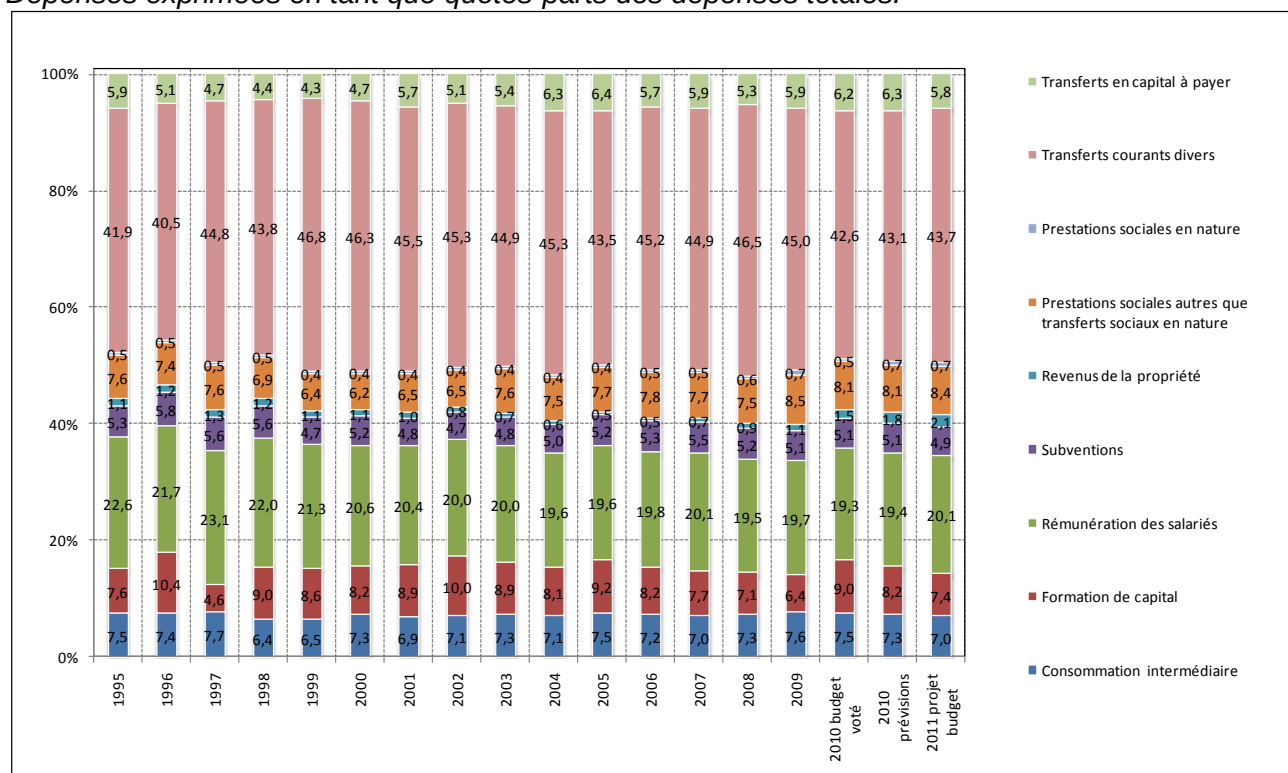
¹⁵³ En vertu de ce dispositif, l'endettement net structurel (corrigé des variations conjoncturelles) de l'Etat fédéral ne devra dépasser le seuil de 0,35% relativement au PIB.

¹⁵⁴ Voir par exemple : Le Quotidien du 14 avril 2010, « Luc Frieden met le paquet ».

La 11^e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période de 2009 à 2014, remis aux autorités communautaires par le Gouvernement en début d'année 2010, prévoit, quant à elle, un ratio d'endettement de 27,2% par rapport au PIB fin 2014.

Avant de clore le présent sous-chapitre relatif à l'Administration centrale, la Chambre de Commerce propose un graphique retraçant l'évolution dans le temps de la composition des principales catégories de dépenses effectuées par ladite Administration. A ce titre, il convient notamment de porter l'attention du lecteur à la baisse tendancielle des dépenses de formation brute de capital fixe, qui ne représenteront plus que 7,4% du budget des dépenses de l'Administration centrale en 2011, en baisse de 1,6% par rapport au budget voté 2010. *A contrario*, les dépenses liées aux prestations sociales, autres que transferts sociaux en nature, voient leur quote-part évoluer positivement et de manière significative (8,4% des dépenses totales d'après le projet de budget 2011). La rubrique « rémunération des salariés », quant à elle, s'élèvera à 20,1% des dépenses totales en 2011, en hausse de 0,8% par rapport au budget voté de 2010.

Graphique 32 : Décomposition des dépenses courantes de l'Administration centrale
Dépenses exprimées en tant que quotes-parts des dépenses totales.



Source : Projets de lois budgétaires ; calculs de la Chambre de Commerce.

L'Administration centrale faisant apparaître le déficit structurel le plus important au sein de l'Administration publique luxembourgeoise, et eu égard à la volonté gouvernementale de renouer avec un budget global équilibré à l'horizon 2014, il semble évident que la plus grande quote-part de l'effort d'assainissement budgétaire à moyen terme devra être déployé dans le chef de l'Administration centrale, sans préjudice à la nécessité de plus en plus pressante et urgente de poser les jalons d'une vraie réforme au titre de l'assurance pension et de l'assurance maladie, dont la réforme projeté ne peut être qualifiée d'ambitieuse. Au cours du prochain sous-chapitre, la Chambre de Commerce se propose d'analyser plus spécifiquement l'effort d'assainissement projeté à court terme dans le giron de l'Administration centrale.

3.2.3. L'assainissement budgétaire à l'horizon 2014 : fond et forme

Dans les lignes qui suivent, la Chambre de Commerce entend revenir de manière plus détaillée à l'effort de consolidation des finances publiques à l'horizon 2014. En premier lieu, il sera procédé à une brève discussion de la politique gouvernementale en matière d'assainissement budgétaire d'ici

2014. Par la suite, la Chambre de Commerce se propose d'analyser la répartition de l'effort de consolidation à court terme entre les différents acteurs, à savoir, les contribuables, l'Administration centrale et la politique d'investissements publics.

3.2.3.1. L'assainissement et l'objectif budgétaires à l'horizon 2014 à travers le programme de stabilité et de croissance : une stratégie trompeuse

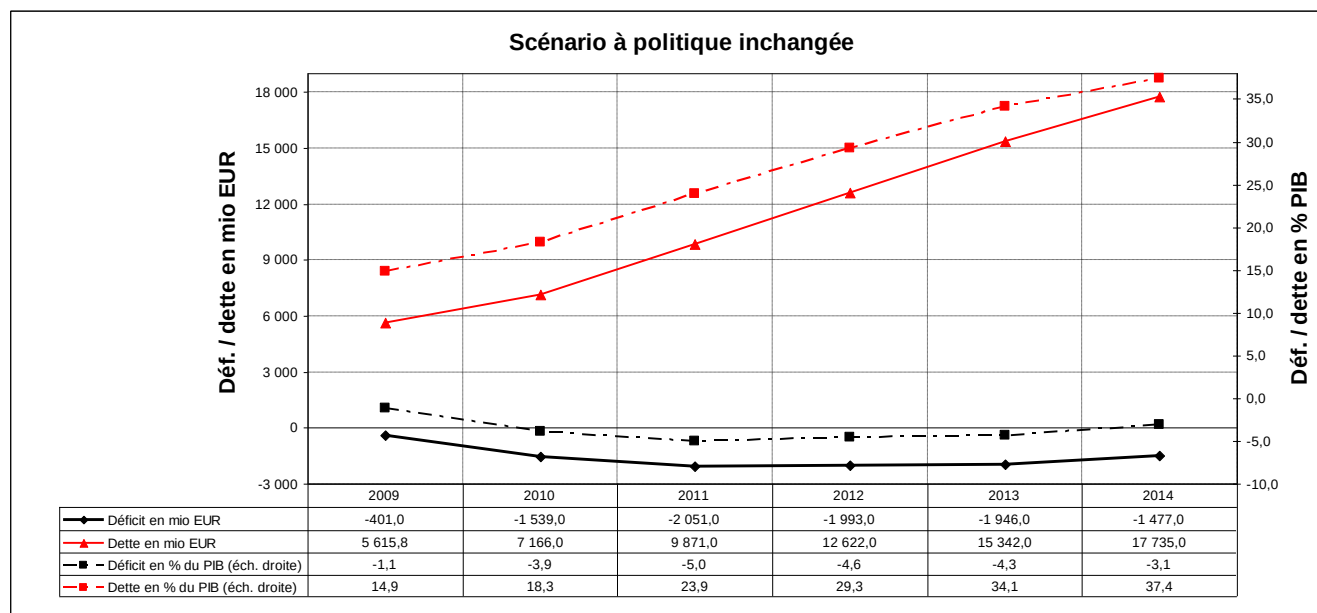
3.2.3.1.1. La situation de départ

Sur base de l'encadrement communautaire actuellement en vigueur, les Etats membres de l'Union européenne doivent présenter, sur une base annuelle, un programme de stabilité qui sert de base pour le Conseil de l'Union européenne à la surveillance multilatérale des évolutions budgétaires des Etats membres. Par le biais de la 11^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance (PSC) pour la période 2009-2014, publiée par la Commission européenne le 5 février 2010, le Gouvernement luxembourgeois vise comme objectif le rétablissement de l'équilibre budgétaire au niveau de l'Administration publique en 2014 au plus tard.

Tout d'abord, la Chambre de Commerce résume quelques données phares du scénario dit « à politique inchangée » mis en avant par le PSC, c'est-à-dire si aucune mesure de consolidation budgétaire n'était prise. Entre 2010 et 2014, le solde budgétaire de l'Administration centrale serait ainsi déficitaire à concurrence de 2,5 milliards EUR en moyenne annuelle, soit quelque 5,8% relativement au PIB. En ce qui concerne l'Administration publique au sens large (y compris les communes et la sécurité sociale), le déficit annuel moyen serait de l'ordre de 1,8 milliards EUR, soit 4,2% du PIB, en violation systématique et durable du Pacte de stabilité et de croissance européen, dont la limite supérieure est fixée à 3%. En 2014, la dette publique atteindrait 37,4% du PIB, soit 17,735 milliards EUR, ce qui équivaldrait à quelque 35.000 EUR par habitant. De la sorte, la dette ferait plus que tripler entre le début et la fin de la législature et le poids combiné de la charge d'intérêts, estimée à 488 millions EUR par an, et du remboursement du capital étoufferait toute marge de manœuvre budgétaire, léguant de surcroît un niveau de dette insurmontable aux générations futures. Un tel scénario, basé sur un taux de croissance du PIB réel optimiste de 2,8% par an en moyenne annuelle entre 2010 et 2014, est évidemment tout à fait irresponsable et par conséquent à exclure.

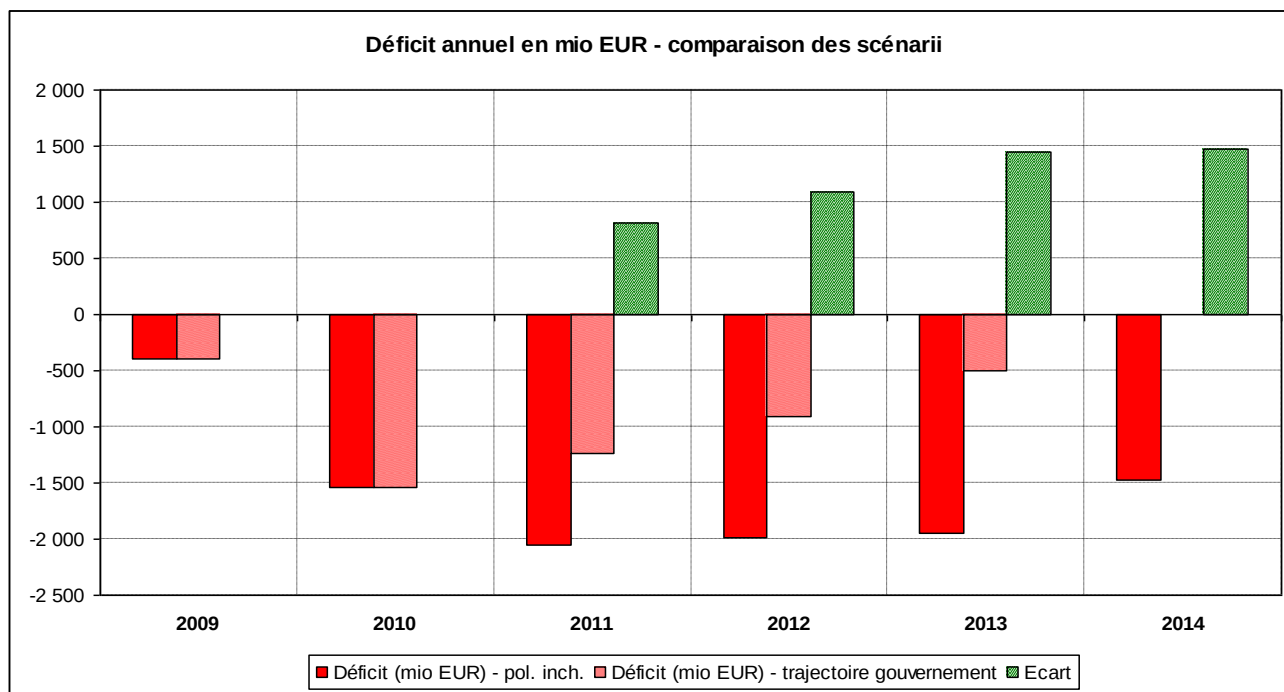
Le premier graphique ci-après résume les données de référence du scénario « à politique inchangée », alors que le second se tâche de visualiser l'effort de consolidation envisagé par les auteurs du PSC (dit « trajectoire d'ajustement »), et ce jusqu'à l'horizon 2014. Il en ressort un effort de consolidation total de l'ordre de 1,5 milliards EUR sur quatre années (2011 à 2014) afin de rééquilibrer les comptes de l'Administration publique, soit quelque 375 millions EUR en moyenne annuelle.

Graphique 33 : Finances publiques à l'horizon 2014 à politique inchangée
En millions EUR (échelle de gauche) et en % du PIB (échelle de droite).



Source : 11^e actualisation du PSC ; calculs de la Chambre de Commerce.

Graphique 34 : Finances publiques à l'horizon 2014 à politique inchangée et trajectoire d'ajustement
En millions EUR.



Source : 11^e actualisation du PSC ; calculs de la Chambre de Commerce.

3.2.3.1.2. Les critiques fondamentales de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce insiste sur le fait qu'un déficit nul de l'Administration publique ne constitue qu'une condition nécessaire, mais non suffisante. Il semble que cette considération fondamentale ait été résolument écartée du débat public. En effet, d'après le Programme de stabilité et de croissance, l'Administration centrale « *continuera à éprouver un déficit de l'ordre de 1.200 millions EUR en 2014* »¹⁵⁵. Ainsi, dans une optique « Maastricht », le déficit de l'Administration publique sera certes résorbé en 2014, mais au niveau national, la dette publique continuera à augmenter même au-delà de 2014, vu que les excédents, qui plus est sont de nature implicite, de la sécurité sociale ne pourront pas être employés, à juste titre, pour éteindre le déficit de l'Administration centrale. L'effort de consolidation restera donc largement en-deçà de ce qui serait nécessaire pour garantir un développement durable de la situation financière de l'Administration centrale. Ainsi, même en cas d'implémentation de la feuille de route projetée, la dette publique atteindra le niveau de 12.885 millions EUR en 2014 (27,2% du PIB), en augmentation de 127% par rapport à la situation de la fin 2009. Le service de la dette y afférent serait de l'ordre de 350 millions EUR (0,7% du PIB), montant qui équivaut aux dépenses en 2010 du Fonds du rail.

Au-delà des déséquilibres toujours manifestes au niveau de l'Administration centrale, la trajectoire proposée par le Gouvernement ne permettra pas non plus d'atteindre un excédent structurel, tel que voulu par le Gouvernement, de 0,5% du PIB. Ainsi, à partir de 2015, « *des mesures de consolidation de l'ordre de 1% du PIB*¹⁵⁶ [...] *devront être mises en œuvre* » afin de garantir la pérennité financière du système de sécurité sociale à l'horizon 2040. A ce stade, il ne serait pas idéal, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'attendre l'horizon 2015 pour mettre en œuvre des actions résolues et ambitieuses, ni pour s'atteler à trouver des pistes permettant de couvrir de déficit chronique de l'Administration centrale.

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle partage l'ambition du Gouvernement de renouer avec un budget équilibré en 2014, tout en rappelant que l'effort de consolidation proposé ne constitue qu'un début et qu'il faut, de surcroît, mettre en œuvre un deuxième programme ambitieux de réduction du déficit au niveau de l'Administration centrale, d'une part, tout comme il convient d'assurer la viabilité à long terme de nos finances publiques, soutenabilité qui ne sera même pas atteinte en cas d'implémentation intégrale de la trajectoire d'ajustement du PSC. La Chambre de Commerce partage en outre la volonté du Gouvernement, affichée de moins en apparence à travers le PSC, de « *contrôler la croissance des dépenses de fonctionnement* », « *d'introduire davantage de sélectivité sociale* » dans le cadre de la politique des transferts sociaux, de même qu'elle soutient l'idée de « *maintenir [à] un niveau élevé [les] dépenses d'investissements publics* » dans les infrastructures physiques et intangibles, lesdites infrastructures étant essentielles pour maximiser le potentiel de croissance endogène de l'économie nationale. Or, ces déclarations d'intention éloquentes doivent se répercuter dans les projets de lois budgétaires et tel n'est résolument pas le cas pour ce qui est du projet de budget 2011.

De même, l'objectif budgétaire gouvernemental à moyen terme, soit l'atteinte d'un excédent budgétaire de l'ordre de +0,5% du PIB en termes structurels « *et la mise en réserve des excédents budgétaires ainsi dégagés [afin de] de couvrir les dépenses supplémentaires occasionnées par le vieillissement démographique d'ici à l'horizon 2040* » semble, au vu des dernières estimations quant au coût du vieillissement, insuffisant par rapport aux vrais enjeux (voir également la partie 3.3. dédiée à la situation financière de la sécurité sociale). En effet, dans son avis relatif au

¹⁵⁵ Il est à noter que le déficit prévisible fin 2014 sera probablement inférieur à ce montant (voir l'encadré 5 ci-dessus). La raison de ce développement positif réside dans le possible ou probable dépassement substantiel des recettes budgétaires réelles en 2010 par rapport au budget voté pour cette même année.

¹⁵⁶ Soit entre 400 et 450 millions EUR par an.

programme de stabilité et de croissance luxembourgeois¹⁵⁷, le Conseil de l'Union européenne estime que cet « *objectif à moyen terme ne semble pas tenir suffisamment compte des passifs implicites liés au vieillissement de la population* ». Dans son analyse du PSC luxembourgeois, la Commission européenne arrive d'ailleurs à un résultat similaire¹⁵⁸. Donc, non seulement le PSC ne permet pas d'atteindre cet objectif budgétaire à moyen terme, en évoquant que « *le retour à l'équilibre budgétaire nominal en 2014 implique un déficit structurel de 0,5% du PIB [et, par conséquent, que] l'objectif à moyen terme n'est donc pas atteint et des mesures de consolidation budgétaire de l'ordre de 1% du PIB en termes structurels devront être mises en œuvre à partir de 2015 afin de converger rapidement vers l'objectif à moyen terme* », mais de surcroît, cet objectif, « *à mettre en œuvre à partir de 2015* » est insuffisant.

En guise de synthèse, la Chambre de Commerce retient de ces quelques considérations, outre les hypothèses macro-économiques optimistes sous-jacentes au PSC et sans préjudice à la prémisse que le Luxembourg puisse continuer de dégager un volume disproportionné de recettes fiscales par rapport à sa taille, le pays n'affichera ni un budget équilibré de l'Administration centrale en 2014, ni disposera-t-il d'une feuille de route pour y parvenir par la suite, ni atteindra-il son objectif budgétaire « à moyen terme », ni ce dernier sera-t-il suffisant pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques.

3.2.3.1.3. La mise en œuvre du PSC à travers le projet de budget 2011

Le projet de budget 2011 propose des baisses substantielles au niveau des investissements publics et des hausses d'impôts, tout comme il présuppose une évolution conjoncturelle favorable et des recettes fiscales abondantes. Par ailleurs, il fait abstraction de toute responsabilisation de l'Administration centrale afin de contribuer de manière réelle à l'effort d'assainissement budgétaire et il repousse toute réforme structurelle. Ainsi, même l'objectif peu ambitieux d'un rétablissement de l'équilibre de l'Administration publique, sachant que l'Administration de la sécurité sociale affichera probablement un excédent de l'ordre de 650 millions EUR en 2014, semble compromis. En effet, ce rétablissement de l'équilibre de l'Administration publique s'appuie, à côté de hausses fiscales et de coupes au niveau des investissements publics, davantage sur l'espoir d'une amélioration de la situation conjoncturelle que sur des remèdes structurels. Par ailleurs, cet équilibre n'est pas suffisant, mais il faudrait bien que le Luxembourg réalise un excédent budgétaire d'au moins 0,5% du PIB.

Cependant, compte tenu des spécificités inhérentes du Grand-Duché, la Chambre de Commerce se demande si un excédent budgétaire de 0,5% pour financer durablement son modèle économique et social est suffisant :

- Le Luxembourg dispose du coût du futur vieillissement le plus élevé d'Europe, soit 12,6%¹⁵⁹ relativement au PIB ;
- le Luxembourg contre-finance entre 15% et 20% de ses recettes budgétaires via des niches de souveraineté éphémères et dépendantes de décisions étrangères (produits soumis à accises, TVA sur le commerce électronique) ;
- le pays dispose, à travers le travail frontalier, de recettes fiscales et sociales sans commune mesure avec les investissements additionnels à consentir au bénéfice de ces mêmes personnes (logements, infrastructures scolaires et hospitalières, etc.) ;

¹⁵⁷ « Avis du Conseil relatif au programme de stabilité actualisé du Luxembourg pour 2009-2014 ». (2010/C 143/03), 2 juin 2010, considérant n°7.

¹⁵⁸ http://ec.europa.eu/economy_finance/sdp/pdf/20_scps/2009-10/02_technical_assessment/lu_2010-04-07_ta_en.pdf.

¹⁵⁹ Commission européenne : « Public Finances in EMU 2010 », page 119.

- les recettes fiscales du pays dépendent à concurrence de 33% d'un seul secteur¹⁶⁰ ;
- la compétitivité-prix et -coût est en dégradation continue et structurelle et le coût salarial est déconnecté de la réalité économique sectorielle, notamment à travers le mécanisme d'indexation automatique et intégral des salaires ;
- le commerce extérieur, et donc la compétitivité de ses biens et services, contribue davantage au PIB que la consommation des ménages.

3.2.3.2. Une pondération entre recettes et dépenses en déphasage et une répartition inégalitaire

Dans les lignes qui suivent, la Chambre de Commerce entend notamment revenir, de manière succincte, sur les mesures fiscales proposées singulièrement par le projet de loi n°6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique¹⁶¹, et lequel a fait l'objet d'une analyse détaillée au niveau de son avis émis le 16 septembre 2010¹⁶². Aussi, souhaite-t-elle commenter la répartition envisagée du fardeau ayant trait à l'assainissement budgétaire en 2011.

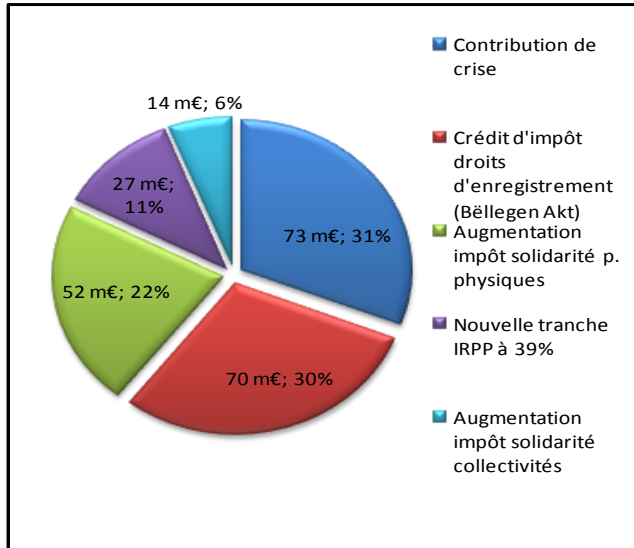
En guise d'introduction, le graphique ci-après résume l'impact financier des mesures fiscales telles que mises en avant par le projet de loi n°6166 et mis à jour subséquemment par le projet de loi budgétaire. Il apparaît que, sur l'impact budgétaire quantifié total de 236 millions EUR par an, presque un tiers (soit 73 millions EUR) est relatif à la contribution de crise, le prélèvement spécial à charge des personnes physiques perçu sur tous les revenus professionnel, de remplacement, de patrimoine, ainsi que sur les autres catégories de revenus nets. La deuxième mesure la plus importante quant à son impact budgétaire (70 millions EUR, soit 30% du total) est relative à la révision projetée des dispositions fiscales applicables à l'allocation du bénéfice fiscal en matière d'enregistrement et de transcription d'actes d'acquisition d'immeubles servant à des fins d'habitation principale et personnelle, couramment désigné « *Bëllegen Akt* ». Suivent l'augmentation projetée de l'impôt de solidarité, ou en d'autres termes la contribution au fonds pour l'emploi calculé sur l'impôt dû, pour les personnes physiques (52 millions EUR, 22%), l'introduction d'une nouvelle tranche marginale sur le revenu des personnes physiques de 39% (27 millions, 11%) ainsi que le relèvement de l'impôt de solidarité dans le chef des collectivités (14 millions EUR, 6%).

¹⁶⁰ Comité pour le Développement de la Place Financière : « Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise Version chiffres de 2008 », novembre 2009.

¹⁶¹ Projet de loi n° 6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant 1. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 2. modification de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 3. introduction d'une contribution de crise; 4. modification de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

¹⁶² <http://www.cc.lu/docdownload.php?id=3650>.

Graphique 35 : Mesures fiscales envisagées par le projet de loi n°6166
En millions EUR et en % du total des économies.



Sources : Projet de loi sous avis et projet de loi n°6166 ; calculs de la Chambre de Commerce.

Note : au cas où le projet de loi budgétaire énonce des chiffres divergents du projet de loi n° 6166 pour une même mesure, la quantification reprise au projet de loi budgétaire a été prise en considération.

A travers son dernier avis budgétaire, relatif à l'exercice 2010¹⁶³, dans le cadre de son analyse de la 11e actualisation du Programme de stabilité et de croissance (PSC) pour la période 2009-2014¹⁶⁴, qui vise un déficit nul à l'horizon 2014 dans le chef de l'Administration publique¹⁶⁵, ainsi que dans son analyse exhaustive de l'échec des négociations au sein du Comité de coordination tripartite en printemps 2010¹⁶⁶, la Chambre de Commerce avait amplement l'occasion d'insister sur l'importante dégradation des finances publiques, dont les causes sous-jacentes sont, à ses yeux, largement antérieures à la crise, cette dernière les renforçant davantage, ainsi que sur les mesures de consolidation de ces dernières.

Dans ce contexte, elle insistait notamment sur le fait que, avant d'envisager toute augmentation des recettes, les autorités publiques se devaient de puiser dans, puis d'exploiter, le potentiel très important en matière de dépenses publiques courantes, en général, et de fonctionnement courant, en particulier. Ainsi, afin de consentir l'« *effort budgétaire de l'ordre de 300-500 mio. € l'an au cours de la période 2011-2014 pour arriver à un effort cumulé [...] en 2014 avoisinant 1.600 mio. €* »¹⁶⁷, il est strictement nécessaire d'exploiter d'abord les gisements d'efficience importants sur le versant des dépenses¹⁶⁸. Or, force est de constater que les hausses fiscales envisagées, portant sur un volume des mesures quantifiées à 236 millions EUR par an, soit une quote-part non-négligeable de « *l'effort budgétaire de l'ordre de 300-500 millions EUR* » précité, porte sur les

¹⁶³ Avis de la Chambre de Commerce concernant le projet de loi n° 6100 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 (3556TCA)

¹⁶⁴ « Finances publiques : à la croisée des chemins » dans : Merkur, mars 2010, pp. 64-69

¹⁶⁵ Equilibre cumulé des soldes partiels de l'Administration centrale, des Administrations locales et de la sécurité sociale. Il subsistera, en 2014, un large déficit au niveau de l'Administration centrale, compensé par l'excédent virtuel de la sécurité sociale en général et du régime général des pensions, en particulier.

¹⁶⁶ « Tripartite : Un échec cuisant retardant la sortie de crise » dans : Merkur, mai 2010, pp. 4.-17

¹⁶⁷ Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg : « 11e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014 », janvier 2010, page 16.

¹⁶⁸ Le présent avis n'a pas pour objet de rappeler les principaux vecteurs d'efficience sur le versant des dépenses publiques. Le lecteur pourra se référer utilement aux documents repris sous les notes en bas de page n°7 à 9, ainsi que, pour les gisements d'efficience à plus long terme, sur les bulletins économiques « Actualité & tendances n°5 : Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? » (septembre 2008) et « Actualité & tendances n°6 : Entreprises Luxembourg 2.0 » (juin 2009).

recettes budgétaires. Des mesures incisives en matière de baisse des dépenses courantes sont-elles prévues dans d'autres initiatives gouvernementales ? Le tableau ci-après tente d'élucider cette question, en reprenant notamment l'ensemble de mesures d'assainissement annoncées par le Premier Ministre à l'occasion du discours sur l'état de la nation du 5 mai 2010¹⁶⁹. En ce qui concerne la quantification des mesures, la Chambre de Commerce s'est notamment référée à la note de conjoncture 1-2010 du STATEC¹⁷⁰, respectivement au projet de loi n°6166 portant introduction de mesures fiscales relatives à la crise, ainsi qu'au projet de loi n°6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011, dans l'hypothèse où les projets de lois en question font apparaître des chiffres divergents par rapport à ceux mentionnés par le Premier Ministre.

Tableau 31 : Mesures de consolidation des finances publiques 2011

En millions EUR.

Nature	Désignation	2011
Dépense courante	Etat - Baisser frais d'experts, études (1)	10,0
Dépense courante	Etat - Baisser frais bureau, voyages (1)	10,0
Dépense courante	Etat - Limiter nombre d'embauchages (1)	8,5
Dépense courante	Etat - Frais de fonctionnement - montant résiduaire (1)	5,5
Dépense courante	Etat - Pas de hausse point indiciaire (traitements)	n.d.
Dépense courante	Différer ajustement rentes et pensions	37,0
Dépense courante	Baisser allocations de famille (économie nette (2))	36,0
Dépense courante	Postposer obtention forfait d'éducation (65 ans)	1,5
Dépense en capital	TFT en capitaux y.c. subventions en capital aux entreprises	17,0
Dépense en capital	Baisse des dépenses d'investissement	363,0
Recette	Non-adaptation barèmes fiscaux ménages	n.d.
Recette	Nouvelle tranche IRPP à 39%	27,0
Recette	Augmentation impôt solidarité p. physiques	52,0
Recette	Contribution de crise	73,0
Recette	Baisse abattement forfait kilométrique (3)	0,0
Recette	Augmentation impôt solidarité p. morales	14,0
Recette	Limiter déductibilité indemnités de départ	n.d.
Recette	Abolition bonification intérêts (logement, ménages)	1,3
Recette	Crédits impôts droits d'enregistrement (Bëllegen Akt)	70,0
Recette	Abolition taxe d'abo. sur "exchange traded funds"	n.d.
Recette	Taux de cotisation unique assurance accidents	n.d.
		725,8
<i>Dépenses courantes</i>		<i>108,50</i>
<i>Dépenses en capital</i>		<i>380,00</i>
<i>Recettes</i>		<i>237,30</i>
<i>% dépenses courantes</i>		<i>15%</i>
<i>% dépenses en capital</i>		<i>52%</i>
<i>% recettes</i>		<i>33%</i>

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011, projet de loi n°6166 portant introduction de mesures fiscales relatives à la crise économique et financière, discours sur l'état de la nation 2010 ; calculs de la Chambre de Commerce.

¹⁶⁹ Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, sous : <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/etat-nation-2010-fr/index.html>.

¹⁷⁰ STATEC, sous :

http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/noteConjoncture/2010/note_conjonct_01_10/note_conjonct_01_10.pdf.

Il apparaît que certaines mesures n'ont pu être quantifiées, ce qui est traduit par la mention « n.d. » (non disponible). En ce qui concerne les mesures référencées par le chiffre (1) au niveau du tableau ci-dessus, la Chambre de Commerce a repris, d'une part, les mesures annoncées par le Premier Ministre, lesquelles aboutissent à une économie totale de 28,5 millions EUR en 2011 (baisse des frais d'experts : 10 millions EUR, baisse des frais de bureau : 10 millions EUR et limitation du nombre d'embauches : 8,5 millions EUR). Or, le projet de loi budgétaire reprenant une économie totale de 34 millions EUR au niveau des frais de fonctionnement de l'Administration centrale (page 29*), la différence entre ce deuxième chiffre et les mesures annoncées par le Premier Ministre (34 millions EUR moins 28,5 millions EUR, soit 5,5 millions EUR), a été intégrée au niveau du tableau ci-dessus.

En ce qui concerne la mesure marquée par le chiffre (2) (incidence nette de la baisse des allocations familiales), il s'agit de l'impact net de la double réforme posée par la loi du 26 juillet 2010 dite « aide financière de l'Etat pour études supérieures¹⁷¹», à savoir :

- la réforme impactant le domaine des allocations familiales et qui consiste à laisser subsister les allocations familiales et le boni pour enfants jusqu'à 18 ans seulement (sauf exceptions). Cette mesure, prise isolément, dégage une économie de l'ordre de 74 millions EUR par an ;
- la réforme du système d'aides de l'Etat pour études supérieures, qui consiste à créer un droit personnel dans le chef de l'étudiant, indépendamment de la possibilité ou de la volonté des parents de contribuer au financement des études supérieures de leurs enfants, et qui se matérialise, en règle générale, par l'octroi d'un montant de 13.000 EUR par année académique (hors droits d'inscription), payable, sauf exceptions, à concurrence d'une bourse non-remboursable de 6.500 EUR et d'un prêt à taux d'intérêt réduit de 6.500 EUR. Le coût additionnel de cette réforme, par rapport au système préexistant, serait de l'ordre de 38 millions EUR.
- Il en subsiste, au total, une économie nette de l'ordre de $74 - 38 = 36$ millions EUR.

Pour ce qui est, finalement, de la mesure référencée par le chiffre (3) (forfait kilométrique), il semblerait, à l'issue de l'« accord bipartite » entre le Gouvernement et certains représentants syndicaux du 29 septembre 2010¹⁷², qu'elle ne sera pas mise en œuvre comme prévu dans le cadre du projet de loi n°6166. La Chambre de Commerce a tenu compte de ce développement dans le tableau ci-dessus.

Au vu des mesures dûment quantifiées au tableau ci-avant, l'effort de consolidation des finances publiques proviendrait, en 2011 :

- d'une baisse des dépenses courantes de 108,5 millions EUR, soit 15% du total (dont 34 millions EUR en provenance d'économies au sein de l'Administration centrale, soit 31% de l'effort de réduction des dépenses courantes ou 4,7% de l'effort d'assainissement total de 725,8 millions EUR) ;
- d'une réduction de 380,0 millions EUR au niveau des dépenses en capital (52% du total) ;

¹⁷¹ Loi du 26 juillet 2010 modifiant: 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures; 2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 3. la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni enfant; 4. la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes; 5. le Code de la sécurité sociale.

¹⁷² Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg : « Le gouvernement et les représentants syndicaux parviennent à un accord sur l'indexation des salaires », 29 septembre 2010.

- d'une hausse des recettes à travers l'outil fiscal et à concurrence du reliquat de 237,3 millions EUR, soit 33% de l'effort d'assainissement total.

Il en ressort, de manière indéniable et évidente, une surpondération excessive des mesures fiscales ayant pour effet une augmentation des recettes via l'instrument fiscal, d'une part, et une contribution démesurée des dépenses en capital à l'effort de consolidation, d'autre part. Ainsi, le vrai problème, c'est-à-dire la progression galopante des dépenses courantes, lesquelles représentent 91% du total des dépenses de l'Etat central en 2011, n'est résolument pas abordée à travers la consolidation budgétaire proposée.

Le graphique ci-après résume et confronte différents scénarii envisageables en matière de consolidation budgétaire à court terme, et ce en partant d'une solution acceptable (n°1) aux yeux de la Chambre de Commerce, développée *in extenso* dans son dernier avis budgétaire.

La Chambre de Commerce réitère à cet égard sa position en vertu de laquelle il existe un potentiel d'économies très important au niveau des dépenses courantes. En effet, il s'agirait d'abord, avant de revoir à la baisse la politique des investissements publics et de procéder à des hausses fiscales contreproductives, d'exploiter les gisements d'économies manifestes qui existent dans les principaux blocs des dépenses gouvernementales¹⁷³. En guise de compromis à court terme, la Chambre de Commerce avait proposé, dans le cadre de son avis budgétaire 2010, des mesures d'économies s'articulant autour des notions de la sélectivité sociale, de l'effort collectif et de l'évitement du gaspillage au niveau des dépenses de fonctionnement. Consciente de la nécessaire responsabilisation de l'ensemble des acteurs économiques, le paquet proposé l'an passé comprenait, outre les coupes immédiates de certaines dépenses courantes, certaines hausses fiscales censées limiter les impacts économiques néfastes, ainsi que des baisses ciblées au niveau des dépenses d'investissement. Au total, la Chambre de Commerce a pu proposer un paquet équilibré de mesures financières à court terme : un assainissement immédiat mettant l'accent sur les dépenses courantes (76,8% de l'effort total), complémenté par de légères hausses fiscales (18,5%) et par une renonciation à certains investissements ponctuels (4,6%).

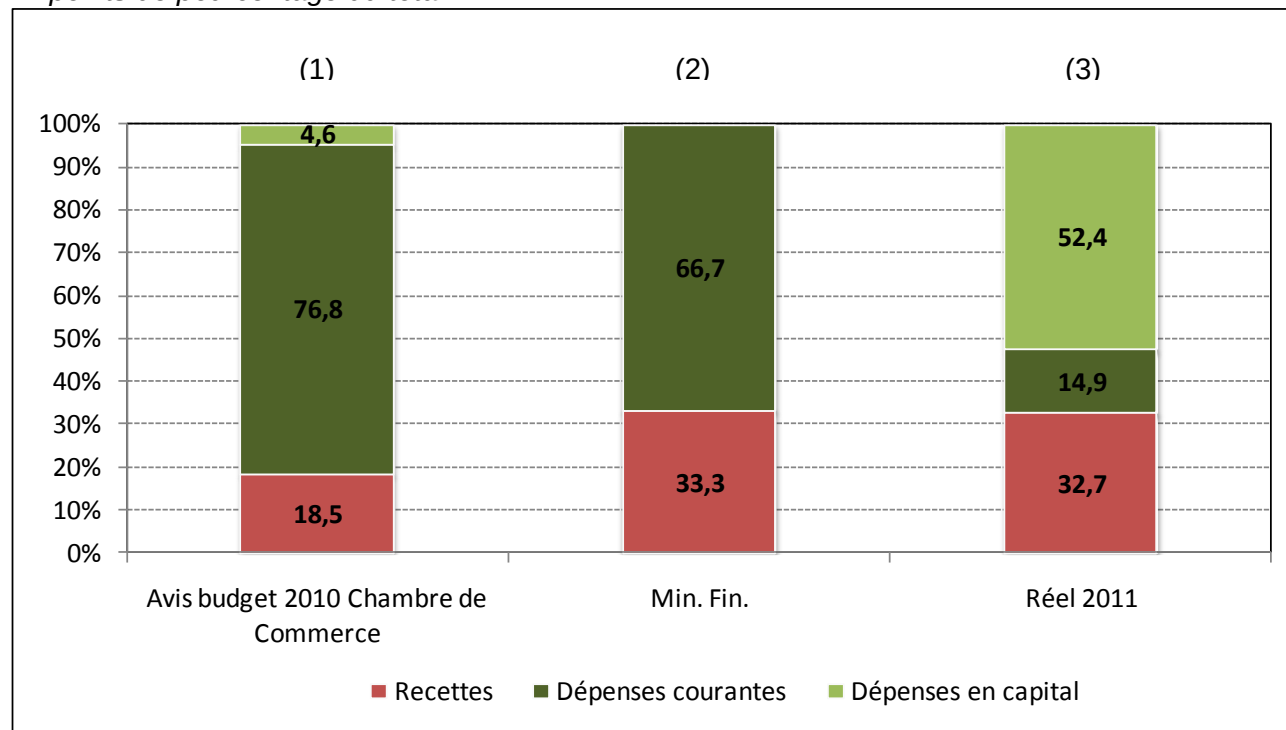
Le scénario n°2 est celui proposé par le Ministre des Finances le 13 avril 2010 à l'occasion d'une conférence de presse¹⁷⁴ et selon lequel « *il est envisagé que l'effort de réduction du déficit s'appuiera à raison de deux tiers environ sur des mesures de réduction des dépenses et à raison d'un tiers environ sur des augmentations des recettes publiques* ». Le dernier scénario (n°(3)), quant à lui, reflète les mesures annoncées par le projet de loi n°6166, ainsi que par le projet de loi budgétaire.

¹⁷³ Actualité & Tendances n°5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? » Septembre 2008.

¹⁷⁴ Ministère des Finances, sous: http://www.mf.public.lu/actualites/2010/04/frieden_tripartite_130410/index.html.

Graphique 36 : Différents scénarii de pondération entre recettes et dépenses en vue de l'assainissement à court terme des dépenses publiques

En points de pourcentage du total.



Sources: Avis budgétaire 2010 de la Chambre de Commerce, conférence de presse du Ministre des Finances, STATEC ; calculs de la Chambre de Commerce.

Le Premier Ministre avait annoncé, à l'occasion du discours sur l'état de la nation 2010, d'importantes coupes, des retards ou des annulations au niveau de certains projets infrastructurels majeurs, identifiés pourtant comme revêtant un intérêt national par le passé et s'inscrivant, en partie, dans la politique de mobilité et de développement durable¹⁷⁵. Le projet de loi budgétaire illustre le manque de courage du Gouvernement en ce qui concerne la compression du budget de consommation courante de l'Etat, d'une part, et en vue d'une redéfinition de la politique sociale, d'autre part, qui n'auraient lieu qu'à titre accessoire au profit d'une politique de hausse de la fiscalité et de baisse des investissements. La Chambre de Commerce rappelle à cet égard qu'une politique volontariste de maîtrise des dépenses courantes, dont la progression dépasse largement l'évolution de l'indice des prix à la consommation et la croissance économique en termes réels, ainsi qu'une redéfinition du système de protection sociale, vers une politique réfléchie et sélective financièrement soutenable, continuent de s'imposer dans un avenir proche, le projet de loi budgétaire ne fournissant guère de pistes intéressantes à cet égard. Ce dernier, ainsi que le projet de loi n°6166 susmentionné, ne peuvent, par conséquent, nullement prétendre à apporter des réponses efficaces face aux problèmes structurels grevant les finances publiques et s'apparentent davantage à un pansement sur une plaie dont les vraies causes ne sont pas encore traitées.

Les problèmes structurels du Luxembourg, à savoir notamment le déficit chronique de l'Administration centrale (1,4 milliards EUR en 2011, entre 700 millions EUR et 1,2 milliards EUR en 2014¹⁷⁶), la non-viabilité à long terme du modèle social dans l'état actuel des choses, la

¹⁷⁵ A titre d'exemple : Tram de la ville de Luxembourg, gares périphériques de Cessange et Hollerich (du moins pas dans leur envergure initialement prévue), liaison ferroviaire Gare-Kirchberg, l'extension à 2x3 voies du tronçon d'autoroute Dudelange-Steinfurt, la liaison ferroviaire Esch-Luxembourg, les lycées de Clervaux, Differdange et Mondorf.

¹⁷⁶ D'après la « 11e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014 » [...] l'administration centrale, sur laquelle se concentrera la majeure partie de l'effort de

dégradation continue de la compétitivité-coût et -prix des entreprises notamment à cause d'automatismes réglementaires, ne sont aucunement résolus par les projets de loi en question. Au contraire, de par les importantes augmentations d'impôts et de charges désormais envisagées, la compétitivité ainsi que l'attrait de notre pays pour les investisseurs étrangers, pour les entreprises déjà implantées au Grand-Duché et pour les personnes physiques désireuses de s'établir au Luxembourg, continueront de péricliter. Les initiatives législatives commentées ci-avant ne font donc qu'aggraver une situation déjà difficilement tenable en matière de finances publiques, de compétitivité et de chute d'attractivité du pays.

De même et d'une manière générale, les coupes opérées au niveau de certaines dépenses d'investissements pèseront sur le taux de croissance potentiel de l'économie luxembourgeoise. Au vu de ces considérations, la Chambre de Commerce reste en attente de vraies mesures en faveur de la compétitivité des entreprises, du « *Standort Lëtzebuerg* » et de maîtrise des dépenses publiques. A l'instar du « Paquet fiscal » proposé par le projet de loi n°6166 et du « Paquet de transition » proposé par le projet de loi budgétaire, les entreprises auraient besoin d'urgence d'un « Paquet compétitivité », leur fournissant une bouffée d'oxygène sous forme de réponses adéquates suite à la dégradation tangible des facteurs de compétitivité liés aux coûts, en général, et salariaux, en particulier. Les thèmes forts d'un tel paquet devraient s'inspirer de près des mesures proposées, de façon ouverte et transparente, notamment par la Chambre de Commerce¹⁷⁷ ainsi que par l'Union des Entreprises Luxembourgeoises¹⁷⁸ (UEL). L'accord technique du 30 octobre 2010 entre le Gouvernement et les représentants des employeurs ne comporte pas de solution structurelle à cet égard.

Ainsi, malgré un diagnostic cimenté à l'aide de très nombreuses analyses et études nationales et internationales¹⁷⁹ quant à la gravité de la crise sur les plans économique, social et relatif aux finances publiques, et nonobstant la chute inquiétante et dûment documentée de la compétitivité-prix et -coût du Luxembourg, le Gouvernement n'a guère pu, après l'échec de la Tripartite, prendre ses responsabilités en posant les jalons d'une vraie politique ciblée en matière de rétablissement de la compétitivité et d'assainissement des finances publiques. Les mesures envisagées, contradictoires et demi-pensées, ne correspondent aucunement aux nécessités du terrain et sont en déphasage avec les réalités économiques et sociales. Alors que le diagnostic est connu de longue date, les décisions importantes et structurelles continuent d'être repoussées.

En guise de synthèse, la Chambre de Commerce résume ces discussions à l'aide d'un graphique visualisant la répartition de l'effort d'assainissement budgétaire en 2011. Il échet de constater que l'effort d'assainissement est inégalement réparti entre l'appareil étatique (5% de l'effort total) et les autres agents économiques (33%), d'une part, et la politique d'investissements publics, d'autre part (52% de l'effort total). Les auteurs du projet de loi budgétaire invoquent une « *rigidité budgétaire et*

consolidation budgétaire, continuera à éprouver un déficit budgétaire de l'ordre de 1.200 mio. € en 2014. Ce déficit au niveau de l'administration centrale impliquera alors un besoin de financement brut au niveau de l'administration publique du même ordre de grandeur, c'est-à-dire la dette publique continuera à augmenter au-delà de 2014 même si l'équilibre budgétaire sera rétabli en 2014 au niveau de l'administration publique ». A travers l'encadré n°5 ci-dessus, intitulé « L'évolution récente et prévisionnelle du besoin de financement de l'Administration centrale », la Chambre de Commerce conclut que le chiffre de 1,2 milliards à l'horizon 2014 est probablement trop pessimiste eu égard à l'évolution financière récente, et notamment eu égard à la prévision des recettes budgétaires au titre de l'année 2010 largement supérieure aux recettes budgétisées au titre de cette même année et par rapport aux hypothèses sous-jacentes à la 11^e actualisation du PSC luxembourgeois par le Gouvernement.

¹⁷⁷ « Tripartite : Un échec cuisant retardant la sortie de crise » dans : Merkur, mai 2010, notamment pp. 16-17.

¹⁷⁸ « Comment sortir ensemble de la crise ? – Contribution de l'UEL au débat tripartite », avril 2010.

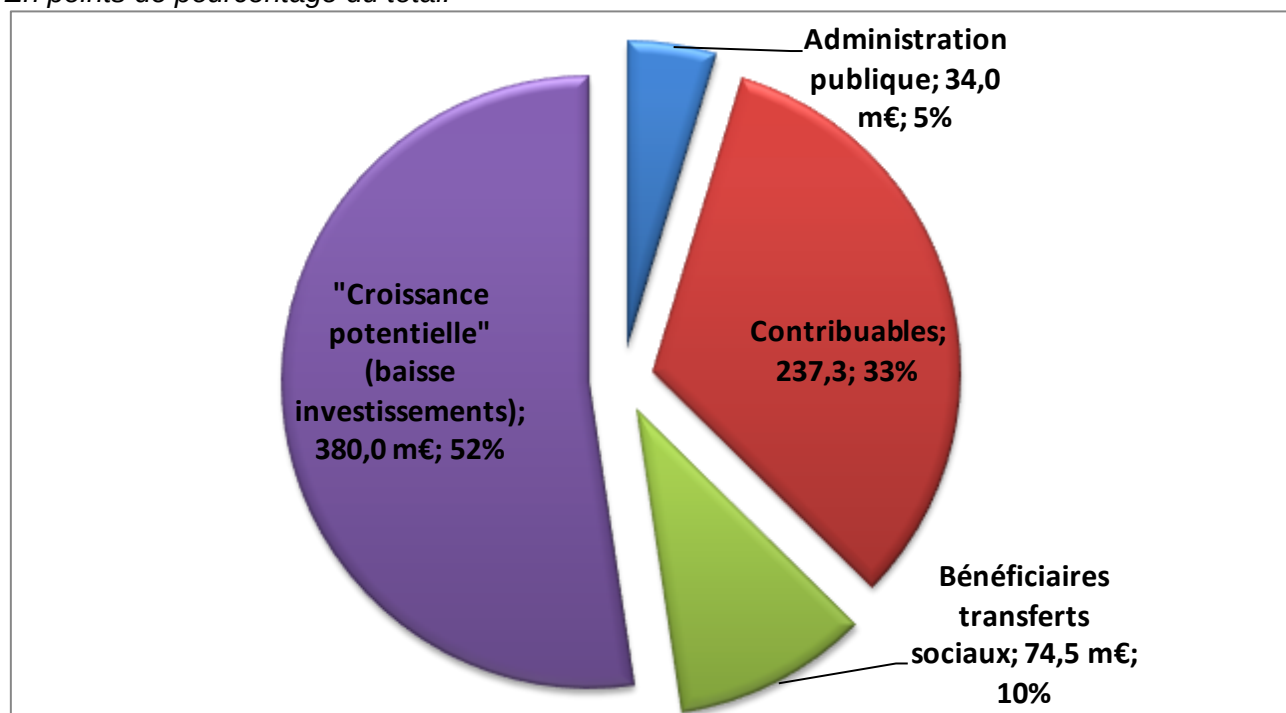
¹⁷⁹ Un rappel détaillé de ces travaux dépasserait largement le cadre du présent avis. Or, les travaux de l'Observatoire de la Compétitivité, de la Banque Centrale du Luxembourg, de la Commission européenne, de l'OCDE et du FMI sont en concordance parfaite par rapport aux messages véhiculés de longue date par la Chambre de Commerce, ainsi que par l'ensemble des organisations et fédérations représentatives des employeurs luxembourgeois.

dès lors également [...] une réduction des marges de manœuvre » budgétaires afin de justifier ou pour le moins s'atteler à expliquer cette faible contribution.

Le graphique ci-contre donne un aperçu quant à la répartition de cet effort de consolidation budgétaire entre les différentes parties prenantes, à savoir, les contribuables (via les hausses d'impôts), les bénéficiaires de transferts sociaux (notamment via le décalage de l'ajustement des pensions), l'Administration centrale et, finalement, la politique d'investissements publics.

Graphique 37 : Réparation de l'effort d'assainissement budgétaire en 2011

En points de pourcentage du total.



Sources : Projets de loi n°6166 et projet de loi budgétaire 2011 ; calculs de la Chambre de Commerce.

Les autorités publiques nationales n'auraient-elles pas pu s'inspirer de la rigueur budgétaire de la capitale du Grand-Duché ? En effet, à travers une « radiographie » détaillée des dépenses de fonctionnement courantes (hors frais de personnel), les autorités de la Ville de Luxembourg ont réussi à baisser ce type de dépenses, en 2010, de l'ordre de 13% par rapport à l'exercice 2008¹⁸⁰, tout en augmentant, parallèlement, le volume d'investissements. Appliqué à l'échelle de l'Administration centrale, une réduction de 13% des dépenses courantes hors frais de personnel aurait dégagé des économies au niveau desdits frais de l'ordre de 53,6 millions EUR entre 2008 et 2010, par opposition à la hausse constatée, dans le cadre de ces mêmes rubriques de frais, de 40,4 millions EUR entre 2008 et 2010, soit, au total, un potentiel d'économies de l'ordre de 94,0 millions EUR.

3.3. L'Administration de la sécurité sociale

A côté de l'Administration centrale et des Administrations locales, la sécurité sociale est le troisième pilier ou sous-secteur des administrations publiques luxembourgeoises. Outre le fait de constituer un enjeu crucial en tant que tel, et notamment eu égard à son rôle dans l'atteinte des objectifs publics relatifs à la cohésion sociale et à la soutenabilité à long terme de ses prestations, elle revêt une importance considérable pour l'Etat central. En effet, les dépenses courantes au titre

¹⁸⁰ « Keine Zeit um sich auszuruhen », Luxemburger Wort, 18 octobre 2010.

du code comptable 42, intitulé « transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale », augmenteront de 3,2% par rapport au budget 2010 pour atteindre 3,434 milliards EUR en 2011, soit 36,60% du total des dépenses courantes de l'Etat. Si l'on garde à l'esprit que l'Etat ne constitue qu'un des trois piliers concourant au financement du régime de sécurité sociale, il apparaît que le poids économique du système, en termes de recettes et de dépenses globales, dépasse largement les crédits soustraits à l'Etat central (voir le tableau suivant).

En 2011, les dépenses des Administrations de sécurité sociale s'élèveront, selon le projet de budget 2011, à 7.238,4 millions EUR et enregistreront dès lors une relative stagnation par rapport au budget voté 2010 (-0,2%), mais une progression de 268,5 millions EUR, ou 3,9%, en comparaison avec le compte provisoire 2009. Les recettes atteindront, quant à elles, 8.095,9 millions EUR, ce qui impliquerait une progression de 1,1% par rapport à l'année précédente et de 3,5% comparé à 2009 (+387,8 millions EUR). Il en résulterait un excédent de 857,5 millions EUR en 2011, qui équivaldrait à quelque 2,1% du PIB.

Tableau 32 : Compte SEC 95 des Administrations de la sécurité sociale

En millions EUR.

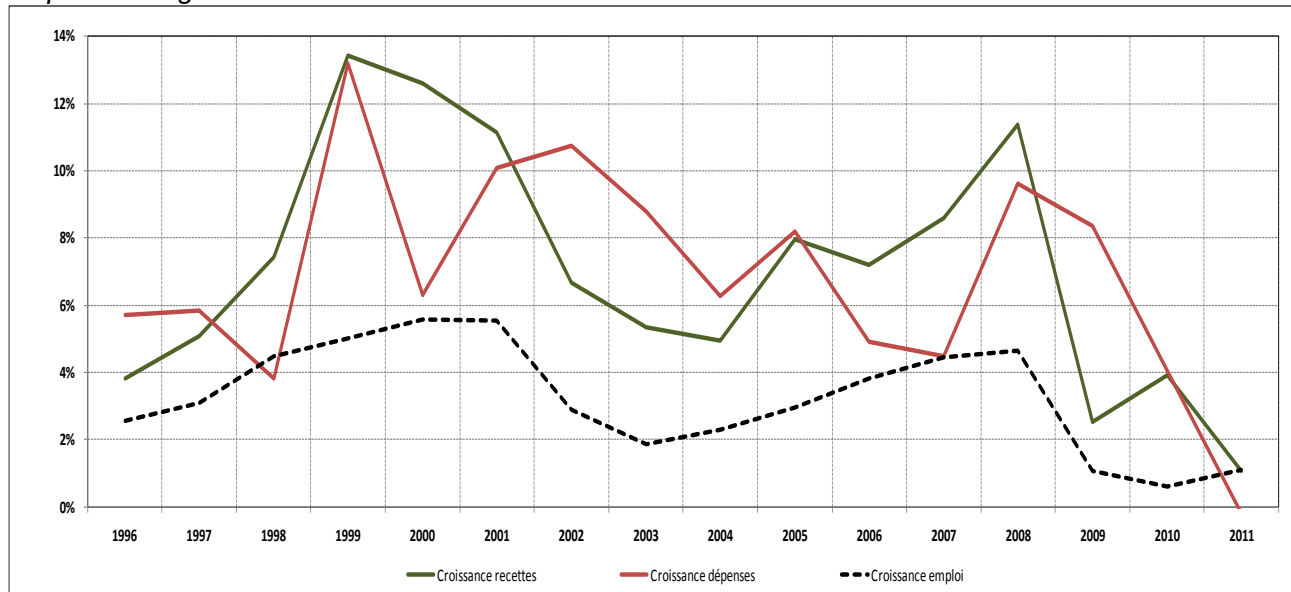
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Recettes sécurité sociale	5 370,3	5 798,7	6 216,2	6 749,4	7 517,0	7 708,1	8 010,3	8 095,9
Dépenses sécurité sociale	4 948,3	5 354,5	5 617,8	5 868,8	6 432,9	6 969,9	7 251,4	7 238,4
Solde	422,0	444,2	598,4	880,6	1 084,1	738,2	758,9	857,5
<i>En % du PIB</i>	<i>1,54%</i>	<i>1,47%</i>	<i>1,80%</i>	<i>2,40%</i>	<i>2,80%</i>	<i>2,00%</i>	<i>1,90%</i>	<i>2,10%</i>
Recettes	<i>Evolution absolue</i>	---	428,4	417,5	533,2	767,6	191,1	302,2
	<i>Evolution relative</i>	---	8,0%	7,2%	8,6%	11,4%	2,5%	3,9%
Dépenses	<i>Evolution absolue</i>	---	406,2	263,3	251,0	564,1	537,0	281,5
	<i>Evolution relative</i>	---	8,2%	4,9%	4,5%	9,6%	8,3%	4,0%

Sources : comptabilité nationale et projets de lois concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2010 et 2011.

Cet excédent de 2,1% par rapport au PIB se situerait à un niveau similaire par rapport à 2009 et 2010, mais significativement en-deçà des tendances observées en 2008 (+2,8%) et 2007 (+2,4%). La progression des recettes prévues au titre de l'exercice 2011 tire son origine, sans doute, des hypothèses sous-jacentes au projet de loi budgétaire 2011 en matière de progression du taux d'emploi, à savoir, l'anticipation d'une création nette d'emplois à concurrence de 1,1%, soit environ 3.500 emplois nouveaux créés en 2011.

Le graphique ci-après retrace l'évolution, sur une période d'une quinzaine d'années, des recettes de la sécurité sociale (ligne verte), de ses dépenses (ligne rouge) ainsi que celle du taux de variation interannuel de l'emploi intérieur.

Graphique 38 : Evolution des recettes et des dépenses de la sécurité sociale, ainsi que la variation de l'emploi intérieur
En pourcentages de variation.



Sources : Comptabilité nationale et projet de budget 2011 ; calculs Chambre de Commerce.

Le graphique permet d'observer que la variation des recettes (ligne verte) suit de près l'évolution de l'emploi intérieur (ligne pointillée), alors que la corrélation est beaucoup moins importante entre les variables « évolution du taux d'emploi » et « croissance des dépenses de la sécurité sociale » (lignes rouge). Ceci est d'ailleurs logique dans la mesure où le financement du système est assuré à travers le travail, ou plus précisément la masse salariale, alors que les dépenses dépendent largement de considérations démographiques et de la progression du travail frontalier.

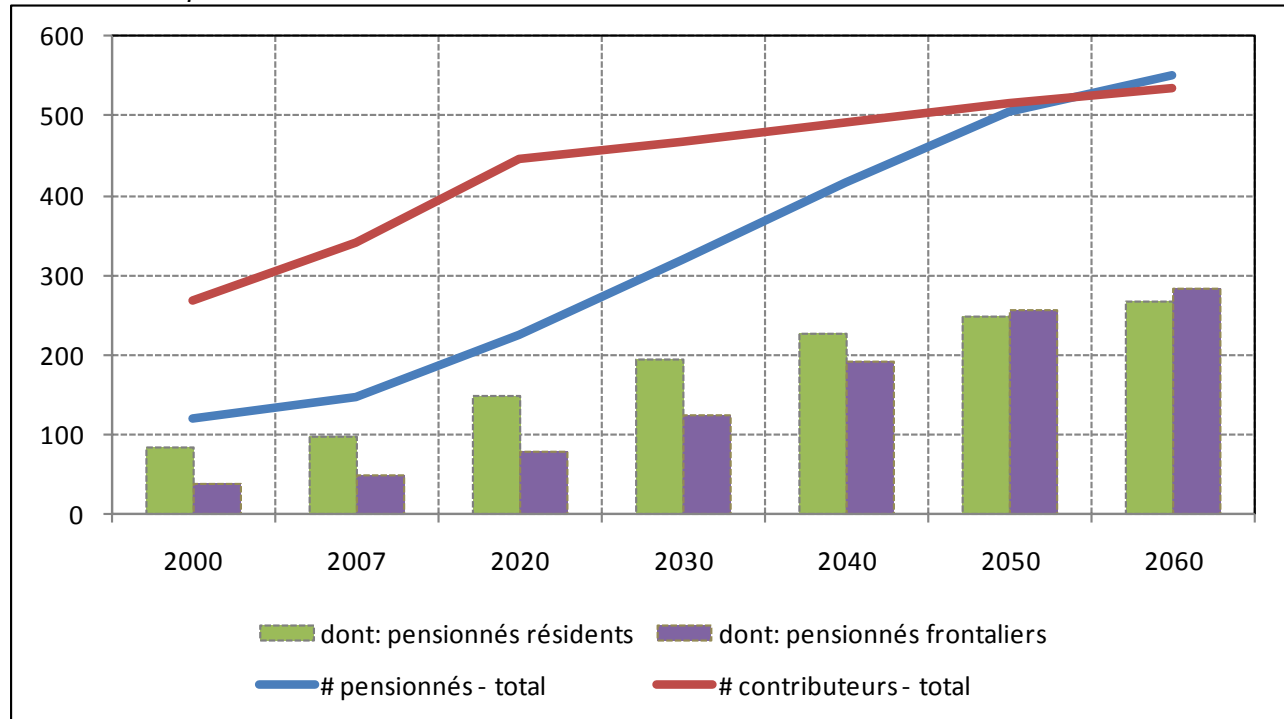
Mathématiquement parlant, sur la période considérée par le graphique ci-dessus, le coefficient de corrélation linéaire est égal à 0,91 en ce qui concerne la relation entre les variables « variation du taux d'emploi » et « variation des recettes de la sécurité sociale », alors qu'il n'est que de 0,38 entre les variables « variation du taux d'emploi » et « variation des dépenses de la sécurité sociale ». La Chambre de Commerce renvoie à son avis budgétaire 2010 qui propose une série d'observations à cet égard et qui la dispense, dans le cadre du présent avis, de revenir en détail sur ces messages. En guise de synthèse, l'évolution économique en moyenne très favorable et fortement créatrice d'emplois nouveaux, largement occupés par de jeunes frontaliers, générerait des recettes exceptionnelles au niveau du système de sécurité sociale, en général, et dans le cadre du régime général des pensions, en particulier.

Il en résulte notamment un important décalage entre les « nouveaux cotisants », d'une part, et les « nouveaux bénéficiaires des prestations de pensions », d'autre part. A titre d'illustration, le nombre de cotisants a augmenté de 84.900 unités entre 2000 et 2008, alors que le nombre de retraites additionnelles prises en charge par l'Etat n'a évolué que de 23.740 unités pendant cette même période, soit un écart favorable, bien qu'à court terme et qui s'estompera dans un horizon de temps plus lointain, de 61.160 unités.

Le graphique ci-après illustre parfaitement l'effritement de la marge de manœuvre financière suite à la repondération, au fil des années, entre les « contributeurs » au système d'assurance pension, d'une part, et les « bénéficiaires » des prestations y résultantes, d'autre part.

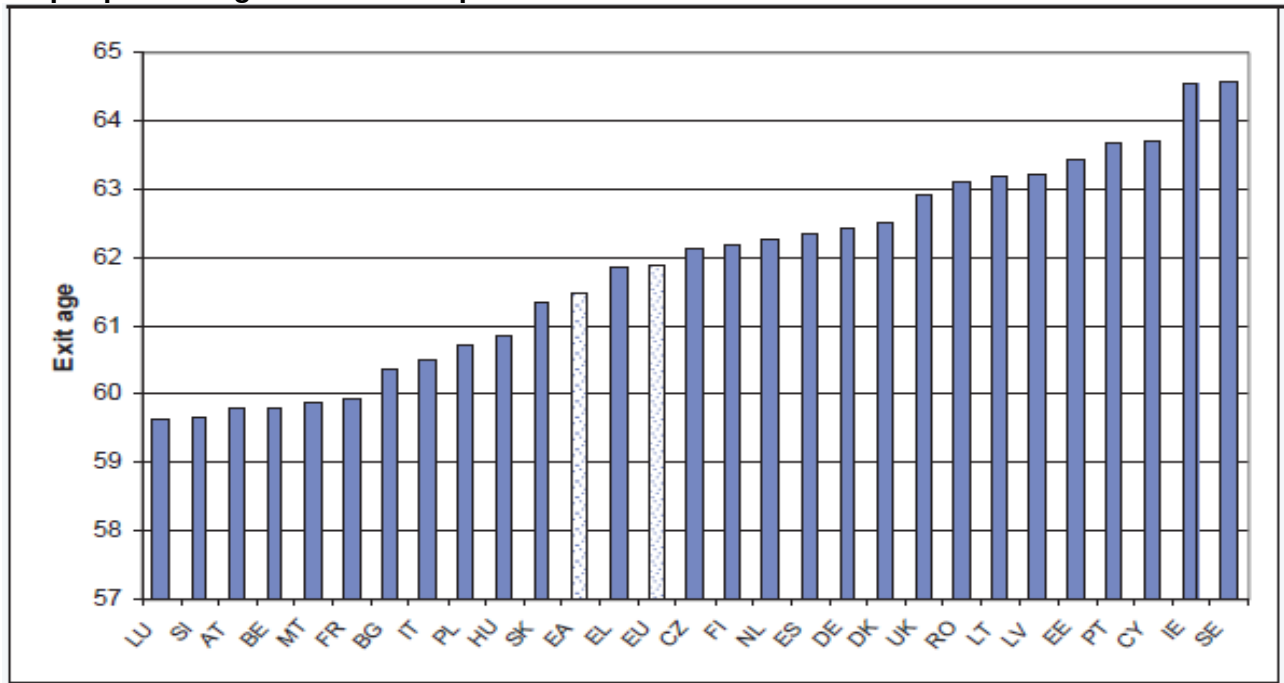
Graphique 39 : Evolution du nombre de cotisants et de bénéficiaires au titre du système d'assurance pensions

En milliers de personnes



Source : Commission européenne - Série « European Economy 4/2010 » – « Pension schemes and pension projection in the EU-27 Member States » ; calculs de la Chambre de Commerce.

De surcroît, le vieillissement de la population résidente et le fait que l'âge effectif du départ à la retraite au Luxembourg se situe largement en-deçà de la moyenne des pays membres de l'Union européenne (voir graphique ci-après), couplé à une espérance de vie sans cesse plus élevée, fait en sorte que la situation financière du régime de sécurité sociale n'est favorable qu'en apparence. Aux yeux de la Chambre de Commerce, la marge de progression du Luxembourg en matière d'âge effectif du départ à la retraite par rapport à l'âge légal est particulièrement importante.

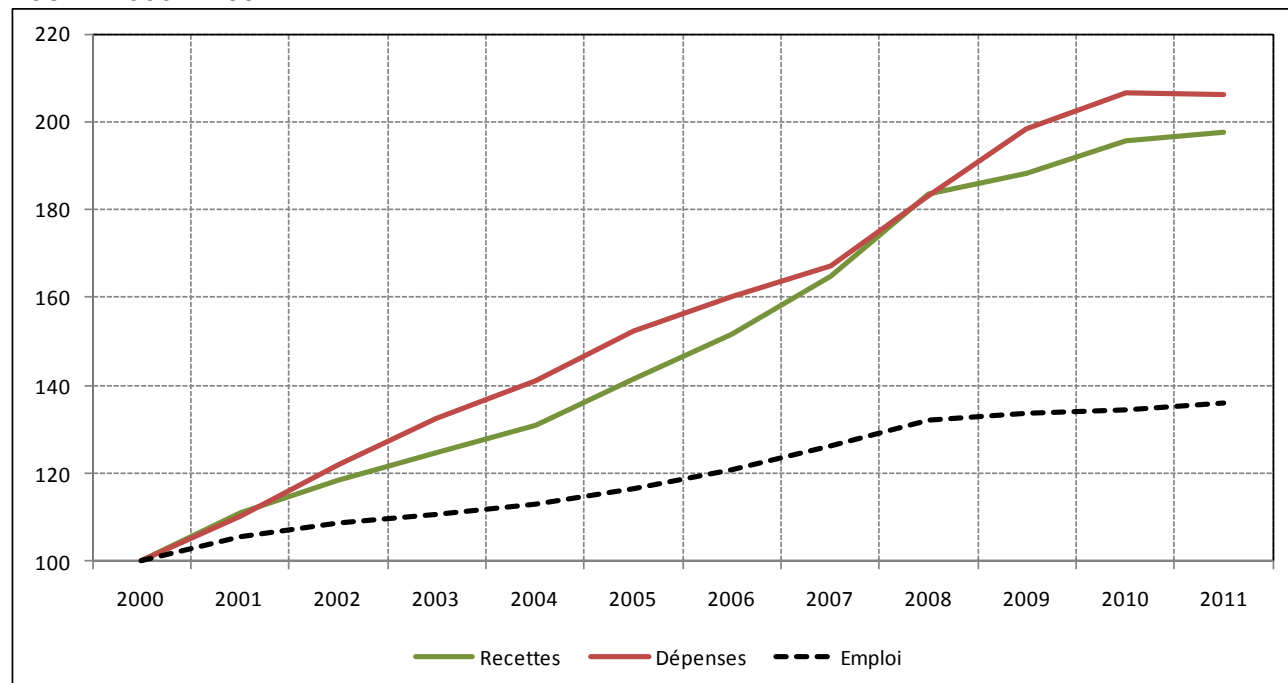
Graphique 40 : Age effectif du départ à la retraite en 2008

Source : « European sustainability report 2009 »

Dans ce contexte, il convient néanmoins de souligner que même à court terme, voire actuellement, l'Administration de la sécurité sociale, à l'instar de l'Administration centrale, doit déjà faire face à une progression plus dynamique des dépenses par rapport aux recettes. Le prochain graphique illustre ce propos en faisant apparaître l'évolution des recettes et des dépenses de l'Administration de la sécurité sociale (définition SEC95) sur base d'un index prenant la valeur 100 en 2000. En guise d'exemple, entre 2000 et 2009, les dépenses cumulées de cette Administration ont progressé de 99% (index 199), alors que, pendant cette même période, les recettes n'ont connu qu'une évolution positive de l'ordre de 88% (index 188). L'évolution de l'emploi intérieur est également reprise à titre d'information.

Graphique 41 : Progression des recettes et des dépenses de l'Administration de la sécurité sociale (SEC95) entre 2000 et 2011

Index – 2000 = 100



Source : STATEC (Comptabilité nationale) ; projet de loi budgétaire 2011 ; calculs de la Chambre de Commerce.

Les **conséquences à long terme** des phénomènes décrits ci-avant, et plus amplement dans le cadre de l'avis budgétaire 2010, doivent mener à la plus grande prudence quant à l'interprétation du solde courant de la sécurité sociale. En effet, sous un angle intergénérationnel, les soldes positifs actuels paraissent largement artificiels. Le Conseil Supérieur pour un Développement Durable estime, à ce titre, que le Luxembourg devrait générer des excédents budgétaires annuels de l'ordre de 8% afin de pouvoir sécuriser le système de sécurité sociale à l'horizon 2050¹⁸¹. A noter, par ailleurs, que la pérennité à long terme ne s'apprécie pas seulement au sein du système des pensions, mais également en ce qui concerne les assurances maladie et dépendance. Ainsi, pour éviter la déconfiture du système et afin de rétablir l'équité intergénérationnelle, des décisions courageuses et incisives s'imposent.

L'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) a d'ailleurs, à travers une publication récente¹⁸², actualisé les calculs, précédemment basés sur les projections de l'IGSS (Inspection Générale de la Sécurité Sociale) en matière de décaissement de la réserve de compensation. Ce dernier interviendrait dès 2021 et les réserves du Fonds de compensation commun au régime général de pension seraient complètement épuisées à l'horizon 2030. La crise économique et financière, à travers le ralentissement économique et le frein à la création d'emplois qu'elle a engendré, aurait donc rapproché le « mur des pensions » d'au moins quatre années. La projection à l'horizon 2050 donnerait lieu, pour sa part, à un endettement du système des pensions de l'ordre de 190% du PIB.

Afin de thématiser davantage la problématique liée à la dette sociale cachée ou implicite, la Chambre de Commerce propose, dans le cadre de l'encadré ci-dessous, de faire le point, d'une

¹⁸¹ CSDD : « Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen », septembre 2008, page 30.

¹⁸² UEL : « Comment sortir ensemble de la crise ? – Contribution de l'UEL au débat tripartite », avril 2010, pp. 30 à 32.

part, quant au coût actuel du régime luxembourgeois de sécurité sociale, tout comme elle avance, d'autre part, une projection de l'évolution de ce coût à l'horizon 2060.

Notons à titre final que le présent avis budgétaire de la Chambre de Commerce ne comporte pas, comme l'avis budgétaire 2010, des considérations en matière d'assurance-maladie, dont la réforme projetée ne peut être qualifiée d'ambitieuse. A cet égard, la Chambre de Commerce renvoie à une publication récente de l'UEL intitulée « Soigner mieux en dépensant moins – feuille de route de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises pour réformer efficacement des soins de santé¹⁸³ ».

¹⁸³ Publication téléchargeable gratuitement sur le site Internet de l'UEL : www.uel.lu, sous « prises de position ».

Encadré 6 : Le coût de la sécurité sociale en 2010 et en 2060 – une bombe à retardement à désamorcer dans les meilleurs délais

L'objectif de cet encadré est de présenter l'évolution probable du coût du régime de la sécurité sociale entre une année de base, en l'occurrence l'année 2010, et une échéance future, à savoir l'année 2060. L'analyse quantitative fournie par la Chambre de Commerce à cet égard est basée sur un rapport récent de la Commission européenne, intitulé « Public Finances in EMU 2010¹⁸⁴ ». Il ne sera pas tenu compte de l'ensemble des dépenses pouvant être qualifiées de « dépenses sociales », mais uniquement des quatre blocs de dépenses suivants :

- l'assurance pension (« *pension spending* » dans le rapport européen) ;
- les soins de santé (« *healthcare* ») ;
- l'assurance dépendance (« *long term care* ») ;
- le coût du chômage (« *unemployment* »).

Comme il ressort aisément du tableau ci-après, extrait directement du dernier « Rapport général sur la Sécurité Sociale au Grand-Duché de Luxembourg » de l'IGSS¹⁸⁵, ces quatre blocs revêtent, en effet, une quote-part importante des dépenses totales du système de protection sociale luxembourgeois.

Tableau 33 : Recettes et dépenses totales de protection sociale pour 2008

En millions EUR.

	Assurance pension	Assurance pension statutaire	Assurance maladie	Assurance dépendance	Prestations familiales	Chômage	Solidarité nationale	Assurance accidents	Autres régimes	Total
Recettes										
Cotisations employeurs	953,4	568,0	457,1	0,0	49,8	0,0	0,0	167,4	129,4	2 325,1
Cotisations personnes protégées	1 137,5	148,8	597,0	255,8	0,0	0,0	0,0	6,5	33,6	2 179,2
Cotisations réacheminées	48,2	0,0	118,4	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	167,7
Recettes fiscales	1 100,1	0,0	766,3	141,8	1 074,4	314,1	213,8	16,6	375,7	4 002,8
Transferts entre régimes	3,1	11,7	0,0	0,0	13,7	25,3	0,0	0,0	0,0	53,8
Autres recettes	234,9	0,0	24,0	6,9	1,7	7,9	0,2	19,9	34,2	329,7
Prélèvements	0,0	0,0	6,3	0,0	0,0	31,4	0,0	2,8	2,9	43,4
Total	3 477,2	728,5	1 969,1	404,5	1 139,5	378,7	214,0	214,4	575,8	9 101,7
Dépenses										
Prestations en espèces	2 470,4	707,3	273,4	7,0	1 124,6	342,4	182,6	154,7	174,3	5 436,7
Prestations en nature	0,0	0,0	1 564,1	339,9	0,0	0,0	19,4	35,4	376,0	2 334,8
Cotisations réacheminées	70,6	18,0	29,1	3,6	1,6	22,7	6,2	3,6	12,4	167,7
Frais de fonctionnement	21,7	0,0	59,3	5,6	12,2	0,0	5,0	10,6	9,4	123,8
Transferts entre régimes	29,4	3,1	3,2	0,0	1,1	13,7	0,5	2,8	0,0	53,8
Autres dépenses	34,5	0,0	0,8	0,0	0,1	0,0	0,2	1,1	0,0	36,7
Dotations	850,6	0,0	39,1	48,4	0,0	0,0	0,0	6,3	3,8	948,2
Total	3 477,2	728,5	1 969,1	404,5	1 139,5	378,7	214,0	214,4	575,8	9 101,7

Source : IGSS

Un coût encore relativement soutenable à l'heure actuelle et en comparaison internationale...

Comme il ressort du premier graphique ci-après, qui reflète le coût en 2010, exprimé par rapport au PIB, des quatre principales rubriques relevant de la sécurité sociale susmentionnées, le Luxembourg est loin d'être le pays qui dépense le plus par rapport à la richesse économique produite. En effet, au titre de l'exercice 2010 en cours, le pays redistribue quelque 19,9% de son produit intérieur brut sous forme de transferts sociaux et se positionne, de la sorte, légèrement en dessous de la moyenne européenne. La France est actuellement le pays dépensant le plus au sein

¹⁸⁴ Commission européenne - Série « European Economy 4/2010 – « Public Finances in EMU 2010 », juin 2010.

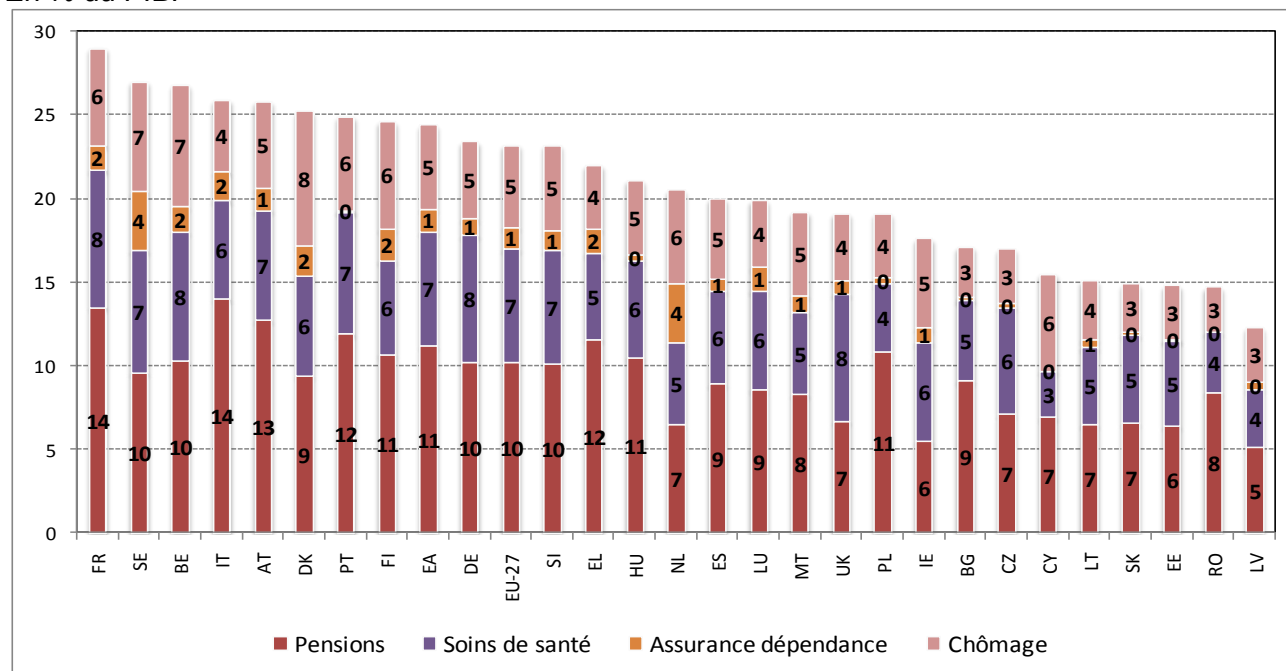
¹⁸⁵ IGSS : « Rapport général sur la Sécurité Sociale au Grand-Duché de Luxembourg », novembre 2009, page 22.

de l'Union européenne dans le contexte du financement de ces quatre transferts sociaux, soit 29,0% de sa richesse économique. Suivent la Suède (27,1%) et la Belgique (26,8%).

Le positionnement *a priori* favorable du Luxembourg est largement la résultante de dépenses relatives actuellement moins élevées au titre des pensions de vieillesse. Or, comme relevé *supra*, le Luxembourg se caractérise par un marché de travail hautement dynamique, avec un doublement de l'emploi intérieur, ou en d'autres termes, du nombre de cotisants, au fil des deux dernières décennies. Il en résulte, actuellement, un rapport entre cotisants et bénéficiaires particulièrement favorable, à savoir environ 2,4 (valeur pour 2007)¹⁸⁶. Or, ce ratio s'orientera nécessairement à la baisse à long terme, à moins de supposer que le Luxembourg, ses infrastructures publiques et son économie puissent accueillir près de un million de salariés en 2060. Ainsi, la situation à première vue favorable s'explique aisément par un niveau de recettes, basé sur la masse salariale, extraordinaire par rapport aux besoins du moment.

De surcroît, l'évolution rapide du PIB est largement due aux performances extraordinaires du secteur financier au cours des dernières années. A titre d'illustration, si le PIB hors services financiers a augmenté, en termes nominaux, de 179% entre 1999 et 2008, soit sur une période de 10 ans, la valeur ajoutée dans la branche « services financiers » a progressé de 232,6% au cours de cette même période. Ainsi, la performance économique générale, exprimée par l'indicateur du PIB, est quelque peu gonflée par l'évolution fulgurante enregistrée dans le secteur financier, de même que celle dans un nombre restreint d'autres secteurs qui ont, dans un passé récent, tiré largement profit de l'exploitation de niches de souveraineté.

Graphique 42 : Coût des principales dépenses sociales en 2010 en Union européenne
En % du PIB.



Source : « Public Finances in EMU 2010 » ; calculs de la Chambre de Commerce.

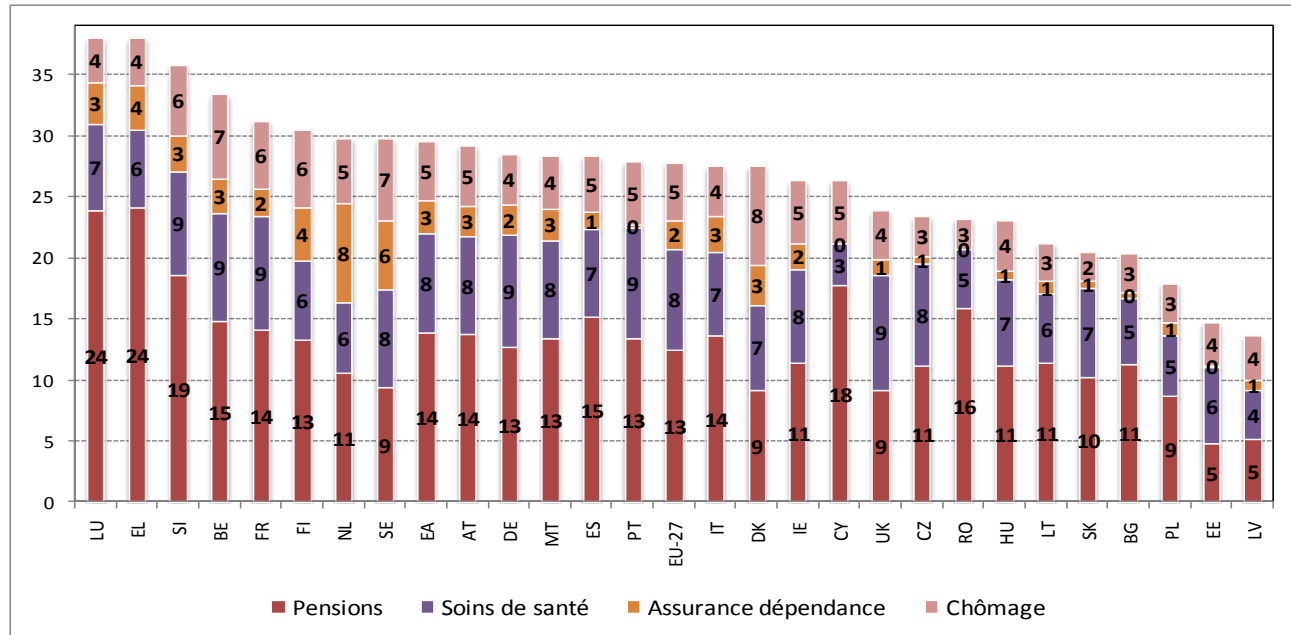
¹⁸⁶ Commission européenne - Série « European Economy 4/2010 » – « Pension schemes and pension projection in the EU-27 Member States », octobre 2009.

...face à une dette cachée et un coût futur significatifs

Le prochain graphique n'est rien d'autre que la projection du précédent graphique à l'horizon 2060, et ce dans l'hypothèse où les modalités législatives et réglementaires en vigueur en 2010 demeurerait inchangées (scénario dit « *business as usual* »). Le Luxembourg arriverait désormais en tête de ce classement européen dans la mesure où il devrait consacrer, en 2060, 38,1% de son PIB au financement des quatre mesures de politique sociale susmentionnées. Il est à noter que ce scénario présuppose une croissance économique et de l'emploi positive sur l'ensemble de l'horizon de temps considéré. Il est en outre à souligner que, dans le cas du Luxembourg, l'évolution du coût de ces quatre mesures, c'est-à-dire de 19,9% à 38,1% (soit +18,2%) par rapport au PIB, est largement la résultante de l'accroissement de la seule rubrique liée aux pensions, qui passerait d'environ 9% à 24%, soit un surcoût de l'ordre de 15% du PIB. Exprimé sur base d'une valeur de PIB actuelle, ce coût représenterait quelque 6 milliards EUR, soit environ la moitié du budget global de l'Administration centrale. Le renchérissement de la rubrique « assurance dépendance », pour sa part, serait de l'ordre de 2% relativement au PIB.

Graphique 43 : Coût prévisible des principales dépenses sociales en 2060 en Union européenne

En % du PIB.



Source : « Public Finances in EMU 2010 » ; calculs de la Chambre de Commerce.

Il semble inutile de relever qu'un tel scénario est absolument à éviter. En effet, dans l'hypothèse du maintien de l'ensemble des textes légaux et réglementaires en vigueur aujourd'hui – et notamment ceux relatifs au régime de la sécurité sociale – à l'horizon 2060 et en supposant une croissance économique continue, le Luxembourg accumulerait une dette publique de l'ordre de 437,5% relativement au PIB¹⁸⁷.

Le graphique ci-avant illustre parfaitement l'impossibilité de repousser encore davantage des réformes nécessaires et incisives au niveau de la pérennisation du système de protection sociale au sens large. Aux yeux de la Chambre de Commerce, une réforme globale du système s'impose donc et chaque exercice écoulé se caractérisant par l'absence de nouvelles impulsions politiques ne fait qu'augmenter le coût d'assainissement futur. D'après les calculs de la Commission

¹⁸⁷ Série « European Economy 9/2009 – « European sustainability report 2009 », novembre 2009, page 40.

européenne, le coût moyen du vieillissement en Union européenne, ou bien l'équivalent en termes de pourcentages relatifs au PIB actualisés au jour d'aujourd'hui, est de l'ordre de 3,94%¹⁸⁸. Le Luxembourg, quant à lui, fait apparaître un coût du vieillissement significativement au-dessus de cette valeur moyenne, à savoir 12,6%. En d'autres termes, le maintien des engagements actuels dans le long terme exigerait déjà aujourd'hui l'affectation d'un coût équivalent à un excédent budgétaire de 12,6% du PIB au titre de financement à long terme des quatre politiques sociales susmentionnées, et ce selon l'analyse récente de la Commission européenne¹⁸⁹.

La Chambre de Commerce et l'UEL ont pu élaborer de nombreuses réflexions et pistes visant à réformer et à pérenniser le système de sécurité sociale. La Chambre de Commerce exige désormais des réformes efficaces et rapides. Elle demande par ailleurs plus de transparence afin de thématiser davantage la « bombe à retardement » que constitue le système de sécurité sociale luxembourgeoise dans le grand public et, partant, de le sensibiliser davantage aux régimes complémentaires de retraite des deuxième et troisième piliers.

Une refonte du régime général des pensions devra ainsi nécessairement s'inspirer des pistes mises en avant par une étude récente de l'UEL¹⁹⁰, à laquelle la Chambre de Commerce a participé de près et dont un résumé est repris au niveau de l'avis budgétaire de la Chambre de Commerce de l'année 2010. Pour rappel, les grands principes devant présider à une réforme de l'assurance-pensions sont notamment :

1. le maintien de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, l'absence d'augmentation du taux de cotisation des entreprises étant une condition *sine qua non* ;
2. la détermination des prestations en fonction des ressources financières disponibles, se traduisant notamment par l'allongement de la durée effective du travail ;
3. le maintien du caractère social du régime, notamment à travers d'une refonte du taux de remplacement, voire de la pension maximale ;
4. le principe en vertu duquel à toute prestation doit correspondre une contribution¹⁹¹ ;
5. le respect de l'équité intergénérationnelle et le refus catégorique de transférer le coût de la dette implicite aux générations futures.

En ce qui concerne la réforme au niveau des transferts sociaux, le mot d'ordre absolu est la sélectivité sociale, ou, en d'autres termes, l'octroi des transferts sur base de la situation financière, et donc la prise en compte des besoins matériels réels des bénéficiaires. Ce *leitmotiv* de la sélectivité sociale, qui s'articule notamment autour de la notion du revenu médian, est sous-jacent à toute proposition formulée par la Chambre de Commerce à l'égard de la politique des transferts sociaux¹⁹².

En conclusion, un coût de l'inaction exorbitant

La Chambre de Commerce ne peut donc que rappeler la nécessaire réforme à court terme du système de sécurité sociale pour éviter qu'à long terme, notre pays soit dépourvu de toute marge de manœuvre budgétaire, d'une part, ainsi que pour assurer, d'autre part, le maintien d'un niveau élevé de cohésion sociale.

¹⁸⁸ Commission européenne - Série « European Economy 4/2010 – « Public Finances in EMU 2010 », juin 2010.

¹⁸⁹ Le Conseil Supérieur pour un Développement Durable a estimé, à ce titre, que le Luxembourg devrait générer des excédents budgétaires annuels de l'ordre de 8% afin de pouvoir sécuriser le système de sécurité sociale à l'horizon 2050. Source : CSDD : « Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen », septembre 2008, page 30.

¹⁹⁰ UEL : « La réforme du régime général d'assurance pension - Position de l'UEL », juillet 2009.

¹⁹¹ Ce principe général mériterait d'ailleurs une application renforcée dans l'actuel contexte d'assainissement budgétaire.

¹⁹² Voir notamment les mesures à court terme proposées dans le cadre de son avis budgétaire 2010, pp. 126 à 129

3.4. Les Administrations locales

Aux normes comptables européennes SEC95, les Administrations locales se composent, au Luxembourg, de 116 communes, de 73 syndicats communaux, dont 59 tombent sous le champ des critères du secteur non-marchand défini par le Pacte européen de stabilité et de croissance, ainsi que de 125 établissements publics régionaux, communaux ou locaux, dont 116 offices sociaux. Même si les Administrations locales constituent, en termes quantitatifs, le plus réduit des trois sous-secteurs des administrations publiques, leurs dépenses s'élèveront tout de même à 2.089,8 millions EUR en 2010 (soit 5,3% du PIB), ce qui représente un taux de croissance des dépenses de l'ordre de 13,0% sur deux ans. Le tableau ci-dessous montre l'évolution des recettes et dépenses des Administrations locales. Vu que les budgets communaux pour l'année 2011 ne seront disponibles que vers la fin de l'année 2010, les recettes et dépenses prévisionnelles pour cet exercice sont omises.

Tableau 34 : Recettes, dépenses et soldes des Administrations locales

En millions EUR.

Tableau 2	2008	2009	2010
A. Dépenses			
1) Dépenses budgétaires des administrations locales	2 198,4	2 319,1	2 756,0
2) Opérations financières	-130,3	-116,6	-90,9
3) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-233,3	-85,7	-117,4
4) Autres reclassements au niveau des dépenses budgétaires	0,0	-124,5	-477,7
5) Dépenses du Fonds des dépenses communales	1,1	1,1	1,1
6) Dépenses budgétaires ajustées	1 835,8	1 993,3	2 070,9
7) Autres reclassements	21,3	19,2	27,9
8) Dépenses des administrations locales	1 857,2	2 012,5	2 098,8
B. Recettes			
9) Recettes budgétaires des communes	2 263,3	2 227,7	2 523,7
10) Recettes sur opérations financières	-85,8	-137,2	-293,2
11) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-233,3	-85,7	-117,4
12) Autres reclassements au niveau des recettes budgétaires	0,0	0,0	-83,4
13) Recettes du Fonds des dépenses communales	0,6	0,6	0,6
14) Recettes budgétaires ajustées	1 944,9	2 005,4	2 030,3
15) Autres reclassements	82,4	-3,1	78,7
16) Recettes des administrations locales	2 027,2	2 002,3	2 109,1
C. Solde			
17) Solde des administrations locales (16)-(8)	170,1	-10,2	10,3

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

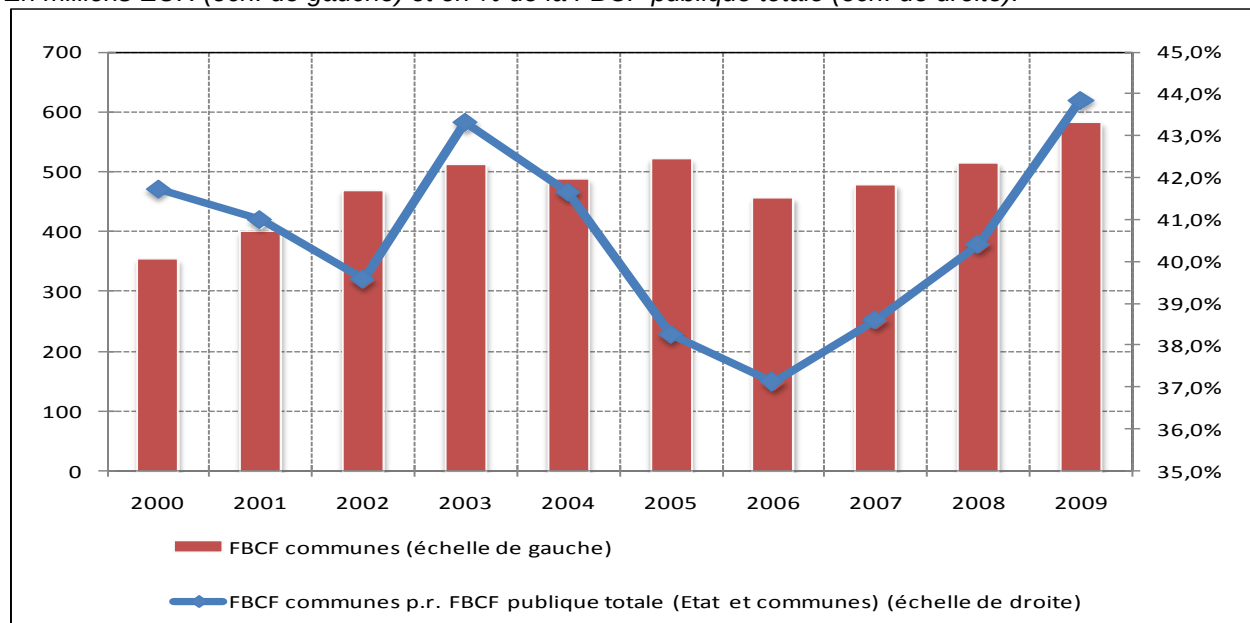
Le Fonds communal de dotation financière qui, à côté de l'impôt commercial communal (ICC), constitue la principale source de revenus non affectés des communes, et par lequel transitent les participations des communes dans le produit de trois impôts de l'Etat¹⁹³, ainsi que l'allocation

¹⁹³ 18% du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, 10% du produit de la TVA, 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs.

d'un montant forfaitaire calculé annuellement, marquera en 2011 une progression, qualifiée de « remarquable » par les auteurs du projet de loi budgétaire, par rapport au budget antérieur (+73,8 millions EUR ; + 10,6%). De surcroît, compte tenu de la revue à la hausse des prévisions 2010 en matière de recettes fiscales de l'Administration centrale par rapport au budget voté pour la même année (10,855 milliards EUR, au lieu de 10,037 milliards EUR¹⁹⁴), il semble très probable aux yeux de la Chambre de Commerce que le rendement fiscal des communes, à travers l'ICC mais également via le fonds communal de dotation financière, dépassera, pour l'année 2010 en cours, largement les montants initialement prévus, voire budgétisés par les communes pour définir leurs politiques de dépenses respectives, notamment sur le versant des dépenses en capital ou d'investissement.

Ainsi, la Chambre de Commerce se doit d'insister sur l'importance fondamentale, dans le chef des Administrations locales, de poursuivre une politique ambitieuse en matière d'investissements afin d'adapter en permanence les infrastructures locales aux besoins socio-économiques et, par le même exercice, de soutenir activement les entreprises, et notamment les PME locales, tout en contribuant à l'effort d'assainissement des finances publiques en recourant systématiquement à une analyse coût-opportunité et coût-bénéfice par projet et en maîtrisant les coûts d'entretien afférents. A ce titre, la Chambre de Commerce salue l'évolution dynamique de la contribution des Administrations locales au titre de la formation brute de capital fixe (FBCF publique) – un apport qui s'inscrit résolument à la hausse et ceci à la fois dans une perspective absolue (581,1 millions EUR en 2009 par rapport à 513,8 millions en 2008 et 477,8 millions EUR en 2007, soit une progression de 103,3 millions EUR ou 21,7% sur 3 ans – voir graphique 44), que dans une perspective relative (contribution des communes à la FBCF publique totale : 43,8% en 2009 par rapport à 40,4% en 2008 et 38,6% en 2007).

Graphique 44 : Evolution de la formation brute de capital fixe des Administrations locales
En millions EUR (éch. de gauche) et en % de la FBCF publique totale (éch. de droite).



Source : STATEC (Comptabilité nationale) ; calculs Chambre de Commerce.

Le rendement fiscal plus favorable qu'attendu en 2010 ainsi que la progression dynamique de l'enveloppe communale prévue en 2011 au titre du fonds communal de dotation financière

¹⁹⁴ Volume I du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011, pages 43* et 44*.

devraient s'apparenter à une bouffée d'oxygène financière dans le chef des communes. Celles-ci se doivent, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'employer ces fonds à bon escient dans l'intérêt du développement socio-économique, en lieu et place d'une simple affectation desdits fonds aux budgets courants. Par ailleurs, les nombreuses fusions communales envisagées devraient, par le biais d'économies d'échelles, libérer davantage de moyens financiers pouvant être investis dans les infrastructures locales. Le rôle des communes est donc fondamental dans l'aboutissement d'une politique d'investissements publics ambitieuse, et ce d'autant plus que le volume d'investissement de l'Administration centrale s'inscrira sensiblement à la baisse en 2011 par rapport à 2010, soit -186,3 millions EUR ou -9,94% pour la formation brute de capital fixe dans le chef de l'Etat central, le reliquat de la baisse intervenant à l'intérieur des fonds d'investissements (Administration centrale).

La Chambre de Commerce n'entend pas traiter le secteur communal *in extenso* dans le cadre du présent avis budgétaire, d'autant plus que les budgets des recettes et des dépenses pour l'année 2011 ne sont pas encore disponibles. Elle se limitera, outre les points phares énoncés ci-avant, à réitérer un certain nombre de recommandations qui, à ses yeux, doivent être dûment prises en compte.

- Comme la Chambre de Commerce l'a déjà brièvement introduit ci-avant, un vecteur d'efficience au niveau local est sans aucun doute la mise en œuvre intégrale de la **réforme territoriale**, qui se traduira notamment par de nombreuses **fusions** au niveau communal et par une meilleure coopération intercommunale en général. Pour rappel, la commune moyenne luxembourgeoise compte 4.328 habitants ou 3.342 si les communes de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette sont éliminées¹⁹⁵. Le chiffre correspondant, à l'échelle de l'UE, est de près de 18.000 habitants, alors qu'il est de 8.300 en moyenne dans les trois pays limitrophes. La médiane luxembourgeoise n'atteint que le nombre de 1.974 habitants par entité et 37 communes comptent moins de 1.500 habitants. Les communes peuvent réaliser d'importantes économies d'échelle en fusionnant. Elles peuvent notamment améliorer la qualité et la couverture de leurs infrastructures et services publics, tout en dépensant moins.
- Dans un souci de simplification administrative, de décentralisation et d'efficience de la dépense publique, il faut veiller à ce qu'il y ait une excellente **coordination verticale** entre l'Etat et les communes, et ce notamment afin d'éviter tout double emploi. Il s'agit de mener à bout la réforme territoriale héritée de l'initiative IVL et d'exécuter le plan directeur d'aménagement du territoire et les plans sectoriels y afférents.
- Afin de pouvoir appréhender les finances publiques globales en connaissance de cause parfaite, il convient d'accélérer et d'améliorer substantiellement la **procédure budgétaire communale** afin de pouvoir disposer au moment de la mise au point finale du projet de budget de l'Etat et du programme de stabilité et de croissance, d'informations plus détaillées au sujet des projets de budgets communaux pour l'exercice à venir. Cette nécessité se verra d'ailleurs renforcée suite à l'entrée en vigueur du nouveau dispositif de gouvernance économique au sein de l'Union européenne. A cet égard, la Chambre de Commerce se rallie aux conclusions du Groupe de Travail « Budget de l'Etat et SEC 95 » qui avait formulé des propositions concrètes en vue de pouvoir disposer, dès l'année 2008, d'informations plus complètes dans l'intérêt de la formulation des prévisions budgétaires¹⁹⁶. Force est de constater que, trois ans après, le

¹⁹⁵ Source des données : STATEC.

¹⁹⁶ Volume III du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, page 25.

manque d'informations quantitatives au sujet des finances communales est toujours aussi flagrant.

Avant de clôturer cette partie, la Chambre de Commerce tient à présenter brièvement quelques transferts de revenus de l'Etat central vers les Administrations locales¹⁹⁷, qui transitent via le code comptable 43, comme cela était suggéré au niveau de la partie de cet avis dédié aux dépenses de l'Etat central. Au total, ces transferts représenteront la somme de 158,0 millions EUR, en hausse sensible par rapport au budget voté 2010 (+32,7 millions EUR ou +26,1%). Le tableau ci-dessous résume les 15 transferts les plus importants, qui représentent quelque 94% du total de ces transferts de revenus en 2011 (148,14 millions EUR sur un total de 158,0 millions EUR). Il y a notamment lieu de souligner la progression dynamique de la participation de l'Etat aux frais de communes dans le cadre des maisons relais pour jeunes (+39,8% ou +18,959 millions EUR ; article 12.1.43.001)¹⁹⁸, ainsi que des augmentations au titre de participation à l'enseignement musical (+0,994 millions EUR), d'une part, et de participation au service public d'autobus en matière de transport de jeunes (+1,661 millions EUR ou +19,1%), d'autre part.

Tableau 35 : Les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus aux Administrations locales »

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	Montant 2010	Montant 2011	Variation
43	12.1.43.001	Famille et intégration	Maison relais pour jeunes, participation de l'Etat aux frais des communes	Oui	47 652 085	66 611 064	39,8%
43	20.7.43.020	Développ. durable	Services publics d'autobus et quasi-gratuité du transport des jeunes assurés par le TICE	Non	20 186 384	20 249 000	0,3%
43	02.8.43.000	Culture	Enseignement musical - participation de l'Etat	Oui	9 932 000	10 429 000	5,0%
43	09.1.43.003	Intérieur/GR	Enseignement musical - répartition de la participation à l'ensemble des communes	Oui	9 932 000	10 429 000	5,0%
43	20.7.43.000	Développ. durable	Services publics d'autobus et quasi-gratuité du transport des jeunes	Non	8 683 540	10 344 000	19,1%
43	12.2.43.040	Famille et intégration	Fonctionnement des offices sociaux, participation	Non	1 000	8 287 304	828630,4%
43	12.2.43.000	Famille et intégration	Frais d'entretien de diverses catégories d'indigents indigènes exposés, remb. aux communes.	Non	5 000 000	5 400 000	8,0%
43	11.0.43.501	MENFP	Frais de remplacement du personnel enseignant: part de l'Etat (restant d'exercice antérieur)	Oui	3 368 981	4 892 264	45,2%
43	09.6.43.000	Intérieur/GR	Emploi du produit de l'impôt spécial dans l'intérêt du service incendie	Non	4 000 000	4 000 000	0,0%
43	12.2.43.001	Famille et intégration	Frais d'entretien d'indigents étr. et indigènes dont le domicile de secours est inconnu, remb. aux communes	Non	2 300 000	1 525 000	-33,7%
43	21.7.43.001	Développ. durable	Courant cosommé par les installations d'éclair. public de la voirie de l'Etat, remb. aux comm.	Oui	1 500 000	1 500 000	0,0%
43	12.0.43.020	Famille et intégration	Frais de l'opérateur dans le cadre du chèque-service	Non	1 380 000	1 380 000	0,0%
43	12.1.43.003	Famille et intégration	Crèches communales conventionnées, participation de l'Etat aux frais des communes	Oui	1 077 728	1 166 080	8,2%
43	09.1.43.000	Intérieur/GR	VDL - subvention en tant que capitale du pays et siège d'institutions européennes	Oui	991 574	991 574	0,0%
43	20.1.43.030	Développ. durable	Personnel parcs naturels, participation de l'Etat aux frais	Oui	898 560	932 755	3,8%
					116 903 852	148 137 041	26,7%

3.5. L'ensemble des administrations publiques

Sous le terme générique des administrations publiques, il y a lieu de comprendre la juxtaposition des trois sous-secteurs précédemment passés en revue, à savoir l'Administration centrale, laquelle constituait déjà une notion plus large que le concept « d'Etat central » sous-jacent à la comptabilité budgétaire luxembourgeoise, la sécurité sociale, ainsi que les Administrations locales. Le tableau ci-après résume les recettes, les dépenses et les soldes de ces trois sous-entités qui composent les administrations publiques luxembourgeoises.

¹⁹⁷ Hormis les dotations normales transitant par le fonds communal de dotation financière.

¹⁹⁸ Compte tenu de la relative nouveauté du concept des maisons-relais, la Chambre de Commerce s'interroge si un audit quant à l'utilisation de ces fonds ne pourrait pas s'avérer utile.

Tableau 36 : Recettes, dépenses et soldes de l'ensemble de l'Administration publique*En millions EUR.***Dépenses**

	2007	2008	2009	2010	2011
Administration centrale	9 712,1	10 600,5	11 477,8	12 504,1	12 740,0
Administrations locales	1 708,8	1 857,2	2 012,5	--	--
Sécurité sociale	5 868,8	6 432,9	6 969,9	7 251,4	7 238,4
Somme des trois entités	17 289,7	18 890,6	20 460,2	19 755,5	19 978,4

Recettes

	2007	2008	2009	2010	2011
Administration centrale	10 064,5	10 529,0	10 476,1	10 854,8	11 338,7
Administrations locales	1 854,6	2 027,2	2 002,3	--	--
Sécurité sociale	6 749,4	7 517,0	7 708,1	8 010,3	8 095,9
Somme des trois entités	18 668,5	20 073,2	20 186,5	18 865,1	19 434,6

Soldes

	2007	2008	2009	2010	2011
Administration centrale	352,4	-71,5	-1 001,7	-1 649,3	-1 401,3
Administrations locales	145,8	170,0	-10,2	<u>10,3</u>	<u>22,3</u>
Sécurité sociale	880,6	1 084,1	738,2	758,9	857,5
Somme des trois entités	1 378,8	1 182,6	-273,7	-880,1	-521,5

Source : Projets de lois budgétaires

Note : pour les chiffres représentés en italique, seul le solde est disponible.

Au vu de ce tableau, il apparaît que l'année budgétaire 2011 se clôturera par un déficit, à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques, de 521,5 millions EUR, ce qui représente 1,2% du PIB projeté. Il est rappelé que le déficit de la seule Administration centrale est bien plus élevé encore, puisqu'il atteindra 1.401,3 millions EUR. Un excédent apparent au niveau de la sécurité sociale (857,5 millions EUR, 2,1% du PIB) permet de compenser ou de masquer partiellement ce déficit de l'Administration centrale (voir aussi le graphique 45 ci-après).

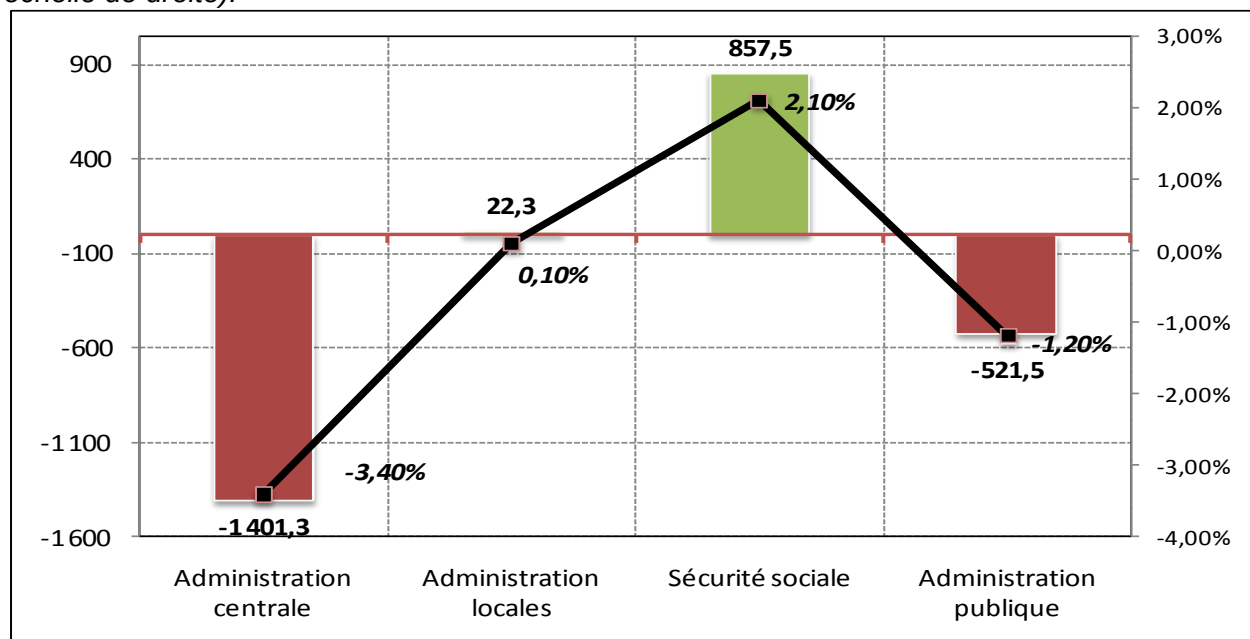
Le grand public étant résolument plus sensibilisé par rapport au seuil de 3% de Maastricht, lequel considère toutefois l'ensemble de l'Administration publique, c'est-à-dire, l'Etat central, ses entités décentralisées tels que les fonds spéciaux, les communes et la sécurité sociale, il est communément procédé à cette consolidation de l'ensemble de ces entités sous le terme générique d'Administration publique. Dans le cas du Luxembourg et dans le contexte du budget 2011, cette consolidation aboutit néanmoins à un déficit bien moins prononcé, à savoir 521,5 millions EUR ou 1,2% du PIB, en respect du critère de Maastricht précité. Or, cette consolidation court-circuite deux problèmes majeurs des finances publiques luxembourgeoises : le déficit structurel est largement indépendant de la conjoncture de l'Administration centrale – en dépassement d'ailleurs de la valeur de référence de 3% - et la dette sociale cachée impressionnante de la sécurité sociale.

La Chambre de Commerce s'attendrait à une discussion factuelle et honnête quant à ces « grands chantiers » au niveau des finances publiques, ainsi qu'à des mesures ambitieuses afin de définir et d'implémenter des solutions à la hauteur des enjeux. L'artifice qui vise à compenser

le déficit de l'Administration centrale par l'excédent chimérique de l'Administration de la sécurité sociale est pour le moins déplorable et non-durable. De surcroît, l'apparente santé financière de l'Administration publique - traduit notamment à travers son déficit relativement plus faible en comparaison avec la moyenne européenne – ne doit aucunement servir de prétexte quant à une remise en question quelconque du nécessaire effort d'assainissement budgétaire au niveau de l'Administration centrale.

Graphique 45 : Situation financière de l'Administration publique et de ses composantes en 2011

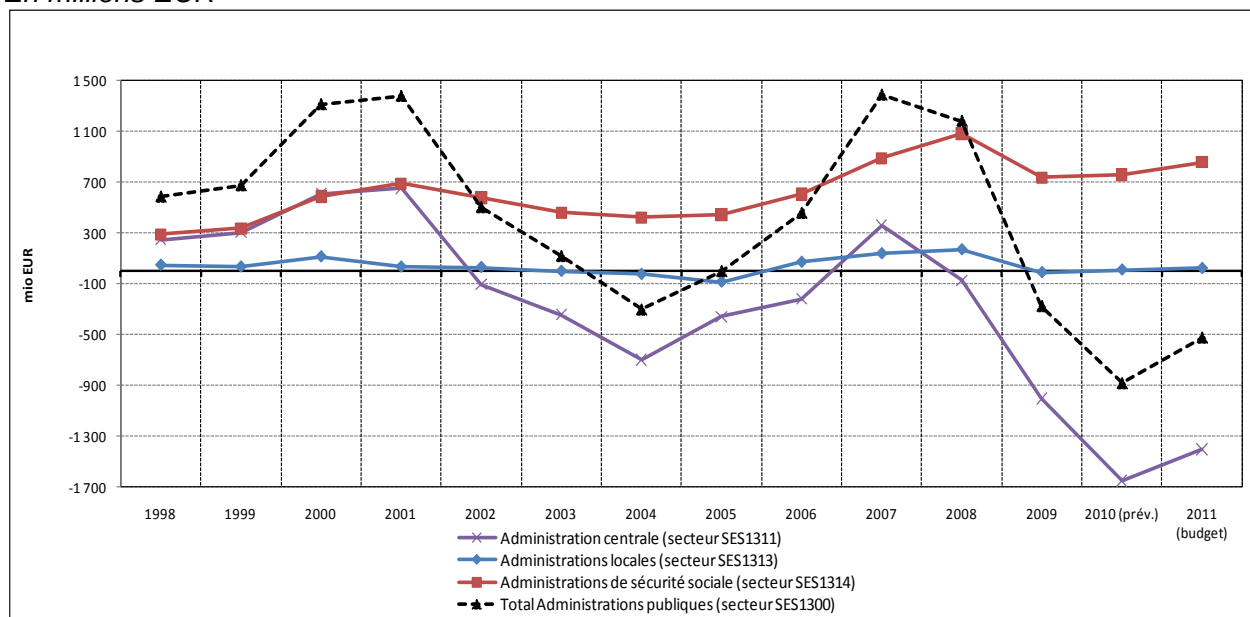
En millions EUR (histogramme – échelle de gauche) et en points de pourcentage (courbe – échelle de droite).



Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011 ; calculs Chambre de Commerce.

Le graphique ci-après (n°46) montre l'évolution du solde en millions EUR des administrations publiques ainsi que les capacités, respectivement les besoins, de financement des trois entités les composant. Le déficit structurel de l'Administration centrale, déjà énoncé plus haut dans le texte, est confirmé à l'aune de ce graphique. Il apparaît, en outre, que la progression positive du solde de la sécurité sociale a été quelque peu freinée après l'exercice record 2008, année qui était caractérisée par un marché de l'emploi encore très dynamique (16.220 créations d'emplois), en héritage des années de haute conjoncture qui la précédaient (phénomène dit de « carry-over »). Ainsi, le décalage temporel souvent invoqué entre la conjoncture économique, d'une part, et le marché de l'emploi, d'autre part, est souligné de manière apparente.

Graphique 46 : Soldes budgétaires des administrations publique, centrale, locale et de sécurité sociale
En millions EUR



Sources: Comptabilité nationale, projets de lois budgétaires ; calculs de la Chambre de Commerce.

A la lecture de ce graphique, la Chambre de Commerce observe en outre que le solde final des administrations publiques suit de très près les résultats issus de sa composante « Administration centrale ». Ainsi, la véritable dégringolade observée depuis 2007, au niveau du total des administrations, est largement la résultante de la piètre performance de l'Administration centrale. Abstraction faite de la fonte des avoirs en fin d'année des fonds spéciaux de l'Etat (voir partie 3.1.3.), l'effet ciseaux entre les recettes et les dépenses de l'Etat central constitue la principale raison de cette situation hautement préjudiciable quant à la santé des finances publiques. C'est plus précisément l'augmentation des dépenses l'emportant sur celle des recettes qui explique cet état de fait, ce qui lance un appel à une sélectivité et une prudence plus grandes au niveau de toute dépense de consommation.

La troisième partie de cet avis était entièrement consacrée à la situation financière de l'Etat central ainsi que des Administrations centrale, locales et de sécurité sociale. La consolidation des recettes et dépenses de l'ensemble des branches de l'Administration publique génèrera, en 2011, un déficit de l'ordre de 1,2% du PIB ou (521,5 millions EUR), et ce sans même tenir compte du concept de dette cachée ou de dette implicite au niveau de la sécurité sociale. La Chambre de Commerce est d'avis qu'il convient de renouer, à moyen terme, avec un budget en équilibre, voire excédentaire. Un premier pas pour y parvenir constituent les pistes présentées dans la partie suivante.

4. Des mesures d'assainissement des finances publiques plus ambitieuses sont nécessaires : les recommandations de la Chambre de Commerce

4.1. Les pistes pour rétablir l'équilibre au Luxembourg sans impact négatif majeur sur les politiques redistributives afférentes

La Chambre de Commerce mettra en avant, dans le présent chapitre, des éléments clés pour le rétablissement de l'équilibre budgétaire qui s'articulent autour des cinq recommandations phares ci-après. Les domaines concernés revêtent un important potentiel d'économies alors que les mesures proposées par la Chambre de Commerce n'auraient pas d'impact négatif majeur sur les bénéficiaires potentiels ou sur les objectifs politiques visés.

- 1.) Pour une meilleure maîtrise des dépenses courantes : introduction notamment d'une norme de progression des dépenses courantes et d'un plafond relatif à la dette publique.
- 2.) Pour une redéfinition de la politique sociale en fonction des besoins réels et pour une lutte renforcée contre le chômage.
- 3.) Pour une politique d'investissements publics ambitieuse distinguant entre l'utile et le nécessaire.
- 4.) Pour une optimisation des retombées couplée à une meilleure maîtrise des dépenses afférentes en matière de protection environnementale.
- 5.) Pour une politique en matière d'Aide Publique au Développement (APD) responsable, financièrement soutenable et intégrant le vecteur de la protection de l'environnement.

4.1.1. La maîtrise des dépenses courantes

4.1.1.1. La norme de progression : un outil en faveur de la maîtrise des dépenses courantes

Tout au long de la troisième partie du présent avis, la Chambre de Commerce a illustré, à l'aide de maints exemples, que les taux de progression des dépenses courantes de l'Etat central luxembourgeois dépassaient largement ceux observés au niveau de la zone Euro et dans les pays voisins. De surcroît, il a été montré que les dépenses augmentent tendanciellement plus vite que les recettes, avec l'effet ciseaux et la situation structurellement déficitaire, qui en découlent.

Le retour à l'équilibre budgétaire doit principalement résulter de mesures d'économies budgétaires, ainsi que d'un freinage de la progression des dépenses courantes, et surtout de consommation de l'Etat. En effet, aux yeux de la Chambre de Commerce, le budget de l'Etat comporte un potentiel d'économies significatif, lorsqu'on y applique des critères de coût-bénéfice et lorsqu'on analyse chaque dépense par rapport à ses retombées, à son opportunité et à son utilité, le tout combiné à une étude des priorités et à une examen des meilleures pratiques déployées à l'étranger.

Le tableau 37, déjà reproduit *supra*, donne un aperçu de la situation générale de l'évolution des dépenses budgétaires au Luxembourg, dans les pays limitrophes ainsi qu'en moyenne de la

zone euro. Le Luxembourg se différencie par une évolution significativement plus dynamique des dépenses courantes (+4,7% entre 2006 et 2005, +5,1% entre 2007 et 2006, +9,0% entre 2008 et 2007 et +9,2% entre 2009 et 2008) qu'au niveau du groupe de comparaison, ce qui a largement provoqué des déficits budgétaires récurrents, ainsi qu'une alimentation insuffisante des réserves des fonds spéciaux. Ainsi, notre pays n'a notamment pas pu profiter des années fastes afin d'accumuler des réserves significatives et a, au contraire, canalisé des fonds sans cesse croissants au titre de dépenses courantes de fonctionnement et de nouvelles mesures sociales pas ou peu sélectives. En quatre ans (de fin 2005 à fin 2009), les dépenses courantes luxembourgeoises accusent ainsi un accroissement de 30,9%, contre 8,8% en Allemagne, 16,1% en France, 21,0% en Belgique et 17,8% en moyenne de la zone euro.

Tableau 37 : Evolution des dépenses budgétaires courantes¹⁹⁹ entre 2005 et 2009

En pourcentages de variation.

Evolution interannuelle en %					
Région	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2009/2005
Luxembourg	4,73	5,12	8,96	9,16	30,94
Belgique	3,42	4,30	6,63	5,20	21,00
France	3,58	3,83	3,83	3,98	16,10
Allemagne	0,69	0,47	2,37	5,04	8,78
Zone EUR	3,46	3,83	4,69	4,74	17,80

Gain possible du Luxembourg			
2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008
136,30	146,17	505,38	571,46

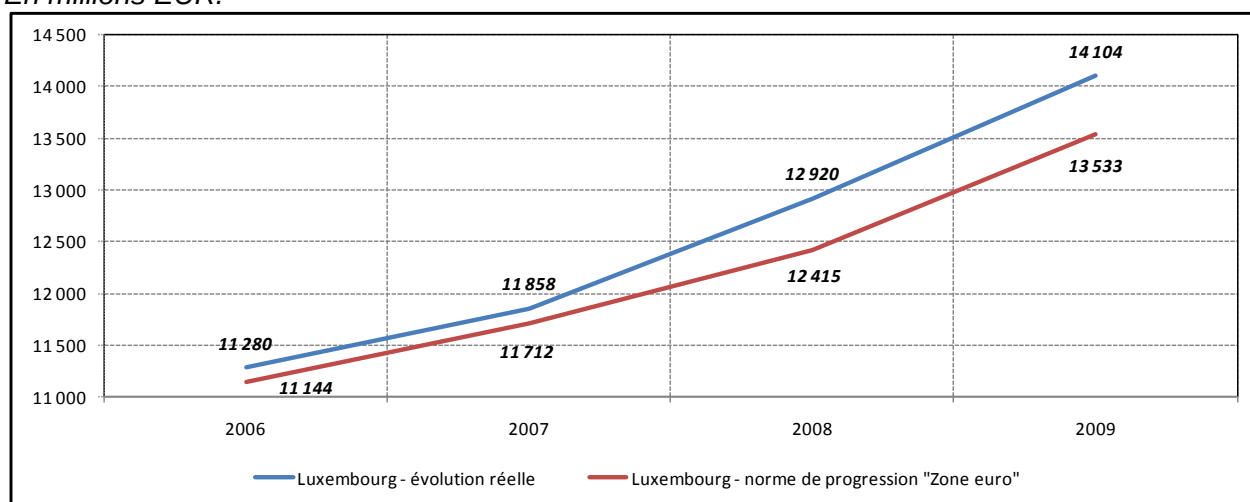
Source : EUROSTAT : « Government Finance Statistics – 2010 edition »; calculs de la Chambre de Commerce.

Le graphique ci-dessous permet de mieux visualiser, d'une part, la progression réelle des dépenses courantes au Luxembourg et, d'autre part, la trajectoire qu'aurait prise l'évolution des dépenses courantes si elle avait progressé au même rythme que la moyenne de la zone euro. En d'autres termes, le graphique illustre l'effet qu'aurait eu une norme de progression des dépenses courantes luxembourgeoises plafonnée à l'évolution moyenne en zone euro. Ainsi, si les dépenses courantes luxembourgeoises avaient progressé en ligne avec la moyenne européenne, elles auraient atteint le niveau absolu de 13,533 milliards EUR en 2009. Ce chiffre est à mettre en relation avec l'évolution spontanée (14,104 milliards EUR).

¹⁹⁹ Codes EUROSTAT: 11 "Intermediate consumption", 12 "Compensation of employees", 13 "Interest", 14 "Subsidies", 15 "Social benefits", 16 "Other current expenditure".

Graphique 47 : Progression réelle des dépenses courantes vs. progression en cas de limitation du taux de croissance à la moyenne de la zone euro

En millions EUR.

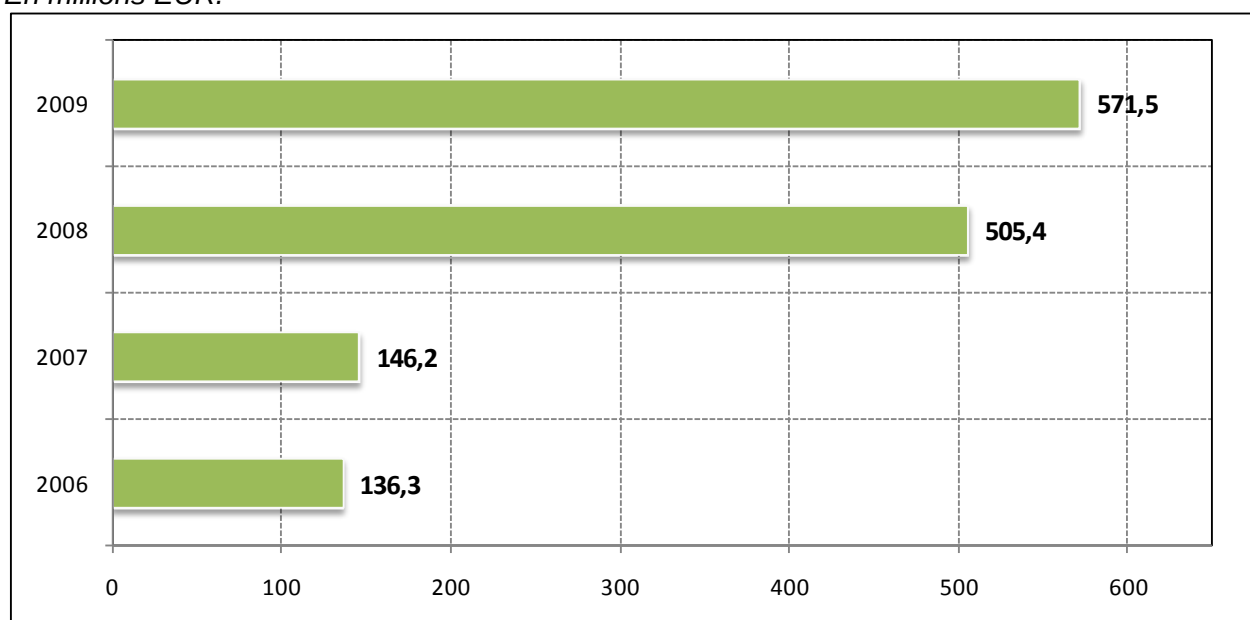


Source : EUROSTAT : « Government Finance Statistics – 2010 edition »; calculs de la Chambre de Commerce

En termes de gains absolus qui auraient pu être réalisés en cas de maîtrise renforcée des dépenses courantes sur la période considérée, le graphique ci-après en donne un aperçu.

Graphique 48 : Economies annuelles sur la période 2006 à 2009 en cas d'adoption d'une norme de progression

En millions EUR.



Source : EUROSTAT : « Government Finance Statistics – 2010 edition »; calculs de la Chambre de Commerce

Tel dûment relevé à travers le présent avis sur le projet de budget 2011 et à travers une simulation du potentiel d'économies au niveau des dépenses courantes au Luxembourg avec une progression s'élevant au taux de la moyenne de la zone Euro (3,5% en 2006, 3,8% en 2007 et 4,7% en 2008 ainsi qu'en 2009), des économies théoriques de l'ordre de 1,4 milliards EUR

sur une période de 4 ans (2006 à 2009) auraient pu être réalisées, montant peu ou prou équivalent au déficit de l'Administration centrale envisagée pour 2011.

D'ailleurs, une norme de progression au niveau des dépenses courantes totales ne fait pas obstacle, aux yeux de la Chambre de Commerce, à la définition d'objectifs encore plus ambitieux en matière de frais de fonctionnement de l'Etat (salaires et charges sociales, achats non durables de biens et de services, entretiens et réparations).

Il est à noter que la Banque Centrale du Luxembourg exige elle aussi l'instauration d'une « norme de croissance » des dépenses courantes des administrations publiques, dépenses censées ne plus dépasser la progression moyenne des dépenses équivalentes observée dans les pays limitrophes et/ou dans l'ensemble de la zone euro²⁰⁰. Cette position était déjà sujet à discussion dans l'avis « Évolution économique, sociale et financière du pays 2009 » par le Conseil Economique et Social (CES). La majorité du Comité se ralliait à la proposition de la Banque Centrale et cette idée a également été relevée à plusieurs reprises par la Chambre de Commerce dans ses avis budgétaires successifs.

4.1.1.2. Un potentiel significatif mais non-exploité de baisse des dépenses courantes

Un bulletin économique circonstancié de la Chambre de Commerce²⁰¹ offre des pistes de réflexion en matière d'économies budgétaires en proposant, d'une part, une analyse des principaux postes de dépenses en comparaison européenne et, d'autre part, en mettant en avant des indicateurs de performance pour certains de ces postes de dépenses. Il en découle un potentiel d'économies inexploité important, ainsi que de nombreuses possibilités d'augmentation de l'efficacité des services publics étudiés.

Notons à cet égard que la « *Classification of the functions of government* » (COFOG), établie par les Nations Unies, permet de comparer le coût des principaux champs politiques, en termes absolus ou bien par habitant, au Luxembourg et dans le contexte d'autres pays. Cette classification distingue les dépenses publiques selon les différentes fonctions et tâches qu'accomplissent les administrations publiques. L'exploitation des données quantitatives sous-jacentes permet de mettre en avant d'importants gisements d'efficacité. En effet, le Luxembourg dépense nettement plus que la moyenne des pays considérés dans la plupart des domaines relevant de l'Administration publique, tel qu'il ressort du graphique ci-après.

Deux éléments mettent en évidence une efficacité insuffisante des dépenses publiques au Luxembourg. Dans des domaines comme la protection sociale, l'enseignement, la catégorie « loisirs, culture et cultes » et la santé, le Luxembourg se caractérise par un niveau de dépenses par habitant largement supérieur à la moyenne européenne. Il est à noter que, en guise de base de comparaison, sont repris uniquement les pays de l'Union européenne des 15, que les données quantitatives ont été apurées des différences de prix entre les pays (données en parités de pouvoir d'achat) et que, dans le cadre du Luxembourg, il est dûment tenu compte de l'emploi frontalier.

De surcroît, dans ce genre d'études comparatives, il faut néanmoins également tenir compte d'un autre aspect : la confrontation du niveau des dépenses (« *inputs* ») aux résultats obtenus (« *outputs* »). Ainsi, à injection égale de moyens budgétaires, les pays n'atteignent pas

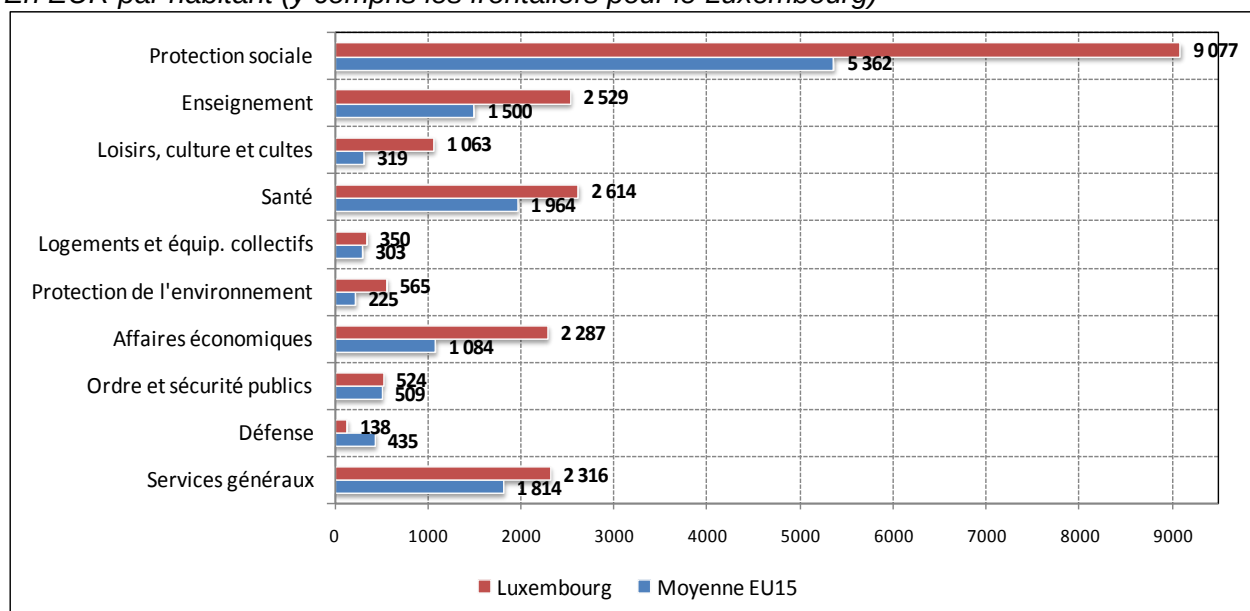
²⁰⁰ BCL : Avis sur le « Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 », novembre 2008.

²⁰¹ Actualité & Tendances n°. 5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? », septembre 2008.

nécessairement les mêmes résultats. De même, un niveau de dépenses supplémentaire dans un champ politique donnée pourrait se justifier à l'aune d'un objectif politique d'améliorer les résultats à atteindre.

Or, à ce niveau, on observe d'importants gisements d'efficience (à travers une batterie d'indicateurs) en ce qui concerne le Luxembourg. En effet, le Luxembourg excelle dans tous les domaines définis par la nomenclature COFOG en termes de dépenses *per capita*, alors que les autres pays ont des dépenses plus basses, sans que les résultats mesurables atteints par notre pays dans ces champs politiques dépassent nécessairement ceux obtenus par d'autres pays. Un passage en revue exhaustif des gisements d'efficience afférents dépasserait le cadre du présent avis budgétaire. Or, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle a, à travers son bulletin économique « Actualité & Tendances n°. 5 - Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? », effectué une étude mettant en avant certains gaspillages manifestes du Luxembourg.

Graphique 49 : Dépenses publiques en 2008 par habitant selon la classification COFOG
En EUR par habitant (y compris les frontaliers pour le Luxembourg)



Source : EUROSTAT (données d'octobre 2010 pour l'année 2008) ; calculs de la Chambre de Commerce

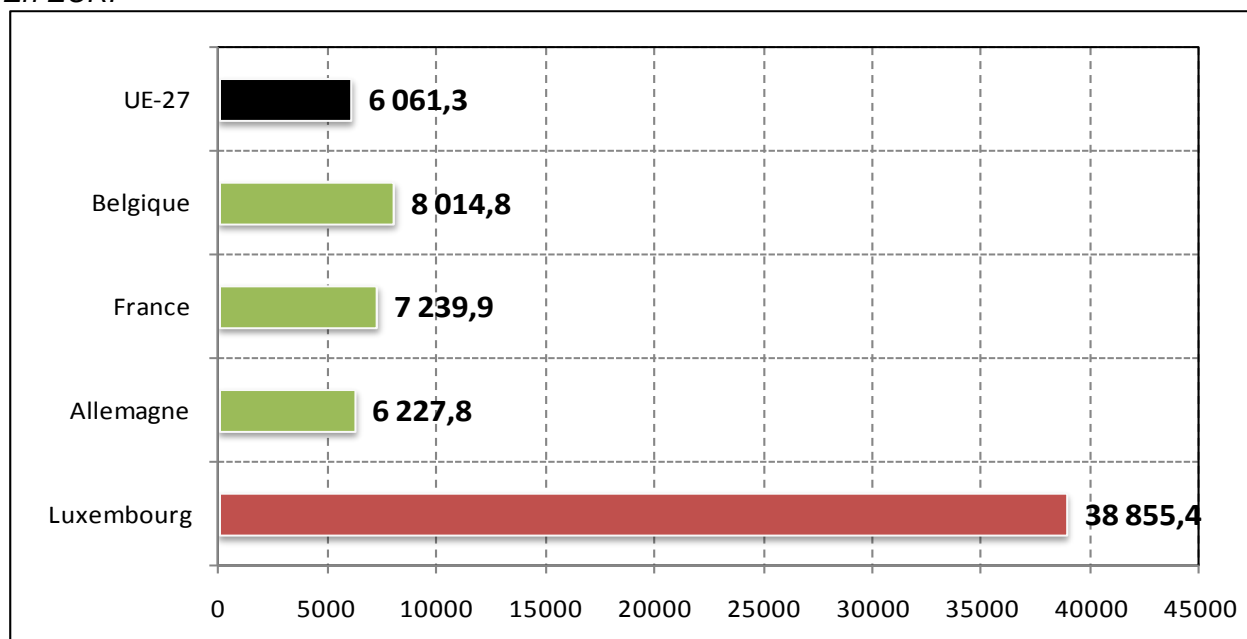
L'analyse à travers la nomenclature COFOG livre un tour d'horizon complet à travers les dix grandes fonctions relevant de l'Administration publique afin d'y identifier les potentiels d'économies. A l'œil nu, il apparaît que des gisements d'efficience importants existent, au Luxembourg, notamment pour les fonctions « protection sociale », « enseignement » et « santé ». Les montants déboursés n'étant qu'un revers de la médaille, l'autre revers étant les résultats obtenus grâce aux politiques menées, les dépenses doivent être évaluées à cet égard. Or, en ce qui concerne les exemples cités, il y a un consensus général selon lequel le système d'enseignement, par exemple, peut, dans l'état actuel des choses, être qualifié de moyen au mieux²⁰². D'après les indicateurs suivis par l'Observatoire de la Compétitivité, le Luxembourg se

²⁰² La Chambre de Commerce reconnaît cependant que les réformes adoptées au niveau de l'enseignement fondamental vont dans la bonne direction et que des réformes vont suivre également au niveau de l'enseignement secondaire. Les améliorations souhaitées ou attendues ne se réaliseront qu'à plus long terme. Toujours est-il que les réformes afférentes doivent être implémentées dans un cadre budgétaire défini et en vertu de considérations de coût adaptées à la capacité financière de l'Etat.

positionne même en queue de peloton européen, rangeant à la 25^e place (sur les 27 Etats membres) pour la catégorie d'indicateurs compétitifs dite « Education et formation ». Le Luxembourg n'est en tête qu'en ce qui concerne l'indicateur « dépense annuelle par élève », comme il ressort aisément du graphique suivant. Ainsi, le ratio entre les dépenses et les résultats obtenus est loin d'être satisfaisant et le Luxembourg devrait, tel que l'a déjà recommandé l'OCDE à maintes reprises (en 2006 et 2008), rendre son système éducatif plus efficient.

Graphique 50 : Dépenses annuelles par élève / étudiant au titre des établissements publics en SPA (2007)

En EUR.



Source : Observatoire de la Compétitivité

Note : Le Bilan de Compétitivité 2010 ne rendre que des données au titre de l'exercice 2007.

D'autre part, le Luxembourg n'occupe que le 8^e rang au « Tableau de Bord Compétitivité » de l'Observatoire de la Compétitivité pour ce qui est de la cohésion sociale, ce qui amène la Chambre de Commerce à mettre en cause l'efficacité de l'important niveau de dépenses relatives à la protection sociale. Le mot d'ordre et le fil rouge devant guider la politique de protection sociale est, comme il a été évoqué à de maintes reprises dans cet avis, la sélectivité sociale et l'arrêt de la politique inefficace et dispendieuse de l'arrosage social.

4.1.1.3. Une présentation budgétaire ne permettant pas de visualiser les gaspillages de moyens publics

L'analyse à travers la méthodologie COFOG conduit au constat d'un nécessaire changement de paradigme au niveau du mode d'établissement du budget. Il faut, entre autres, que le budget de l'Etat soit plus qu'un tableau d'entrées et de sorties. Autrement dit et selon un avis du CSDD²⁰³ : « [...] der gesamte Budgetprozess und die dahinter stehenden fachspezifischen Entscheidungen sowie Anreizsysteme sind auf die Befriedigung von Ausgabenwünschen

²⁰³ Conseil Supérieur pour un Développement Durable: „Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen“, septembre 2008.

ausgerichtet, die kurzfristig bestimmte Probleme lösen mögen, deren Langfristeffekte aber überhaupt nicht gewürdigt werden und deren langfristige Finanzierbarkeit nicht geprüft wird ». Ainsi, il est crucial aux yeux de la Chambre de Commerce que l'exploitation de gisements d'efficience aille de pair avec l'introduction d'une architecture budgétaire gravitant autour de missions et de programmes, d'objectifs et de résultats à atteindre et de moyens à mettre en œuvre et dont les progrès atteints seraient mesurables à l'aide d'indicateurs pertinents.

A ce titre, il est tout à fait regrettable que le document budgétaire luxembourgeois mentionne, depuis des années, un code fonctionnel pour la plupart des dépenses, mais que ces données ne soient pas consolidées dans des tableaux synthétiques permettant leur analyse. Seule une logique fonctionnelle peut fournir des renseignements utiles quant au coût d'une politique gouvernementale donnée. L'organisation vétuste par ministère, département, section et article ne livre que des informations sur le coût d'un tel sous-domaine, indépendamment des objectifs, des missions politiques et des objectifs visés.

4.1.1.4. Recommandations de la Chambre de Commerce

Faisant suite aux considérations avancées ci-dessus, la Chambre de Commerce recommande l'introduction d'une **norme de progression** au niveau des dépenses budgétaires courantes, en vertu de laquelle lesdites dépenses ne pourraient plus dépasser la progression moyenne des dépenses équivalentes observée dans les pays limitrophes et/ou dans l'ensemble de la zone euro. Il est à noter que l'introduction d'une norme de progression n'est pas synonyme d'une baisse absolue au niveau du montant total déboursé. Il s'agirait plutôt de limiter la progression interannuelle des dépenses courantes. L'introduction d'une norme de progression ne porterait ainsi nullement préjudice à une politique budgétaire volontariste et anti-cyclique.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'introduction d'une norme de progression dans le contexte des dépenses courantes devrait aller de pair avec **l'introduction d'une limite absolue quant à l'endettement public**. A cet égard, il est officiellement cité le chiffre de 30% relativement au PIB par le Ministre des Finances²⁰⁴. La Chambre de Commerce estime que ce ratio dette publique / PIB devrait être la limite absolue à ne pas dépasser et qu'à ce titre, elle devrait avoir un caractère légal. Il n'en reste pas moins qu'un tel niveau de dette pose déjà de graves problèmes quant au coût d'opportunité afférant, quant au rétrécissement des marges de manœuvre budgétaires qui en découle, voire quant à l'équité intergénérationnelle.

Le Luxembourg qui, depuis plusieurs années se trouve dans une situation structurellement déficitaire et dont les recettes fiscales sont extrêmement volatiles, ne peut se permettre de financer ce déficit, ne fût-ce qu'à moyen terme, par la voie d'un endettement supplémentaire. Afin d'éviter tout dérapage au niveau de l'endettement, et compte tenu des spécificités luxembourgeoises sur le versant des recettes fiscales, le Gouvernement va principalement devoir se concentrer sur la maîtrise des dépenses. Le Luxembourg, dépendant fortement de la confiance que les investisseurs étrangers portent à l'égard de son économie et vis-à-vis de la prévisibilité et de l'évolution de son cadre réglementaire et fiscal, se doit absolument de présenter un niveau d'endettement raisonnable. La dette publique présente 19,2% du PIB fin 2010, soit un triplement depuis 2007 (14,2% si la dette relative aux mesures du soutien du secteur financier est écartée).

²⁰⁴ « Limiter l'endettement à 30% du PIB en 2014 ». Le ministre des Finances Luc Frieden au sujet de l'économie luxembourgeoise et les discussions tripartites. Dans : http://www.gouvernement.lu/salle_presse/interviews/2010/04-avril/27-frieden/index.html.

Alors que la norme de progression a comme objectif de contenir l'évolution interannuelle des dépenses publiques en dessous d'un certain seuil (optique « flux »), le plafond d'endettement, quant à lui, assure que la dette publique soit maintenue à un niveau (optique « stock ») compatible avec l'équité intergénérationnelle, d'une part, et avec la conservation de marges de manœuvre budgétaires suffisantes, d'autre part. En effet, compte tenu du niveau absolu des dépenses budgétaires courantes (9.377,5 millions EUR pour le seul Etat central), même une progression modérée et maintenue en-deçà du seuil supérieur de la norme de progression pourrait résulter, le cas échéant, en un endettement public marginal, en fonction notamment de l'état conjoncturel et / ou de l'évolution du rendement fiscal. Or, la génération successive de déficits publics, quant à elle, fera gonfler le stock total de dette publique, fera augmenter les coûts afférents (intérêts et amortissement de la dette) et réduira les marges de manœuvre budgétaires. Il peut en être déduit qu'à elle seule, la norme de progression des dépenses courantes ne constitue pas une condition nécessaire et suffisante pour résorber la situation structurellement déficitaire de l'Administration centrale.

Ainsi, la norme de progression et la limitation de l'endettement doivent être considérées comme étant deux éléments d'une seule politique intégrée qui vise à contenir la progression des dépenses courantes, d'une part, et le stock de dette publique, d'autre part.

La Chambre de Commerce tient à rappeler que, dans le sillage de la crise économique et financière, de nombreuses entreprises luxembourgeoises ont été contraintes à mettre en œuvre des plans d'économies ambitieux quant à la réduction des **frais de fonctionnement et généraux**. Cet effort est quantifiable, en règle générale et en moyenne intersectorielle, entre 10% et 20% des budgets annuels afférents totaux. Il en résulte que les entreprises, en vue d'assurer leur rentabilité voire leur survie, ont bel et bien été contraintes à réduire significativement leurs budgets courants, même si l'ensemble des décisions sous-jacentes n'ont pas nécessairement été populaires ou accueillis favorablement par l'ensemble des parties prenantes.

Au vu de la situation financière de l'Etat, il est urgent que l'Administration centrale s'engage à revoir à la baisse son propre train de vie d'une manière analogue, et notamment en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, tels que **achats non-durables de biens et de services** (391,4 millions EUR). Dans ce contexte, la Chambre de Commerce avait déjà proposé, dans le cadre de son avis budgétaire 2010, un effort d'économies de l'ordre de 40 millions EUR, ce qui correspondrait à un effort de l'ordre de 10%.

En effet, le niveau actuel des dépenses, et surtout sa progression interannuelle, mènent à une situation de déficits chroniques et structurels. Les autorités politiques ne devraient-elles pas s'inspirer des décisions courageuses mises en œuvre par les entreprises afin de définir un programme d'économies volontariste au niveau de l'Administration centrale ? A côté des nombreuses pistes évoquées dans le cadre de l'avis budgétaire de la Chambre de Commerce, un premier pas à cet égard constituerait sans doute l'introduction d'une **centrale d'achat** pour les administrations publiques « *en vue de diminuer les coûts unitaires d'acquisition de biens et de services (économies d'échelle)* », comme d'ailleurs proposé par le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur²⁰⁵.

D'après l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi budgétaire, le Ministère des Finances a maîtrisé la progression des **dépenses de personnel** en mettant en œuvre une « [...] *politique qui privilégie la qualité par rapport à la quantité, consistant à adapter systématiquement les*

²⁰⁵ « Propositions d'ordre général du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite », avril 2010, page 5.

recrutements aux besoins réels plutôt que de recourir aux remplacements automatiques des départs naturels ». Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette initiative isolée devrait être généralisée à l'ensemble des entités faisant partie de l'Administration publique. Il est rappelé à cet égard que les dépenses de personnel représenteront quelque 20,1% du total des dépenses de l'Administration centrale en 2011, alors qu'en 2010, les prévisions en la matière tablent sur une quote-part de seulement 19,4%. Ainsi, les dépenses au titre de rémunération des salariés augmenteront de 139,1 millions EUR entre 2010 et 2011. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce soutient la déclaration du Premier Ministre²⁰⁶ en vertu de laquelle « *Le gouvernement est d'avis que d'ici la fin de la législature, la Fonction publique ne pourra bénéficier d'une augmentation de la valeur du point indiciaire* ». Seule l'action combinée d'une maîtrise de l'évolution salariale couplée à une retenue plus rigoureuse en matière de politique d'embauche seront à même de freiner cette évolution significative au niveau des dépenses de personnel dans la fonction publique. Il devrait notamment être possible dans le contexte d'une réorganisation efficace au sein des Ministères et Administrations de libérer de la main-d'œuvre d'un domaine pour affecter le personnel concerné à d'autres domaines qui sont en situation de sous-emplois, sans forcément devoir augmenter le nombre de postes.

La progression salariale importante observée au fil des années tient d'ailleurs surtout aux nombreux automatismes inhérents à la politique salariale dans la fonction publique, alors qu'une rémunération au mérite, à l'instar de ce qui est pratiqué dans le secteur privé, voire dans la fonction publique à l'étranger, fait toujours défaut. Il est à noter, par ailleurs, que l'examen des salaires d'entrée, comme prévu dans l'accord de coalition, devrait avoir un impact initial certes limité sur les frais totaux, mais que l'effet à plus long terme sera important et de nature à réduire les écarts afférents entre les salaires de départ dans les secteurs privé et public.

4.1.2. Sélectivité et inclusion sociales

4.1.2.1. Un système d'indexation onéreux et contreproductif

Un système tarifaire fonctionnant de manière optimale d'un point de vue micro-économique devrait revêtir une caractéristique fondamentale en vertu de laquelle une phase de basse conjoncture devait être accompagnée d'une phase de modération salariale alors qu'une phase de haute conjoncture laisserait davantage de marges de manœuvres au niveau des revendications salariales. Ainsi, dans un système de libre fixation des salaires, il existe une certaine autorégulation de la progression salariale en fonction de l'évolution économique.

Dans le contexte luxembourgeois toutefois, et eu égard à l'indexation intégrale et automatique des salaires même dans un contexte de crise, de difficultés budgétaires ou de pertes de compétitivité systématiques et durables, l'indexation linéaire de l'ensemble de la masse salariale compromet gravement cette dynamique autorégulatrice. Ainsi, en période de stagflation notamment, c'est-à-dire pendant une phase de ralentissement économique accompagnée d'une hausse de prix, singulièrement du coût des matières premières, les entreprises luxembourgeoises sont doublement pénalisées à travers le renchérissement du coût de la consommation intermédiaire, d'une part, et via les augmentations salariales, d'autre part.

Le mécanisme d'indexation compromet tout particulièrement l'adaptation des coûts salariaux à la productivité et, partant, ralentit la relance économique à travers une dégradation importante du coût salarial, en général, et du coût salarial unitaire en particulier. Il est d'ailleurs à noter que l'ensemble des secteurs économiques ne peuvent pas, à travers des gains de productivité continus ou par la substitution du facteur de production capital au facteur travail, compenser le

²⁰⁶ Discours sur l'état de la nation du 5 mai 2010.

coût d'une tranche indiciaire. Il est notamment ainsi dans le cadre du secteur HORECA ou encore dans le commerce (quelque 90.000 emplois au total). Ce sont d'ailleurs ces mêmes secteurs, ainsi que le secteur de la construction, qui ne pourraient pas tirer pleinement profit d'un éventuel plafonnement de l'index.

Au-delà de la dégradation continue de la compétitivité à la suite de l'application du système d'indexation des salaires en vigueur au Luxembourg, la Chambre de Commerce relève par ailleurs que le système a également comme double conséquence de renchérir la politique budgétaire sans en augmenter la pertinence ou l'efficacité, d'une part, et d'exacerber les différentiels salariaux et partant de porter atteinte aux objectifs en matière de cohésion sociale, d'autre part. En effet, en termes de sélectivité sociale, l'application d'une tranche indiciaire de 2,5% à toutes les tranches salariales ne fait qu'augmenter d'éventuels écarts salariaux préexistants. Ainsi, une limitation de l'indexation proche du niveau salarial médian pourrait utilement contribuer à l'atteinte des objectifs en matière de cohésion sociale, voire de lutte contre la pauvreté relative, dans la mesure où les traitements de la moitié des salariés les moins bien lotis augmenteraient relativement plus vite en réponse d'une évolution suffisamment prononcée de l'IPC. Dans un avis récent de la Chambre de Commerce²⁰⁷, il a été avancé, à cet égard et dans l'état actuel des choses, que le déclenchement d'une tranche indiciaire fait augmenter l'écart salarial entre le premier et le dernier décile salarial d'au moins 125,85 EUR par mois et par salarié.

Il est par ailleurs un fait que toute tranche indiciaire revêt un coût budgétaire significatif. Selon l'« avis du Comité de Coordination Tripartite » du 28 avril 2006, l'« ...l'inflation a des répercussions négatives au niveau de la situation budgétaire de l'administration publique. En effet, en termes budgétaires, une tranche indiciaire a des répercussions sur les dépenses de l'État (Administration centrale) d'environ 125 mio. € (0,4%-0,5% du PIB) et d'environ 180 mio. € (0,6% du PIB) sur celles de l'administration publique. ».

La Chambre de Commerce reste sur son opinion et continue à estimer que l'indexation automatique devrait être limitée à une fois et demi le salaire social minimum (sans préjudice au fait que certains secteurs ne pourraient pas pleinement tirer profit d'un tel plafonnement) et ce afin de ne pas (trop) compromettre la compétitivité des entreprises et pour en faire un instrument au service de la cohésion sociale. Par ailleurs, à l'instar de la Belgique, certains biens doivent être exclus du panier sous-jacent à l'indexation. Il s'agit notamment des produits nocifs pour la santé humaine (tabac, alcool, etc), voire les produits dont les prix font l'objet de cotations internationales entraînant une volatilité excessive de leurs prix finaux (pétrole, matières premières, etc). Pour mettre en œuvre un tel nouveau système, un moratoire de deux ans du système devrait être appliqué. L'accord technique du 30 octobre 2010 entre le Gouvernement et les représentants des employeurs ne comporte pas de solution structurelle au système d'indexation en place.

La Chambre de Commerce reste sur son opinion qu'un moratoire de deux ans en matière d'indexation est nécessaire. Pendant cette période, le système actuel devrait être modifié afin d'en augmenter les effets positifs sur la cohésion sociale et d'en réduire les effets néfastes sur la compétitivité des entreprises. Un délai minimum entre deux tranches d'indexation devrait être fixé, et ce pour diminuer la dépendance du système des aléas conjoncturels ou des fluctuations des prix sur les marchés internationaux des produits pétroliers ou des matières premières en

²⁰⁷ Avis de la Chambre de Commerce sur l'avant-projet de règlement grand-ducal actualisant le règlement grand-ducal du 20 décembre 1999 concernant l'établissement de l'indice des prix à la consommation - Actualisation annuelle de la pondération de l'indice ; janvier 2010.

général. Une autre option serait une limitation de l'indexation automatique à une fois et demie le salaire social minimum, soit 2.587,22 EUR²⁰⁸.

Finalement, la Chambre de Commerce rappelle qu'un facteur déterminant des problèmes macroéconomiques sous-jacents à la politique budgétaire et à la compétitivité des entreprises concerne l'inflation. Il est un fait qu'au cours des dernières années, l'évolution des prix a été systématiquement plus prononcée au sein de l'économie luxembourgeoise que chez les principaux partenaires économiques. A travers le système de l'indexation automatique des salaires, une véritable spirale inflationniste dangereuse s'est mise en place. L'effet autoallumage en découlant a un impact palpable sur l'inflation sous-jacente et donc l'inflation « faite maison ». Cet effet trouve notamment son origine dans l'indexation de nombreux contrats prévoyant une clause d'adaptation automatique et intégral des tarifs afférents après chaque paiement d'une tranche indiciaire. Il y a lieu d'abolir rapidement les adaptations systématiques des tarifs publics suite au déclenchement du mécanisme d'indexation. La nécessité d'une telle abolition a d'ailleurs été rappelée lors des réunions du comité de coordination tripartite de 2006. En fin de compte, l'effet de l'inflation sur les finances publiques du Luxembourg est néfaste²⁰⁹, alors que l'évolution de celle-ci échappe en grande partie au contrôle de notre pays. L'inflation et les automatismes inhérents à la politique salariale de l'Etat et à différentes politiques sociales et autres renchérissent considérablement les mesures et prestations afférentes. Par cette voie, l'inflation a un impact considérable sur l'évolution des dépenses publiques et constitue un obstacle important à l'assainissement des finances publiques.

4.1.2.2. Une sélectivité sociale à articuler autour du revenu médian

Lorsque l'on aborde le concept de la sélectivité sociale, on aborde un domaine plus vaste englobé par le développement durable. A cet égard, plusieurs notions revêtent une importance fondamentale, lesquelles la Chambre de Commerce va brièvement passer en revue dans les lignes qui suivent :

- La notion de « revenu disponible » : l'ensemble des revenus professionnels ou extraprofessionnels, desquels il faut déduire toutes sortes de retenues, et notamment les impôts et les cotisations sociales, et auxquels il faut rajouter l'ensemble des transferts monétaires reçus (allocations familiales, prestations sociales, etc.). Au Luxembourg, le revenu disponible mensuel par équivalent adulte²¹⁰ moyen était de 3.132 EUR en 2009.
- La notion de « médiane » : valeur centrale départageant une population donnée en deux sous-ensembles d'effectifs égaux. La notion de « médiane » est fondamentale dans le contexte luxembourgeois, caractérisé par un important biais en ce qui concerne la répartition des revenus : au Luxembourg, la distribution des revenus présente en effet un important « décalage à droite »,

²⁰⁸ Il est à noter que ce montant est assez proche du revenu médian, cf. partie 4.1.2.2. ci-dessous.

²⁰⁹ Dans le contexte de la Tripartite de printemps 2006, il a été avancé qu'une tranche indiciaire « [...] coûte 180 millions d'euros à l'Etat, aux communes et à la Sécurité sociale ».

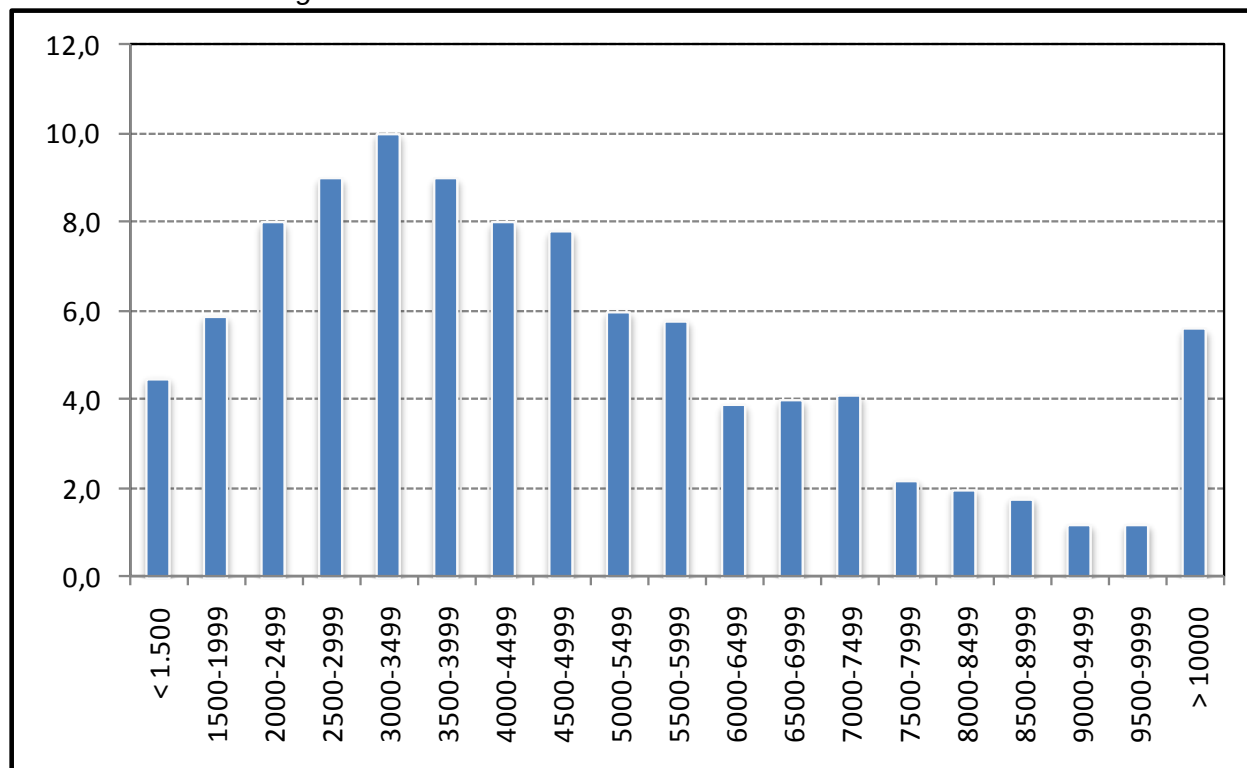
(cf. : http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2006/05/02juncker/index.html).

²¹⁰ D'après l'échelle dite « OCDE modifiée », il convient d'attribuer un poids (coefficient) à chaque membre du ménage en fonction de son âge, la première personne ou personne de référence ayant un poids égal à l'unité. Chaque personne supplémentaire âgée de 14 ans et plus sera compté pour moitié (coefficient de 0.5), les enfants de moins de 14 ans se voyant attribués un poids de 0.3. Ces poids ou coefficients sont appelés unités de consommation ou encore équivalents adulte. Source : STATEC, cahier économique n°109 : « Rapport travail et cohésion sociale », octobre 2009.

comme il ressort aisément du graphique suivant issu d'un récent rapport²¹¹ du STATEC dans la série « Travail et cohésion sociale ». Le revenu disponible médian par équivalent adulte était de 2.696 EUR en 2009, soit significativement en-deçà du revenu moyen précité.

Graphique 51 : Répartition des ménages par classe de revenu total disponible (en % du nombre total des ménages par mois (données pour l'année 2008)

Part relative des ménages.



Source : STATEC, cahier économique n°109 ; calculs de la Chambre de Commerce.

Ainsi, les quelque 5,8% des ménages disposant de revenus supérieurs à 10.000 EUR, et notamment les 4,0% des ménages ayant à leur disposition des revenus supérieurs à 12.000 EUR par mois, biaisent tout à fait la représentativité de la moyenne, qui est de 4.915 EUR par mois en moyenne par ménage en 2008, alors que la médiane, c'est-à-dire la valeur centrale, se situait, en 2008, à 4.172 EUR, soit 15% en dessous de la moyenne.

D'après les derniers calculs disponibles en la matière²¹², le STATEC estime que quelque 14,9% de la population luxembourgeoise était en situation de risque de pauvreté en 2009²¹³, c'est-à-dire qu'elles disposaient d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté, soit une personne sur sept environ. Le taux de pauvreté relatif est atteint à partir du moment où une personne dispose de moins de 60% du revenu médian d'une population.

Dans l'étude afférente, le STATEC a également déterminé le taux de risque de pauvreté en fonction de certaines considérations socio-professionnelles (pour 2008). Ainsi, une personne

²¹¹ STATEC, cahier économique n°109 : « Rapport travail et cohésion sociale », octobre 2009.

²¹² STATEC, cahier économique n°111 : « Rapport travail et cohésion sociale », octobre 2010.

²¹³ Il est à noter que le taux a fortement augmenté par rapport à 2008 (13,4%) et ce en raison de la contraction significative du PIB en 2009.

ayant un niveau d'enseignement qualifié de « faible » (primaire ou secondaire inférieur) a presque une chance sur quatre (25%) de se retrouver en situation de privation matérielle. Ce taux chute à 7,5% pour les personnes à niveau d'enseignement moyen et à quelque 2,5% en ce qui concerne le niveau d'enseignement élevé²¹⁴. De la même manière, un travailleur manuel a plus de deux fois plus de chances de se retrouver en situation de pauvreté relative qu'un employé administratif.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, les autorités publiques devraient se doter d'objectifs ambitieux afin de lutter efficacement contre le phénomène de pauvreté ou, en d'autres termes, d'exclusion sociale, touchant actuellement une personne sur sept résidant au Grand-Duché. Ce n'est qu'en faisant baisser de manière tangible le seuil de pauvreté que la cohésion sociale pourra être assurée, la paix sociale maintenue et le développement durable et harmonieux du Luxembourg atteint.

Ainsi, la Chambre de Commerce propose une redéfinition structurelle de la politique sociale luxembourgeoise. En effet, notre modèle social actuel est souvent qualifié « d'arrosoir social » dans la mesure où nombre de transferts sociaux ont lieu indépendamment de la situation financière des ménages bénéficiaires et, partant, ne contribuent pas à baisser les écarts de revenus entre les ménages.

La Caisse Nationale des Prestations Familiales, établissement public placé sous la tutelle de la Ministre de la Famille, gère le paiement de l'ensemble des prestations familiales au Luxembourg. Le budget de cette caisse a dépassé le seuil du milliard en 2009. La Chambre de Commerce constate, à la lecture du dernier rapport « Rapport Travail et Cohésion sociale » du STATEC, que les transferts sociaux permettent de réduire le taux de pauvreté de quelque 12% pour atteindre 14,9%²¹⁵. En ce sens, il n'y a aucunement lieu de mettre en cause la panoplie d'instruments à disposition de la CNPF, car elles permettent d'augmenter significativement le niveau de cohésion dans notre société, spécialement en aidant les familles les plus exposées à la pauvreté, notamment les familles nombreuses et monoparentales. Or, vu l'importance des transferts sociaux, la Chambre de Commerce s'interroge si les résultats ne pourraient pas encore être améliorés si les transferts étaient mieux ciblés. En d'autres termes, serait-il possible de faire baisser davantage la quote-part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté en réduisant les transferts aux personnes n'étant pas dans le besoin immédiat, tout en étendant les prestations en faveur des ménages nécessiteux ?

Afin de concrétiser davantage le concept de « sélectivité sociale », il serait par exemple envisageable de redéfinir les conditions d'accessibilité à certains transferts sociaux en fonction du revenu disponible du ménage bénéficiaire. Dans ce contexte et dans le cadre de son avis budgétaire 2010, la Chambre de Commerce avait procédé à une série de calculs au niveau de certains transferts sociaux, et notamment le forfait d'éducation, l'allocation d'éducation et les allocations familiales en vertu desquels une économie annuelle de quelque 85 millions EUR pourrait être atteinte tout en modulant ces transferts en fonction du revenu disponible du ménage exprimé par rapport au revenu médian.

²¹⁴ STATEC, cahier économique n°109 : « Rapport travail et cohésion sociale », octobre 2009.

²¹⁵ Avant la prise en compte des transferts sociaux (hors pensions), le taux d'exposition à la pauvreté a atteint 27% en 2009 au Luxembourg. Source : STATEC, cahier économique n°111 : « Rapport travail et cohésion sociale », octobre 2010, page 112.

Dans son étude relative au travail et à la cohésion sociale pour l'année 2008, dit « Rapport travail et cohésion sociale 2009²¹⁶ », le STATEC fait par exemple savoir que même un ménage faisant partie des soi-disant « classes supérieures », défini comme étant un ménage dont le revenu disponible dépasse 150% de la médiane (quelque 3.935 EUR pour une personne vivant seule), touche quelque 2,6% de son revenu sous forme d'allocations. La question quant au besoin objectif et subjectif de tels transferts mérite d'être posée.

D'autant plus, même si les transferts sociaux permettent de réduire le taux de pauvreté de quelque 12% pour atteindre 14,9% de la population en 2009, force est de constater que ce taux n'a pas baissé depuis environ 15 ans, où il n'a atteint que 11%. Ainsi, 15 ans de politique familiale et sociale n'ont pas réussi à faire baisser le taux de pauvreté, tout au contraire, ce qui se doit d'être dûment relevé. Une redéfinition de cette politique s'impose donc, en passant d'un modèle de distribution horizontale ou d'arrosoir social à un nouveau paradigme avec plus de sélectivité et basé sur les vrais besoins.

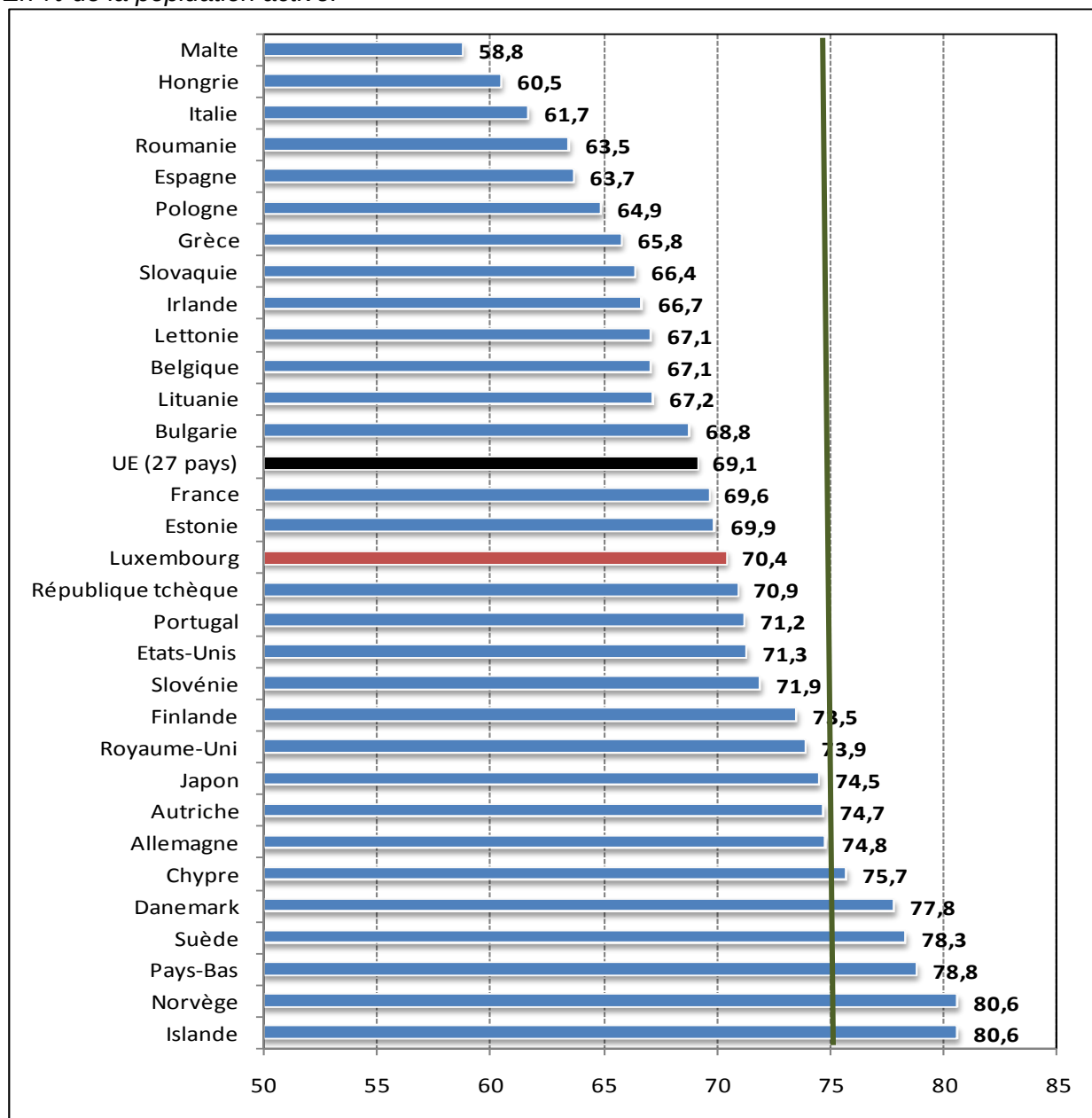
Ainsi, sur base de l'introduction d'un critère de revenu du ménage par rapport au revenu médian (2.696 EUR en 2009 par équivalent-adulte, à multiplier par le nombre d'unités de consommation composant un ménage donné), nombre de transferts sociaux pourraient ainsi être modulés, en augmentant ainsi l'efficacité de la dépense publique (meilleur ciblage) tout en faisant baisser le coût absolu. Cette modulation devrait se faire sans préjudice au « *phasing-out* » graduel de transferts sociaux contrecarrant d'autres champs politiques, et notamment l'augmentation du taux d'activité en général et des femmes en particulier, ou bien de transferts sociaux pour lesquels les durées ou les modalités d'octroi dépassent, si applicables, les minima communautaires en la matière.

4.1.2.3. Une inclusion sociale renforcée à travers la participation à la vie économique

Aux yeux de la Chambre de Commerce, un puissant vecteur pour baisser significativement le taux de pauvreté relative précité, est l'augmentation du taux d'emploi des résidents. Force est de constater que les performances luxembourgeoises à cet égard restent en demi-teinte par rapport aux meilleurs élèves à l'échelle internationale.

²¹⁶ STATEC, cahier économique n°109 : « Rapport travail et cohésion sociale », octobre 2009.

Graphique 52 : Taux d'emploi des 20 à 64 ans au Luxembourg et à l'étranger (2009)
En % de la population active.



Source : Eurostat ; calculs de la Chambre de Commerce.

Note : le seuil de 75% correspond à l'objectif à atteindre en 2020 en vertu de la politique « Europe 2020 ».

Outre à constituer un rempart contre la pauvreté relative, la participation à la vie économique de la part des résidents « *est important[e] pour la qualité de vie notamment parce qu'il confère une identité et donne des opportunités de nouer des relations sociales* »²¹⁷.

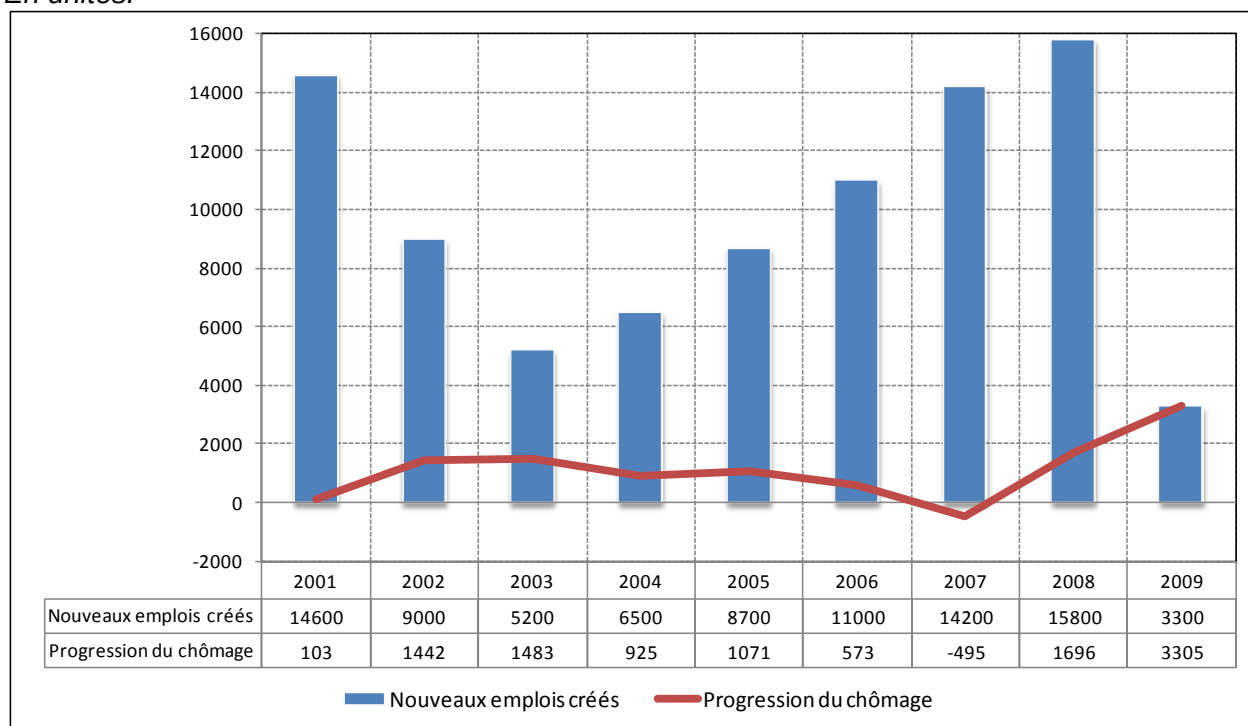
Le manque d'engouement relatif des résidents par rapport à la participation à la vie économique est sans doute multidimensionnel, intégrant des facteurs tel que le niveau d'éducation, la

²¹⁷ Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, septembre 2009, page 54.

disponibilité d'infrastructures familiales pour enfants, voire le fait que le niveau de vie d'un ménage est jugé suffisant à travers un seul revenu régulier, la politique sociale et familiale contribuant elle aussi à réduire le taux d'emploi. Or, comme la Chambre de Commerce l'a relevé ci-dessus, un instrument tel que l'allocation d'éducation, par exemple, s'oppose diamétralement à la politique gouvernementale sous-jacente à la stratégie de Lisbonne, voire la politique « Europe 2020 » qui en a pris la relève, qui consiste à soutenir et à promouvoir davantage la participation des femmes au marché du travail. Il est clair que pour augmenter le taux d'emploi, une politique volontariste visant à augmenter l'attrait de la vie active par rapport à l'inactivité doit commencer à s'attaquer à de tels exemples flagrants de politique sociale contradictoire.

D'une manière générale, il semble pour le moins paradoxal qu'au Luxembourg, les variables relatives à l'emploi et au chômage font apparaître des évolutions parfaitement contradictoires, comme il ressort aisément du graphique ci-après qui se propose de juxtaposer, sur la période entre 2001 et 2009, l'évolution de l'emploi intérieur (histogramme) et la progression du chômage (ligne). Ainsi, malgré le fait que pas moins de 88.300 emplois additionnels aient été créés pendant cette période, le nombre de chômeurs résidents a progressé de 10.103 unités. Seule l'année 2007, au cours de laquelle 14.200 emplois furent créés, a vu une baisse, à concurrence de 495 unités, du chômage. En d'autres termes, combien d'emploi devraient être créés au Luxembourg pour que le taux de chômage baisse durablement ?

Graphique 53 : Evolution de l'emploi intérieur et du chômage²¹⁸ au Luxembourg
En unités.



Source : STATEC ; calculs de la Chambre de Commerce.

Le projet de budget prévoit des progressions au niveau de l'emploi intérieur (+0,7% pour 2010 et 1,1% pour 2011) alors que simultanément, les prévisions relatives au taux de chômage passent

²¹⁸ Il s'agit des Demandeurs d'emploi résidents (DENS) au mois de décembre des années respectives: « personnes sans emploi, résidentes sur le territoire national, disponibles pour le marché du travail, à la recherche d'un emploi approprié, non affectées à une mesure pour l'emploi, indemnisées ou non indemnisées et ayant respecté les obligations de suivi de l'ADEM. »

de 6% en 2010 à 6,3% en 2011²¹⁹. La spécificité luxembourgeoise, en vertu de laquelle la variable « emploi », d'une part, et la grandeur « chômage », d'autre part, peuvent évoluer de manière opposée semble donc se confirmer également en 2011. Cette dichotomie entre l'emploi et le chômage trouve son reflet à travers le projet de budget 2011. En effet, des augmentations substantielles sur le versant de certaines dépenses sociales sont prévues dans le document. A titre d'illustration, les évolutions suivantes sont à relever :

- Dotation extraordinaire du Fonds pour l'emploi : +60,0 millions EUR
- Allocation de la vie chère : +15,1 millions EUR ;
- Chômage complet des résidents : + 8 millions EUR ;
- Revenu minimum garanti : +38,6 millions EUR.

Il est rappelé en outre que, parmi les 770 millions EUR qui ont récemment fait l'objet d'une affectation extraordinaire aux fonds spéciaux de l'Etat (comptes généraux des exercices 2006, 2007 et 2008), 225 millions EUR ont été dirigés directement vers le Fonds pour l'emploi. Qui plus est, le projet de loi n°6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique propose un relèvement de l'impôt de solidarité dans le chef des personnes physiques et des collectivités. Il en ressort que l'inactivité au sens large (chômage et bénéficiaires du RMG), qui touchait, à la fin de l'année 2009 quelque 31.000 personnes²²⁰, outre à faire naître de graves problèmes d'exclusion sociale et d'exposition à la pauvreté relative, revêt un coût de plus en plus important pour le budget de l'Etat, et donc pour la collectivité.

Ainsi, les dépenses cumulées projetées du Fonds pour l'emploi en 2011, soit 556,57 millions EUR, la dotation au Fonds national de solidarité destinée à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 26.7.1986 portant introduction d'un revenu minimum garanti, soit 144,13 millions EUR (article budgétaire 12.4.34.010) et la dotation au Fonds national de solidarité dans l'intérêt du versement de l'allocation de vie chère (article 12.41.34.014), soit 34,99 millions EUR, atteindront la somme de 736,70 millions EUR ou bien 5,78% du total des dépenses de l'Administration centrale ou encore 1.473 EUR par habitant, 2.092 EUR par emploi productif ou 2,1 millions EUR par jour.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, ce coût n'est pas une fatalité et il convient, plus que jamais, de redéfinir les politiques sous-jacentes à la lutte contre l'inactivité au sens large. En aucun cas, la Chambre de Commerce ne saurait accepter l'apparente résignation des auteurs du projet de loi budgétaire en la matière, qui semblent avoir abandonné toute confiance que la création d'emplois nouveaux puisse apporter une baisse du taux de chômage.

La Chambre de Commerce n'entend pas revenir sur les nombreuses pistes qu'elle a eu l'occasion de présenter notamment en 2009 lors de la publication de ses recommandations au titre de la législature 2009-2014²²¹. Les mots d'ordre en la matière sont notamment la redéfinition des incitations en faveur du travail et en défaveur du chômage, la réforme de l'ADEM en un prestataire de services performant et reconnu par les entreprises et à leur écoute, la création de passerelles entre l'inactivité et le travail indépendant, la meilleure adéquation entre la politique de l'enseignement et les besoins économiques, les efforts en matière de formation continue, et ainsi de suite.

²¹⁹ Il est de surcroît à noter que d'après les dernières prévisions en la matière, il semblerait que les prévisions en matière d'emploi soient sous-estimées, tout comme celles relatives au chômage.

²²⁰ Sources : STATEC et Service national d'action sociale.

²²¹ Actualité & Tendances n°. 7 « Entreprise Luxembourg 2.0 », juin 2009.

4.1.3. Politique d'investissement repensée

Aux yeux de la Chambre de Commerce, la politique d'investissements publics doit viser l'exécution intégrale du programme d'investissement au moindre coût, et ce en distinguant clairement entre le « nécessaire » et l'« utile » au niveau de chaque investissement projeté. Cette approche doit dûment tenir compte d'une standardisation au niveau de l'exécution des projets, d'une simplification des procédures de planification et d'autorisation, et d'une limitation des coûts de gestion, d'exploitation et d'entretien.

Comme la Chambre de Commerce l'a rappelé dans le contexte du présent avis budgétaire, les dépenses d'investissement doivent être maintenues à un niveau élevé et doivent concerner des projets permettant de réellement et rapidement accroître la compétitivité de notre économie et la qualité des facteurs de production, tels notamment la modernisation des infrastructures de transport et de communication, ou encore le développement de nouvelles zones d'activité. Par ailleurs, les infrastructures scolaires, d'enseignement supérieur, de recherche et développement, d'accueil pour enfants etc. sont prioritaires.

Force est de constater qu'à travers les projets de budgets successifs, le Gouvernement affiche systématiquement un niveau élevé d'investissements pour les années à venir afin de doter le pays en infrastructures modernes et appropriées, facilitant la libération de son potentiel de croissance endogène à long terme, que ce soit par exemple au niveau des transports, des infrastructures scolaires et universitaires et des bâtiments administratifs et hospitaliers. Toutefois, la Chambre de Commerce rappelle que, eu égard aux considérations énoncées *supra* (partie 3.1.3.) non seulement le taux d'exécution des dépenses projetées est décevant, oscillant autour des 80% des dépenses budgétisées, mais qu'au-delà de ce fait, il n'existe guère d'informations tangibles permettant au lecteur des projets de budgets de juger quant au degré d'urgence ou de priorité des projets d'investissement afférents. Il est à rappeler par ailleurs que les projets de lois budgétaires successifs, au niveau des dépenses d'investissements budgétisées, avancent déjà des décotes dites pour « moins-values de retards et aléas de chantiers » qui peuvent se chiffrer à quelque 30% des dépenses totales prévues au budget, faisant en sorte que les sous-réalisations réelles sont encore bien plus importantes.

La non-exécution du programme pluriannuel d'investissement constitue bel et bien un risque majeur tout comme il handicape l'évolution du taux de croissance potentiel. La Chambre de Commerce réitère son appel à une plus grande rigueur, à la fois dans l'élaboration et dans l'exécution des programmes pluriannuels d'investissement.

Malgré les sous-investissements chroniques, les réserves des fonds spéciaux n'ont pas été suffisamment reconstituées par le passé, et notamment au cours de la période de haute conjoncture comprise entre 2004 et 2007. En outre, étant donné le brusque ralentissement économique de 2008, la chute du PIB de 2009 et la reprise relativement molle prévue en 2010, le financement à terme des dépenses d'investissement devra vraisemblablement être assuré par le recours à des emprunts encore plus importants que ceux que nous connaissons aujourd'hui. A cet égard, et vu notamment le poids sans cesse croissant des dépenses courantes et la baisse continue de la marge de manœuvre budgétaire, la Chambre de Commerce s'inquiète de la capacité de l'Administration publique à moyen et à long terme de poser des accents nouveaux en termes de politique d'investissement.

En effet, un certain étalement dans le temps permettra sans doute la réalisation en demi-teinte, avec certes des retards importants, des grands chantiers publics, notamment routiers et ferroviaires, connus aujourd'hui, et ce grâce aux modestes réserves accumulées par le passé.

Or, l'Etat sera-t-il capable, à l'avenir, de poursuivre sa politique d'investissement et disposera-t-il des marges de manœuvre budgétaires pour poser des accents politiques nouveaux à moyen terme ? La Chambre de Commerce estime que la réponse à cette interrogation fondamentale ne dépend pas uniquement de la réalisation la plus efficiente possible du programme d'investissement, mais également de la mise en œuvre d'autres réformes structurelles au niveau des finances publiques, telles que celles présentées dans cette partie de l'avis budgétaire (norme de progression, sélectivité sociale, limitation de l'endettement, etc.).

Outre ces considérations générales et aux yeux de la Chambre de Commerce, il convient notamment de tendre progressivement vers un nouveau paradigme en matière de politique d'investissements publics, laquelle s'articulerait notamment autour des grands principes suivants :

- Une standardisation au niveau de différents projets d'investissements. Ainsi, pour les investissements tels que les écoles ou encore des bâtiments administratifs, l'Administration publique pourrait sans doute faire baisser de manière substantielle, via des économies d'échelle, les frais connexes et non liés directement aux constructions à proprement parler, en procédant à la réalisation de bâtiments de qualité définie, mais standardisés, au lieu de réaliser des bâtiments trop coûteux ou dont le coût d'entretien est trop important. Ainsi, au même coût, davantage de projets pourraient faire l'objet d'une réalisation dans un cadre budgétaire limité et défini d'avance.
- Une mise en œuvre d'un exercice de « benchmarking » beaucoup plus rigoureux qu'à l'heure actuelle. Ainsi, le fait de s'inspirer par rapport aux meilleures pratiques étrangères permettrait potentiellement de dégager des marges de manœuvre financières significatives. A titre d'illustration, le Lycée de Junglinster aura engendré un coût financier de l'ordre de 105 millions EUR pour une surface de 34.500 m² et pour accueillir environ 1.300 élèves. Il en ressort un coût de 81.000 EUR par étudiant²²². Les ordres de grandeur sont d'ailleurs comparables dans le contexte du Lycée Technique de Lallange²²³. Il serait sans doute intéressant de comparer le coût unitaire par élève aux valeurs applicables dans nos pays voisins afin d'en dégager un éventuel potentiel d'économies.
- Une priorisation beaucoup plus importante au niveau de projets d'investissements envisagés. Une telle approche, orientée sur les coûts et les bénéfices, ainsi que sur le degré d'importance et d'urgence des projets afférents, fait actuellement défaut et le projet de budget ne comprend ni une priorisation des projets, ni d'ailleurs des indicateurs de performance ou encore des critères en matière de coût-bénéfice par rapport aux objectifs politiques à atteindre (cf. budgétisation selon les performances, les objectifs et les moyens).
- Une politique prudente en matière des menus investissements en équipements informatiques, en véhicules automoteurs, etc. Aux yeux de la Chambre de Commerce, une baisse de ce type d'investissements, par exemple via une baisse de la périodicité du remplacement des matériels afférents ou encore via des standards moins onéreux, n'aurait pas d'impact négatif palpable sur le fonctionnement et l'exécution des services publics et permettrait la réallocation des moyens budgétaires ainsi dégagés en faveur d'investissements infrastructurels indispensables.

²²² http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2007/08/13wiseler/LAJ_CONF_PRESSE__2007_comp.pdf.

²²³ <http://www.mtp.public.lu/actualites/articles/2010/10/01-Inauguration-Lyce-Technique-Lallange/LTL-Esch-Alzette-brochure.pdf>

- Une prise en compte du coût intégral et à long terme des investissements. Dans ce contexte, il serait souhaitable que le document budgétaire soit accompagné d'une description sur la nature et la destination des moyens dépensés ainsi que d'une fiche d'impact des investissements quant à leurs coûts d'exploitation, de gestion et d'entretien (« *Folgekosten* »).
- Une privilégiation des dépenses publiques structurelles, en particulier d'investissement, ayant des retombées positives en termes de croissance économique sur un horizon de long terme et la garantie d'une élaboration et d'un suivi efficaces des grands projets d'investissement public.
- Une mise en œuvre des modes de financement basés sur des partenariats publics-privés, tout en tenant compte de la structure démographique des entreprises luxembourgeoises, en impliquant dans ce cadre, et de façon cohérente, les PME.
- Une incitation des communes à participer à la mise en œuvre d'une politique d'investissement ambitieuse tout en renforçant la capacité de croissance endogène du tissu économique local.
- Une politique d'investissement pragmatique prenant en compte les prémisses de la simplification administrative. Force est de constater que plus les procédures, préalables à la mise en œuvre sur le terrain des projets d'investissements, s'allongent, plus les coûts non-productifs afférents sont élevés et plus les acteurs socio-économiques sont dans une position d'attente en vue de la réalisation concrète de projets significatifs quant à leur développement futur. Dans ce contexte, le principe selon lequel le silence d'une administration après un certain délai vaut accord, devra être généralisé.

4.1.4. Radiographie des subsides en matière environnementale

4.1.4.1. Pour un système d'incitations financières efficace et efficient

La Chambre de Commerce recommande aux autorités publiques d'effectuer une radiographie de l'ensemble des subsides et aides financières qui existent en matière environnementale²²⁴. Cet audit, qui devrait prendre la forme d'un inventaire exhaustif des aides afférentes, devrait permettre aux décideurs politiques de conclure si les aides financières en question remplissent leurs objectifs et si, le cas échéant, d'autres outils, tels que la réglementation ou le malus fiscal²²⁵, ne seraient pas aptes à conduire à des résultats comparables en matière d'« éco-compatibilité » tout en faisant baisser le coût afférent à charge du budget de l'Etat.

Il pourrait par exemple s'avérer utile d'introduire des valeurs limites pour des produits ou des technologies correspondant à un standard écologique élevé, défini au préalable sur base d'une analyse comparative au niveau international et en concertation avec les opérateurs économiques concernés. Le choix des consommateurs devrait par la suite être prioritairement dirigé vers les produits de qualité concernée, et ce afin de réduire de manière générale les émissions et l'impact sur l'environnement dans son ensemble. Si le consommateur n'adoptait

²²⁴ La Chambre de Commerce ne prétend pas de fournir, dans le cadre du présent chapitre, une énumération exhaustive des dispositifs légaux et réglementaires en matière environnementale devant faire l'objet d'un tel audit.

²²⁵ S'il est fait référence à un possible « malus fiscal » dans le présent sous-chapitre, il est sous-entendu que l'application éventuelle d'un tel malus devrait être dûment neutralisée de l'indice des prix à la consommation.

pas ce choix de référence, il pourrait, le cas échéant, être tenu de s'acquitter d'un malus fiscal. Il s'agit donc d'un changement de paradigme par rapport à la politique actuelle des subsides, qui montre certes des résultats positifs en termes de changement de comportement des consommateurs, mais qui comporte un coût budgétaire important. Un tel changement de paradigme pourrait s'appliquer, par exemple, aux subsides dans le contexte des voitures particulières (en fonction notamment des émissions de CO₂), de certains appareils électroménagers, de logements, etc. Dans le cadre du présent avis budgétaire, la Chambre de Commerce ne prétend nullement à l'exhaustivité, ni à proposer une démarche finale à suivre, et souhaite simplement contribuer aux débats afférents, et ce en vue de mieux concilier les objectifs ambitieux de protection de l'environnement et d'assainissement des finances publiques.

D'une manière générale, la Chambre de Commerce partage entièrement la volonté des autorités publiques en vue d'atteindre des objectifs ambitieux en matière de développement durable, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de promotion des énergies renouvelables. Or, elle estime qu'afin de pouvoir réaliser ces objectifs de manière efficace et efficiente, le fait de subsidier massivement, et sur un laps de temps conséquent, certains produits qui, pourtant, sont dotés d'un standard écologique élevé, ne véhicule guère les bons messages au consommateur. Ce dernier fait ses choix notamment en fonction du prix et il suffirait qu'un subside soit discontinu pour que le choix de consommation se porte potentiellement vers un autre produit peut-être moins onéreux, mais également moins éco-compatible²²⁶.

Ainsi, le subside crée un différentiel de prix artificiel, et nombre de consommateurs portent leurs choix vers le bien le moins onéreux *in fine*, et pas nécessairement le produit le plus éco-compatible. L'argument dominant pour le consommateur est le plus souvent l'argument du prix : le consommateur ne s'interroge pas nécessairement pourquoi le produit est moins onéreux que son prix réel ou théorique, mais il porte son choix vers ce produit parce qu'il est moins cher. En basant son choix sur le prix d'acquisition d'un produit, le consommateur fait abstraction du coût d'utilisation de ce même produit. Dans certains cas, ce coût d'utilisation peut représenter un multiple du prix d'acquisition. Les aspects en relation avec l'éco-compatibilité et avec le coût relatif au cycle de vie du produit sont ainsi écartés du choix de consommation.

La Chambre de Commerce estime que les choix de consommation ne peuvent être durablement orientés vers un réflexe d'éco-compatibilité que si les consommateurs orientent leurs choix sciemment vers les produits dotés d'un standard écologique élevé. Il faut, partant, faire en sorte que le consommateur choisisse un bien donné à cause de ses caractéristiques techniques et environnementales et de ses performances sur le cycle de vie de ce bien, et non pas en fonction d'un prix d'acquisition artificiellement plus bas. Afin de guider le consommateur dans cette approche, et outre les campagnes d'information et de sensibilisation existant déjà en la matière, la Chambre de Commerce pourrait imaginer la mise en œuvre progressive d'un système d'incitation via un malus fiscal échelonné selon les caractéristiques environnementales d'un produit donné, telle que sa classe énergétique, ses émissions de CO₂ ou toute autre caractéristique technique pertinente.

A titre d'illustration, la prime cool (règlement grand-ducal du 30 décembre 2008 introduisant une aide financière, intitulée « PRIMe Cool » destinée à encourager le remplacement d'anciens appareils électroménagers par des appareils consommant moins d'électricité) vise à accorder un

²²⁶ Sans préjudice aux consommateurs ayant consciemment opté pour des produits dotés d'un standard écologique élevé et pour lesquels l'argument du prix n'a joué qu'un rôle secondaire par rapport à l'éco-compatibilité des choix de consommation afférents.

encouragement financier au cas où le consommateur oriente son choix vers un réfrigérateur, congélateur ou appareil combiné appartenant à la catégorie de rendement énergétique A+++. D'après le rapport annuel du Ministère du Développement Durable et des Infrastructures, cette mesure a représenté un coût d'environ 1,4 millions EUR en 2009. Cet instrument tend à récompenser un consommateur qui porte son choix vers un appareil doté des caractéristiques les plus récentes en matière d'éco-compatibilité.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il semble bien plus efficient d'introduire une incitation fiscale, sinon un bonus/malus financièrement neutre, et d'aboutir aux mêmes objectifs fixés pour une économie durable et pour la protection de l'environnement. Ainsi, même si les objectifs à atteindre apparaissaient clairement - la promotion d'appareils plus éco-compatibles ou portant moins atteinte à l'environnement -, les moyens ou les instruments pour y arriver - subside ou mesure fiscale - peuvent être redéfinis et adaptés de façon à inciter la population à suivre les objectifs nécessaires et, en même temps, permettre au Gouvernement de maintenir son niveau des dépenses et recettes en équilibre. Afin d'éviter que le comportement d'achat ne soit qu'artificiellement guidé vers le produit le plus performant à travers un subside, il faudrait tendre vers un système où le consommateur est dûment sensibilisé quant à la nécessité, aux performances des produits durant leur cycle de vie et à sa part de responsabilité en matière de protection environnementale et de réduction des émissions. Le consommateur doit effectuer ses choix de consommation en connaissance de cause, et non pas en fonction d'un prix artificiellement plus bas. L'objectif ultime serait que les consommateurs modifient progressivement leurs habitudes d'achat pour qu'un éventuel malus fiscal devienne sans véritable objet.

En matière de la prime CARE, l'impact financier, sur la période allant du 1^{er} juin 2007 au 31 décembre 2009, est estimé à 10,5 millions EUR²²⁷ (3,24 millions EUR pour l'année 2009). La Chambre de Commerce salue à cet égard, qu'au fil des années, le taux limite d'émission pour bénéficier de la prime CARE, ait fait l'objet d'ajustements successifs vers le bas, en ligne avec l'évolution du standard écologique élevé. La Chambre de Commerce estime toutefois que, là aussi, le subside ne constitue pas le meilleur outil afin d'orienter les choix de consommation, dans la mesure où il ne fait que baisser artificiellement les prix de certains produits pourtant les plus éco-compatibles et donc les plus « vertueux » en matière de choix de consommation.

D'une manière générale, la Chambre de Commerce estime ainsi que l'évitement d'un comportement contraire aux enjeux du développement durable est préférable à un subside au bénéfice d'un comportement durable, voire de « bon citoyen », surtout dans une optique d'un nécessaire assainissement des finances publiques. En effet, la durabilité doit guider les choix de production et de consommation si la société, en tant que telle, veut atteindre un développement durable. Ainsi, il serait sans doute utile d'étendre l'application de ce principe général, déjà applicable dans le chef des entreprises, du recours aux standards écologiques élevés, pour poser les jalons d'une politique d'incitation fiscale applicable aux consommateurs finaux. Ainsi, un comportement d'achat en faveur d'un produit sous-optimal pourrait être grevé d'une taxe spéciale, alors que le choix de consommation pour un produit de dernière génération en serait exempt. Il s'en suivrait un véritable changement de paradigme.

La Chambre de Commerce rappelle que l'idée sous-jacente à cette partie de son avis budgétaire n'a comme objectif que de lancer un débat d'une manière générale. Ainsi, il faudrait notamment définir, ensemble avec les acteurs concernés, une stratégie évitant, en cas de mise en œuvre d'un système de malus fiscal, une simple délocalisation des dépenses de

²²⁷ Source : Gouvernement.lu : « CAR-e et CAR-e plus: Claude Wiseler fournit des détails sur le nombre de demandes introduites et l'impact de ces mesures sur les émissions de gaz à effet de serre » ; octobre 2009.

consommation des ménages luxembourgeois. Par ailleurs, il faudrait d'abord soigneusement inventorier l'ensemble des subsides et aides financières existants, créés par des législations et des réglementations diverses et disparates, avant d'approfondir cette discussion. En dernier lieu, il faudrait assurer que la mise en place et le pilotage successif d'une éventuelle montée en puissance d'une fiscalité verte s'inscrive dans un cadre international, en général, et grand-régional voire européen, en particulier.

Par ailleurs, l'ensemble des réglementations touchant aux primes « House²²⁸ » devraient, aux yeux de la Chambre de Commerce, faire l'objet d'une analyse quant à leur coût, leur efficience, leur contribution à l'atteinte des objectifs en matière de développement durable et quant à l'existence éventuelles d'alternatives moins onéreuses, mais aussi efficaces.

Il va sans dire que la réglementation doit faire partie des instruments alternatifs à envisager. La réglementation pourrait aller jusqu'à l'interdiction de produits écologiquement peu favorables lorsque des alternatives écologiques existent. Dans la plupart des cas, cette question ne peut pas être réglée sur le plan national étant donné l'existence du marché intérieur européen. Toutefois, le Luxembourg a la faculté de contribuer à une politique communautaire qui favorise un remplacement rapide de produits nocifs par des produits écologiquement plus performants et répondant aux critères d'un développement plus durable. Une telle politique communautaire ambitieuse et sélective aurait l'avantage de rendre superflus les nombreux systèmes nationaux et régionaux de subvention de produits écologiques qui peuvent entraîner des distorsions voire des mauvaises incitations à l'achat et qui pèsent sur le budget de dépenses publiques.

4.1.4.2. Mesures résiduelles

Avant de clore la présente discussion au sujet des subsides en matière environnementale, la Chambre de Commerce souhaite énoncer quelques remarques résiduelles au sujet des mesures en matière environnementale :

- Comme il a été avancé dans le cadre de son avis budgétaire 2010, la Chambre de Commerce estime qu'une légère marge de manœuvre existe dans le cadre des droits d'accises luxembourgeois sur les produits pétroliers²²⁹. Même si certains secteurs seraient touchés par toute augmentation à cet égard, la Chambre de Commerce estime néanmoins que l'économie en général serait moins touchée par une augmentation modérée des droits en question qu'à travers la fiscalité directe. De surcroît, en matière de taxation des produits pétroliers, il s'agirait d'une illustration de l'application d'une politique dite de « pollueur – payeur ». D'une façon générale, la Chambre de Commerce invite le Gouvernement à tester les niveaux d'accises qui correspondent à un optimum de recettes, même si cela implique des légères baisses du niveau des ventes de produits soumis à accises et de continuer à utiliser les recettes marginales pour contribuer efficacement à la couverture du coût de la transition vers une économie moins intensive en énergie et pour financer la compensation du surplus d'émissions provoqué par notre politique d'accises au niveau du bilan climatique du pays tant que la méthode internationale d'imputation des émissions liées aux ventes de carburants exige une telle compensation;
- à l'instar des opérateurs de poids lourds devant s'acquitter d'un droit d'usage des autoroutes dans le cadre du système « euro-vignette », la Chambre de Commerce ne

²²⁸ <http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/logement/renovation-transformation/index.html>.

²²⁹ Il est à noter dans ce contexte que la marge de manœuvre en question n'est que de faible importance par rapport à la Belgique, notamment en ce qui concerne le gasoil commercial.

s'opposerait pas à une discussion visant à faire en sorte que les usagers des autoroutes luxembourgeoises devraient s'acquitter d'une vignette à prix modique, dont les modalités d'application seraient toutefois à définir de près avec l'ensemble des acteurs concernés ;

- la Chambre de Commerce regrette que les autorités publiques veuillent renoncer à la baisse du forfait kilométrique prévue par le projet de loi n°6166 à partir du 1^{er} janvier 2011, dans la mesure où il s'agit d'un des seuls leviers approuvables et ne compromettant pas la compétitivité du Luxembourg au niveau du projet de loi en question. La Chambre de Commerce juge ce revirement contradictoire à toute politique environnementale et d'aménagement du territoire crédible dans la mesure où est compensé, par une mesure fiscale, le fait de s'éloigner de son lieu de travail ;
- en matière d'énergies renouvelables, la Chambre de Commerce milite en faveur d'une mise en œuvre sans tarder le volet national du « Plan d'action national en matière d'énergies renouvelables », présenté par le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur en été 2010²³⁰. Ainsi, il convient notamment d'éviter que des initiatives louables, tel que le développement de la production d'énergies renouvelables sur sol luxembourgeois, se heurtent à des contraintes administratives inutiles et fassent l'objet de procédures de définition et de mise en œuvre complexes et contrecarrent d'emblée le déploiement intégral du potentiel théorique existant en la matière à l'horizon 2020.

4.1.5. Maintien de l'aide publique au développement à 1% du RNB, tout en y intégrant les mesures de protection de l'environnement

4.1.5.1. Considérations générales

Le Luxembourg a adhéré, en 1992, au Comité d'aide au développement de l'OCDE. Depuis, la coopération au développement luxembourgeoise a connu une évolution substantielle aussi bien pour ce qui est des fonds mis à sa disposition que de ses aspects organisationnels et qualitatifs. En ce qui concerne les stratégies et les principes pour la coopération luxembourgeoise au développement, le Luxembourg se place au service de l'éradication de la pauvreté, notamment dans les pays les moins avancés. Ses actions se conçoivent dans l'esprit du développement durable compris dans ses aspects sociaux, économiques et environnementaux.

Ces actions s'inscrivent prioritairement dans la mise en œuvre des objectifs du millénaire pour le développement. Ainsi les principaux secteurs d'intervention de la coopération relèvent du domaine social : la santé, l'éducation, y compris la formation et l'insertion professionnelle et le développement local intégré. De plus, sont encouragées les initiatives pertinentes dans le domaine de la microfinance, que ce soit au niveau conceptuel ou au niveau opérationnel.

D'un point de vue géographique, la coopération luxembourgeoise poursuit, par souci d'efficacité et d'impact, une politique d'intervention ciblée dans un nombre restreint de pays partenaires privilégiés. Six des dix pays partenaires privilégiés de la coopération luxembourgeoise dont le choix est primordiallement orienté par l'indice composite sur le développement humain du PNUD²³¹, se situent en Afrique subsaharienne. La coopération avec ces pays se distingue par un sens aigu du partenariat avec les autorités et les collectivités. Cet esprit de partenariat,

²³⁰ Sans préjudice, comme en matière de réduction des émissions de GES, et au vu du potentiel national limité existant à cet égard, à la nécessité de compléter ces mesures par des actions incisives par le biais des mesures à l'étranger.

²³¹ Programme des Nations Unies pour le développement.

complété par le souci de l'appropriation des programmes et projets par les bénéficiaires, préside à la mise au point de programmes pluriannuels de coopération, les PIC²³².

En termes d'aide publique au développement (APD), la coopération luxembourgeoise se place depuis l'an 2000 dans le groupe des cinq pays industrialisés, ensemble notamment avec la Suède, la Norvège, le Danemark et les Pays-Bas, qui consacrent plus de 0,7 pour cent de leur revenu national brut à la coopération au développement. En guise de comparaison, le premier donateur en termes absolus, les Etats-Unis, ne consacre qu'environ 0,2% du RNB à ce champ politique important.

En 2011, l'APD luxembourgeois officielle se chiffrera à quelque 297,85 millions EUR et devrait représenter 1,026% RNB. Comme par le passé, cette APD sera mise en œuvre par les instruments de la coopération bilatérale, de la coopération multilatérale, de l'assistance technique et de la coopération avec les ONG de développement.

L'aide publique au développement du Luxembourg comprend par ailleurs un important volet d'assistance humanitaire qui se comprend dans le cadre plus large de la gestion civile des crises et peut être déployée à ce titre en cas de catastrophes naturelles, de même que dans des situations post-conflits, à partir de l'arrêt des violences armées jusqu'à la reprise des activités de coopération au développement.

La politique du Luxembourg en matière de coopération au développement et d'assistance humanitaire se caractérise depuis plus de quinze ans par un effort constant et progressif, tant en quantité qu'en qualité, au bénéfice des populations les plus démunies. Elle est l'expression d'une solidarité internationale affirmée et confirmée et constitue en tant que telle un important vecteur de l'action extérieure du gouvernement luxembourgeois.

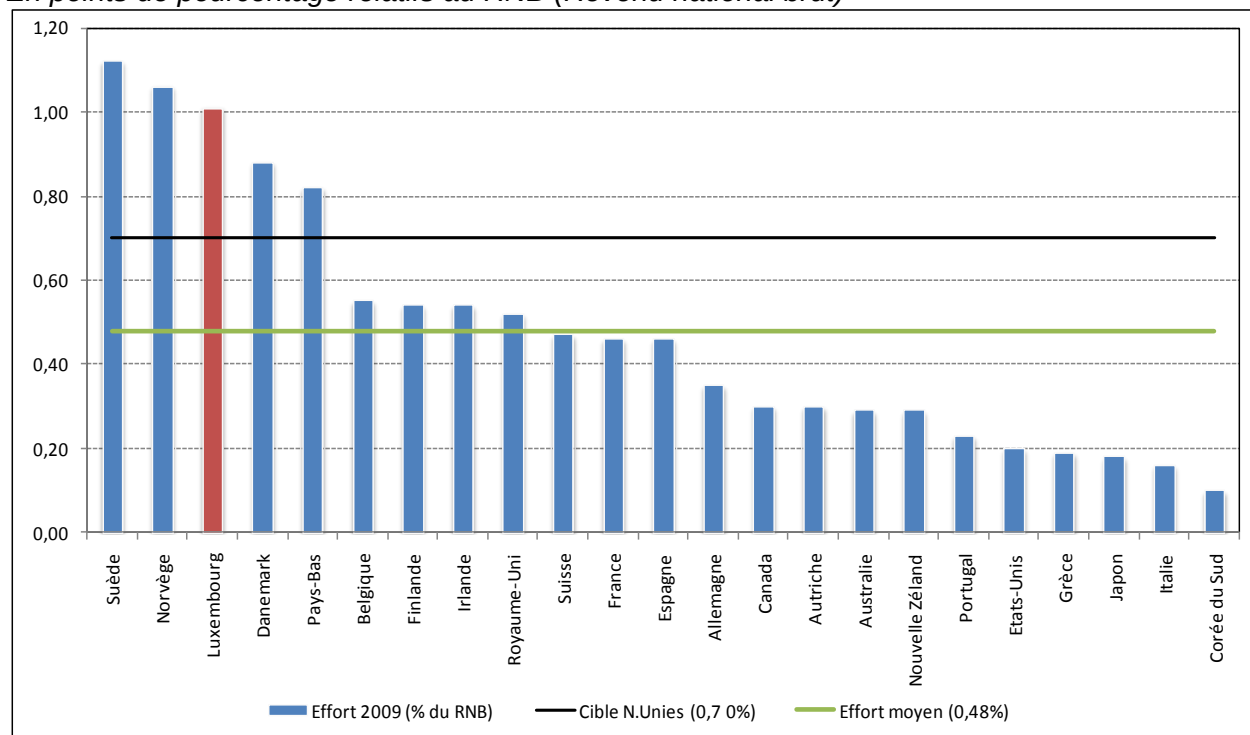
4.1.5.2. Recommandations de la Chambre de Commerce

Le Luxembourg s'est fixé l'objectif de porter l'APD à 1% du RNB, dépassant ainsi le seuil des 0,7% préconisé par les Nations Unies. Le programme gouvernemental énonce à cet égard qu'il « *maintiendra l'effort quantitatif de la coopération luxembourgeoise en volume et en pourcentage du revenu national brut (1 % du RNB dans les années à venir)*²³³ ». La Chambre de Commerce, tout en saluant l'investissement du Luxembourg au-delà de la norme prévue au niveau des Nations Unies, recommande de maintenir l'effort au seuil précité de 1%. Un tel investissement permettra au Luxembourg de continuer de figurer parmi les pays développés les plus responsables en matière d'APD (voir graphique ci-après), tout en assurant la soutenabilité financière dudit investissement.

²³² Programmes indicatifs de coopération.

²³³ Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre, p. 18.

Graphique 54 : Aide publique au développement (APD) par pays
En points de pourcentage relatifs au RNB (Revenu national brut)



Source : OCDE ; calculs de la Chambre de Commerce.

D'une manière générale et dans un souci d'utilisation optimale des deniers publics, la Chambre de Commerce insiste par ailleurs sur la nécessité de limiter autant que possible les dépenses administratives entourant le soutien financier des pays en voie de développement. Elle milite également en faveur d'une implication plus directe et active des acteurs économiques privés, afin de contribuer à une transition réussie, dans les pays-cibles, de la coopération au développement vers la coopération économique, et pour ainsi contribuer au développement durable des régions visées, tout en générant des projets pour les entreprises luxembourgeoises.

La question du financement des mesures d'atténuation et d'adaptation aux conséquences du changement climatique est un élément important des négociations menées actuellement en vue d'un accord international sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans le cadre de la répartition de cette charge entre les pays y contribuant, il devrait être tenu compte de l'effort fourni par ceux qui ont déjà atteint ou dépassé une APD de 0,7%, sachant que les mesures susmentionnées sont également effectuées au profit des pays en voie de développement et que la question de savoir s'il s'agit d'une dépense additionnelle devrait être jugée par rapport à l'objectif de 0,7% et non pas par rapport au taux d'intervention actuel lorsque ce taux dépasse les 0,7%. Aussi, le Luxembourg devrait-il pouvoir recourir à la part de son APD dépassant les 0,7% du RNB, pour couvrir cette dépense, au cas où elle faisait partie d'un futur accord climatique.

En termes d'effort absolu, le RNB prévu pour 2011 par les auteurs du projet de loi budgétaire s'établit à 29,022 millions EUR. Ainsi, considérant un effort de 1% du RNB, le Luxembourg devrait allouer 290,02 millions EUR au titre d'APD. A ce titre, le projet de budget prévoit néanmoins une dépense de 297,85 millions EUR (1,026% du RNB) pour l'année prochaine, soit une plus-value de quelque 7,83 millions EUR. Il est à noter dans ce contexte qu'au titre de

l'année 2010, la plus-value en question était de l'ordre de 22 millions EUR (APD de 300 millions EUR face à un RNB de 27,835 milliards EUR).

Dans le calcul précité de l'effort d'APD au niveau luxembourgeois (297,85 millions EUR), les dépenses au titre du « Mécanisme de développement propre (MDP²³⁴) » ne sont pas encore prises en compte. En ajoutant les dépenses prévues pour les projets relevant du MDP, soit 48,15 millions EUR en 2011 comptabilisés au titre de dépenses du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto, on arrive à un total de $297,85 + 48,15 = 346$ millions EUR pour 2011, ce qui revient à une quote-part de l'ordre de 1,17% du RNB, en dépassement de l'objectif de 1% du RNB que le Luxembourg s'est donné.

La Chambre de Commerce recommande un changement de paradigme en matière de détermination et de composition de l'enveloppe budgétaire dédiée à l'APD de manière à prendre en compte :

- 1) En premier lieu, l'idée générale de baser la contribution « classique » assise sur la richesse économique nationale, le RNB, à concurrence de l'effort préconisé par les Nations Unies, soit 0,7%, sans diminuer le montant absolu affecté à l'APD tel que prévu au titre de l'exercice 2011 ;
- 2) la prise en compte des projets dans le cadre du « Mécanisme de développement propre » où le Luxembourg contribue financièrement au respect des objectifs en matière de protection environnementale et de développement durable dans les pays en voie de développement ;
- 3) En dernier lieu, et au cas où la somme des crédits budgétaires mentionnés *sub* 1) et 2) s'avérerait insuffisante pour atteindre la cible nationale (1% du RNB), le reliquat se composerait de crédits d'APD classiques supplémentaires.

La Chambre de Commerce est consciente qu'au titre de l'exercice budgétaire 2011, l'ensemble des crédits budgétés ont probablement déjà fait l'objet d'une affectation à un ensemble de projets concrets.

Ainsi, la Chambre de Commerce propose d'introduire progressivement un nouveau schéma de calcul à partir des exercices budgétaires ultérieurs. Dans l'hypothèse d'un RNB évoluant à la hausse à l'avenir, le montant correspondant à l'effort absolu (1% du RNB) ne baisserait pas dans le chef des pays cibles.

La Chambre de Commerce recommande, de la sorte, la mise en œuvre de l'approche concrète suivante :

- 1) Pour les exercices budgétaires 2012 et suivants, le maintien, en valeur absolue, de l'APD au niveau prévu pour 2011, soit 297,85 millions EUR ;

²³⁴Le mécanisme de développement propre fonctionne de la façon suivante : Les pays industrialisés payent pour des projets qui réduisent ou évitent des émissions dans des nations moins riches et sont récompensés de crédits pouvant être utilisés pour atteindre leurs propres objectifs d'émissions. Les pays receveurs bénéficient gratuitement de technologies avancées qui permettent à leurs usines ou leurs installations générant de l'électricité d'opérer de manière plus efficace. L'atmosphère y est d'autant plus épargnée car les futures émissions sont plus faibles que prévues.

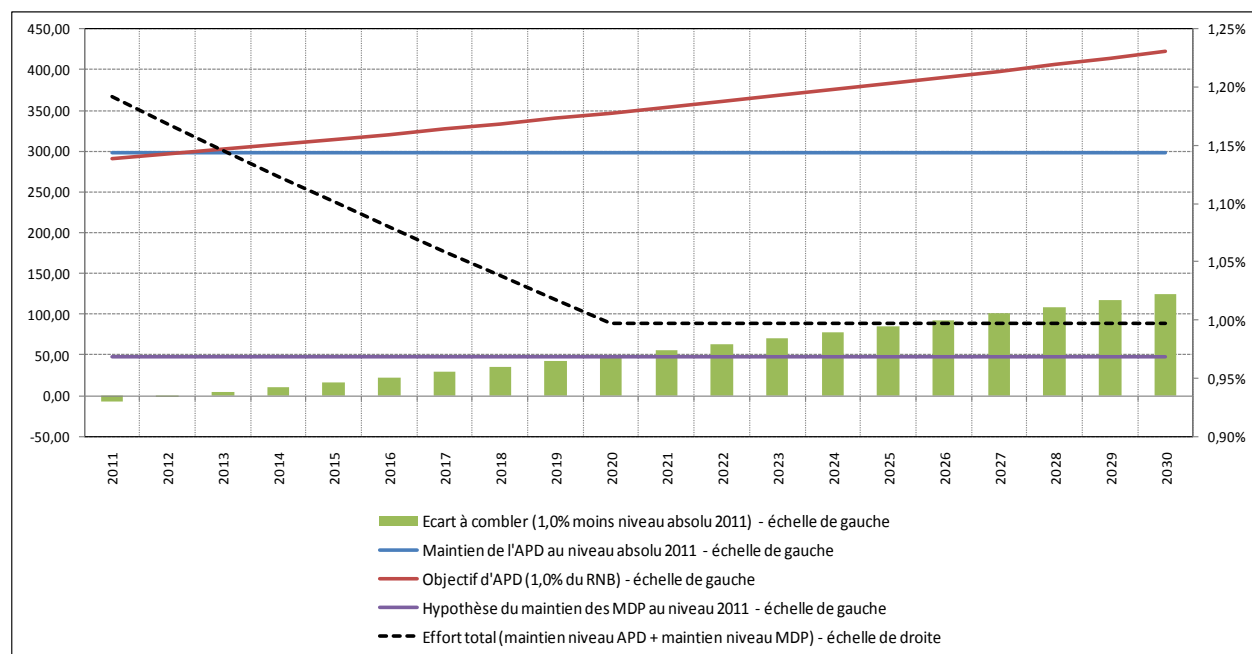
- 2) sous l'hypothèse d'un RNB croissant, le ratio APD / RNB baisserait mécaniquement et progressivement au fil des années jusqu'à atteindre le seuil de référence des Nations Unies en matière d'APD, soit 0,7% du RNB ;
- 3) l'écart par rapport à l'objectif gouvernemental de 1,0% serait à combler par les dépenses au titre du « *Mécanisme de développement propre* » et, en cas d'insuffisance de ces dernières, par un investissement supplémentaire en matière d'APD.

Dans un souci d'illustrer l'approche préconisée par la Chambre de Commerce, les remarques suivantes s'imposent quant à la lecture du graphique ci-dessous :

- la ligne continue dans la partie supérieure du graphique (ligne bleue) représente le maintien de l'effort absolu en matière d'APD au niveau prévu pour 2011, soit 297,85 millions EUR ;
- la ligne dont la pente est ascendante (ligne rouge) représente, quant à elle, l'effort correspondant à l'objectif gouvernemental, soit 1,0%. L'hypothèse sous-jacente à la pente ascendante est un RNB en croissance de l'ordre de 2,0% par an jusqu'en 2030. Sur base de l'hypothèse retenue quant à l'évolution du RNB, le niveau d'APD de 297,85 millions EUR correspondra à 0,70% du RNB en 2030 ;
- l'histogramme en bas du graphique correspond à l'écart entre les deux courbes susmentionnées. En d'autres termes, il s'agit de l'écart entre la contribution financière correspondant au maintien de l'effort absolu en 2011 (297,85 millions EUR) et de l'effort correspondant, sous l'hypothèse d'un RNB croissant à concurrence de 2,0% l'an, à l'objectif gouvernemental de 1,0% ;
- la ligne continue dans la partie inférieure du graphique (ligne mauve) correspond à l'effort quantitatif, relatif à l'exercice 2011, au titre du « *Mécanisme de développement propre* », soit 48,146 millions EUR ;
- à titre d'illustration, si le niveau absolu des mécanismes MDP atteint en 2011 serait maintenu sur l'ensemble de la période considérée, les dépenses en question pourraient, à elles seules, compenser l'écart entre l'effort correspondant au niveau absolu de 2011 (297,85 millions EUR), d'une part, et l'effort correspondant à l'objectif gouvernemental, d'autre part, jusqu'en 2020. A partir de 2021, cette somme s'avérerait insuffisante et, pour atteindre l'objectif gouvernemental, un effort marginal à titre d'APD serait nécessaire ;
- en d'autres termes, et toujours sur base des hypothèses susmentionnées, le niveau absolu, correspondant à la somme de l'effort à titre d'APD en 2011 (297,85 millions EUR) et de l'effort à titre de MPD en 2011 (48,146 millions EUR) pourrait être maintenu jusqu'en 2020, tout en dépassant la cible de 1,0%.
- Ce dernier propos est illustré par la ligne pointillée, qui représente l'effort total (APD + MPD) relativement au RNB (échelle de droite). Vu qu'en 2011, cet effort total (APD + MPD) se chiffrait à quelque 1,19%, la mise en œuvre de l'approche proposée ci-dessus se fera en douceur et le Luxembourg continuera à dépasser son propre objectif en matière d'effort total jusqu'en 2020.

Graphique 55 : Nouvelle approche en matière d'APD

En millions EUR (échelle de gauche) et en points de pourcentage relatifs au RNB (échelle de droite)



Source : Projet de loi budgétaire 2011 ; calculs de la Chambre de Commerce.

4.2. Les mesures incisives à l'étranger

La Chambre de Commerce a souligné, sur les pages qui précèdent, qu'au moyen d'un changement de paradigme au niveau de l'architecture budgétaire et de l'allocation plus efficace des crédits suivant une analyse coût-efficacité, le Gouvernement luxembourgeois peut réaliser des économies importantes, sans réduire la qualité des services publics prestés.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il importe avant tout, pour la coalition gouvernementale en place, d'agir d'urgence à plusieurs niveaux à travers des mesures structurelles. Les problèmes à résoudre en matière de renforcement de la compétitivité des entreprises, de l'assainissement budgétaire de l'Administration centrale et de la modification des systèmes de protection sociale vers un système soutenable d'un point de vue intergénérationnel, requièrent des mesures certes courageuses, mais autrement moins incisives que celles mises en œuvre dans plusieurs domaines politiques à l'étranger, du moins à ce stade-ci. Toute inertie et tout report en la matière va aggraver notre situation et exiger, à terme, des mesures d'une impopularité et d'une rigueur similaires qu'à l'étranger, avec toutes les conséquences sur la stabilité politique et sociale que des mesures plus drastiques peuvent comporter.

Le tableau qui suit énumère quelques mesures préparées ou adoptées en Allemagne, au Royaume-Uni, en France, en Belgique et en Grèce. A première vue, la situation socio-économique et financière est meilleure au Luxembourg que dans ces pays. Cependant, sur les pages précédentes, la Chambre de Commerce a montré à quel point notre pays présente des fragilités intrinsèques et des faiblesses structurelles qui hypothèquent l'assainissement.

Mesures mises en place par l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, la Belgique et la Grèce

	Pensions	Finances publiques	Sécurité sociale	Emploi	Autres
Allemagne : Économies d'environ 80 milliards EUR d'ici 2014	-augmentation de l'âge légal minimum des pensions de 65 à 67 ans ; -baisse de 100 EUR/mois du montant de la pension si l'âge de la pension n'est pas atteint ; -diminution du taux de remplacement ; -augmentation du taux de cotisation.	- <u>Schuldenbremse</u>²³⁵ : selon cette réglementation structurelle, le niveau de déficit structurel ne doit pas dépasser 0.35% du PIB à partir de 2016, un effort bien plus important que ne l'exige le Pacte de stabilité européen (3%) (exceptions : catastrophes naturelles et récessions importantes) ; -suppression de 40.000 postes de soldats ; -non-paiement du bonus de Noël aux fonctionnaires ; -suppression de 15.000 postes dans l'administration d'ici 2014 ; -adaptation du service public au développement démographique ; -réintroduction du « Fiskusrecht im Insolvenzverfahren » (ce qui devrait rapporter des économies de l'ordre de 500 mio EUR par an).	- diminution de l'allocation parentale pour les hauts salaires (versée aux parents qui restent à la maison pour s'occuper de leur enfant) ; -suppression des allocations familiales pour les revenus supérieurs à 500.000 EUR/an par ménage (ou 250.000 EUR/an pour un célibataire), ce qui permettrait d'économiser 3,8 mio EUR ; -diminution des allocations familiales pour les chômeurs de longue durée ou RMIstes de 300 EUR/mois ; -contrôle plus strict du droit aux allocations de chômage -Réduction des allocations de chômage.	-introduction de plusieurs programmes et instruments d'encouragement pour les jeunes et leur insertion dans des formations ou sur le marché du travail et une meilleure coordination entre ces deux éléments ;	-baisse consécutive des subventions (photovoltaïque : baisse de 15-25% du prix garanti aux producteurs d'énergie de ce secteur) ; -priorité donnée à l'éducation et à la recherche (objectif: 12 milliards EUR jusqu'en 2013).

²³⁵ « Clause de réduction de la dette » inscrit par le Parlement allemand début 2009, qui oblige l'Allemagne à équilibrer son budget d'ici à 2016.

	Pensions	Finances publiques	Sécurité sociale	Emploi	Autres
Royaume – Uni : Économies de 91,1 milliards EUR d'ici 2015	- relèvement de l'âge minimum légal de pension de 65 à 66 ans (se fera progressivement à partir de 2018).	- baisse d'environ 20% du budget des départements (sauf RDI et aides au développement) sur 4 ans ; - gel salarial pour les fonctionnaires pendant 2 ans ; - suppression de près de 500.000 emplois dans le secteur public.	- réduction des aides sociales de 20,2 milliards EUR ; - gel des allocations familiales pendant 3 ans pour financer le crédit d'impôt pour enfants ; - suppression des allocations familiales à partir d'un certain seuil de revenu ; - meilleur contrôle des dépenses de la sécurité sociale pour économiser 12.6 milliards EUR jusque 2014-2015.		- majoration du taux normal de TVA de 2,5 points (de 17.5% à 20%) ; - baisse de l'impôt sur les sociétés (de 28% à 24%) ; - projet d'une nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires des banques opérant au Royaume-Uni

	Pensions	Finances publiques	Sécurité sociale	Emploi	Autres
France : Économies de 100 milliards d'ici 2013	-augmentation de l'âge minimum légal de la pension de 60 à 62 ans ; -hausse des cotisations de retraite pour fonctionnaires ; -liquider, d'ici 2018, les actifs du Fonds de réserve pour les retraites en les affectant au remboursement des intérêts de la dette ; -non indexation des pensions de retraite de l'Etat.	-fin du plan de relance ; -diminution du nombre des collectivités locales ; -suppression de 100.000 postes de fonctionnaires entre 2011 et 2013 ; -gel des salaires des fonctionnaires pendant 3 ans ; -réduction de près de 10 milliards EUR des niches fiscales et sociales.	-économies sur l'assurance-maladie ; -non revalorisation des prestations légales de famille ; -Réduction d'exemptions d'assiette de sécurité sociale.	-mesures mises en place par le plan de relance : chômage partiel, contrats aidés, extension du dispositif de reclassement professionnel, dispositif «zéro charge» pour l'embauche d'un salarié par une TPE (très petite entreprise)...	-Education : suppression de 16.000 postes → baisse du budget de l'éducation d'ici 2013 et le financement du Plan Campus²³⁶ demeure virtuel ; -Logement : prélèvement sur la Caisse des dépôts et sur le mouvement HLM ; -Ecologie : moyens budgétaires en recul.

²³⁶ 58 chantiers lancés entre la fin 2010 et l'automne 2011.

	Pensions	Finances publiques	Sécurité sociale	Emploi	Autres
Belgique	-hausse des cotisations patronales sur la prépension²³⁷ ; -réformer du système de pensions ; -réforme du financement des pensions publiques locales.	-introduction d'un allègement des charges administratives au bénéfice des entreprises ; -modèle « twin peak » pour modifier l'architecture de la supervision²³⁸ ; -nouveau cadre juridique permettant au gouvernement d'intervenir en cas de crise financière grave menaçant la stabilité financière.	- maîtrise des dépenses de la sécurité sociale tout en améliorant l'accessibilité et la qualité des soins.	-réduction temporaire et collective de la durée de travail -redéfinition des critères d'une entreprise en difficultés ; -primes de crise de 1.666 EUR pour tout employé dont le contrat est résilié (mesure temporaire de crise) ; -crédit-temps de crise (réduction individuelle et temporaire des prestations de travail pour faire face à la crise) ; - Procédure de prolongation des plans d'entreprise instaurant le crédit-temps de crise et/ou le chômage économique des employés ; -chômage économique des employés (mesure temporaire de crise) ;	-hausse des crédits publics à la R&D -stimulation de la recherche privée grâce au subventionnement et à la politique fiscale ; -renforcement l'utilisation des TIC par les ménages et par les entreprises ; -soutien au pouvoir d'achat (éco-chèques, salaire minimum, titres repas...) ; -quasi-triplement de la contribution du secteur bancaire au système de garantie des dépôts, dont le produit alimente les caisses du Trésor depuis 2010.

²³⁷ Personne partant en prépension à 52 ans ou plus jeune : taux de cotisation patronale en % des indemnités complémentaires de 50%.
 Personne partant en prépensions à 53 et 54 ans : taux de cotisation patronale en % des indemnités complémentaires de 40%.
 Personne partant en prépension à 55,56 et 57ans : taux de cotisation patronale en % des indemnités complémentaires de 30%.
 Personne partant en prépension à 58 et 59 ans : taux de cotisation patronale en % des indemnités complémentaires de 20%.
 Personne partant en prépension à 60 ans et plus : taux de cotisation patronale en % des indemnités complémentaires de 10%.

²³⁸ Dès 2011, la Banque Nationale de Belgique sera responsable du contrôle prudentiel de l'ensemble des institutions financières. Par ailleurs, le contrôle macro-prudentiel y sera davantage développé, en ligne avec les nouvelles responsabilités de la BCE en la matière. La CBFA, quant à elle, se verra dotée de nouveaux pouvoirs en matière de protection des consommateurs et de formation financière.

	Pensions	Finances publiques	Sécurité sociale	Emploi	Autres
<u>Grèce :</u> Veut économiser 30 milliards EUR en 3 ans	- réduction des pensions de l'ordre de 10% : suppression de 2 mensualités sur 14 pour les retraités du public et du privé. Les retraites ne dépasseront pas 2500€ par mois -augmentation de l'âge minimum légal de 60 à 65 ans et rallongement des annuités de 37 à 40 ans	- baisse des dépenses de fonctionnement et des salaires des fonctionnaires (-10%), gel des embauches, réduction des CDD (mesures permanentes) -augmentation de la transparence - une nouvelle architecture institutionnelle - e-gouvernement - politique pour la privatisation des actifs et la restructuration - suppression de 2 mensualités sur 14 pour les fonctionnaires	-baisse des dépenses hospitalières ; -baisse des salaires minimum de 740 à 500 EUR.	-restructuration vers une « économie verte » ; -politiques actives sur le marché de l'emploi	-fin des mesures de relance ; -support pour la recherche, la technologie et l'innovation -concentration sur l'environnement -hausse des impôts -hausse de l'imposition pour les revenus élevés -hausse de l'imposition sur la fortune foncière de l'Eglise grecque -augmentation des taxes pour les entreprises offshores -suppression des exemptions fiscales pour plusieurs catégories de contribuables -diminution des équipements militaires

* * * * *

Pour toute information ou toute question relative à cet avis, veuillez vous adresser au Département Economique de la Chambre de Commerce :
eco@cc.lu