



Enquête Eurochambres 2014 & Perspectives en matière de finances publiques

Des entreprises sous pression engendrant une fragilité accrue des perspectives budgétaires et financières de l'Etat

Les effets de la crise économique et financière continuent à peser sur les entreprises européennes en général, et luxembourgeoises, en particulier. Pour beaucoup d'entre elles, les coûts de production progressent rapidement, et plus vigoureusement que les gains de productivité le permettent, avec des effets négatifs sur leurs marges ainsi que sur leur confiance, ce qui affecte logiquement leur propension à investir et à recruter.

Ces tendances sont confirmées par l'enquête Eurochambres 2014 (EES2014)¹, cette dernière mettant en évidence des résultats contrastés en ce qui concerne l'évolution économique entre 2012 et 2013, avec une majorité d'indicateurs à nouveau en légère baisse. Les perceptions des firmes quant au « climat des affaires » en 2013 sont particulièrement alarmantes: au plus bas en 2012, l'indicateur s'accroît mais reste néanmoins fortement négatif.

S'agissant des prévisions pour 2014, elles s'avèrent plus encourageantes: la

part de réponses positives augmente et les anticipations positives grimpent. Toutefois, les entreprises misant sur une stabilité – soit une stagnation à un niveau relativement bas – restent nombreuses.

Les entreprises demeurent donc prudentes et réservées en ce qui concerne l'avenir. Or, une confiance mitigée des principales créatrices de valeur ajoutée sur le territoire aura un impact sur la croissance future et, *in fine*, sur la santé des finances publiques.

Les prévisions économiques de l'automne 2013 de la Commission euro-

péenne, parues le 5 novembre, restent plutôt maussades. La croissance du PIB atteindrait 1,9 % en 2013, 1,8 % en 2014 et diminuerait à 1,1 % en 2015. Nous sommes donc bien loin des niveaux d'avant-crise. Le chômage risque d'atteindre des nouveaux records, avec un taux de 6,5 % en 2015 (optique UE harmonisée)². Entre 2013 et 2015, le poids du déficit de l'administration publique devrait passer de -0,9 % du PIB à -2,7 % du PIB à politique inchangée et la dette de 24,5 % en 2013 à 28,7 % en 2015. Les projec-

¹ Cette 21^e enquête Eurochambres, l'EES2014, apprécie l'évolution des principaux indicateurs de la vie économique en 2013 et met en évidence les prévisions des entreprises pour l'année 2014. L'enquête appréhende, en outre, les différences entre le secteur manufacturier et le secteur des services, et livre, par ailleurs, une analyse sur base de la taille des entreprises. La méthodologie complète est explicitée dans l'encart y consacré à la fin du dossier.

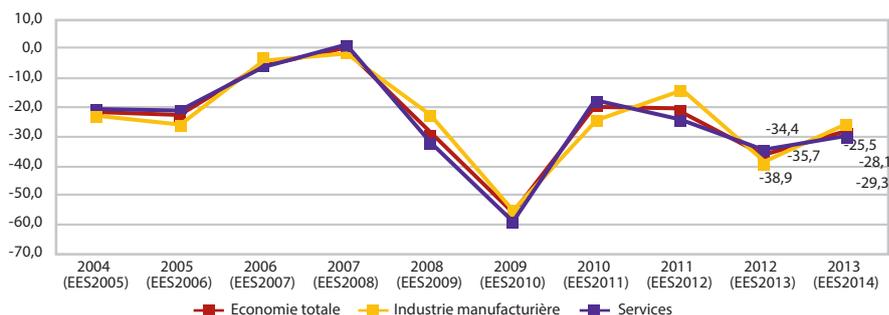
² 6,9 % en 2015 dans l'optique luxembourgeoise (Source: Note au formateur du 7 novembre 2013).

tions macroéconomiques présentées au Formateur du nouveau Gouvernement, le 7 novembre, par le Comité de Prévision, apparaissent, quant à elles, plus optimistes: la croissance réelle s'élèverait à 2,7 % en 2014, à 1,8 % en 2015 et même à 3,6 % en 2016. Quant au déficit public, il serait, en part du PIB, de -0,2 % en 2013, de -0,4 % en 2014, de -2,1 % en 2015 et de -1,9 % en 2016.

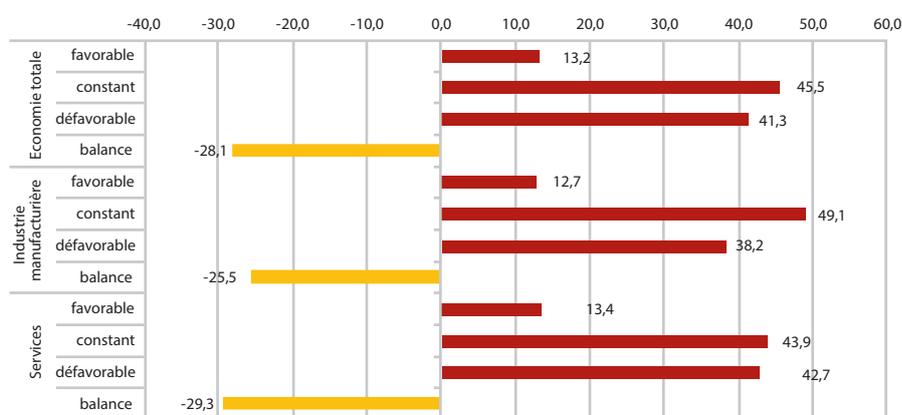
A défaut de réformes rapides visant à redresser la situation, le «triple A» du Luxembourg est clairement menacé. Dans un tel scénario, vu l'évolution galopante de la dette publique, la charge d'intérêt gonflerait et fragiliserait encore davantage la marge de manœuvre budgétaire. Il est donc temps de rompre ce cercle vicieux.

Dans la suite de ce dossier, l'évolution, entre 2012 et 2013, des différents indicateurs de l'enquête Eurochambres sera dans un premier temps analysée. La Chambre de Commerce reviendra ensuite sur les perspectives économiques pour 2014. Enfin, la troisième partie sera consacrée aux actions à mettre en œuvre pour un retour à des finances publiques pérennes³. En effet, une économie et en particulier des entreprises sous pression entraînent inévitablement une fragilité accrue des perspectives budgétaires et financières de l'Etat. Par conséquent, il faut un plan de sortie de crise, économique (abordé dans le dossier du précédent *Merkur*) et budgétaire (chapitre 3 du présent dossier). Dans ce contexte, tout en renvoyant à ses derniers avis budgétaires et à ses récentes publications pertinentes «Actualité & tendances» pour davantage de détails, la Chambre de Commerce présentera brièvement ci-après deux piliers à la hauteur des enjeux actuels en termes des finances publiques: d'une part, la transposition du cadre budgétaire européen de coordination et de gouvernance des finances publiques dans la législation nationale, pour asseoir les finances publiques sur un fondement plus solide, et d'autre part, un ensemble de mesures d'urgence afin d'accélérer le rythme de l'assainissement et de moderniser l'architecture budgétaire.

Graphique 1: Climat des affaires/Soldes nets⁴ de l'économie totale



Graphique 2: Climat des affaires «Comparé à 2012, l'influence de l'environnement économique sur votre entreprise en 2013 a été ...»



1. Enquête Eurochambres: évolutions contrastées entre 2012 et 2013

1.1. Climat des affaires: une amélioration de faible ampleur (graphiques 1 et 2)

Après une dégradation profonde des résultats, tant dans le secteur des services que dans l'industrie manufacturière, au cours de l'enquête précédente, le climat des affaires en 2013 s'améliore au Luxembourg mais reste néanmoins fortement négatif.

Près de la moitié des entreprises interrogées, tant dans l'industrie manufacturière que dans les services, estiment que le climat des affaires est resté identique entre 2012 et 2013. Or, cette stabilité ne peut être considérée comme un élément encourageant étant donné que l'environnement économique en 2012 était perçu comme morose.

1.2. Chiffre d'affaires total, national et à l'exportation: un secteur manufacturier en réforme (graphiques 3 et 4)

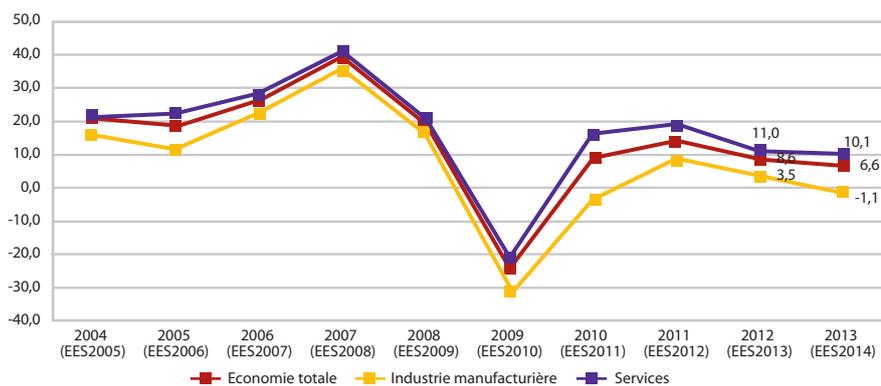
• Chiffre d'affaires total

Après une reprise en 2010 qui a connu un arrêt net en 2012, la dégradation se poursuit en 2013 en ce qui concerne l'évolution du **chiffre d'affaires total (CA)**. Par conséquent, les niveaux d'avant-crise se éloignent à nouveau. De plus, les coûts des facteurs de production ayant progressé rapidement, un chiffre d'affaires peut augmenter, en termes nominaux, même si, en termes réels, l'entreprise concernée est obligée de revoir son niveau de production à la baisse. Le chiffre d'affaires est un indicateur monétaire, qui comprend notamment l'inflation, et, de ce fait, recèle sans doute d'une importance moindre qu'un indicateur qualitatif comme le climat des affaires.

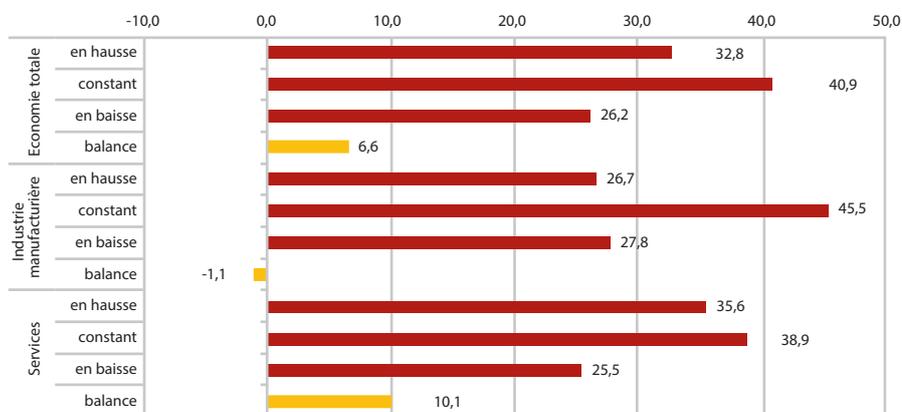
³ Suite aux élections législatives anticipées du 20 octobre 2013, le gouvernement sortant n'a pas déposé, en automne, un projet de budget pour l'année 2014. Ainsi, il reviendra au gouvernement issu des élections de déposer un projet de budget en début d'année 2014. Pour ces raisons, la Chambre de Commerce n'a pas pu, comme à l'accoutumé, consacrer le dossier *Merkur* du mois de novembre aux finances publiques. Etant donné, toutefois, la situation fragile au niveau des comptes publics, le présent dossier comprend une série de recommandations structurelles afin de réorienter les finances publiques sur le sentier de la durabilité. La Chambre de Commerce reviendra ultérieurement sur le projet de budget 2014.

⁴ Pour le climat des affaires, les soldes correspondent à la différence entre le pourcentage d'entreprises ayant choisi la réponse «climat des affaires plus favorable en 2013 par rapport à 2012» et le pourcentage d'entreprises ayant répondu «climat des affaires moins favorable en 2013 par rapport à 2012».

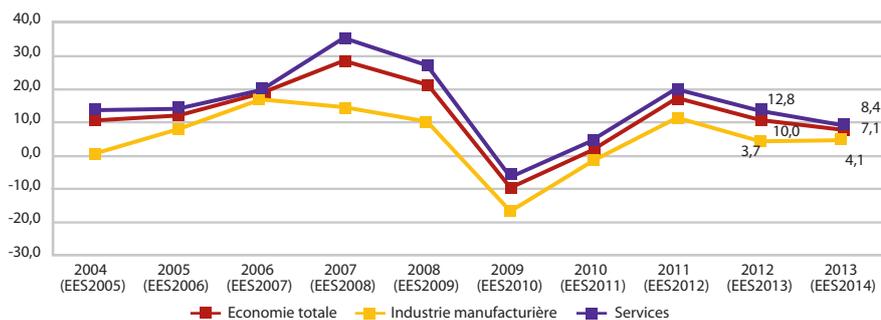
Graphique 3: Chiffre d'affaires/Soldes nets⁵ de l'économie totale



Graphique 4: Chiffre d'affaires total «Comparé à 2012, votre chiffre d'affaires en 2013 est ...»



Graphique 5: Emploi/Soldes nets⁶ de l'économie totale



Alors que la majorité des entreprises de l'industrie ayant participé à l'EES2014 estime que la situation en termes de chiffre d'affaires est restée constante entre 2012 et 2013, elles sont plus de 25 %, soit une entreprise sur quatre à indiquer une baisse de leur chiffre d'affaires entre ces deux années et près de 27 % à avoir connu

une hausse de celui-ci. L'évolution dans le secteur des services est relativement semblable, près de 40 % des entreprises estimant que leur chiffre d'affaires est constant, 36 % indiquant qu'il est en hausse et 25,5 %, connaissant une baisse de ce dernier. Les résultats demeurent donc somme toute très mitigés.

• Chiffre d'affaires national et à l'exportation

Les entreprises peuvent être distinguées selon qu'elles réalisent leurs activités uniquement sur le sol luxembourgeois ou qu'elles exportent une partie, voire la (quasi) totalité, de leur production. Les résultats globaux décrits précédemment peuvent donc être décomposés.

En matière de **chiffre d'affaires national** pour 2013, l'évolution diverge au sein des deux secteurs: alors que le solde du **secteur manufacturier** baisse et devient négatif, celui des **services** s'accroît faiblement, avec pour conséquence une réduction modérée du solde de l'économie totale. Toutefois, une tendance commune se dégage: une large part des entreprises des deux secteurs de l'économie indique que leur chiffre d'affaires national est resté constant entre 2012 et 2013.

En termes de **chiffre d'affaires à l'exportation** pour 2013, les résultats dans les différents secteurs de l'économie sont homogènes et chutent, le solde du **secteur manufacturier** devenant en outre négatif. Eu égard au degré d'ouverture de l'économie luxembourgeoise et étant donné l'orientation quasi exclusivement transfrontalière de pans entiers de l'appareil de production, ces évolutions négatives en matière de chiffre d'affaires à l'exportation sont inquiétantes.

1.3. Emploi: des effectifs stables mais des créations insuffisantes pour soutenir le modèle luxembourgeois (graphiques 5 et 6)

Après une chute entre 2008 et 2009 jamais connue auparavant depuis l'instauration de l'enquête Eurochambres, l'indicateur relatif à l'évolution des effectifs avait retrouvé le chemin de la croissance, mais cette tendance positive a connu un arrêt brusque en 2012. En 2013, alors que le solde du secteur industriel augmente à nouveau très faiblement, celui des services poursuit sa dégradation, induisant l'économie totale à la baisse.

Près de 50 % des entreprises ayant répondu à l'enquête EES2014 indiquent que leur effectif est resté stable entre 2012 et 2013, tendance qui se maintient par rapport à l'enquête précédente. Il est à noter à cet égard que, par rapport aux

⁵ Pour le chiffre d'affaires total, les soldes correspondent à la différence entre le pourcentage d'entreprises ayant choisi la réponse «chiffre d'affaires en hausse en 2013 par rapport à 2012» et le pourcentage d'entreprises ayant répondu «chiffre d'affaires en baisse en 2013 par rapport à 2012».

⁶ Pour l'emploi, les soldes correspondent à la différence entre le pourcentage d'entreprises ayant choisi la réponse «emploi en hausse en 2013 par rapport à 2012» et le pourcentage d'entreprises ayant répondu «emploi en baisse en 2013 par rapport à 2012».

taux de croissance historiques de l'emploi au Grand-Duché du Luxembourg, même une relative stagnation de l'emploi, traduite par le taux de réponse important eu égard au maintien d'effectifs stables, a comme conséquence de faire apparaître des déséquilibres manifestes au niveau de financement du modèle social.

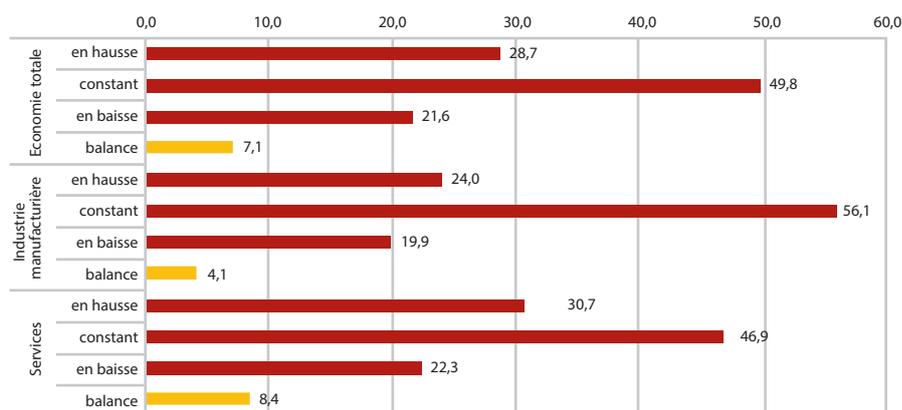
En termes d'emplois aussi, des différences sectorielles persistent. Bien que dans le secteur manufacturier le solde, correspondant à la différence entre le pourcentage d'entreprises ayant choisi la réponse «hausse de l'emploi entre 2012 et 2013» et le pourcentage d'entreprises ayant répondu «baisse de l'emploi entre 2012 et 2013», soit positif, il reste inférieur à celui des services. Ces résultats sont toutefois à nuancer puisque 56 % des entreprises des branches industrielles et 47 % des entreprises de services déclarent que leur effectif est resté stable entre 2012 et 2013. Cette évolution confirme que la dégradation continue de la compétitivité-coûts et -prix de l'économie luxembourgeoise, en général, et dans le secteur industriel en particulier, amène les chefs d'entreprises à freiner les embauches sous toile de fond d'un niveau d'activité futur pour le moins incertain.

1.4. Investissements: une stabilité aux conséquences néfastes (graphique 8)

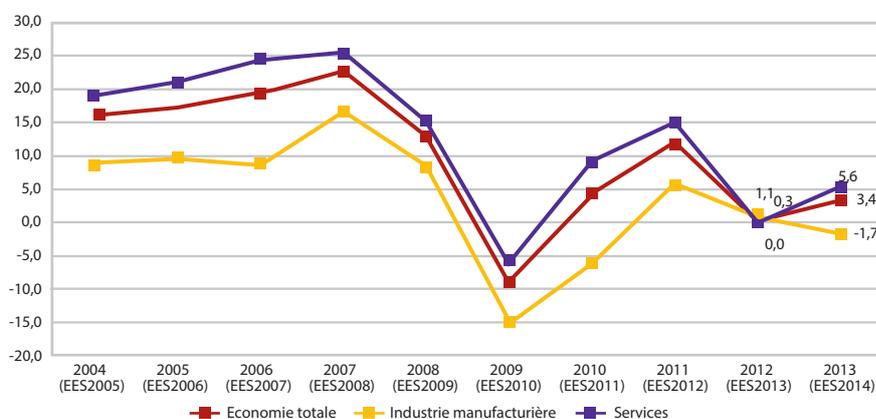
Alors que les investissements des entreprises avaient retrouvé un certain dynamisme depuis 2010, cette tendance s'est essouffée en 2012, sous toile de fond d'une crise de confiance des entrepreneurs et des investisseurs. Dans cette enquête EES2014, les évolutions sont hétérogènes entre les deux secteurs de l'économie puisque l'industrie manufacturière connaît une tendance baissière et son solde devient négatif tandis qu'au sein des services, le solde s'accroît. Une certaine stabilité est toutefois encore de mise au sein de l'économie totale puisque plus de 50 % des entreprises affirment que leur niveau d'investissements a été constant en 2013.

Les deux secteurs de l'économie totale se caractérisent pour une tendance similaire: la majorité des entreprises interrogées estiment que leurs investissements sont restés stables entre 2012 et

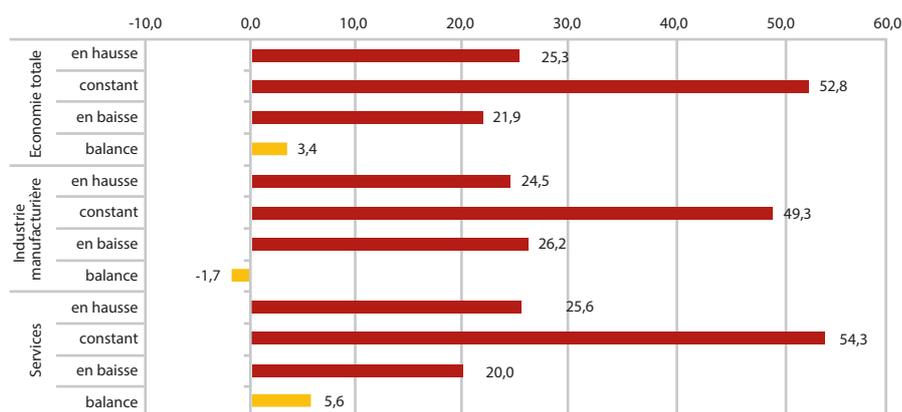
Graphique 6: Emploi «Comparé à 2012, l'évolution de l'effectif dans votre entreprise en 2013 est ...»



Graphique 7: Investissements/Soldes nets⁷ de l'économie totale



Graphique 8: Investissements «Comparé à 2012, le niveau de vos investissements en 2013 est ...»



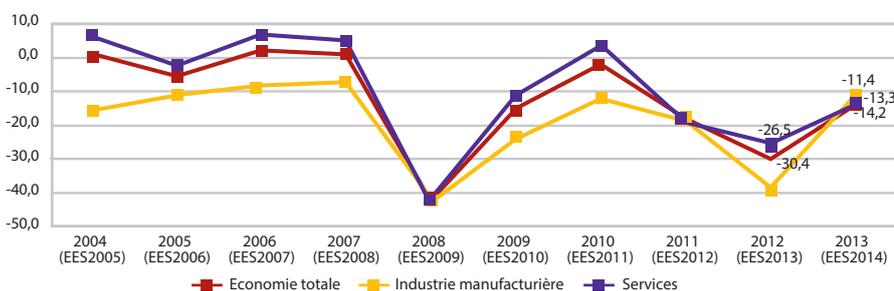
2013. Seulement 24,5 % des entreprises industrielles ont vu leurs investissements progresser entre 2012 et 2013, de même que 25,6 % des entreprises de services. Or, le plus souvent, ce sont les investis-

sements privés d'une période donnée qui ont un effet d'entraînement sur le niveau d'activité de la période suivante et qui conditionnent le niveau d'emploi de l'avenir. L'économie luxembourgeoise a

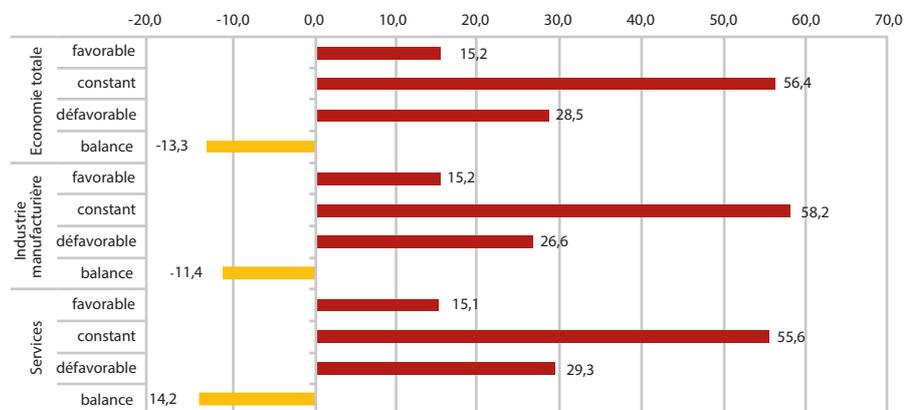
⁷ Pour les investissements, les soldes correspondent à la différence entre le pourcentage d'entreprises ayant choisi la réponse «investissements en hausse en 2013 par rapport à 2012» et le pourcentage d'entreprises ayant répondu «investissements en baisse en 2013 par rapport à 2012».



Graphique 9: Climat des affaires/Soldes nets⁹ de l'économie totale



Graphique 10: Climat des affaires «En 2014, l'influence de l'environnement économique sur votre entreprise sera ...»



donc besoin d'une politique d'investissements dynamique afin que puisse perdurer le modèle socio-économique actuel.

2. Enquête Eurochambres: des perspectives plus encourageantes pour 2014

2.1. Climat des affaires: des prévisions optimistes mais éloignées des niveaux d'avant-crise (graphiques 9, 10 et 11)

Le climat des affaires, indicateur phare de l'enquête Eurochambres pour appréhender l'état d'esprit des entrepreneurs s'agissant de l'année à venir, en l'occurrence 2014, s'améliore mais les soldes restent négatifs. Alors que les perspectives pour 2013 étaient moroses, une certaine embellie est donc prévue pour 2014. Or, aux yeux de la Chambre de Commerce, malgré le retour à une tendance haussière, les autorités publiques ne peuvent ignorer le besoin pressant d'actions concrètes et cohérentes visant à donner une bouffée d'oxygène aux entreprises⁸.

Au sein de l'économie totale, la majorité des entreprises interrogées déclarent que l'influence de l'environnement économique sera identique (56,4 %), voire pire, défavorable (28,5 %), pour leurs activités en 2014. Seule une entreprise sur sept (15,2 %) estime que le climat affaires sera favorable l'an prochain.

Au niveau sectoriel, les résultats en termes de perspectives indiquent la même tendance pour l'année 2014, tant au sein du secteur manufacturier que dans les services, les firmes étant plus nombreuses à estimer que l'environnement économique aura une influence «défavorable» en 2014 sur leurs activités que celles qui prévoient une amélioration du climat des affaires. Un pourcentage, en hausse par rapport à l'année passée mais encore très faible, d'entreprises prévoit une éclaircie en 2014: 15,2 % (contre 3,0 % au cours de l'enquête précédente) dans l'industrie et 15,1 % (contre 11,7 % au cours de l'enquête précédente) dans les services.

Au vu de la corrélation indéniable, surtout depuis 2008 c'est-à-dire le début de la crise, entre les balances de l'économie totale relatives au climat des affaires

⁸ Voir à cet égard l'Actualité & tendances n°15 «Entreprise Luxembourg 3.0 – Un plan AAA pour le Luxembourg: Ambition, Anticipation, Assainissement» (novembre 2013) et le dossier du Merkur 09/2013.

⁹ Les soldes correspondent à la différence entre le pourcentage d'entreprises ayant choisi la réponse «climat des affaires plus favorable en 2014 par rapport à 2013» et le pourcentage d'entreprises ayant répondu «climat des affaires moins favorable en 2014 par rapport à 2013».

et la croissance du PIB réel, les perceptions des chefs d'entreprises se révèlent relativement proches de la réalité par le passé. Or, l'appréciation des répondants à l'enquête EES2014 est optimiste.

2.2. Chiffre d'affaires total, national et à l'exportation: des anticipations qui retrouvent une tendance positive (graphiques 12 et 13)

• Chiffre d'affaires total

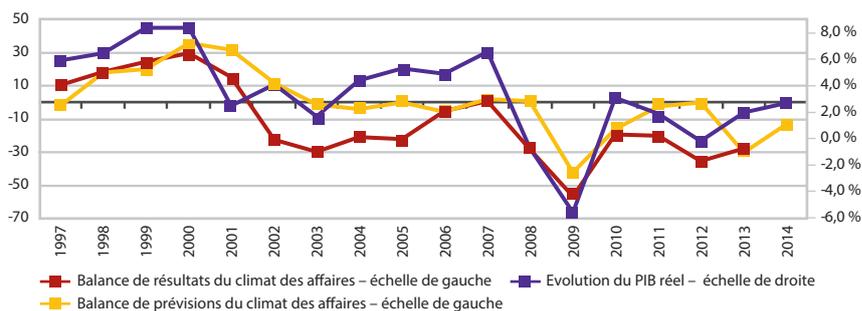
La balance (à savoir la différence entre les réponses «en hausse» et les réponses «en baisse») en termes de chiffre d'affaires global pour 2014 est positive pour l'ensemble de l'économie. Les anticipations nettes¹¹ en termes de chiffre d'affaires total sont davantage optimistes dans le secteur des services mais les perspectives dans le secteur manufacturier sont fortement en hausse par rapport à l'enquête précédente ce qui permet au solde de retrouver une valeur positive, démontrant ainsi que davantage d'entreprises s'attendent à une hausse de leur chiffre d'affaires total qu'à une baisse de ce dernier. Ces résultats doivent toutefois être nuancés puisque plus de la moitié des entreprises des deux secteurs indiquent une stabilisation de leur chiffre d'affaires en 2014 (53,0 % pour les services et 57,3 % dans les branches industrielles).

L'évolution parallèle des balances relatives au chiffre d'affaires total et de la production des entreprises à prix courants (y compris la consommation intermédiaire), représentée dans le graphique 12, illustre à nouveau le caractère pertinent de l'enquête, et des perceptions des entreprises interrogées. Les anticipations pour 2014 s'avèrent plus optimistes que les prévisions relatives à la production à prix courants (y compris la consommation intermédiaire). Comme mentionné ci-avant, le chiffre d'affaires est toutefois un indicateur ambigu.

• Chiffre d'affaires national et à l'exportation

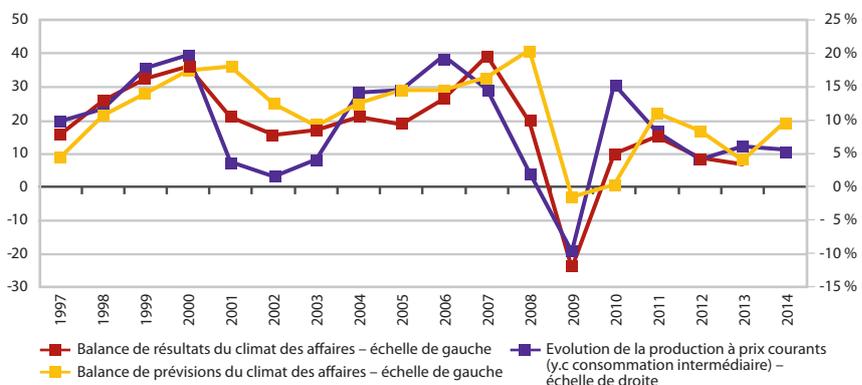
Le commerce international, et par conséquent, les débouchés à l'exportation, retrouvent une certaine vigueur, ce qui se marque dans les anticipations en termes de chiffre d'affaires pour 2014, et ce dans les deux secteurs sous

Graphique 11: Evolution des soldes¹⁰ relatifs au climat des affaires et de la croissance du PIB



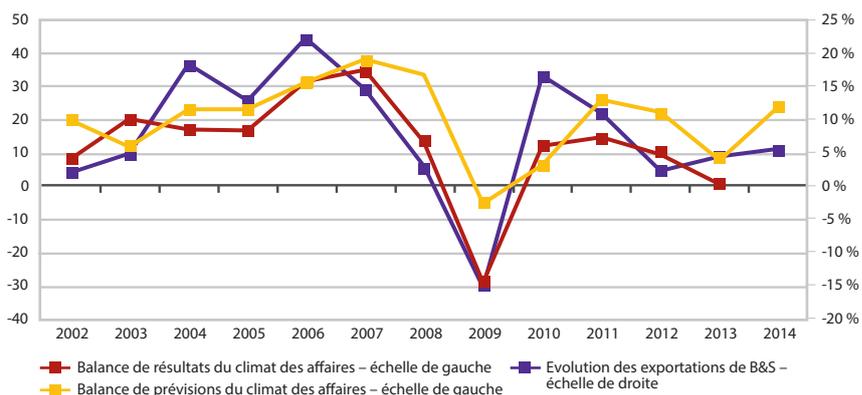
Source : STATEC, Comptes nationaux; Comité de prévisions, Note au Formateur du 7 novembre 2013; Enquêtes Eurochambres; calculs Chambre de Commerce.

Graphique 12: Evolution des soldes¹² relatifs au chiffre d'affaires total et de la production à prix courants (y compris la consommation intermédiaire)



Source : STATEC, Comptes nationaux; STATEC, Note de conjoncture 02/2013; Enquêtes Eurochambres; calculs Chambre de Commerce.

Graphique 13: Evolution des soldes¹³ relatifs au chiffre d'affaires à l'exportation et des exportations de biens et services



Source : STATEC, Comptes nationaux; Comité de prévisions, Note au Formateur du 7 novembre 2013; Prévisions d'automne de la Commission européenne; Enquêtes Eurochambres; calculs Chambre de Commerce.

analyse. En outre, les perspectives en termes de chiffre d'affaires à l'exportation s'avèrent plus élevées que celles relatives au chiffre d'affaires national.

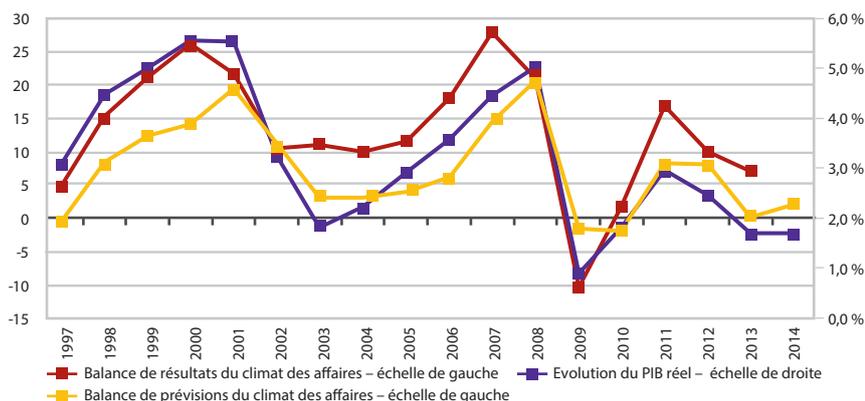
¹⁰ Différences entre les réponses «favorable» et les réponses «défavorables».

¹¹ Les résultats nets correspondent à la différence entre le pourcentage d'entreprises ayant choisi la réponse «en hausse» et le pourcentage d'entreprises ayant répondu «en baisse».

¹² Différences entre les réponses «en hausse» et les réponses «en baisse».

¹³ Ibidem.

Graphique 14: Evolution des soldes¹⁴ relatifs à l'emploi et du taux de création d'emplois



Source : STATEC, Comptes nationaux; Comité de prévisions, Note au Formateur du 7 novembre 2013; Enquêtes Eurochambres; calculs Chambre de Commerce.

Les anticipations des chefs d'entreprises exportatrices concernant l'année 2013 se sont avérées beaucoup moins optimistes que les résultats observés, ce qui est encourageant au vu des prévisions pour 2014.

2.3. Emploi: un climat d'incertitude qui plombe les perspectives (graphique 14)

Près de 70 % des firmes interrogées dans le cadre de l'enquête EES2014 prévoient que leur effectif restera stable en

2014, tandis qu'à peine 17,5 % d'entre elles entrevoient une hausse de ce dernier. Les prévisions diffèrent toutefois entre les chefs d'entreprises du secteur des services et ceux du secteur industriel. Tout comme pour les prévisions en termes de chiffre d'affaires, les entrepreneurs de l'industrie manufacturière s'avèrent plus pessimistes que leurs homologues du secteur des services, le solde entre les réponses «hausse de l'effectif» et «baisse de l'effectif» étant négatif, mais en légère hausse par rap-

port à la précédente enquête. Ces résultats se doivent d'être quelque peu relativisés en raison, tout d'abord, de la part importante d'entreprises manufacturières qui estiment que l'emploi restera stable en 2014 (69,4 %), ce qui s'avère être le cas également pour les services (66,0 %). Dans le contexte d'incertitude qui prévaut actuellement, les entreprises semblent avoir des difficultés à cerner les évolutions futures en termes d'emploi. Ensuite, en ce qui concerne les entreprises qui estiment que leur effectif va se réduire en 2014, les pourcentages sont relativement proches pour les deux secteurs, à savoir 17,9 % (près de 1 sur 5) dans le secteur manufacturier et 14,3 % (plus de 1 sur 8) dans les services.

Au vu du graphique 14, les anticipations des entreprises depuis 2010 apparaissent en accord avec la réalité économique. Si cela s'avère encore être le cas pour 2014, le taux de création d'emplois ne devrait connaître qu'une légère croissance, ce qui aura, sans nul doute, des répercussions néfastes sur le modèle socio-économique luxembourgeois et sur l'évolution du chômage.

2.4. Investissements: une méfiance des chefs d'entreprise qui se traduit en une grande stabilité en termes de prévisions (graphique 15)

L'an dernier, il ressortait de l'EES2013 que seulement 17,3 % des entreprises avaient l'intention d'accroître leurs investissements en 2013. Un an après, elles sont, en proportion, à peine plus à penser le faire en 2014 (18,7 %). En combinant ce taux de réponse «hausse des investissements prévue» (c'est-à-dire 18,7 %) avec le taux de réponse «baisse des investissements prévue» (à savoir 18,0 %), il apparaît un solde légèrement positif (0,7) pour l'économie, signe inquiétant pour l'avenir à moyen terme. Dans le secteur manufacturier, ce pessimisme est plus profond. Il faut toutefois noter que plus de 67 % des entreprises prévoient que leurs investissements resteront stables en 2014. Bien que ce pourcentage soit également important dans les services (61,7 %), les prévisions favorables (20,6 %) surpassent faiblement les défavorables (17,7 %). Notons qu'une stabi-



¹⁴ Ibidem.

lité des investissements rime plus avec un simple remplacement des anciens outils de production par des outils plus récents, mais guère avec un accroissement marginal de la capacité productive de l'économie. Rappelons, de surcroît, que la formation brute de capital fixe privée avait chuté pendant la crise et que, dès lors, une certaine stabilisation, et même une légère reprise, témoigne davantage d'un effet de rattrapage que d'une augmentation quantitative nette du stock de capital de l'économie luxembourgeoise.

En raison de la crise économique et financière mondiale qui fait ressentir ses effets particulièrement en Europe, la croissance potentielle luxembourgeoise a été durablement touchée et tout investissement 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. Or, il subsiste de fortes incertitudes et une grande méfiance quant à l'évolution de l'environnement économique en 2014, ce qui freine fortement le dynamisme d'investissements, en particulier celui des entreprises industrielles. Les prévisions des chefs d'entreprises semblent relativement conformes à celles de la Commission européenne en termes d'orientation des évolutions. Particulièrement inquiétantes, les prévisions en termes d'investissements sont au plus bas.

3. Finances publiques: pour une réaction forte bâtie sur deux fondements robustes

Au vu de ce qui précède, l'urgence de la mise en œuvre d'actions est indéniable pour assurer la pérennité du modèle luxembourgeois, en général, et des finances publiques, en particulier.

En renvoyant à ses derniers avis budgétaires et à ses récentes publications pertinentes pour davantage de détails¹⁶, la Chambre de Commerce propose deux

pilliers permettant de renouer avec les finances publiques pérennes: il s'agit, tout d'abord, de profiter de la transposition imminente du cadre budgétaire européen dans la législation nationale, posée à travers le projet de loi n°6597 relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, pour asseoir nos finances publiques sur un fondement plus solide. Il s'agit, par ailleurs, de prendre un ensemble de mesures d'urgence afin d'accélérer le rythme de l'assainissement et afin de moderniser l'architecture budgétaire. Et pour cause, «le rétablissement (...) des finances publiques (...) implique un besoin de consolidation de l'ordre de 1 milliard EUR en 2015 et 1,4 milliard EUR en 2016 (dans un scénario à politique inchangée)¹⁷».

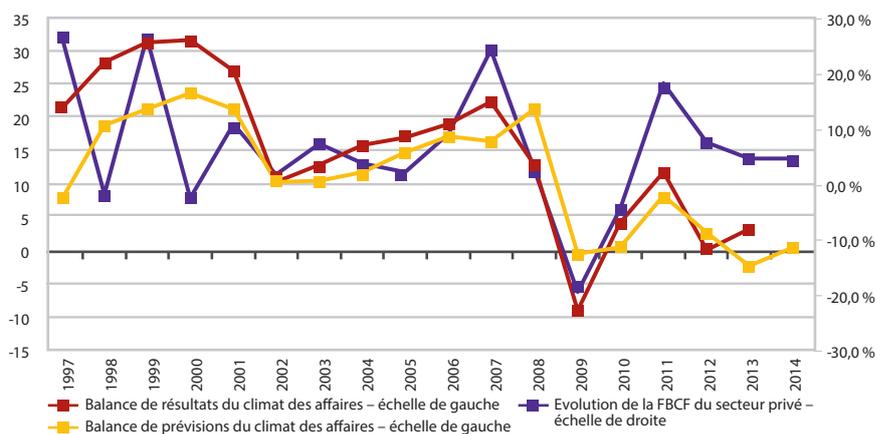
3.1. Projet de loi n°6597 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques: entre percée et emballage trompeur

Dans l'avis qu'elle vient de rendre au sujet du projet de loi n°6597¹⁸, la Chambre de Commerce salue le «pas dans la bonne direction» qui sera réalisé à travers ledit projet, et qui a pour objet de renforcer le cadre légal luxem-

bourgeois dans le domaine des finances publiques, notamment par la mise en œuvre de certaines obligations découlant du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Or, aux yeux de la Chambre de Commerce, ce projet de loi n'est qu'au début d'une refonte intégrée de l'architecture budgétaire de l'État.

En effet, la Chambre de Commerce se félicite de la confirmation ou de l'implémentation, au niveau national, de plusieurs instruments importants en matière de discipline budgétaire issus du cadre européen afférent; des concepts tels que la règle d'or¹⁹, l'atteinte d'un «objectif budgétaire à moyen terme» (OMT, c'est-à-dire d'une cible budgétaire non-déficitaire) et l'instauration d'un cadre budgétaire à moyen terme («lois de programmation financière pluriannuelle») sont à saluer et devraient contribuer à réorienter les finances publiques sur le chemin de l'équilibre et de la soutenabilité. En ce sens, le nouveau cadre doit permettre de fournir des glissières de sécurité permanentes à la politique budgétaire nationale.

Graphique 15: Evolution des soldes¹⁵ relatifs aux investissements et de la formation brute de capital fixe (FBCF) du secteur privé



Source : AMECO (Commission européenne); Enquêtes Eurochambres; calculs Chambre de Commerce.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Voir notamment les trois bulletins économiques de la série «Actualité & tendances» suivants:

- «Maîtrise des dépenses publiques: quelles options pour le Luxembourg?» (septembre 2008, n°5)
- «Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficacité» (octobre 2013, n°14)
- «Entreprise Luxembourg 3.0 – Un plan AAA pour le Luxembourg: Ambition, Anticipation, Assainissement» (novembre 2013, n°15).

Ces publications sont disponibles sur le site www.cc.lu, sous «Publications» et peuvent par ailleurs être commandées auprès de l'équipe des Affaires Economiques de la Chambre de Commerce: eco@cc.lu.

¹⁷ Note au formateur du 7 novembre 2013, page 3.

¹⁸ L'avis est disponible sur le site Internet www.cc.lu, sous «Avis & Législation».

¹⁹ La règle d'or dispose que la situation budgétaire des administrations publiques d'un pays doit être en équilibre ou en excédent. La règle est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, avec une limite inférieure de déficit structurel de -0,5 % du PIB.

Sur papier, le projet de loi n°6597 devrait obliger les autorités publiques à présenter des projets budgétaires équilibrés dans le chef des administrations publiques consolidées (dispositif de la «règle d'or»). Actuellement, cette notion d'«équilibre», en tenant compte de la dette cachée de la sécurité sociale, est fixée à +0,5 % du PIB en termes dits «structurels»²⁰. En d'autres termes, un budget «à l'équilibre» dans le sens premier du terme (0,0 %) est insuffisant afin de pérenniser les finances publiques luxembourgeoises et le Grand-Duché doit au moins atteindre un excédent structurel de +0,5 % afin notamment de pouvoir préfinancer les engagements à long terme de la sécurité sociale (bien que le taux de 0,5 % paraît insuffisant aux yeux de nombreux commentateurs nationaux et internationaux²¹).

Or, parallèlement, la Chambre de Commerce estime que certains thèmes abordés par le projet de loi, outre leur nature technique, laissent une trop grande marge d'interprétation aux autorités nationales. Il en est notamment de la notion de «solde structurel» ou encore de «circonstances exceptionnelles» permettant de déroger à l'objectif budgétaire du Luxembourg. La définition même de l'OMT, et la trajectoire permettant de l'atteindre, revient *in fine* aux autorités nationales et non aux autorités européennes. En sachant que le Luxembourg a souvent décidé de ne pas prendre en compte les recommandations européennes suite au «semestre européen» à bon escient, ce constat revêt une importance fondamentale.

C'est ainsi qu'après analyse détaillée du projet de loi n°6597, la Chambre de Commerce recommande notamment²²:

- un renforcement de la nature contraignante des dispositions phares du projet de loi (règle d'or, mécanisme de correction automatique) à travers l'adoption d'une loi spéciale à majorité renforcée, visant notamment à éviter que la loi budgétaire ordinaire puisse déroger à la future loi relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques;



- une accélération du «timing» d'adoption des lois de programmation financière pluriannuelle (LPFP) pour que celles-ci puissent encadrer utilement les discussions budgétaires subséquentes;
- une clarification du plafond de dépenses, dont l'instauration est prévue dans le chef de l'administration centrale;
- la définition d'un OMT et d'une trajectoire d'ajustement ambitieux, prenant en compte la nécessité de dégager en permanence une force de frappe budgétaire et pérenniser le modèle social; la vitesse de consolidation de la trajectoire ne pouvant être inférieure à 0,5 % du PIB conformément aux règles définies au niveau européen;
- la mise au point et la publication d'une note interprétative des «cir-

constances exceptionnelles» permettant de dévier de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement;

- la définition d'une «règle d'or», du moins temporairement, également dans le chef de l'administration centrale, en complément de celle définie au niveau des administrations publiques consolidées (administration centrale, administrations locales, sécurité sociale);
- le maintien d'un cadre légal et réglementaire suffisamment contraignant permettant d'éviter que les communes et la sécurité sociale ne puissent contrecarrer les ambitions de consolidation budgétaire définies par l'administration centrale;
- la définition d'une feuille de route pluriannuelle en cas d'«écart important» par rapport à l'objectif budgétaire, en complément des mesures à

²⁰ Le solde structurel annuel des administrations publiques est le solde (nominal) annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

²¹ Dans son bulletin «Bulletin 2012-1» (mars 2012), la Banque centrale du Luxembourg a par exemple estimé que l'OMT devait être fixé à +1,15 % (au lieu de +0,5 %).

²² Il ne peut pas être tenu compte, dans le présent dossier, de l'ensemble des recommandations de la Chambre de Commerce. Le lecteur intéressé se référera à son avis officiel pour un aperçu plus complet des griefs et recommandations de la Chambre de Commerce au sujet du projet de loi n°6597.



prendre dans les projets de lois budgétaires successifs et telles que prévues par le projet de loi n°6597;

- l'instauration d'une procédure consultative permettant d'accompagner les travaux de la BCL au titre d'organe indépendant chargé du suivi des règles budgétaires, notamment pour ce qui est de la définition de l'OMT, de la trajectoire d'ajustement, ainsi qu'en matière de prévisions macroéconomiques;
- la création d'un Comité macroéconomique et budgétaire, constitué de membres de la Chambre des Députés et des représentants externes nommés à cet effet, dont la Chambre de Commerce, et qui se réunirait régulièrement en amont et en aval de la finalisation des grandes échéances budgétaires (semestre européen, loi de programmation financière pluriannuelle, projet de budget).

3.2. Recommandations structurelles en matière de finances publiques

En attendant le dépôt du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2014 et au-delà des considérations techniques posées par le projet de loi n°6597, la Chambre de Commerce énonce également les principales recommandations générales qui suivent.

Tout d'abord, il importe de déboucher enfin sur une vraie réforme de l'architecture budgétaire luxembourgeoise, notamment sur base des recommandations de l'OCDE²³ ou encore celles de la Chambre de Commerce. Dans ce contexte, il convient particulièrement de remettre en question le pilotage budgétaire dépassé par ministère, département, section et article actuellement en vigueur. 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 – en l'occurrence de tel ou tel crédit budgétaire – indépendamment des objectifs visés et des missions politiques poursuivies. Une refonte en ce sens doit notamment comprendre les axes suivants:

- Sur base d'une radiographie de l'ensemble des dépenses budgétaires, la redéfinition de l'architecture, en passant d'une logique de «crédits budgétaires» à une logique de définition de missions à accomplir par les autorités publiques. Une telle gouvernance doit être flanquée de la fixation préalable d'objectifs à atteindre. Ceux-ci doivent être quantifiables et évalués *a posteriori* par des critères de performance;
- l'abandon progressif de la notion administrative d'«Etat central» en faveur du concept économique, reconnu à l'échelle européenne, d'«administration centrale»;
- le passage à la nomenclature COFOG établie par les Nations unies («*Classification of the functions of government*») pour ce qui est du pilotage des grands blocs de dépenses publiques dans le cadre des LPFP.

Il convient en outre de:

- rétablir l'équilibre des finances publiques d'ici la fin de la législa-

ture, plus particulièrement celui de l'Administration centrale. En effet, le solde de l'Administration publique, tel que communément considéré au niveau de l'Union européenne, n'est guère révélateur de la santé des finances publiques au Luxembourg, du fait de sa situation spécifique au niveau du surplus momentané du solde de la sécurité sociale;

- réduire la progression du coût lié aux dépenses sociales en introduisant davantage de sélectivité au niveau des transferts, en éliminant les abus inhérents à la générosité du système et en simplifiant le système par l'introduction du principe «un besoin = une aide»²⁴;
- baisser automatiquement les moyens budgétaires de 1,5 % l'an au titre de la productivité et de l'efficacité, avec la batterie d'outils disponibles dans le secteur privé (consolidation des achats, application de la méthodologie «lean», externalisation de fonctions non-sensibles, etc.);
- réorganiser et moderniser le fonctionnement de l'Etat, en décloisonnant les ministères et administrations et en visant des synergies. Moins de ministères et d'administrations, moins de cloisonnements entre les différentes fonctions et missions de l'Etat, contribueraient à une baisse considérable des dépenses courantes de fonctionnement et limiteraient le risque de politiques contradictoires.

In fine et en tant que mesure accompagnatrice, le nouveau gouvernement n'échappera pas à la mise en œuvre d'une réforme fiscale générale visant une optimisation du rendement fiscal et de la redistribution de la charge fiscale en fonction de la capacité contributive de tous les contribuables. Le nouveau régime en résultant doit viser une répartition plus équilibrée de la charge fiscale totale, alors qu'aujourd'hui, quelque 4 % des ménages contribuent à 43 % du rendement fiscal total et 40 % des ménages ne paient pas d'impôts.

²³ OCDE: «La procédure budgétaire au Luxembourg: analyse et recommandations», novembre 2011.

²⁴ Voir à cet égard: Actualité & tendances n°14: «Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficacité» (octobre 2013).

Les tendances des entreprises luxembourgeoises en termes de commerce électronique

Dans le cadre de l'étude Eurochambres, la Chambre de Commerce a choisi de sonder également le degré d'utilisation du commerce électronique au Grand-Duché en insérant une question supplémentaire relative au recours des entreprises luxembourgeoises à ce type de commerce pour réaliser une partie de leur chiffre d'affaires.

• Utilisation du commerce électronique par les entreprises luxembourgeoises en 2013

Le recours au commerce électronique a légèrement diminué depuis l'enquête précédente au sein de l'économie luxembourgeoise puisque 14,4 % des entreprises déclarent réaliser une partie de leur chiffre d'affaires grâce à l'utilisation de ce type de commerce, contre 15,6 % dans l'EES2013. La proportion d'entreprises utilisant le commerce électronique poursuit donc sa tendance baissière, lente et continue. Les entreprises de services utilisent plus systématiquement ce type de canal économique et commercial (16,6 %) par rapport à leurs concurrents de l'industrie manufacturière (9,7 %).

• Type de commerce électronique utilisé en 2013

Toutes entreprises confondues, il faut souligner un partage relativement équitable entre les deux formes de commerce électronique considérées ici, à savoir le «business to business (B2B)» et le «business to consumer (B2C)». En effet, 31 % des entreprises interrogées ont recours au B2B, 28 % au B2C et 41 % aux deux types de commerce électronique.

Au sein du secteur manufacturier, les deux formes combinées prévalent (40,6 %) mais le B2B est également utilisé par 39,7 % des entreprises interrogées. Dans les services, la combinaison de deux types de commerce électronique domine (41,1 %) avec, cette fois, le B2C (30,1 %).

• Prévisions en matière de recours au commerce électronique pour réaliser une part de leur chiffre d'affaires en 2014

S'agissant des prévisions pour 2014, 54,7 % des entreprises s'attendent à ce qu'une partie accrue de leur chiffre d'affaires soit réalisée grâce au commerce électronique tandis que 43,5 % d'entre elles estiment que le recours à ce type de commerce restera stable. Seulement 1,8 % des entreprises prévoient une baisse de son utilisation. ■

Méthodologie de l'enquête EES2014

L'Association des Chambres de Commerce et d'Industrie européennes, Eurochambres²⁵, a procédé cette année à la 21^e édition de son enquête annuelle sur la conjoncture européenne. Cette enquête qualitative est basée sur un questionnaire harmonisé qui est envoyé aux entreprises européennes.

La Chambre de Commerce réalise l'enquête Eurochambres 2014 au Grand-Duché de Luxembourg, en collaboration avec TNS-Ilres qui a effectué la collecte des données par téléphone au cours des 1^{er} et 2^e semaines d'octobre 2013.

Le panel de départ comptait 1.154 entreprises du secteur industriel et manufacturier ainsi que du secteur des services.

■ Tableau 1: Catégories répertoriées au sein des deux secteurs

(industriel et manufacturier, d'une part, et des services, d'autre part)

Secteur industriel et manufacturier	Secteur des services
A: «Fabrication de produits métalliques, machines et matériel de transport»	D: «Vente en gros et détail, réparations, hôtels, restaurants»
B: «Autres industries manufacturières»	E: «Transport, entreposage et communication»
C: «Construction»	F: «Intermédiation financière et activités auxiliaires, autres activités de services»
G: «Autres (exploitations minières, carrières et électricité, gaz et eau)»	

Les entreprises interrogées sont réparties selon la nomenclature européenne NACE-REV2. Sept catégories d'activités sont répertoriées au sein des deux secteurs, industriel et manufacturier d'une part (codes A, B, C et G) et des services, d'autre part (codes D, E et F). Sur l'ensemble des entreprises interrogées, 772 ont répondu au questionnaire (ce qui représente un taux de réponse de 66,9 %), dont 272 du secteur industriel et manufacturier (35,2 %) et 500 entreprises représentant le secteur des services (64,8 %). L'échantillon, qui inclut les entreprises d'au moins 10 salariés²⁶, est donc représentatif de tous les secteurs de l'économie luxembourgeoise, exception faite de l'agriculture, de la santé et de l'administration.

L'économie du Luxembourg se compose principalement de petites et moyennes entreprises. Afin de donner une image représentative de l'économie luxembourgeoise, les résultats ont été pondérés et sont ainsi supposés s'appliquer à toute société luxembourgeoise correspondant aux critères de l'étude.

Les résultats de l'enquête 2014 peuvent être consultés sur le site d'Eurochambres (www.eurochambres.eu) et sur le site Internet de la Chambre de Commerce (www.cc.lu). ■

²⁵ Eurochambres regroupe 45 Chambres de Commerce et d'Industrie nationales et 2.000 régionales et locales. Elle représente quelque 20 millions d'entreprises en Europe. La mission de l'association, qui a son siège à Bruxelles, est de défendre les intérêts des milieux d'affaires européens et de promouvoir et de renforcer les relations et la collaboration entre les Chambres de Commerce européennes (www.eurochambres.eu).

²⁶ Ainsi, l'étude exclut les micro-entreprises de moins de 10 salariés.