

N° 5200^{1E}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2004**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(7.11.2003)

*Résumé de l'avis budgétaire de la Chambre de Commerce***L'EFFET „CISEAUX“ DU PROJET DE BUDGET 2004****La faiblesse conjoncturelle persistante nécessite des mesures structurelles**

Depuis 2001, la performance économique du Luxembourg ne peut plus se démarquer de l'évolution connue par nos voisins ou par les autres partenaires économiques dans l'Union européenne. La consolidation du secteur financier aidant, le Grand-Duché est condamné à évoluer désormais à un rythme de croissance plus bas, proche de celui de la moyenne de la zone euro. Les politiques économique, sociale et budgétaire doivent en tenir compte.

L'approche attentiste et l'absence de choix stratégiques plus prospectifs du Gouvernement dans certains domaines au cours des années fastes obligeront ce dernier – à régime conjoncturel constant – à prendre, à un horizon rapproché, des décisions douloureuses et à engager des réformes structurelles au Luxembourg, à l'instar de celles qui sont devenues inévitables en Allemagne et en France.

Recul des recettes courantes, forte progression des dépenses courantes

Le projet de budget 2004 fait état d'une progression plus rapide des dépenses courantes que des recettes courantes. Un tel „effet ciseaux“ est hautement dangereux lors d'une période de creux conjoncturel persistant, marqué par une cadence ralentie des recettes fiscales. Celle-ci est due entre autres aux effets de la réforme fiscale de 2001 et 2002 qui était d'ailleurs tout à fait opportune. Les efforts louables entrepris pour réduire la pression fiscale n'ont pas été accompagnés d'une politique de contrôle des dépenses.

La progression excessive des dépenses courantes risque de paralyser la marge de manoeuvre budgétaire du Gouvernement pourtant indispensable pour préparer le pays aux défis à venir.

Maîtrise insuffisante des dépenses de consommation et de sécurité sociale

Les dépenses de consommation publique progressent plus vite que les dépenses totales de l'Etat et que les dépenses en capital. Le ralentissement économique a pour conséquence une moindre dotation des fonds d'investissements qui doit normalement être compensée par le recours aux fonds spéciaux. Cependant – et c'est là que le bât blesse –, les économies réalisées à travers les moindres dotations des fonds d'investissements ne sont aucunement utilisées pour équilibrer le budget global, mais injectées dans la consommation courante de l'Etat et la sécurité sociale.

Ceci témoigne de la maîtrise insuffisante de ce type de dépenses et de l'incapacité des autorités de s'attaquer aux problèmes des dépenses dites „incompressibles“ et du détonateur latent que constitue le budget social.

– En ce qui concerne les *dépenses de consommation*, ce sont les frais de personnel qui dominent. Compte tenu de la situation budgétaire plus difficile, le Gouvernement a affiché la volonté de blocage de l'effectif global du personnel occupé par l'Etat à titre permanent et à tâche complète ou partielle. La Chambre de Commerce salue cette initiative, mais elle doit forcément être accompagnée par une réorganisation efficace et la mise en oeuvre rapide de la réforme administrative et l'informatisation de l'appareil étatique. Le projet de budget 2004 ne comporte pas d'initiative majeure en ce sens.

– En ce qui concerne les *dépenses de sécurité sociale*, la Chambre de Commerce suggère le statu quo. Le niveau des prestations est à adapter au niveau des recettes, ce qui rend nécessaire un meilleur ciblage des transferts sociaux. Toute mesure allant dans un sens contraire augmentera davantage la fragilité des systèmes de protection sociale – notamment dans la perspective de performances économiques plus faibles à l'avenir – et ne serait pas conforme aux recommandations en la matière de la Commission européenne et d'autres institutions internationales.

Recul des dotations des fonds d'investissements

Grâce aux réserves accumulées au cours des exercices budgétaires fastes, le Gouvernement est en mesure de faire jouer les stabilisateurs automatiques et de suivre une politique budgétaire anticyclique. En ce qui concerne ces stabilisateurs, la Chambre de Commerce constate que leurs effets bénéfiques vont cesser – à politiques et à conjoncture constantes – dès 2005, lorsque les premiers fonds spéciaux seront épuisés. En ce qui concerne la politique budgétaire anticyclique, les effets bénéfiques inhérents sont limités dans un pays largement ouvert sur l'extérieur.

L'utilisation des fonds spéciaux permet de poursuivre résolument une politique d'investissement prospective, malgré la baisse de leur alimentation suite au recul sensible des recettes fiscales.

Divergences entre investissements prévus et réalisés

La Chambre de Commerce regrette que, malgré les apparences, les dépenses d'investissements effectives progressent à une allure moins vive que celle proposée par les auteurs des projets de budget, et ce depuis plusieurs années.

Les divergences entre les projections et la réalité témoignent entre autres de la difficulté des autorités pour exécuter les projets d'infrastructures dans des délais raisonnables, ce qui a inévitablement des conséquences sur les coûts définitifs des projets.

Pour cette raison, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il est indispensable que les autorités compétentes analysent les raisons de ces difficultés, modifient et simplifient les procédures d'autorisation – qui gênent également de façon notable les investisseurs privés –, établissent et communiquent des plans d'exécution transparents et réalistes des travaux et retiennent une liste de priorités en fonction de l'opportunité des projets où l'intérêt économique général prime sur les intérêts particuliers. Les autorités doivent analyser chaque projet d'investissement selon ses coûts-avantages et selon l'efficacité des moyens déployés, une approche qui est d'ailleurs préconisée par l'OCDE.

La Chambre de Commerce met en garde devant les frais d'entretien, de gestion et d'exploitation des infrastructures qui ne sont pas suffisamment évalués quand la décision d'investissement initiale est prise.

Dégradation de la situation financière de l'Etat: déficit de 3,7% du PIB

La Chambre de Commerce constate que la situation financière réelle de l'Etat reflète la faible performance économique enregistrée depuis 2001 et que plusieurs indicateurs relatifs à la politique budgétaire se sont davantage dégradés. Certains chiffres tels que présentés dans le document budgétaire cachent en outre des évolutions alarmantes à plusieurs titres.

Selon les prévisions d'automne de la Commission européenne, le déficit budgétaire du secteur public, regroupant l'Etat central, les communes ainsi que la sécurité sociale, devrait atteindre, par rapport au PIB, 2,1% en 2004, et 2,5% en 2005 dans un scénario de maintien des politiques. Ainsi, le Luxembourg se rapproche rapidement de la valeur de référence de 3% fixée dans le Pacte de stabilité et de croissance européen.

– En ce qui concerne le solde financier net de l'*Etat central*, les chiffres du projet de budget 2004 font état d'un besoin de financement de l'ordre de 897 millions d'euros. Ce déficit représente 3,7% du PIB, ce qui constitue un record historique.

Pour l'exercice 2004, le Gouvernement a décidé de procéder à l'émission d'emprunts pour un montant global de 200 millions d'euros. Certes le critère fixé dans le cadre du Pacte de stabilité européen concernant l'endettement, à savoir ne pas excéder 60% du PIB, laisse une certaine marge de manœuvre au Gouvernement luxembourgeois. Mais il faut être conscient du fait que le deuxième critère, qui limite le déficit du budget consolidé à 3% du PIB, réduit sensiblement la marge de manœuvre des autorités. La possibilité d'un recours à l'emprunt pour financer les grands projets d'investissements dans l'intérêt de la préparation du pays aux défis de l'avenir devient ainsi fort réduite.

– Jusqu'à présent, la *sécurité sociale* est structurellement excédentaire et, de ce fait, sa dette est marginale. En réalité, la dette sociale cachée du système public de pension, basé sur la répartition, est très élevée en comparaison internationale. A plus long terme, les comptes de la sécurité sociale risquent d'hypothéquer l'équilibre financier général de l'administration publique luxembourgeoise.

– En ce qui concerne la situation financière des *communes*, il y a lieu de constater que les collectivités locales doivent jouer leur rôle et faire, comme l'Etat, des efforts d'économie afin de favoriser l'équilibre des finances publiques du pays.

Sur base des chiffres relatifs à l'exercice 2002, la Chambre de Commerce constate que le total des réserves budgétaires et des fonds spéciaux a diminué pour la première fois depuis 1992. Le total des deux réserves diminue ainsi de 3.119,2 millions en 2001 à 3.021,3 millions d'euros en 2002 (-3,14%), tout en restant à un niveau historiquement élevé.

Bilan de la législature

En vue des élections législatives du 13 juin 2004, la Chambre de Commerce a dressé un inventaire sommaire des aspects positifs et négatifs de la législature en cours dans la quatrième partie de son avis et a présenté des recommandations aux autorités publiques quant à l'approche à adopter ou aux mesures à prendre prioritairement en vue d'asseoir le développement socio-économique du pays sur des bases saines et de garantir la prospérité de la population dans une optique du long terme.

– Les *aspects positifs* à relever sont notamment les efforts poursuivis en matière de diversification économique, la réforme fiscale de 2001 et 2002, le soutien public à la R&D, la création de l'Université de Luxembourg, l'engagement du Gouvernement en Europe et au niveau de la Grande Région, l'achèvement ou la mise en chantier de quelques grands projets d'infrastructure, la valorisation des friches industrielles, les efforts en matière de promotion de l'esprit d'entreprise, ainsi que l'aide au développement généreuse.

– Les *aspects négatifs* sont notamment les décisions très coûteuses retenues lors de la table ronde sur les pensions, le bilan décevant en matière de commerce électronique et de réforme administrative, la politique salariale non soutenable dans la fonction publique, la libéralisation insuffisante dans certains secteurs (cf. chemins de fer, services postaux, ...), la mauvaise maîtrise des dépenses courantes de l'Etat, la dégradation de la situation financière de l'assurance maladie, l'absence d'un recours systématique à l'analyse coûts-avantages pour tous les projets d'investissement, le manque de transparence de la politique budgétaire et, de manière plus générale, le manque de prévoyance à long terme et de coordination entre plusieurs politiques (cf. économie et environnement, ...).

TABLE DES MATIERES

Introduction

Première Partie: Le contexte économique

- 1.1. L'économie au niveau international: évolutions hétérogènes
- 1.2. L'économie luxembourgeoise: situation difficile dans quelques secteurs
- 1.3. Prévisions 2004: les incertitudes persistent

Deuxième partie: La politique budgétaire

- 2.1. Les traits essentiels du projet de budget 2004: effet „ciseaux“ entre recettes courantes et dépenses courantes
- 2.2. Les recettes de l'Etat: précarité croissante
 - 2.2.1. Les impôts directs: perspective d'une évolution inquiétante de l'IRC
 - 2.2.2. Les impôts indirects: bonne tenue de la TVA et des accises
 - 2.2.3. Les plus-values de recettes: recul sensible
- 2.3. Les dépenses de l'Etat: forte progression des dépenses courantes
 - 2.3.1. Le poids de l'Etat dans l'économie: augmentation des dépenses courantes au détriment des dépenses en capital
 - 2.3.2. Les dépenses de consommation publique: mauvaise maîtrise
 - 2.3.3. Les transferts de l'Etat
 - 2.3.3.1. Les transferts de l'Etat aux entreprises: évolutions hétérogènes
 - 2.3.3.2. Les transferts de l'Etat à la sécurité sociale: détonateur latent des finances publiques
 - 2.3.3.3. Les investissements publics: divergences entre dépenses projetées et dépenses réalisées
 - 2.3.4. Les erreurs matérielles à redresser

Troisième partie: La situation financière

- 3.1. Le solde financier net consolidé de l'Etat central: dégradation prononcée
 - 3.1.1. La situation des finances publiques selon le programme de stabilité et de croissance du Luxembourg
 - 3.1.2. La situation financière consolidée de l'Etat central: déficit de 3,7% du PIB
 - 3.1.2.1. La situation d'après le compte provisoire de l'année 2002
 - 3.1.2.2. La situation d'après le budget définitif 2003
 - 3.1.2.3. La situation d'après le projet de budget 2004
- 3.2. Les fonds spéciaux et les fonds d'investissements: les premiers fonds seront épuisés dès 2005
- 3.3. La trésorerie de l'Etat: recul des avoirs
- 3.4. L'endettement de l'Etat: nouvel emprunt
- 3.5. La situation financière de l'Etat vue par le Conseil européen

Quatrième partie: Bilan et perspectives

- 4.1 Le contexte communautaire: améliorer la compétitivité
- 4.2. Bilan sommaire de la législature: un bilan mitigé

- 4.2.1. Ministère d'Etat
- 4.2.2. Ministère des Affaires Etrangères, du Commerce Extérieur, de la Coopération et de la Défense
- 4.2.3. Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement Rural
- 4.2.4. Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement
- 4.2.5. Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
- 4.2.6. Ministère de l'Economie
- 4.2.7. Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports
- 4.2.8. Ministère de l'Environnement
- 4.2.9. Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse
- 4.2.10. Ministère des Finances
- 4.2.11. Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative
- 4.2.12. Ministère de l'Intérieur
- 4.2.13. Ministère de la Justice
- 4.2.14. Ministère de la Promotion Féminine
- 4.2.15. Ministère de la Santé
- 4.2.16. Ministère de la Sécurité Sociale
- 4.2.17. Ministère des Transports
- 4.2.18. Ministère du Travail et de l'Emploi
- 4.2.19. Ministère des Travaux Publics
- 4.3. Les recommandations de la Chambre de Commerce sur certains sujets économiques prioritaires
 - 4.3.1. Politique économique et industrielle
 - 4.3.2. Politique en faveur des PME
 - 4.3.3. Politique fiscale
 - 4.3.4. Politique budgétaire
 - 4.3.5. Politique de formation et de recherche
 - 4.3.6. Politique en matière d'aménagement du territoire et d'infrastructures
 - 4.3.7. Politique en matière de protection de l'environnement
 - 4.3.8. Politique en matière d'emploi
 - 4.3.9. Politique en matière de protection sociale

Conclusions

*

RELEVÉ DES TABLEAUX

- Tableau 1: PIB réel, prix à la consommation et chômage selon le FMI
Tableau 2: Les prévisions macroéconomiques 2003-2005
Tableau 3: Principaux agrégats économiques du Luxembourg
Tableau 4: Les chiffres-clés du projet de budget 2004
Tableau 5: Evolution des principaux postes de recettes
Tableau 6: Evolution des recettes de l'impôt général sur le revenu
Tableau 7: Evolution des soldes budgétaires
Tableau 8: Les prévisions à moyen terme de la situation budgétaire
Tableau 9: Evolution des recettes budgétaires et extra-budgétaires
Tableau 10: Evolution des dépenses budgétaires et extra-budgétaires
Tableau 11: Evolution du solde financier net
Tableau 12: Situation d'exécution du budget de l'Etat au 30 juin 2003
Tableau 13: Situation consolidée des recettes et dépenses au 30 juin 2003
Tableau 14: Evolution de la réserve budgétaire et de la réserve des fonds spéciaux
Tableau 15: Alimentations des principaux fonds spéciaux (en millions d'euros)
Tableau 16: Dépenses des principaux fonds spéciaux (en millions d'euros)
Tableau 17: Evolution de la dette de l'administration centrale
Tableau 18: Evolution de la dette publique

*

RELEVÉ DES GRAPHIQUES

- Graphique 1: Evolution du PIB et des recettes et dépenses budgétaires (en %)
Graphique 2: Evolution des recettes (en millions EUR)
Graphique 3: Evolution du PIB (en %) et des plus-values de recettes (en millions EUR)
Graphique 4: Evolution des dépenses courantes et en capital dans le total des dépenses (en %)
Graphique 5: Evolution dans le PIB des dépenses courantes hors dotations aux fonds spéciaux
Graphique 6: Evolution de la consommation publique (en millions EUR)
Graphique 7: Evolution du solde financier net (en millions EUR)

*

RELEVÉ DES ENCADRES

- Encadré 1: Prévisions économiques d'automne de la Commission européenne (extrait concernant les perspectives 2004 et 2005 pour le Luxembourg)
- Encadré 2: Extrait du rapport de l'OCDE sur le Luxembourg concernant la nécessité d'une simplification administrative
- Encadré 3: Extrait du rapport de l'OCDE sur le Luxembourg concernant la nécessité d'augmenter l'efficacité du secteur public
- Encadré 4: Extrait de l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi réformant la loi-cadre des classes moyennes
- Encadré 5: Communiqué de l'UEL concernant la situation financière de l'assurance maladie
- Encadré 6: Extrait de l'avis annuel 2003 du CES concernant les dépenses en capital
- Encadré 7: Extrait de l'avis de la Banque Centrale de Luxembourg concernant le solde budgétaire de l'Etat central
- Encadré 8: Prévisions économiques d'automne de la Commission européenne; extrait concernant les finances publiques du Grand-Duché de Luxembourg
- Encadré 9: Extrait de l'avis de la Banque Centrale du Luxembourg concernant les fonds d'investissements

*

INTRODUCTION

– Par arrêté grand-ducal du 7 août 2003, le Ministre du Trésor et du Budget a été autorisé à déposer à la Chambre des Députés le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004, dépôt qui s'est fait le 10 septembre 2003.

Le projet de budget 2004 s'inscrit dans un contexte de faiblesse conjoncturelle persistante au Luxembourg et en Europe, alors que la reprise se confirme aux Etats-Unis et, dans une moindre mesure, en Asie. Globalement, l'environnement sous-jacent se caractérise par une grande fragilité et par l'existence de quelques risques, qui rendent incertaines les prévisions quant à une reprise soutenue et durable en 2004.

Dans la première partie du présent avis, la Chambre de Commerce examinera plus en détail la situation actuelle et les perspectives des principaux indicateurs macroéconomiques aux niveaux international, européen et national.

– La deuxième partie du présent avis est consacrée à l'analyse de la politique budgétaire du Gouvernement. Après avoir rappelé les chiffres-clés du projet de budget pour l'exercice 2004, la Chambre de Commerce évaluera les estimations de recettes.

Les indicateurs relatifs aux finances publiques confirment le retournement de la tendance enviable enregistrée dans le passé.

La Chambre de Commerce concentrera ses réflexions sur une analyse du niveau et de la structure des dépenses de consommation publique, des investissements publics et des transferts de l'Etat aux différents agents économiques pour apprécier si la politique des dépenses publiques est suffisamment rigoureuse et sélective.

Il faut éviter que la progression des dépenses courantes vienne paralyser la marge de manoeuvre budgétaire du Gouvernement pour investir dans la préparation du pays aux futurs défis, qui sont de taille.

Pour être efficace, la politique budgétaire doit en effet être à même de dégager une marge d'action supplémentaire nécessaire à la création d'un cadre législatif, réglementaire, fiscal et parafiscal efficient et propice à l'éclosion d'activités économiques et à la mise en place d'une structure économique diversifiée et robuste, capable d'absorber les chocs extérieurs d'ordre conjoncturel et structurel. Ce cadre est

la base pour le développement du niveau de vie et de la prospérité de notre société et pour la consolidation de notre système de protection sociale.

– Le degré de liberté dont peut bénéficier l'Etat lors de l'élaboration du budget est d'autant plus important que sa situation financière et sa marge de manoeuvre budgétaire sont confortables. La situation financière de l'Etat délimite ainsi les moyens d'actions de la politique budgétaire.

La situation financière de l'Etat dépend fortement de l'activité et de la demande internationales et de l'évolution d'un seul secteur économique.

La Chambre de Commerce évaluera, dans la troisième partie du présent avis, l'assise financière de l'Etat par le calcul du solde financier net. Ce dernier est fortement influencé par le recours aux fonds d'investissements, procédure qui fait partie de la politique d'investissement des autorités luxembourgeoises.

Deux autres éléments sont étudiés dans cette partie pour compléter le diagnostic de la situation des finances publiques du Grand-Duché. Il s'agit de l'évolution des fonds spéciaux, de la trésorerie de l'Etat et de son endettement.

– Dans son avis, la Chambre de Commerce se réfère à plusieurs endroits au contexte communautaire, à la stratégie de Lisbonne, aux Grandes orientations de politiques économiques et à la 4e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg 2001-2005, tel qu'il a été soumis à la Commission européenne et au Conseil européen en janvier 2003.

Conformément au règlement (CE) No 1466/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, le Conseil a examiné le 7 mars 2003 ce programme de stabilité et de croissance actualisé.

Selon le Conseil, ce programme ne satisfait pas totalement aux exigences du code de conduite sur le contenu et la présentation des programmes approuvé par le Conseil ECOFIN du 10 juillet 2001; il a notamment été transmis avec un retard de six semaines. Le programme est partiellement conforme aux recommandations des Grandes orientations de politiques économiques.

L'avis du Conseil relatif à la 4e actualisation du programme de stabilité est présenté et commenté à la fin de la troisième partie.

– Fidèle à sa mission de défenseur de l'intérêt économique général et consciente de son rôle d'architecte des politiques nationale et internationale, la Chambre de Commerce continue à guider les autorités politiques dans leurs actions.

En vue des élections législatives du 13 juin 2004, la Chambre de Commerce dressera un inventaire sommaire des aspects positifs et négatifs de la législature en cours dans la quatrième partie du présent avis et y présentera des recommandations aux autorités publiques quant à l'approche à adopter ou aux mesures à prendre prioritairement en vue d'asseoir le développement socio-économique du pays sur des bases saines et de garantir la prospérité de la population dans une optique du long terme.

PREMIERE PARTIE

LE CONTEXTE ECONOMIQUE

1.1. L'économie au niveau international: évolutions hétérogènes

– La situation économique telle qu'elle se présente au moment de la rédaction du présent avis budgétaire est similaire à celle décrite un an plus tôt: la reprise économique globale attendue au cours de l'année n'a pas eu lieu et les prévisions macroéconomiques établies par les instituts spécialisés et les experts ont dû être révisées vers le bas plusieurs fois.

Les facteurs ayant contribué jusqu'à présent à la morosité conjoncturelle se sont atténués (cf. dégringolades des cours boursiers, crises financières sur quelques marchés, instabilités géopolitiques, menaces terroristes, ...) ou ont disparu au cours des derniers mois (cf. incertitudes concernant la guerre en Iraq et les prix des produits pétroliers, ...). Cependant, il n'y a pas de reprise stable et généralisée, même si quelques économies montrent des signes positifs qui influencent favorablement leurs perspectives de croissance.

Selon les ministres des Finances du Groupe des Sept¹, réunis le 20 septembre 2003 à Dubai, une reprise mondiale serait d'ores et déjà en cours. Pour étayer ce message relativement optimiste, ils avancent certains indicateurs économiques qui ont évolué favorablement; le rebond des bourses, la hausse des indicateurs de confiance, l'amélioration des conditions financières, la stabilité des prix des produits pétroliers, et le contrôle de l'inflation.

Plusieurs risques et incertitudes planent sur une possible reprise à moyen terme: le double déficit des comptes courants et du budget de l'Etat aux Etats-Unis, les taux de change déconnectés de l'évolution des fondamentaux de l'économie dans quelques pays asiatiques, dont la Chine, les instabilités persistantes au niveau géopolitique, etc.

Tableau 1: PIB réel, prix à la consommation et chômage selon le FMI²

	PIB réel			Taux de chômage			Prix à la consommation		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Economies avancées	1,8	1,8	2,9	6,4	6,7	6,6	1,5	1,8	1,3
Etats-Unis	2,4	2,6	3,9	5,8	6,0	5,7	1,6	2,1	1,3
Japon	0,2	2,0	1,4	5,4	5,5	5,4	-0,9	-0,3	-0,6
Union européenne	0,9	0,5	1,9	8,4	9,1	9,2	2,3	2,0	1,6

(Pourcentage de variation du PIB réel par rapport à la période précédente)

Parmi les grands blocs économiques, il s'avère que les Etats-Unis ont connu récemment quelques signes précurseurs encourageants. Il en est de même de la Russie, de quelques économies asiatiques et, dans une moindre mesure, de l'économie japonaise, qui reste cependant toujours affectée par les difficultés du système financier.

– Selon le Fonds Monétaire International (FMI), l'économie américaine aura connu une croissance réelle du PIB de 2,6% en 2003. Si les signes de reprise se confirmaient, le taux de croissance pourrait atteindre 3,9% en 2004. Après une inflation plus forte en 2003 – 2,1% contre 1,6% en 2002 –, le taux devrait baisser à nouveau à 1,3% en 2004. Il en est de même du taux de chômage, qui devrait se réduire de 6,0% à 5,7% sur la même période.

Le déficit de la balance courante, estimée à 5,1% du PIB en 2003, pourrait baisser légèrement à 4,7% du PIB, tout en restant élevé en valeur absolue.

1 G-7 – Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni

2 Source World Economic Outlook, IMF, September 2003

– Après plusieurs années de crise, le Japon semble pouvoir renouer avec des taux de croissance plus soutenables; après une hausse de 2,0% du PIB réel en 2003, les prévisions du FMI tablent sur une progression de 1,4% en 2004. Toutefois, le problème de la déflation persiste: les prix à la consommation diminuent de 0,3% en 2003 et de 0,6% en 2004. Le taux de chômage ne diminue que faiblement sur la même période (de 5,5% à 5,4%).

Les économies nouvellement industrialisées de l'Asie devraient connaître, entre 2003 et 2004, une accélération notable de la croissance de leur PIB (de 2,3% à 4,2%), une légère hausse de leur taux d'inflation (de 1,5% à 1,7%) et une baisse du taux de chômage (de 4,4% à 4,2%).

– Par contre, l'environnement économique en Europe reste sombre; plusieurs économies de la zone euro se trouvent en stagnation, voire en récession (c'est-à-dire elles ont enregistré pendant deux trimestres consécutifs un recul du PIB) et les perspectives pour ces pays ne sont guère encourageantes, d'autant plus que la compétitivité des entreprises européennes sur les marchés internationaux souffre à nouveau de l'appréciation de l'euro par rapport au dollar et au yen.

En 2003, la zone euro aura frôlé la stagnation, avec un PIB ne progressant que de 0,5%. Cette contre-performance est due à la croissance 0 en Allemagne, aux faibles croissances enregistrées en France (+0,5%) et en Italie (+0,4%) et aux récessions aux Pays-Bas (-0,5%) et au Portugal (-0,8%).

Pour 2004, la prévision du FMI table sur un taux de progression du PIB de 1,9%, réalisable sous condition que l'Allemagne et la France retrouvent le chemin d'une croissance plus soutenue (prévisions respectives: +1,5% et +2,0%).

La Commission européenne prévoit un taux de croissance dans la zone euro de 0,4% en 2003 et de 1,8% en 2004.

L'inflation dans la zone euro devrait tomber de 2,0% en 2003 à 1,6% en 2004, alors que l'évolution du chômage, en décalage de 6 à 12 mois sur celle de la production, augmenterait de 9,1% à 9,2% sur la même période. La situation en Allemagne, avec une hausse prévue de 9,5% à 9,8%, est particulièrement préoccupante.

Il est évident que cette situation pèse également sur l'économie luxembourgeoise, largement ouverte sur l'extérieur et fortement dépendante de l'évolution économique de la zone euro en général et de ses pays voisins en particulier.

1.2. L'économie luxembourgeoise: situation difficile dans quelques secteurs

– Le Grand-Duché, fortement imbriqué dans le marché intérieur européen, doit logiquement suivre l'évolution de ses principaux partenaires économiques. 85% des exportations du pays sont destinées aux pays de l'Union européenne, alors que quelque 60% des exportations vont directement dans les pays voisins.

Après une forte croissance moyenne entre 1985 et 2000 (+6,2%), l'économie luxembourgeoise a connu une faible performance en 2001 et en 2002, avec un taux de variation du PIB respectivement de +1,2% et de +1,3%. La détérioration de l'activité économique au Luxembourg a résulté principalement du recul enregistré par les activités financières au niveau international et par l'affaiblissement progressif de la demande internationale de biens et de services.

Les données reprises dans la Note de Conjoncture 2/2003 du Statec servent de base à l'évaluation du contexte économique par les auteurs du projet de budget 2004. Dans ce document, le Statec avait établi un scénario central et un scénario alternatif reposant sur un environnement international plus défavorable. Dans le premier scénario, la croissance du PIB en volume aurait été de 1,5% en 2003 et de 2,8% en 2004. Dans le deuxième scénario, les chiffres respectifs n'atteindraient plus que +1,3% et +2,5%. La dégradation de l'environnement international a amené le Statec à réviser à la baisse les prévisions de croissance pour 2004 à 2% (cf. Note de Conjoncture 3/2003), un taux qui paraît plus réaliste au vu de l'évolution économique en Europe.

– Au niveau de l'évolution sectorielle, la situation du premier semestre donne l'image suivante: l'industrie a connu un premier semestre mitigé, avec une évolution favorable limitée à quelques grandes entreprises, qui ont corrigé le résultat du secteur, sans qu'on ne puisse parler d'une reprise de l'activité industrielle prise ensemble. La production industrielle par jour ouvrable a reculé de 0,3% au 2e trimestre par rapport au trimestre précédant (-1,2% sur un an).

Selon le Statec, „ce résultat, bien que décevant, traduit plus une stabilité qu'une débâcle: la baisse annuelle notamment doit être relativisée par le fait que le 2e trimestre 2002 avait été particulièrement bon“.

La Chambre de Commerce rappelle que la structure de l'industrie luxembourgeoise, constituée par quelques grandes entreprises, est bien spécifique et que des résultats extrêmes (positifs ou négatifs) de celles-ci peuvent donner une image changée à toute une branche. Il faut ainsi interpréter avec prudence les résultats et les tendances en dégagées.

Au cours du premier semestre 2003, la sidérurgie luxembourgeoise a encore été affectée par une certaine morosité, avec une activité en baisse de 5%. La hausse du prix de la ferraille, une matière première importante du site sidérurgique national, a eu un impact négatif sur les coûts de production.

Les résultats des enquêtes d'opinion des entreprises industrielles laissent espérer une reprise de l'activité industrielle au 3e trimestre 2003. Malgré le fait que les enquêtes d'opinion indiquent un niveau relativement bas de l'indicateur relatif aux carnets de commande, le Statec estime que „le sentiment des industriels quant à l'évolution de la production s'oriente de nouveau à la hausse depuis le mois de juillet“.

L'activité récente dans la construction est affectée par un recul de 2,2% de la production par jour ouvrable enregistré au premier semestre 2003 par rapport à la même période de 2002. Ce résultat découle principalement de la mauvaise performance du bâtiment, dont l'activité est en chute de 11,4% sur un an. Selon le Statec, „les „gros“ chantiers d'aujourd'hui résultent encore en partie de décisions prises avant que les investisseurs ne perçoivent le retournement de conjoncture qui s'est opéré en 2001-2002. Ce décalage pourrait à terme se faire ressentir plus fortement“.

Selon l'enquête de conjoncture du mois de septembre, la durée d'activité assurée se situe à 3,7 mois au 3e trimestre contre 3,6 mois au 1er et 2e trimestre 2003. La moyenne a été sur la période 1991-2002 de 4,3 mois.

En ce qui concerne le secteur „commerce et réparations“, l'évolution globalement favorable connue en 2002 s'est poursuivie les six premiers mois de l'année 2003. Le chiffre d'affaires en volume a augmenté de 3,2% pour le commerce de détail, de 6,9% pour le commerce de gros et de 7,2% pour le commerce automobile. Ces chiffres favorables soulignent la bonne tenue du secteur du commerce en général.

L'indicateur de confiance des consommateurs publié par la Banque Centrale du Luxembourg (BCL) qui a été orienté à la baisse quasiment sur toute l'année 2002, a augmenté sensiblement entre juillet et septembre 2003, pour retomber fortement en octobre 2003. Cette chute s'explique principalement par l'orientation négative de deux composantes de l'indicateur de confiance, en l'occurrence, les anticipations sur douze mois relatives à la situation économique générale, d'une part, et au chômage, d'autre part.

Dans l'horeca, le chiffre d'affaires en valeur est en recul de -6,7% sur les six premiers mois de 2003 par rapport à 2002. La baisse est de 6,7% pour les hôtels et de 7,7% pour les restaurants. Les cafés enregistrent un recul de 12,6% alors que les autres hébergements connaissent une chute de 27,8% de leur chiffre d'affaires. Par contre, les cantines et les traiteurs connaissent une progression du chiffre d'affaires de 6,8% au premier semestre de l'année 2003.

Après des taux de croissance du chiffre d'affaires à deux chiffres enregistrés par la branche „Transports et communications“ jusqu'en 2000, les années suivantes ont été caractérisées par un ralentissement progressif de l'activité: +8,7% en 2001, +3,8% en 2002 et +0,1% sur les six premiers mois de 2003. Ce dernier résultat est principalement dû aux activités de postes et télécommunications (+2,1%), alors que le chiffre d'affaires en valeur des activités de transports sont en repli (-0,7%).

Le secteur financier reste affecté par la faiblesse de la demande sur les marchés financiers internationaux, même si une certaine reprise est à noter au niveau des marchés boursiers. Au premier trimestre 2003, le résultat avant provisions des banques luxembourgeoises est en baisse de 4,5% par rapport à la même période de 2002. Cette évolution s'est poursuivie au deuxième semestre avec une baisse de 9,9% du résultat. Les revenus sur commissions reculent respectivement de 15% et de 11,3% aux 1er et 2e trimestres.

La somme des bilans provisoire des institutions financières monétaires atteint 828,443 milliards d'euros au 31 août 2003, ce qui correspond à une hausse de 6,5% sur un an. Au 31 août 2003, les établissements de crédits enregistrent des résultats provisoires en recul de 1,5% par rapport à l'année passée.

Les activités regroupées sous le code Nace 70 à 74, c'est-à-dire l'immobilier, la location, l'informatique, la R&D et les services fournis aux entreprises, connaissent une évolution particulièrement dynamique depuis des années.

Même si elles dépendent fortement de l'activité dans les autres branches économiques et en particulier du secteur bancaire, l'ensemble de ces activités enregistrent une hausse de 8% sur le premier trimestre par rapport à la même période de l'année précédente. De fortes disparités existent entre les diverses branches: si les services fournis principalement aux entreprises connaissent un chiffre d'affaires en hausse de 13,7%, les activités informatiques et immobilières sont en recul respectivement de 12,2% et de 2,8%.

– L'évolution sur le marché de l'emploi se caractérise par une tendance générale au ralentissement des créations d'emplois depuis le début de l'année 2001. En janvier 2001, le pic d'accroissement a été atteint avec une hausse de 6,8% (variation annuelle). Le taux de création d'emplois salariés semble se stabiliser autour de 2%. Comme le marché de travail réagit en général avec un certain retard à l'évolution de l'activité économique, on peut prévoir une poursuite de la tendance au ralentissement du nombre de créations d'emploi.

Le taux de chômage atteint 3,9% de la population active en septembre 2003, alors que le taux annuel moyen n'a été que de 2,6% en 2001 et de 3,0% en 2002.

Selon une récente analyse du Statec³, la création annuelle d'emplois devrait dépasser les 3,5% pour que le nombre de chômeurs diminue à nouveau.

– Le tassement de l'inflation enregistré tout au long de l'année 2001 s'est poursuivi en 2002, pour atteindre un taux annuel de 2,1%. Après un début de l'année marquée par l'incertitude quant à l'évolution des prix des produits pétroliers à la suite de la guerre en Irak, le calme est revenu après la fin du conflit armé et avec un taux de change EUR/USD jouant en faveur d'une baisse de ces prix. Au 3e trimestre, le taux d'inflation annuel moyen a atteint 1,2%. Les prévisions tablent autour d'un taux d'inflation de 2% sur l'ensemble de l'année 2003, et de 1,8% en 2004.

L'inflation sous-jacente ou „faite maison“ est restée relativement forte jusqu'ici, ce qui est préoccupant dans la mesure que toute évolution excessive à ce niveau engendrera plus rapidement le déclenchement du mécanisme de l'indexation automatique des salaires et la spirale inflationniste, avec des répercussions négatives sur la compétitivité des entreprises, en particulier celles exportatrices.

– En ce qui concerne le commerce extérieur, il est à relever que les exportations ont augmenté de 3% au premier semestre 2003 par rapport à la même période de l'année 2002. Les exportateurs de services ont diminué de 7% sous l'effet de forte baisse des exportations de services financiers. Les importations ont progressé de 1,5% et de 3,6% respectivement aux premier et au deuxième trimestres 2003.

Le solde de la balance commerciale s'est élevé à -725 millions d'euros au 2e trimestre contre -694 millions au 1er trimestre.

Au premier semestre, la balance courante affiche un surplus de 1,48 milliard d'euros, contre 1,92 milliard au 1er semestre 2002. Hormis la balance des transferts courants, toutes les balances partielles (biens, services, rémunérations des salariés, revenus des investissements) ont enregistré une détérioration.

1.3. Prévisions 2004: les incertitudes persistent

Globalement, il n'y a toujours pas de signes clairs quant à une reprise imminente et soutenue de l'activité économique en Europe. Il faudra probablement attendre le courant de l'année 2004 pour connaître une reprise confirmée de l'économie luxembourgeoise.

Compte tenu de la phase de consolidation du secteur locomoteur de l'économie du Grand-Duché, en l'occurrence du secteur financier, il n'est guère possible de revenir à un rythme de croissance de l'économie luxembourgeoise semblable à la période 1985 à 2000 (quelque 6%). Il n'y a plus de facteurs garantissant un taux de croissance systématiquement et largement supérieur aux taux connus par nos pays voisins ou par la zone euro.

³ Source: Note de conjoncture No 3-2003, Statec, pp. 56-58, octobre 2003.

Les prévisions macroéconomiques du Statec pour l'année 2004 (cf. tableau 2) tablent sur une croissance du PIB en volume se situant autour de 2%.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, même l'hypothèse de croissance au Luxembourg de +2,5% pour 2004, sur lequel est basé le projet de budget 2004, est trop optimiste au vu de la morosité persistante des performances économiques de la zone euro. Par ailleurs, ce taux dépasse presque de 1 point de pour-cent les performances attendues par nos principaux partenaires économiques et commerciaux.

Selon le Statec, l'emploi total intérieur n'augmentera plus que de 1,1% en rythme annuel. Le taux de chômage continuera à augmenter (de 3,8% à 4,1%), malgré une croissance du PIB plus forte qu'en 2003.

*Encadré 1: Prévisions économiques d'automne de la Commission européenne
(extrait concernant les perspectives 2004 et 2005 pour le Luxembourg)*

Economic activity is expected to pick up only moderately in 2004. Real GDP growth is forecast at a 1.9%, before increasing further to 2.8% in 2005. The recovery would primarily be driven by increased domestic demand and in particular by investment catching up as external conditions continue to improve. The expected global recovery should also benefit exports: the net trade contribution is expected to turn positive in 2004 and 2005. Private consumption would remain rather resilient over the projection horizon with respect to past growth rates, as employment growth and the growth rate of real compensation per employee would remain positive. Nevertheless, the pick up in the rate of real GDP growth, to 2.8% in 2005, would be relatively slow compared to previous cyclical upturns, largely explained by historically weak growth of exports of financial services.

In Luxembourg, cross-border employment is highly sensitive to cyclical conditions, which translates into sharp swings in cross-border labour flows. Total employment growth is forecast to decelerate to around 1% in both 2004 and 2005. The worsening in the labour market would lead to a marked rise in the number of resident unemployed, even though this increase is likely to be cushioned somewhat by the specific employment schemes. Thus, the unemployment rate is expected to increase markedly over the forecast horizon, to over 4% by 2005.

L'inflation atteindrait 1,8%, alors que le coût salarial moyen, après une forte croissance de 4,1% en moyenne annuelle entre 1985 à 2002, devrait progresser de 2% en 2004 (après +2,6% en 2003).

L'évolution économique du Luxembourg en 2004 dépendra principalement du moment et de la vigueur de la reprise sur les principaux marchés d'exportation et de la demande internationale adressée aux entreprises luxembourgeoises. Une reprise dépendra notamment du retour de la confiance des investisseurs et des consommateurs en Europe et de la capacité des Etats membres de l'Union européenne de mettre en œuvre les réformes structurelles les plus urgentes, sans dépasser de manière exagérée les limites imposées par le Pacte de stabilité et de croissance européen pour ce qui est du déficit public et de l'endettement des Etats membres.

Pour la politique budgétaire, l'environnement économique actuel rend nécessaire une approche prudente et une discipline stricte en matière des dépenses. Il est clair qu'au cours des années 2003 à 2005, les recettes budgétaires ne seront plus si abondantes qu'au cours des années précédentes et que les stabilisateurs automatiques ne peuvent jouer au-delà de cette période.

Tableau 2: Les prévisions macroéconomiques 2003-2005

Taux de croissance en % (ou spécifié autrement)

	1985-2002	2001	2002	2003	2004
<i>Principales variables exogènes</i>					
Demande mondiale (biens et service en volume, moyenne)	5,2	1,1	- 0,6	2,2	5,2
PIB UE 15	2,3	1,6	1,1	0,5	1,9
VAB services non marchands	3,9	4,1	2,5	2,8	2,3
Secteur bancaire: exportations de commissions	16,0	- 0,4	- 2,6	1,0	3,0
Service d'intermédiation financière	5,9	3,7	- 1,1	- 1,0	3,0
Prix pétroliers /USD/baril)	...	24,4	24,9	28,1	25,7
Taux de change (1 EUR = USD)	...	0,90	0,95	1,12	1,13
<i>Principales variables endogènes</i>					
PIB (vol.)	5,6	1,2	1,3	1,2	2,0
Consommation finale des ménages et ISBLSM	3,7	4,5	2,3	1,6	1,9
Consommation finale des administrations publiques	5,1	7,0	4,2	3,8	2,1
Formation brute de cap. fixe (hors var. stocks)	7,9	10,1	- 1,4	0,5	1,9
Exportation de biens et services	7,7	2,6	- 0,3	1,6	3,7
Importation de biens et services	7,2	4,8	- 1,6	2,0	3,9
PIB (Mrd. EUR courants)	...	21,99	22,40	23,04	24,15
Emploi total intérieur	3,4	5,6	3,1	1,7	1,1
Emploi salarié intérieur	3,8	6,0	3,3	1,8	1,1
Prix à la consommation (déflateur comptes nationaux)	2,4	3,3	2,3	2,0	1,8
Echelle mobile des salaires	2,2	3,1	2,1	2,1	1,4
Coût salarial moyen	4,1	3,7	3,2	2,6	2,1
Taux de chômage (inscrit ADEM ¹)	2,1	2,6	3,0	3,8	4,1

Source: STATEC, ADEM, IGSS (1985-2002: chiffres observés; 2003-2004 prévisions)

¹ En % de la population active

Le tableau 3 ci-dessous est extrait de la 4e actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Luxembourg (2001-2005). Comme ce tableau date de janvier 2003, les chiffres indiqués sont à mettre à jour à la lumière des nouveaux indicateurs publiés par le Statec et des nouvelles informations contenues dans le document budgétaire.

Tableau 3: Principaux agrégats économiques du Luxembourg

	ESA Code	2001	2002	2003	2004	2005
PIB au prix du marché (taux de croissance à prix constants)	Blg	1,0	0,5	1,2	2,4	3,1
PIB aux prix du marché (à prix courants – en mia €)	Blg	21,5	21,8	22,5	23,6	24,8
Déflateur du PIB		2,3	0,9	2,0	2,2	1,8
Variation de l'IHPC	
Variation de l'indice des prix à la consommation (version nationale)		2,8	2,1	1,8	1,7	1,9
Croissance de l'emploi emploi salarié intérieur emploi national		3,3 2,6	3,0 1,8	1,4 1,1	1,3 1,2	2,5 1,3
<i>Origines de la croissance: variations en % à prix constants</i>						
Dépenses de consommation finale des ménages	P3	3,6	1,6	2,7	2,8	3,3
Dépenses de consommation finale des Administrations publiques	P3	7,5	6,0	7,5	4,5	4,0
Formation brute de capital fixe	P52 + P53	5,9	- 5,3	2,3	3,8	4,9
Exportations de biens et services	P6	1,2	- 2,0	1,0	2,8	3,0
Importations de biens et services	P7	4,5	- 2,3	2,7	3,5	3,5
<i>Contribution à la croissance du PIB</i>						
Dépenses de consommation finale		2,7	1,7	2,6	2,2	2,3
Solde de la balance des biens et services	B11	- 4,1	0,0	- 1,9	- 0,5	- 0,3

Source: 4e actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Luxembourg (2001-2005), janvier 2003

*

DEUXIEME PARTIE

LA POLITIQUE BUDGETAIRE

– La deuxième partie du présent avis vise à examiner la politique budgétaire du Gouvernement sur la toile de fond du contexte économique décrit ci-avant.

Le budget est l'instrument clé par l'intermédiaire duquel l'Etat intervient dans la société et agit sur la vie économique et sociale du pays. A travers le budget de l'Etat, le législateur décide du montant et de la structure des ressources absorbées, notamment sous forme de recettes fiscales, provenant de la valeur ajoutée créée dans le secteur privé. Aussi décide-t-il de l'utilisation de ces ressources prélevées; soit il les alloue à la consommation et aux investissements, soit il les redistribue par des transferts à des groupes cibles de la population.

La politique budgétaire, à travers l'efficacité de ses actions et la sélectivité des choix opérés, doit viser à dégager une marge de manœuvre permettant de préparer le pays aux défis de l'avenir.

A condition d'être utilisée de façon appropriée, la politique budgétaire peut concourir à développer le potentiel de croissance de l'économie à moyen et à long terme. Pour remplir ce rôle, elle doit, par des

décisions judicieuses quant aux recettes et dépenses budgétaires, garantir que les acteurs économiques puissent opérer dans un environnement général propice au développement d'activités existantes et nouvelles.

– Les orientations prises par le Gouvernement doivent donc viser la création d'un environnement global consolidant durablement l'économie luxembourgeoise, notamment en soutenant l'activité entrepreneuriale, en stimulant les investissements, en promouvant la recherche et l'innovation, en préservant l'environnement, en garantissant le financement à long terme de la sécurité sociale et en créant un cadre législatif, réglementaire, fiscal et parafiscal propice à l'éclosion d'activités économiques et à la mise en place d'une structure économique diversifiée et robuste, capable d'absorber les chocs extérieurs d'ordre conjoncturel et structurel.

Dans la période de morosité économique que nous vivons pour la troisième année consécutive, la politique budgétaire doit viser à appliquer de façon optimale les stabilisateurs automatiques. La Chambre de Commerce attire cependant l'attention sur le fait qu'à conjoncture et à politiques constantes, ces stabilisateurs devraient cesser de jouer dès l'exercice budgétaire 2005, lorsque les réserves budgétaires et extra-budgétaires tendront vers zéro.

– Le ralentissement économique prolongé nécessite une prudence accrue au niveau des dépenses courantes et la poursuite des investissements en vue de la préparation de l'avenir. La Chambre de Commerce attire l'attention du Gouvernement sur le critère de l'opportunité et de l'efficacité de ces investissements, dont il faut considérer tant les coûts directs que les coûts indirects (gestion, exploitation, entretien, etc.).

– Dans un premier chapitre, les éléments-clés et les principaux chiffres du projet de budget 2004 seront présentés.

Dans un deuxième chapitre, la Chambre de Commerce examinera les recettes de l'Etat. Dans la situation actuelle de ralentissement économique, il est très important d'évaluer correctement le niveau prévisible des recettes. Un autre défi des autorités publiques consiste à rendre moins précaires les recettes (fiscales) et à diminuer leur dépendance d'un seul secteur, qui se trouve dans une phase de consolidation. Il faudra donc diversifier davantage les activités économiques engendrant les recettes budgétaires.

En ce qui concerne les propositions de la Chambre de Commerce quant à la politique à suivre dans le contexte conjoncturel, il est renvoyé à cet endroit à la quatrième partie de l'avis de la Chambre de Commerce du 8 novembre 2002 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2003. Elle y avait insisté sur la nécessité d'améliorer le cadre économique général et de diversifier davantage les structures économiques du pays par l'attraction de nouvelles activités et fait des propositions à ce sujet.

Dans un troisième chapitre, la Chambre de Commerce analysera le niveau et la structure des dépenses. Parmi celles-ci, il y a lieu de distinguer notamment la consommation publique, les investissements publics et les transferts de l'Etat aux différents agents économiques pour apprécier si la politique des dépenses publiques est efficace, rigoureuse et suffisamment sélective.

D'ores et déjà, la Chambre de Commerce met en garde devant l'écart grandissant entre la progression des recettes courantes et celle des dépenses courantes de l'Etat, ce qui comporte un danger élevé dans le contexte d'une croissance économique, restant largement en deçà de son évolution tendancielle (ou structurelle, évaluée à quelque 4%) et de la croissance potentielle du pays (estimée à 4,5% par le Statec).

A cet égard, la position de la Chambre de Commerce rejoint celle du CES exprimée dans son avis annuel 2003:

„Le CES estime qu’il y a lieu de veiller à assurer la soutenabilité des finances publiques. Cela doit passer par une bonne maîtrise des dépenses publiques à réaliser, entre autres, par une lutte contre les gaspillages et par une discipline accrue en matière de collecte des recettes fiscales. En accord avec l’évaluation du programme de stabilité par la Commission européenne, le CES tient à rappeler qu’à moyen et à long terme, une croissance du total des dépenses publiques nettement au-delà de la croissance du PIB ne sera pas soutenable. Aussi le CES fait-il siens les commentaires de la Commission européenne relatifs à l’absence, dans le programme de stabilité luxembourgeois, d’informations concrètes quant aux différents domaines dans lesquels ces économies devraient être réalisées.“⁴

2.1. Les traits essentiels du projet de budget 2004: effet „ciseaux“ entre recettes courantes et dépenses courantes

– Les principaux chiffres du projet de budget 2004 sont présentés dans le tableau 4 ci-dessous. Par rapport au budget définitif de l’exercice 2003 et au compte général de l’exercice 2002, le projet de budget pour 2004 a les caractéristiques suivantes:

Le total des recettes s’élève à 6.390,089 millions d’euros et les dépenses totales se chiffrent à 6.477,943 millions. Il en résulte un déficit budgétaire de 87,854 millions d’euros.

Par rapport au budget définitif de 2003, les recettes totales augmentent seulement de 0,64%, ou de 40,377 millions, alors que l’accroissement des dépenses s’élève à 2,03%, c’est-à-dire à 128,625 millions. Il s’agit de la progression la plus modeste depuis 1987.

La Chambre de Commerce constate que la situation du budget courant est particulièrement préoccupante. En effet, les recettes courantes diminuent sensiblement de 143,542 millions (-2,28%) pour atteindre 6.161,743 millions, notamment en raison de la morosité conjoncturelle, de la réduction des arriérés fiscaux et de la réforme fiscale répartie sur les exercices 2001 et 2002.

Par contre, les dépenses courantes poursuivent leur progression (+5,08%) et excèdent de 280,354 millions d’euros le budget définitif de 2003.

Le solde du budget courant reste positif avec 359,893 millions, mais il s’agit du plus faible montant depuis plusieurs années. Dans le passé, l’excédent du budget courant dépassait le déficit du budget en capital, déficit qui était principalement dû au renflouement des fonds d’investissements de l’Etat.

Le budget en capital prévu pour 2004 se solde par un déficit de 447,747 millions. Ce dernier est largement inférieur au montant traditionnellement enregistré, et ceci pour deux raisons:

D’un côté, les recettes en capital, en hausse de 414% par rapport au budget définitif 2003, ont été gonflées par des artifices non récurrents tels que ventes d’immeubles par l’Etat, transfert de certaines participations de l’Etat vers la Société Nationale de Crédit et d’Investissement (SNCI), affectation d’une partie d’un emprunt nouveau aux recettes en capital.

De l’autre côté, les dépenses en capital diminuent de 18,33%, ou de 151,739 millions, entre 2003 et 2004, sous l’effet d’une moindre dotation des fonds d’investissements de l’Etat. Compte tenu de la volonté du Gouvernement de maintenir à un niveau élevé les dépenses d’investissements publics, cette baisse des dotations implique forcément un recours aux fonds spéciaux et une baisse des réserves afférentes.

Sans ces mesures non soutenables à moyen terme, le déficit prévu pour 2004 aurait atteint 264 millions d’euros, équivalant à un déficit de l’Etat central au sens strict (hors opérations des fonds spéciaux) de quelque 1,1% du PIB.

Dans un souci de transparence, les auteurs du projet de budget auraient dû présenter un tableau concernant l’évolution de la capacité de financement ou du besoin de financement de l’administration centrale et des administrations publiques.

A conjoncture constante et à politique budgétaire inchangée du côté des dépenses, on peut s’attendre à l’avenir à des déficits budgétaires plus importants que les -87,853 millions prévus au titre du projet de budget 2004.

⁴ Source: „Evolution économique, sociale et financière du pays 2003“, Conseil économique et social, 25 avril 2003, Partie A, Chapitre III.

Le financement de ce déficit sera couvert intégralement par un prélèvement sur la réserve budgétaire qui s'élève à 505,8 millions à la fin de l'exercice 2002 après affectation des plus-values de recettes de 59 millions d'euros.

La Chambre de Commerce tient à relever qu'une limitation de la progression des dépenses courantes à celle enregistrée pour les dépenses totales, en l'occurrence +2,03%, aurait permis l'établissement d'un budget pour 2004 en équilibre, et ceci sans devoir inscrire sous les recettes en capital un montant de 80 millions d'euros faisant partie de l'emprunt nouveau de 200 millions.

Le recul des recettes fiscales et la dégradation de la situation financière de l'Etat ont obligé le Gouvernement à procéder à l'émission d'emprunts nouveaux pour l'exercice budgétaire 2004. Dans ce contexte, il est à relever que pendant la période 1998 à 2003, le Gouvernement n'avait plus émis d'emprunts, ce qui avait permis de maintenir la dette publique à un niveau relativement bas en comparaison internationale.

Compte tenu de l'emprunt supplémentaire de 200 millions prévu au projet de budget 2004, dont 80 millions sont inscrits au budget en capital, 70 millions sont affectés au fonds des routes et 50 millions au fonds du rail, la dette de l'Etat passera de 436 millions d'euros en 2003 à 592 millions en 2004. Le rapport dette de l'Etat/PIB augmentera ainsi de 1,9% en 2003 à 2,4% en 2004.

La Chambre de Commerce rappelle que la situation a priori enviable de la dette publique du Grand-Duché doit être relativisée par la prise en compte de la dette sociale cachée inhérente au système de pension, problème qui est soulevé tant par la Commission européenne que par d'autres institutions ou organisations internationales (OCDE, FMI, ...).

Le projet de budget 2004 prévoit des dépenses d'investissements de l'Etat de 696,2 millions d'euros, un montant en augmentation de 10,7% par rapport au budget voté 2003. Ce montant représente 10,2% du total des dépenses de l'Etat (résultat obtenu en additionnant les dépenses budgétaires et les dépenses des fonds d'investissements et en soustrayant les dotations des fonds d'investissements), contre 9,6% en 2003. Par rapport au PIB, les investissements de l'Etat représenteraient ainsi 2,9% en 2004, contre 2,7% en 2003.

La Chambre de Commerce salue les efforts du Gouvernement pour maintenir le niveau élevé de dépenses d'investissements, afin d'adapter et de moderniser constamment les infrastructures publiques en vue de créer les bases d'une croissance économique et démographique soutenable à long terme. Les dépenses d'investissements profitent directement à certains secteurs de l'économie luxembourgeoise, largement affectée par la morosité de l'environnement économique.

Cependant, la comparaison des dépenses d'investissements projetées avec celles réalisées effectivement fait apparaître de grandes divergences, ce qui met en lumière les difficultés des autorités publiques à mettre en oeuvre les projets décidés dans les délais prévus. Un problème important dans ce contexte tient aux procédures de plus en plus compliquées et à la multiplication de réglementations que les autorités ne sont souvent pas à même de respecter.

Tableau 4: Les chiffres-clés du projet de budget 2004

	Compte général 2002	Budget définitif 2003	Projet de budget 2004	Variation	
				en euros	en %
Budget courant					
Recettes	6.149.413,9	6.305.285,1	6.161.743,0	- 143.542,1	- 2,28%
Dépenses	5.247.274,2	5.521.484,8	5.801.849,4	+ 280.364,6	+ 5,08%
Excédents	+ 902.139,7	+ 783.800,3	+ 359.893,6	- 423.906,7	...
Budget en capital					
Recettes	51.007,1	44.427,2	228.346,5	+ 183.919,3	+ 413,98%
Dépenses	952.903,0	827.833,6	676.094,0	- 151.739,6	- 18,33%
Excédents	- 901.895,9	- 783.406,4	- 447.747,5	+ 335.658,9	...
Budget total					
Recettes	6.200.421,0	6.349.712,3	6.390.089,5	+ 40.377,2	+ 064%
Dépenses	6.200.177,2	6.349.318,4	6.477.943,4	+ 128.625,0	+ 2,03%
Excédents	+ 243,8	+ 393,9	+ 87.853,9	- 88.247,8	...

Notes: Les montants sont indiqués en milliers d'euros.

Les pourcentages représentent les taux de variation du projet de budget pour 2004 en comparaison avec le budget définitif pour 2003

Comme chaque année, le programme pluriannuel des dépenses d'investissements publics qui renseigne sur les dépenses en capital pour la période 2003 à 2007 a été adopté par le Gouvernement seulement à la fin du mois d'octobre, rendant impossible une analyse de l'opportunité des différents projets prévus au cours des cinq années à venir dans le cadre du présent avis budgétaire.

Ceci est regrettable, alors que dans le contexte d'une fragilisation des recettes budgétaires, il est primordial d'évaluer les projets d'investissement selon leur degré de priorité et selon leur coût-efficacité.

A l'instar des exercices budgétaires précédents, le projet de budget 2004 prévoit des provisions globales pour amendements de 4 millions d'euros inscrits à l'article 05.9.01.000 et de 8 millions d'euros inscrits à l'article 35.9.01.000.

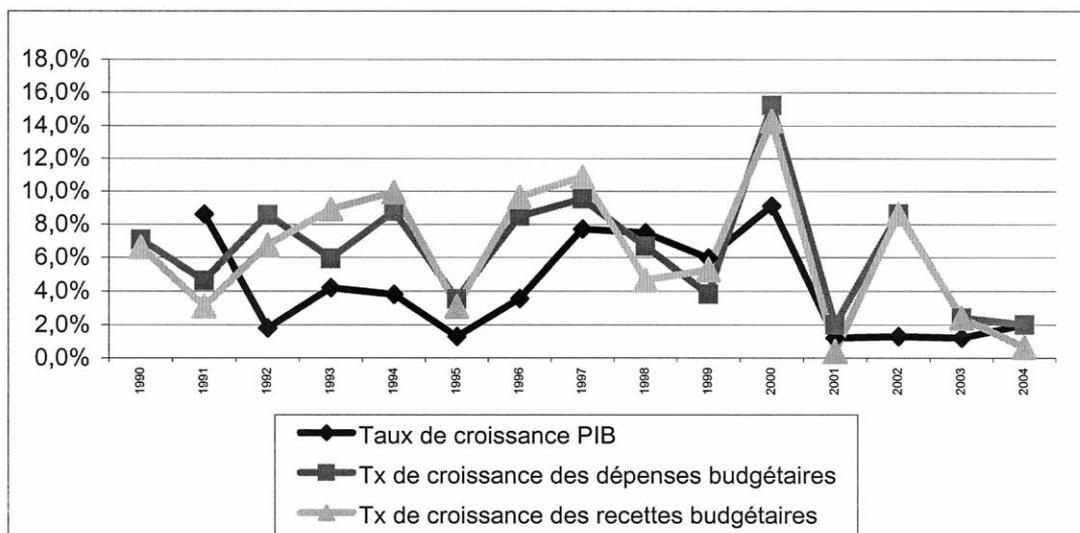
Le texte du projet de loi budgétaire proprement dit ne donne pas lieu à des commentaires spécifiques de la part de la Chambre de Commerce (cf. pages 109* à 132* du document budgétaire).

2.2. Les recettes de l'Etat: précarité croissante

La Chambre de Commerce constate que la situation du budget des recettes est particulièrement préoccupante et se distingue par une précarité croissante de ces dernières.

Le graphique 1 ci-dessous souligne l'écart important entre la progression des recettes et des dépenses budgétaires prévues en 2004. Le taux de croissance de 2,8% sur ce graphique correspond au taux prévu par le Gouvernement qui a „jugé nécessaire d'adopter une approche prudente et de retenir une hypothèse de croissance, en volume, du PIB se situant entre 2,5% et 3,0%“.

Graphique 1: Evolution du PIB et des recettes et dépenses budgétaires (en %)



Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette prévision s'avère à l'heure actuelle trop optimiste au vu des faibles performances attendues dans la zone euro et dans les pays voisins du Luxembourg. Ainsi est-il fort probable que la croissance effective du PIB restera bien en deçà du taux inscrit dans le projet de budget 2004 et que les recettes budgétaires effectives resteront en conséquence inférieures aux montants attendus. Le STATEC vient de réviser à la baisse sa prévision de croissance pour 2004. L'institut ne table désormais plus que sur un taux de 2%, suite à la dégradation de l'environnement économique international.

Les recettes totales de l'Etat pour l'exercice 2004 sont évaluées à 6.390,089 millions d'euros, ce qui constitue une quasi-stagnation (+0,64%) par rapport au budget définitif 2003. Le budget prévu des recettes courantes diminue de 143,542 millions par rapport au budget définitif 2003 (-2,28%) pour s'élever à 6.161,743 millions d'euros. Cette évolution s'explique notamment par la morosité conjoncturelle, par la réduction de l'effet bénéfique du recouvrement accéléré des arriérés fiscaux et par la réforme fiscale répartie sur les exercices 2001 et 2002.

Les recettes en capital progressent fortement (+413,98%) pour se chiffrer à 228,346 millions d'euros. Elles ont été gonflées par des artifices non récurrents tels que des ventes d'immeubles de l'Etat (65 millions d'euros), le transfert de certaines participations de l'Etat vers la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI) (30 millions d'euros), ainsi que l'affectation d'une partie d'un emprunt nouveau aux recettes en capital (80 millions d'euros).

La Chambre de Commerce réitère son opposition au financement de dépenses portant sur le court terme par le recours à l'endettement. Or les dépenses en capital que l'emprunt de 80 millions est censé couvrir en partie ne sont certainement pas toutes affectées à des mesures du long terme (équipements collectifs, infrastructures).

Cette inscription de 80 millions d'euros sous les recettes en capital n'est d'ailleurs pas conforme aux règles communautaires en matière de calcul du déficit de l'Etat central. La Banque Centrale du Luxembourg critique également cette façon de procéder des auteurs du projet de loi budgétaire:

„Si cette pratique est usuelle en comptabilité budgétaire luxembourgeoise, la comptabilité nationale élaborée dans le cadre du système européen de comptes SEC 95 n'assimile aucunement un emprunt à une recette. Le déficit effectif de l'Etat central calculé selon la méthodologie SEC 95, qui constitue la pièce angulaire des procédures de surveillance des politiques budgétaires au niveau européen, devrait donc nettement excéder 88 millions d'euros. Ce déficit s'inscrit certes dans un contexte caractérisé par une dette publique extrêmement basse et par l'existence d'importantes réserves budgétaires. Cependant, la pérennité de cette situation financière favorable requiert une politique budgétaire empreinte de la plus grande prudence.“⁵

⁵ Source: Bulletin 2003/2 de la Banque Centrale du Luxembourg, septembre 2003

Conscients de cette problématique, les auteurs du projet de budget fournissent à la page 37* de l'exposé introductif, des explications concernant cet emprunt de 80 millions.

Ce dernier est prévu dans l'intérêt du financement des dépenses en capital, qui figurent au budget proprement dit (c'est-à-dire en dehors de celles opérées par l'intermédiaire des fonds spéciaux). Abstraction faite de cet emprunt, le projet de budget pour 2004 est arrêté avec un déficit de 167,9 millions.

Selon ses auteurs, le projet de budget pour 2004 est structuré de telle façon que quelque 53% du total des dépenses en capital restent couverts par l'excédent du budget courant, c'est-à-dire au moyen de l'épargne de l'Etat. De cette façon, le solde budgétaire atteint un montant représentant 2,6 % du total des dépenses totales et 0,7 % du PIB escompté pour 2004.

Tableau 5: Evolution des principaux postes de recettes

	<i>Compte général 2002</i>	<i>Budget voté 2003</i>	<i>Projet de budget 2004</i>
<i>1. Impôts directs</i>	3.079.713,0	3.122.370,0	2.925.100,0
Impôt général sur le revenu	2.811.550,0	2.941.500,0	2.742.250,0
Impôt fixé par voie d'assiette	263.988,9	260.000,0	240.000,0
Impôt sur le revenu des collectivités	1.312.486,6	1.400.000,0	1.150.000,0
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.127.584,4	1.185.000,0	1.225.000,0
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	104.923,7	95.000,0	125.000,0
Impôt concernant les contribuables non résidents	2.567,0	1.500,0	2.250,0
Impôt sur la fortune	159.652,8	70.000,0	80.000,0
Impôt sur les tantièmes	1.391,5	–	–
Impôts de solidarité	89.531,8	95.420,0	85.400,0
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	10.389,8	10.000,0	11.000,0
Autres impôts directs	7.196,6	5.450,0	6.450,0
<i>2. Impôts indirects</i>	2.718.840,3	2.877.481,9	2.918.521,2
Taxe sur les véhicules automoteurs	28.394,6	31.000,0	34.000,0
Part dans les recettes communes de l'U.E.B.L.	820.416,7	821.909,0	824.773,0
Droits d'enregistrement	122.351,0	158.000,0	128.000,0
Droits d'hypothèque	12.449,3	12.500,0	11.500,0
Taxe sur la valeur ajoutée	1.141.726,9	1.200.586,7	1.290.420,0
Taxe sur les assurances	25.080,5	26.500,0	26.500,0
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	403.560,9	455.000,0	400.000,0
Autres impôts indirects	164.860,4	171.986,2	203.328,2
<i>3. Autres recettes</i>	350.860,5	305.432,9	318.121,8
Intérêts de fonds en dépôt	93.756,8	95.000,0	75.000,0
Redevances à payer par la société européenne des satellites	733,6	100,0	100,0
Participation de l'Etat aux dividendes de la société SES-Global	8.196,2	9.000,0	8.000,0
Participation de l'Etat au résultat de l'entreprise des postes et télécommunications	23.000,0	24.000,0	35.000,0
Droits de timbres	10.977,2	11.400,0	10.900,0
Autres recettes	214.196,7	165.932,9	189.121,8
Recettes courantes au total	6.149.413,9	6.305.285,1	6.161.743,0

Note: Les chiffres sont exprimés en milliers d'euros.

Dans le commentaire du budget des recettes budgétaires, les auteurs du projet de budget 2004 précisent par ailleurs qu'en l'absence de cette recette d'emprunt, le projet de loi budgétaire afficherait une régression du montant total des recettes de 39,6 millions d'euros par rapport au budget voté de l'exercice 2003.

Les raisons essentielles de ce ralentissement des rentrées fiscales depuis 2002 se situent sur le plan de la conjoncture économique dont les répercussions continuent à influencer très fortement les finances publiques de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne.

Au Grand-Duché, l'effet positif découlant du recouvrement des arriérés d'impôts en 2002 et 2003 tend à sa fin.

Si les auteurs du projet de budget 2003 avaient encore espéré que les recettes courantes pourraient augmenter de 8,24% par rapport à celles inscrites au budget définitif 2002, il s'est avéré que ces estimations avaient été trop optimistes. En effet, les informations contenues dans le projet de budget 2004 indiquent que la progression des recettes courantes entre 2002 et 2003 n'aura prévisiblement été que de 2,5%.

Ce taux inférieur s'explique par une rectification du projet de budget 2003 au niveau de l'estimation des recettes avant son vote définitif à la Chambre des Députés et par une meilleure performance des recettes courantes enregistrées dans le compte provisoire 2002, probablement sous l'effet du recouvrement accéléré d'arriérés fiscaux.

Toujours est-il que le Gouvernement et les autorités locales devront faire abstraction de taux de progression spectaculaires des recettes budgétaires et adapter leurs politiques de dépenses à cette nouvelle donne.

Les recettes courantes futures sont marquées par une précarité croissante. Pour ce qui est des prévisions pour l'exercice 2004, le ralentissement tient surtout aux recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités (-250,0 millions), au produit de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (-55 millions), au produit des droits d'enregistrement (-30 millions) et aux intérêts encaissés au titre des placements des disponibilités financières (-20 millions).

2.2.1. Les impôts directs: perspective d'une évolution inquiétante de l'IRC

La première grande catégorie de recettes courantes concerne les impôts directs, avec une part dans le total de ces recettes de 47,5% (sur base du projet de budget 2004). Dans cette catégorie, c'est l'impôt général sur le revenu qui domine, avec un montant prévu de 2.742,25 millions d'euros par rapport au total des impôts directs qui se chiffre à 2.925,1 millions d'euros.

Le tableau 6 fait ressortir pour les différentes catégories de l'impôt général sur le revenu d'une part, les recettes effectives encaissées pendant une série de quatre exercices clos (exercices 1999 à 2002) ainsi que les recettes du budget définitif pour 2003 et, d'autre part, les recettes réalisées au cours des six premiers mois des exercices 1999 à 2003⁶.

La Chambre de Commerce demande aux auteurs du projet de budget de publier également les informations concernant les recettes provenant d'autres catégories d'impôts encaissés lors des 6 premiers mois de l'année en cours. Ceci permettrait aux instances consultatives de se faire une meilleure idée des recettes courantes prévisibles l'année suivante et de la probabilité d'atteindre les niveaux anticipés de rentrées fiscales.

⁶ *Source*: page 52* du projet de budget 2004. Les encaissements ne se répartissent pas proportionnellement sur les 12 mois de l'année, de sorte qu'il convient de procéder à un examen détaillé des produits comptabilisés au cours du premier semestre avant de tirer des conclusions définitives au sujet de l'évolution future des différentes catégories de l'impôt sur le revenu.

Tableau 6: Evolution des recettes de l'impôt général sur le revenu

<i>Exercices entiers</i>						
	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
a) Assiettes	266,6	250,6	255,0	255,0	240,0	260,0
b) Salaires	916,9	1.035,6	1.166,6	1.200,6	1.155,0	1.185,0
c) Collectivités	917,0	895,9	1.008,7	1.124,9	1.199,0	1.400,0
d) Capitaux	61,5	87,4	93,3	90,9	95,0	95,0
e) Non-Résidents	1,8	1,5	2,2	1,9	2,2	1,5
Total	2.163,8	2.271,0	2.525,8	2.672,4	2.691,2	2.941,5
<i>Premiers semestres</i>						
	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
a) Assiettes	129,4	120,5	123,3	124,8	123,3	138,2
b) Salaires	507,0	535,7	609,6	661,8	595,2	618,7
c) Collectivités	371,4	398,8	409,1	454,8	516,0	504,6
d) Capitaux	38,5	59,4	62,7	75,8	84,1	96,2
e) Non-Résidents	0,9	1,1	1,5	1,1	1,0	1,1
Total	1.047,3	1.115,5	1.206,2	1.318,4	1.319,6	1.358,8

L'exercice budgétaire 2002 avait été clôturé au niveau des impôts directs par une progression des recettes de quelque 154,7 millions euros, soit une hausse de 5,3% par rapport à l'exercice 2001. L'impôt général sur le revenu a généré quelque 2,8 milliards euros, soit 92% du total des recettes en provenance des impôts directs. L'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt retenu sur les traitements et salaires représentent ensemble 2,4 milliards euros.

Dans l'exposé introductif, il est précisé que, par rapport aux prévisions budgétaires pour l'exercice 2002, le résultat global des recettes provenant des impôts directs a donc dégagé une plus-value de l'ordre de 247 millions euros. Ce résultat positif en termes de plus-values budgétaires a été obtenu grâce à l'impôt sur la fortune (+119,6 millions euros) et à l'impôt sur le revenu des collectivités (+113,5 millions euros)⁷.

Les auteurs du projet budgétaire expliquent que ce résultat positif résulte toutefois pour l'essentiel du fait que „suite à la révision à la baisse des prévisions économiques à la fin de l'année 2002, un accent particulier a été mis sur le rattrapage des impositions des années antérieures à 2002 principalement au niveau des collectivités“.

Les auteurs du projet de budget estiment que le résultat exceptionnel réalisé en 2002 est imputable en premier lieu à la perception des soldes d'impôts se rapportant à des exercices budgétaires antérieurs à 2002, à forte croissance économique, notamment au niveau des collectivités.

La Chambre de Commerce estime que, pour les exercices budgétaires suivants, ce phénomène va s'estomper et le niveau des recettes budgétaires va de nouveau dépendre de l'évolution de la conjoncture économique. En tout cas, au cours des prochains exercices budgétaires, une baisse de plusieurs postes de l'impôt sur le revenu, dont notamment de l'impôt sur le revenu des collectivités, ne peut pas être exclue, du fait de la corrélation entre ces recettes et le cycle conjoncturel.

2.2.2. Les impôts indirects: bonne tenue de la TVA et des accises

La deuxième grande rubrique des recettes courantes concerne les impôts indirects, dont le total attendu pour 2004 se chiffre à 2.918,5 millions d'euros. Ainsi, son niveau se rapproche davantage de celui des impôts directs.

⁷ Pour les plus-values de recettes de l'exercice 2002, voir le tableau page 42* du projet de budget 2004.

Sans l'important recul attendu de la taxe d'abonnement (de 455 à 400 millions d'euros sous l'effet de la baisse de l'activité en rapport avec les fonds d'investissements et de l'abaissement du taux de la taxe de 0,06% à 0,05%), et des droits d'enregistrement (de 158 à 128 millions d'euros), les recettes projetées des impôts indirects auraient sans doute dépassé celles des impôts directs.

Le niveau de la taxe sur la valeur ajoutée, qui représente quelque 44,2% du total des impôts indirects, est estimé à 1.290,42 millions d'euros pour l'exercice 2004, en augmentation de 7,5% par rapport au budget voté 2003. Pour comparer, entre 2002 (compte général) et 2003 (budget voté), la progression a été de 5,1%.

La progression de 7,5% entre 2003 et 2004 s'explique par le fait que les auteurs du projet de budget 2004 s'attendent à une poursuite de la bonne tenue de la consommation sur le territoire nationale. En outre, de nouvelles recettes TVA découleront de l'implantation de filiales de deux grandes sociétés de télécommunication américaines.

Une grosse part de recettes découle aussi des recettes communes de l'U.E.B.L. en matière de droits de douane et d'accise: 824,773 millions d'euros sont prévus à ce titre dans le projet de budget 2004, ce qui représente presque un tiers du total des recettes en provenance des impôts indirects.

La Chambre de Commerce attire l'attention des autorités sur le caractère instable et éphémère de plusieurs catégories de recettes engendrées par les impôts indirects, dont notamment les accises.

Le niveau de ces recettes pour l'Etat luxembourgeois dépend fortement de décisions politiques prises dans les pays voisins et au niveau communautaire, de sorte qu'il ne faut pas considérer ces revenus comme étant des sources de financement stables, sur lesquelles on pourrait axer des actions politiques déterminées.

2.2.3. Les plus-values de recettes: recul sensible

Le ralentissement de la croissance économique depuis fin 2000, la progression toujours forte des dépenses publiques et la précarité croissante des recettes budgétaires ont conduit à une diminution sensible du solde budgétaire avant affectation des plus-values de recettes après l'année 2000 pour s'établir à 59,2 millions à la fin de l'exercice 2002. Jusqu'à présent, ces plus-values ont contribué de manière positive à la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat sous forme d'alimentations supplémentaires.

Au niveau des plus-values de recettes budgétaires, un retournement de tendance est perceptible depuis trois ans. Dans le passé, la situation favorable des finances publiques du Luxembourg résultait principalement de la réalisation de plus-values de recettes importantes engendrées par une économie très dynamique.

La comparaison, au niveau des recettes, du compte général avec le budget voté de l'exercice 2002 fait ressortir des plus-values de recettes de l'ordre de 223 millions d'euros, ce qui constitue le plus faible montant depuis 1996.

Même si, théoriquement, la diminution ou la disparition des plus-values de recettes pouvait être un signe de l'amélioration de l'exercice d'estimation des rentrées fiscales ou autres par les autorités compétentes, il semble plutôt en l'occurrence que cette baisse soit due au recul de l'activité économique et à la contraction de la base imposable.

Le tableau 7 ci-après retrace l'évolution des recettes et des dépenses budgétaires avant l'affectation des éventuelles plus-values de recettes.

Tableau 7: Evolution des soldes budgétaires

<i>Exercice</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>Recettes budgétaires</i>	<i>Solde</i>	<i>Taux de variation solde</i>
1997	4.113	4.515	402	–
1998	4.222	4.726	504	25%
1999	4.421	4.976	555	10%
2000	4.923	5.685	762	37%
2001	5.557	5.709	152	– 80%
2002	6.141	6.200	59	– 61%

Note: Les montants sont indiqués en millions d'euros
1997-2002: Comptes généraux

La réforme fiscale de 2001 et 2002 et le déchet fiscal en découlant expliquent également la baisse du niveau des plus-values. A ce sujet, la Chambre de Commerce tient à rappeler qu'à ses yeux, cette réforme fiscale a été nécessaire et opportune pour stimuler la conjoncture et pour maintenir l'attrait du site d'investissement luxembourgeois, même si le déchet fiscal en découlant n'a jusqu'ici pas pu être compensé par une augmentation de l'activité économique, du fait de la situation conjoncturelle maussade au niveau international.

Les principales plus-values de recettes au titre de l'exercice 2002 ont été enregistrées au niveau de l'impôt sur la fortune (+120 millions), de l'impôt sur le revenu des collectivités (+113 millions), de la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) en matière de droits de douane et d'accise (+81 millions), de la participation de l'Etat aux dividendes de la société ARBED (+35 millions) et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (+24 millions).

La Chambre de Commerce note que la plus-value enregistrée au titre de la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'UEBL découle d'un changement purement technique commenté dans le projet de budget pour l'exercice 2003. Ce dernier avait précisé qu'avant la mise en vigueur de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, des remboursements à effectuer dans le cadre de l'UEBL ont été comptabilisés sur l'exercice n+1. La nouvelle loi prévoit la comptabilisation de tels remboursements sur l'exercice en cours, ce qui avait diminué la recette afférente pour l'exercice 2001, mais augmenté celle pour l'exercice 2002.

Sans ce changement méthodologique, le niveau des plus-values de recettes de l'exercice 2002 aurait été encore plus bas que les 223 millions indiqués à la page 42* de l'exposé introductif du projet de budget 2004.

Les principales moins-values de recettes ont été enregistrées par la taxe d'abonnement sur les titres de société (-106 millions), par les droits d'enregistrement (-95 millions) et par l'impôt retenu sur les traitements et salaires (-27 millions).

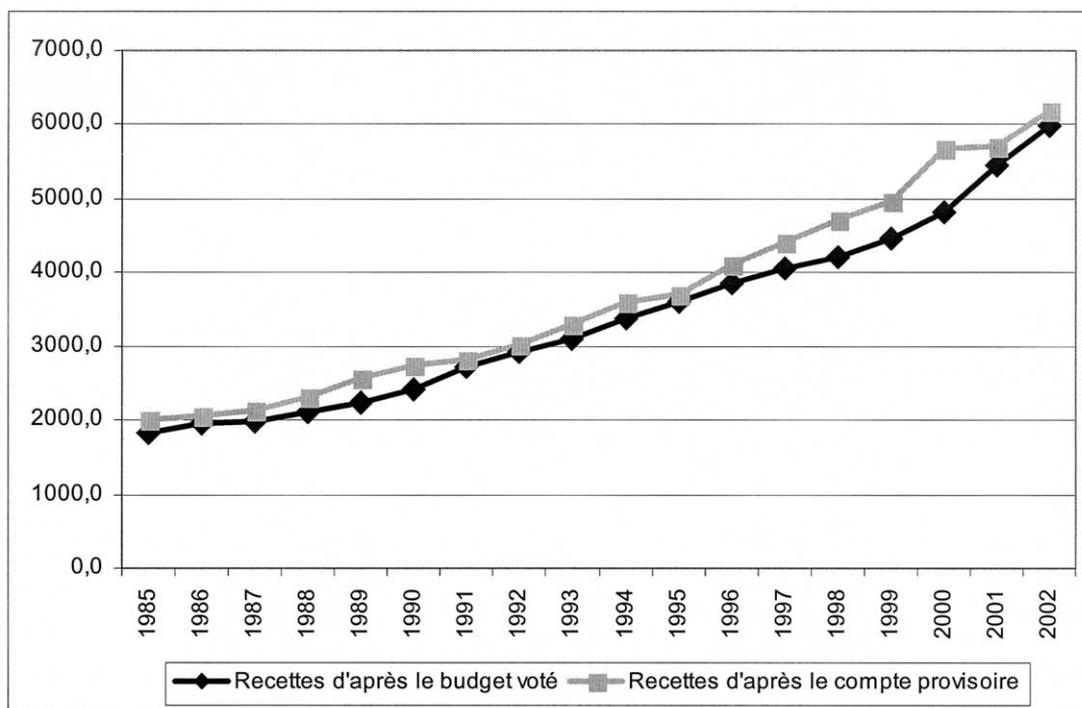
Que ce soit en période de forte croissance économique ou de ralentissement conjoncturel prononcé, il est à noter que les auteurs des projets de budget successifs ont toujours du mal à estimer correctement les recettes budgétaires des différents exercices (cf. graphiques 2 et 3 ci-dessous).

La Chambre de Commerce estime qu'un préalable à l'estimation réaliste de recettes budgétaires (principalement fiscales) est l'existence d'instruments et de méthodes de prévision conjoncturelle et d'estimation de l'évolution du PIB et de ses composantes. En effet, l'évolution des recettes fiscales dépend directement de celle de l'activité économique.

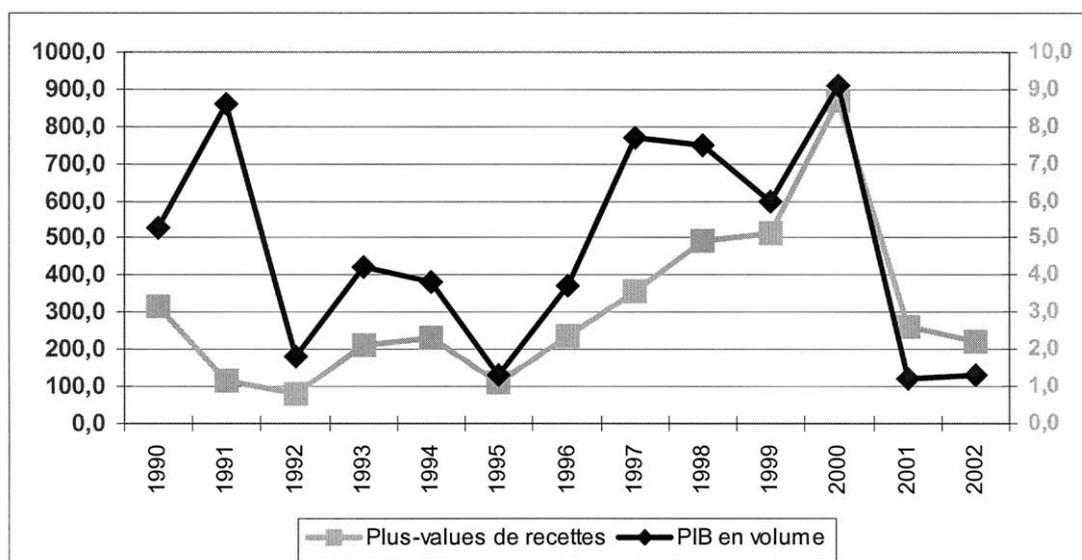
Le Gouvernement doit prévoir les moyens budgétaires nécessaires pour étoffer les structures de prévision existantes et pour les adapter au mieux aux spécificités luxembourgeoises.

La baisse du régime qui affecte l'économie luxembourgeoise depuis fin 2000 montre que le Grand-Duché est de façon permanente exposée aux aléas de la conjoncture internationale et aux risques liés à sa structure économique. Il en découle une importante précarité des recettes fiscales, qui dépendent démesurément d'un seul secteur d'activité.

Graphique 2: Evolution des recettes (en millions EUR)



Graphique 3: Evolution du PIB (en %) et des plus-values de recettes (en millions EUR)



Le Gouvernement doit suivre une politique budgétaire réaliste, prudente et prévoyante, qui doit comporter une évaluation aussi précise que possible de l'activité économique future et des recettes budgétaires en découlant, ainsi qu'une maîtrise stricte et continue des dépenses budgétaires, notamment des dépenses de consommation courantes.

2.3. Les dépenses de l'Etat: forte progression des dépenses courantes

– Les dépenses totales prévues pour l'exercice 2004 atteignent un montant total de 6.477,943 millions d'euros, dont 5.801,849 millions du côté des dépenses courantes et 676,094 millions du côté des dépenses en capital.

Par rapport au budget définitif de 2003, les dépenses totales augmentent de 2,03%, les dépenses courantes progressent de 5,08% et les dépenses en capital sont en baisse de 18,33%.

Dans la phase actuelle de ralentissement conjoncturel, les dépenses budgétaires augmentent plus rapidement que le potentiel de croissance à moyen terme du PIB. Par ailleurs, la part des dépenses courantes est en hausse au détriment de la part des dépenses en capital.

Le fait que l'Etat vive actuellement au-dessus de ses moyens est également mis en exergue par la comparaison des dépenses prévues au projet de budget avec celles du compte général 2002 et la comparaison de l'évolution de ces dépenses avec la progression du PIB et avec celle des recettes de l'Etat.

Les dépenses courantes augmentent de 5.247,274 millions d'euros (compte général 2002) à 5.801,849 millions d'euros (projet de budget 2004), soit une hausse de 10,6%, alors que l'augmentation du PIB en valeur aura été de 7,8% au cours de cette période.

Les dépenses en capital diminuent de 952,903 millions à 676,094 millions, ou de 29%, entre 2002 et 2004, et ceci malgré la volonté affichée des autorités publiques de maintenir le taux d'investissement public à un niveau élevé.

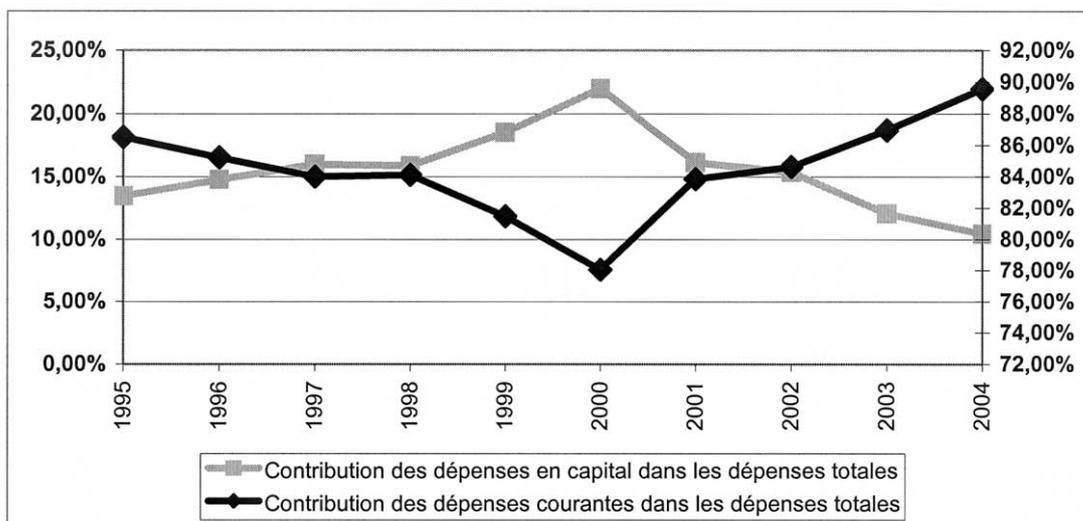
Les dépenses totales augmentent de 4,5% entre 2002 et 2004, alors que les recettes totales seront prévisiblement en hausse de 3%, et ceci uniquement à cause de mesures non récurrentes et non soutenables au niveau des recettes en capital (qui progressent fortement de 51,007 millions à 228,346 millions). Les recettes courantes auront quasiment stagné (+0,2%) au cours de la période 2002 à 2004.

L'effet „ciseaux“ ou l'écart croissant entre l'évolution des recettes et celle des dépenses, d'une part, et entre la progression des dépenses courantes et la croissance économique, d'autre part, est hautement dangereuse et ne saurait être soutenable à moyen terme.

La progression importante des dépenses courantes dans un contexte conjoncturel morose se répercute inévitablement sur le poids de l'Etat dans l'économie.

– Le graphique 4 indique que depuis l'exercice 2000, la part des dépenses courantes dans les dépenses budgétaires totales est en hausse continue. Cette évolution se fait logiquement au détriment de la part des dépenses en capital dans le budget total. Le pourcentage projeté pour l'exercice 2004, qui est de 89,56%, est même le plus élevé depuis 1995.

Graphique 4: Evolution des dépenses courantes et en capital dans le total des dépenses (en %)



Au cours des dernières années, les alimentations supplémentaires au profit de certains fonds spéciaux au titre de l'exercice écoulé avaient partiellement embelli l'évolution de la part des dépenses en capital. Toujours est-il que ces alimentations supplémentaires diminuent suite au recul des plus-values de recettes.

Il faut également considérer que les dotations budgétaires des fonds spéciaux et des fonds d'investissements publics se font en grande partie à travers le budget courant, ce qui veut dire qu'il faut interpréter avec prudence la propension à investir des autorités, et analyser les dotations des fonds de réserve tant du budget courant que du budget en capital.

Pour juger le niveau relatif des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses de consommation, il y a lieu d'éliminer les dotations aux fonds de réserve au sein des dépenses courantes, ce que la Chambre de Commerce fera au chapitre suivant.

2.3.1. Le poids de l'Etat dans l'économie: augmentation des dépenses courantes au détriment des dépenses en capital

– Dans son avis budgétaire pour l'exercice 2002⁸, la Chambre de Commerce avait commencé le chapitre concernant les dépenses de l'Etat sur une note positive:

„Compte tenu du fait que la part des dépenses publiques dans le PIB a déjà atteint des niveaux supérieurs à 35%, qu'elle s'est élevée à quelque 30% au début des années 1990, et qu'elle présente quelque 25% à l'heure actuelle, il faut cependant constater que les efforts, imposés d'ailleurs par les politiques économique et financière communautaires, vers une diminution relative de cette part portent leurs fruits.

De manière générale, la Chambre de Commerce demande aux autorités de veiller à stabiliser la part des dépenses publiques dans le PIB et éviter toute augmentation du poids de l'Etat dans l'économie. En vue d'atteindre cet objectif, il faut en particulier éviter d'introduire de nouvelles dépenses de consommation, à moins qu'elles ne s'avèrent indispensables pour le bon fonctionnement des administrations publiques.“

Si le rapport dépenses budgétaires/PIB avait atteint encore 25,96% en 2001 (compte général), il a augmenté au cours des exercices suivants: 27,84% en 2002 (compte général) et 27,37% en 2003 (budget définitif). Pour 2004, le calcul du rapport dépenses budgétaires/PIB sur base d'une croissance économique de 2% (en volume, hypothèse d'un déflateur des comptes nationaux de 1,8% en 2004) conduit à un taux de quelque 27%.

En résumé, la Chambre de Commerce constate que le rapport dépenses budgétaires/PIB s'écarte de nouveau de son niveau de quelque 25% pour atteindre quelque 27%.

Ceci n'est pas une mauvaise chose en soi et pourrait s'expliquer par une politique budgétaire anticyclique, destinée à relancer l'économie, par exemple par le recours à des dépenses d'investissements publics élevés.

D'une part, la Chambre de Commerce salue un niveau élevé des investissements publics. Toutefois, au vu des chiffres budgétaires projetés pour l'exercice 2004 et des données des exercices précédents, il est à constater que les projets d'investissements ne sont que rarement réalisés au rythme prévu par les projets budgétaires successifs. En outre, les dépenses d'investissements ne profitent pas dans leur totalité à l'économie luxembourgeoise.

Dans un souci de maîtrise des dépenses budgétaires, il y a lieu de fixer des priorités en matière d'investissements publics et de veiller aux coûts d'entretien et de gestion qui y sont liés.

Ainsi, dans un petit pays largement ouvert sur l'extérieur, la politique budgétaire anticyclique a des limites du fait notamment des effets d'éviction des dépenses budgétaires afférentes.

D'autre part, il faut constater que l'augmentation du poids de l'Etat dans l'économie s'explique moins par une hausse des dépenses d'investissements pouvant partiellement soutenir l'évolution du PIB, que par une progression continue des dépenses de consommation.

⁸ Cf. avis de la Chambre de Commerce du 5 novembre 2001.

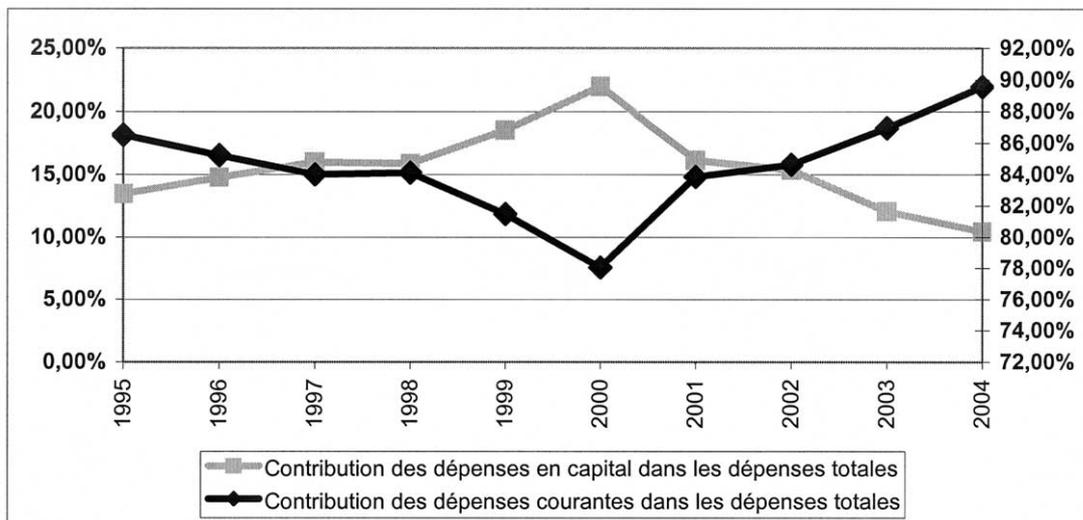
Pour le montrer, la Chambre de Commerce a soustrait du total des dépenses courantes les dotations de fonds de réserve, qui sont majoritairement destinées aux fonds spéciaux et aux fonds d'investissements publics.

Le graphique 5 montre que l'augmentation du poids de l'Etat dans l'économie résulte de la part grandissante des dépenses de consommation de l'Etat, dans le contexte d'une croissance économique au ralenti.

Une autre explication de cette évolution est la moindre dotation des fonds d'investissements suite au recul des plus-values de recettes, alors que le Gouvernement entend maintenir les investissements publics à un niveau élevé et réaliser dans la mesure du possible une politique budgétaire anticyclique.

La Chambre de Commerce met en garde contre toute évolution incontrôlée des dépenses de consommation.

Graphique 5: Evolution dans le PIB des dépenses courantes hors dotations aux fonds spéciaux



A plus long terme, et même à supposer que l'économie luxembourgeoise retrouve son dynamisme et sa vitesse de croisière des années 90, c'est-à-dire un taux de croissance moyen de quelque 5% – une performance qui semble difficile à atteindre à moyen terme –, la progression continue des dépenses de consommation de l'Etat ne permettra plus de mettre en œuvre une politique budgétaire efficiente et soutenable à long terme.

Leur rigidité et les mécanismes de valorisation automatiques inhérents restreignent de plus en plus la liberté d'action et la marge de manœuvre des autorités publiques pour investir dans les infrastructures et dans des mesures préparant le pays aux défis de l'avenir.

Par la suite, la Chambre de Commerce va analyser l'évolution et la composition des dépenses courantes, dont notamment celles liées à la consommation publique connaissant une croissance démesurée dans le contexte économique actuel et prévisible à moyen terme.

Ensuite, les transferts de l'Etat en faveur de différentes catégories d'agents économiques seront examinés. Sous cette rubrique également, le coût de nouvelles mesures est venu s'ajouter au montant global déjà très important des dépenses courantes, que les auteurs des projets de budget successifs ont qualifié comme étant „incompressibles“. Pour cette raison, la Chambre de Commerce plaide pour une affectation plus sélective de ces dépenses et une réflexion quant à l'opportunité, à l'efficacité-coût et aux charges globales à long terme des transferts.

La Chambre de Commerce critique la progression continue et substantielle des transferts sociaux. Leur augmentation va au détriment du budget pouvant être affecté aux autres actions politiques devant préparer l'avenir du pays.

Finalement, il y a lieu de considérer les dépenses d'investissements de l'Etat. Compte tenu de la dégradation de la situation budgétaire de l'Etat, la Chambre de Commerce estime que les projets d'investissements prioritaires pour préparer le pays aux défis de l'avenir doivent être réalisés rapidement, sans perte de temps préjudiciable par exemple due aux procédures trop compliquées. Les projets moins urgents sont à décaler dans le temps, tout en garantissant que les stabilisateurs automatiques et les effets positifs – certes limités dans le contexte d'une petite économie très ouverte – d'une politique budgétaire anticyclique puissent pleinement jouer.

Il ne faut pas ignorer les coûts engendrés par ces investissements. Ainsi faut-il tenir compte des frais d'administration des infrastructures et de leur coûts d'entretien, d'exploitation et de gestion.

2.3.2. Les dépenses de consommation publique: mauvaise maîtrise

– Globalement, la consommation publique recouvre les dépenses de fonctionnement des pouvoirs publics: rémunérations, pensions et charges sociales des agents de la fonction publique, d'une part, et achats de biens et services courants, d'autre part.

Le secteur non marchand, dont fait partie notamment le secteur public, produit des biens et des services qui sont mis gratuitement, ou moyennant des contributions ne couvrant pas le prix coûtant, à la disposition des agents économiques, donc sans contrepartie monétaire directe. Les coûts de production sont couverts au moyen de prélèvements obligatoires. Le secteur non marchand échappe donc à la sanction des marchés et relève plutôt des processus de décision politique.

Comme le secteur non marchand n'est pas soumis aux contraintes ou aux sanctions du marché, il est crucial que sa gestion soit efficace dans le double intérêt du citoyen et des entreprises en tant que contribuables et en tant que consommateurs obligés de recourir à certains services publics.

Le secteur public doit se séparer des activités et services qui ne correspondent plus à un besoin effectif ou qui peuvent être prestés plus efficacement et plus rationnellement par le secteur privé. Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'Etat doit concentrer son activité sur les domaines qui ne peuvent être couverts de façon satisfaisante par d'autres acteurs de la société. C'est la voie à suivre afin de réduire le poids des pouvoirs publics dans le PIB.

– Les dépenses les plus importantes au niveau des administrations publiques sont celles liées aux salaires et charges sociales. Dans le projet de budget 2004, elles s'élèvent à 1.275,261 millions d'euros, contre 1.212,492 millions au titre du budget définitif 2003, et progressent donc de 5,2%. Ce taux de croissance est supérieur à celui des dépenses courantes (+5,08%) et représente une hausse qui est deux fois et demi supérieure à celle du budget total des dépenses.

Ce taux de progression est à peine inférieur à celui de l'année précédente (+5,9%), alors que le Gouvernement avait particulièrement insisté, lors de la présentation du projet de budget 2004, sur sa volonté de blocage de l'effectif global du personnel occupé par l'Etat à titre permanent et à tâche complète ou partielle.

La Chambre de Commerce note dans ce contexte que, conformément à l'article 14, paragraphe (3) du projet de loi budgétaire et par dérogation au blocage susmentionné, les engagements de renforcement de personnel peuvent atteindre au maximum 90 unités en 2004. Pour information, les années précédentes, cette limite avait atteint entre 200 et 300 unités.

Il est certes louable que le Gouvernement ait l'intention de faire un effort de limitation des dépenses de consommation, qui doit forcément être flanquée par une réorganisation efficace et la mise en oeuvre rapide de la réforme administrative. La Chambre de Commerce regrette cependant que cet effort ne se reflète pas dans les chiffres budgétaires correspondants, qui continuent à progresser plus rapidement que les dépenses courantes, du fait des automatismes inhérents au système de formation des salaires dans la fonction publique et suite à l'accord salarial implémenté par la loi du 22 juillet 2002 valable pour les années 2002 à 2004.

Il est à rappeler que l'accord salarial précédent, en l'occurrence celui du 29 mai 2000, avait déjà un impact de plus de 50 millions d'euros sur le budget de l'exercice 2001.

L'incidence financière occasionnée par la loi du 22 juillet 2002 sur les années 2002, 2003 et 2004 a été évaluée par ses auteurs à quelque 111 millions d'euros (sur base d'une augmentation de la valeur du point indiciaire de 1% et sur base de l'indice 600,69 de sa valeur numérique). Ainsi, le coût de l'accord

salarial a été de 22,5 millions d'euros en 2002, de 36,27 millions en 2003 et de 56,99 millions en 2004 et excède donc les +1,6% d'augmentation annuelle de la valeur numérique des traitements.

En effet, le coût comporte également chaque année un effet de glissement annuel estimé à 1,5% de la masse salariale des rémunérations de l'année précédente (en supposant l'effectif en place invariable).

De tels accords, démesurément généreux par rapport au secteur privé et par rapport à la capacité financière de l'Etat à moyen terme, réduisent davantage la marge de manœuvre des autorités publiques face à la rigidité du système de formation des salaires dans la fonction publique et face aux mécanismes de valorisation automatique des traitements.

– Ainsi le Gouvernement se trouve-t-il confronté à un double conflit: d'une part, un besoin accru de personnel du fait de nouvelles missions qui incombent à l'Etat, principalement dans le contexte d'une intégration croissante du pays dans le contexte communautaire – une évolution a priori souhaitable, mais qui est malheureusement trop souvent accompagnée par une multiplication de nouvelles réglementations et de nouvelles obligations de surveillance ou de régulation – et, d'autre part, une restriction sévère, au cours des années à venir, des moyens budgétaires disponibles pour couvrir le coût élevé et dynamique des rémunérations de la fonction publique.

Le seul moyen pour y arriver consiste à mettre en oeuvre, sans tarder, la réforme administrative et l'informatisation de l'appareil étatique et à abandonner une fois pour toutes le mythe des dépenses incompressibles.

La réforme administrative doit dégager des ressources humaines à mettre à disposition au traitement et au suivi des dossiers européens, qui deviennent de plus en plus indissociables des dossiers nationaux. Chaque ministère devrait ainsi disposer d'un nombre suffisant de personnes pouvant suivre en amont l'élaboration de directives européennes et pouvant influencer leur contenu, tout en se concertant régulièrement avec les milieux professionnels concernés par la transposition d'une directive.

– La Chambre de Commerce plaide pour une politique de rémunération incitatrice et motivante aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. Toutefois, elle estime que le niveau des salaires doit toujours être placé dans le contexte économique présent et prévisible et non seulement prendre en considération les performances passées.

Il ne faut pas perdre de vue que la rémunération dans le secteur public n'est a priori déterminée par aucun mécanisme économique, étant donnée l'absence de couverture des coûts par un prix de vente sur le marché concurrentiel. Ainsi faut-il déterminer la rémunération publique en fonction de la progression des salaires dans le secteur privé.

De manière générale, il y a lieu de prévoir un système d'engagement plus souple, de motiver le personnel par un système approprié de rémunération suivant la performance, d'ériger des passerelles plus flexibles entre carrières publiques et privées, et d'étendre davantage l'offre de formation continue.

Pour limiter, dans la mesure du possible, la création de nouveaux postes, les services étatiques doivent procéder à une analyse interne ayant pour objectif une affectation rationnelle et adéquate des tâches à accomplir et une meilleure gestion des ressources humaines.

La Chambre de Commerce regrette que le projet de budget 2004, tout comme ses prédécesseurs, ne contienne pas de nouveaux accents pour la mise en oeuvre de la réforme administrative.

L'implémentation du programme e-Government doit également faire partie des actions de modernisation. La réalisation rapide de ce programme est indispensable pour une simplification des relations entre administrations et administrés.

Les institutions internationales critiquent régulièrement la passivité et le manque d'initiatives des autorités, ce qui fait que le Luxembourg reste à la traîne dans ce domaine. Voici un passage en ce sens du dernier rapport de l'OCDE consacré au Luxembourg:

*Encadré 2: Extrait du rapport de l'OCDE sur le Luxembourg
concernant la nécessité d'une simplification administrative*

Un certain nombre de projets sont en cours afin d'alléger les charges administratives, relativement lourdes au Luxembourg. Parmi ces actions figurent des études de l'effet des nouvelles réglementations sur les formalités administratives pour les PME, la mise en place de guichets uniques pour les créations d'entreprises, la simplification et l'harmonisation des formulaires officiels et la tenue d'audits organisationnels des organismes publics.

On pourrait pousser plus loin ce processus en soumettant tout nouveau projet de loi à une évaluation de son impact sur les formalités administratives et en attribuant à toutes les entreprises et à tous les individus des numéros d'identification qui seraient utilisés pour centraliser les informations dans une banque de données, à laquelle tous les organismes du secteur public auraient accès. Un plus large recours à l'administration électronique, domaine dans lequel le Luxembourg accuse du retard sur tous les autres pays de l'UE, contribuerait aussi à alléger le fardeau administratif.⁹

Le graphique 6 ci-dessous esquisse l'évolution de la consommation publique au cours des dernières années. Ce graphique ne tient pas compte des dépenses en vue de l'acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels (code 74), qui augmentent de 75,828 millions d'euros en 2003 (budget définitif) à 79,285 millions en 2004 (projet de budget), ce qui constitue une progression de 4,6%.

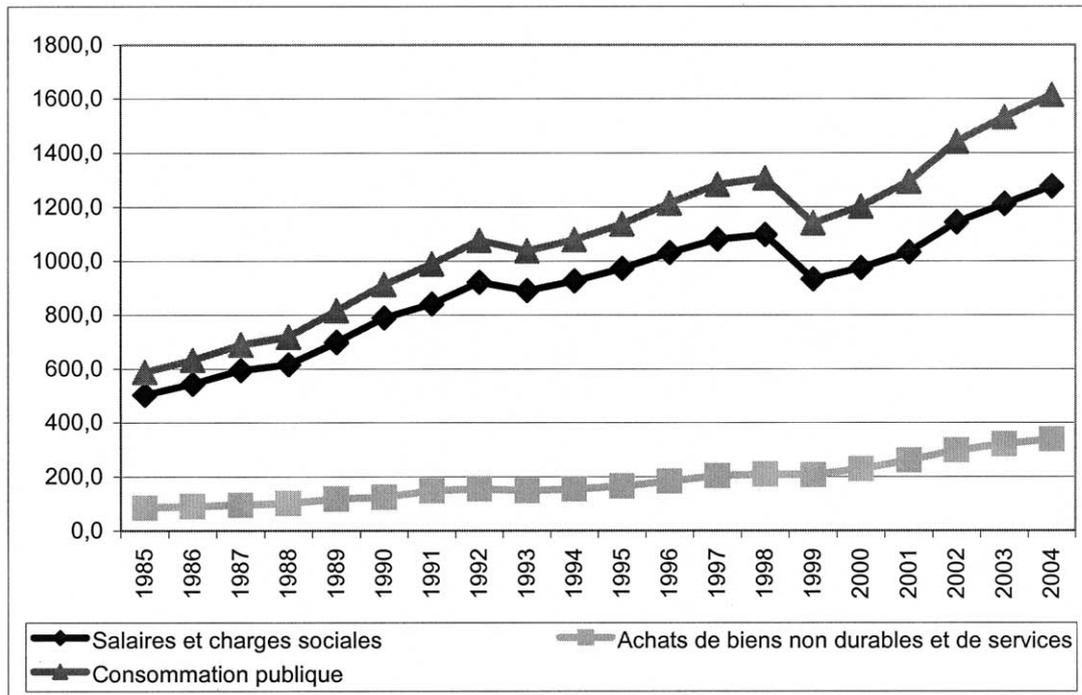
Par contre, ce graphique tient compte, à côté des salaires et charges sociales (code 11), de l'évolution des achats de biens non durables et de services (code 12). Ce poste des dépenses courantes prévoit des crédits de 338,725 millions d'euros pour l'exercice 2004, après un montant de 325,017 millions inscrit au budget définitif 2003 (+4%).

Pour rappel, la baisse en 1999 enregistrée sous le poste „salaires et charges sociales“ découle principalement de l'institution d'un fonds spécial destiné à rassembler les recettes et les dépenses relatives aux pensions de l'Etat (dénommé Fonds des pensions), de sorte que les dépenses afférentes ne figuraient plus sous le code 11 des dépenses budgétaires courantes à partir de l'exercice budgétaire 1999.

La baisse enregistrée en 1993 est liée au fait que les traitements et pensions du personnel de l'Entreprise des Postes et Télécommunications ne sont plus compris dans les dépenses de salaires et de charges sociales depuis la réforme de 1992 de l'administration postale.

⁹ Source: Etudes économiques de l'OCDE: Luxembourg, Volume 2003/15 – Septembre 2003.

Graphique 6: Evolution de la consommation publique (en millions EUR)



La Chambre de Commerce salue l'inscription, dans le projet de budget 2004, de deux crédits sous le code 12 d'un montant total de 275.000 euros destinés à financer les frais d'experts et d'études, ainsi que les frais de fonctionnement de l'Observatoire de la Compétitivité. Son institution a été arrêtée lors de la réunion du comité de coordination tripartite du 5 mai 2003 en vue de l'élaboration et de l'analyse de mesures visant à améliorer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises. Au cours des trois dernières années, celle-ci s'est en effet sensiblement détériorée¹⁰.

Toujours dans le contexte de la rubrique des achats de biens durables et de services, il est à relever que les crédits proposés sous le Ministère de l'Economie pour l'exercice 2004 pour la participation de l'Etat à des dépenses spécifiques de la Chambre de Commerce en rapport avec sa coopération dans le cadre de l'organisation de participations luxembourgeoises collectives à des foires et à des salons spécialisés à l'étranger (article 20.0.12.140) s'élèvent à 50.000 euros, contre 60.000 euros l'exercice précédent.

Tout en se félicitant de l'excellente coopération existant avec le Ministère de l'Economie, la Chambre de Commerce regrette cette diminution de 20% des crédits alloués à son activité de promotion commerciale, dont les actions augmentent de manière dynamique, notamment à l'aube de l'élargissement de l'Union européenne.

Compte tenu de la valeur ajoutée engendrée pour les entreprises par les services offerts par la Chambre de Commerce, celle-ci exprime le vœu d'un soutien financier public accru à moyen et à long terme, afin de permettre aux entreprises de tirer pleinement profit des nouvelles opportunités découlant d'un marché commun qui s'agrandit.

La promotion commerciale joue en effet un rôle déterminant dans la poursuite de la diversification de l'économie. La détection de nouveaux marchés et de nouveaux produits par les entreprises industrielles et les prestataires de services luxembourgeois est également d'une grande importance. La Chambre de

¹⁰ Cf. à ce sujet la publication „Actualités & tendances – Le bulletin économique de la Chambre de Commerce“, No 2, septembre 2003. Ce numéro, qui est consacré à la position compétitive de l'économie luxembourgeoise, peut être commandé à l'adresse e-mail: eco@cc.lu.

Commerce se félicite de la coopération avec le Ministère des Affaires étrangères, dont les crédits dans ce domaine restent stables.

Finalement, la Chambre de Commerce regrette que les chiffres budgétaires ne reflètent pas l'importance de la promotion de l'image de marque du Luxembourg, une activité cruciale pour faire une communication positive sur le Grand-Duché dans le monde.

En effet, le compte provisoire de l'exercice 2002 indique que sur le montant d'un million d'euros accordé à l'article afférent (01.4.12.141 – section Promotion du commerce extérieur du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, de la Coopération et de la Défense), seulement 161.119 euros ont effectivement été utilisés.

Le manque d'initiatives explique sans doute la réduction de un million d'euros (budget voté 2003) à 250.000 euros (projet de budget 2004) du crédit proposé pour la promotion de l'image de marque du Luxembourg.

Par contre, la Chambre de Commerce salue la forte progression de la dotation proposée pour la participation à des foires, salons, expositions et autres manifestations à caractère touristiques (Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, article 21.1.12.141) qui augmente de 319.000 euros en 2003 à 470.000 euros en 2004.

Pour conclure ce chapitre, la Chambre de Commerce tient à renvoyer au passage suivant, extrait du récent rapport de l'OCDE consacré au Luxembourg, qui souligne que le Gouvernement pourrait promouvoir la croissance du revenu national en réalisant ses objectifs de manière plus efficiente.

Encadré 3: Extrait du rapport de l'OCDE sur le Luxembourg concernant la nécessité d'augmenter l'efficacité du secteur public

Augmenter l'efficacité du secteur public, non seulement dans l'éducation mais aussi dans d'autres domaines de service public, stimulerait aussi la croissance du revenu national. Pour commencer, il faudrait faire plus largement appel à l'analyse coûts-avantages, qui n'est presque jamais entreprise, et aux résultats des analyses coûts-efficacité (qui consistent à comparer les coûts de différents moyens d'atteindre un objectif donné). Afin d'améliorer l'efficacité, les autorités sont en train d'appliquer des réformes de la gestion du secteur public qui renforcent l'indépendance et la responsabilité des gestionnaires, mais ces actions ne concernent pour l'heure qu'une faible part des dépenses publiques.

En outre, les autorités mettent en place la comptabilité d'exercice, mesure importante pour rendre les gestionnaires du secteur public responsables de leurs décisions, et à la suite des réformes récentes menées en France elles envisagent une budgétisation par programmes et non par catégories de dépenses. Ces initiatives devraient être poursuivies. Au demeurant, on peut améliorer l'efficacité du secteur public par un recours accru à la sous-traitance lorsque des contrats exécutoires peuvent être établis assez facilement, mais aussi par une réforme de la réglementation visant à intensifier les pressions concurrentielles sur les activités marchandes du secteur public.

L'un des moyens d'abaisser les coûts à tous les niveaux de service serait d'aligner plus étroitement la rémunération des emplois relativement peu qualifiés dans le secteur public sur les taux en vigueur dans le privé pour des emplois comparables.¹¹

¹¹ Source: Etudes économiques de l'OCDE: Luxembourg, Volume 2003/15 – Septembre.

2.3.3. Les transferts de l'Etat

Sous cette rubrique des dépenses budgétaires, on peut distinguer les transferts visant des objectifs économiques et ceux à caractère social. Les transferts de l'Etat correspondent à des missions diverses, qui doivent être mises en oeuvre selon leur degré de priorité.

Les dépenses soutenant l'augmentation de la qualité de vie et de la prospérité des citoyens et des entreprises, promouvant la création de bases solides pour le futur et préparant notre société aux défis de l'avenir sont à considérer comme prioritaires.

Ainsi la Chambre de Commerce est-elle d'avis que l'interventionnisme budgétaire doit se concentrer sur des domaines économiques stratégiques et visant un développement à long terme, sur des secteurs à promouvoir spécifiquement, sur des régions en perte de dynamisme et sur des domaines sociaux bien ciblés.

2.3.3.1. Les transferts de l'Etat aux entreprises: évolutions hétérogènes

Les transferts de l'Etat aux entreprises peuvent prendre la forme de subventions d'exploitation (code 31), de transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation (code 32) 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).

La Chambre de Commerce va passer en revue les dépenses consacrées par l'Etat au titre de transferts aux entreprises, qui peuvent en bénéficier directement ou indirectement. D'ores et déjà, elle voudrait souligner que ces dépenses ne constituent pas de nouveaux accents par rapport aux exercices précédents.

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

Au projet de budget 2004, quelque 90% de toutes ces subventions sont destinés au *Ministère des Transports*. Ces subventions peuvent bénéficier également aux entreprises privées.

Les subventions d'exploitation augmentent sensiblement de 212,826 millions d'euros (budget définitif 2003) à 244,351 millions (projet de budget 2004), ou de 15%. Le budget voté de 2002 avait prévu un crédit de 187,020 millions pour ce poste, alors que le compte provisoire de l'exercice 2002 renseigne que 225,632 millions de subventions ont été effectivement accordées; il s'agit donc d'un dépassement de 38,612 millions d'euros ou de 20%.

Quelque 20 millions d'euros de ce dépassement des subventions sont attribués au Ministère des Transports, en l'occurrence de la section „transports publics“.

Dans ce contexte, la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (SNCFL), destinataire de ces subventions, est responsable pour ces dépassements. Dorénavant, il faut éviter des dépassements de cette envergure.

La Chambre de Commerce demande au Gouvernement de veiller à ce que les moyens financiers élevés des subventions accordées à la SNCFL soient utilisés efficacement de manière à assurer une libéralisation progressive et soutenue de ce moyen de transport, et ceci conformément aux exigences communautaires.

En effet, le Grand-Duché a un intérêt particulier à œuvrer en vue de la libéralisation des chemins de fer en Europe et du décloisonnement des différents réseaux. Ceci devrait permettre à la SNCFL d'emprunter dorénavant librement les réseaux européens et de diversifier de cette façon ses activités sur des marchés plus variés.

Une autre subvention importante accordée par le Ministère des Transports vise les services publics d'autobus assurés par des entreprises privées en exécution des conventions conclues avec l'Etat. Celle-ci augmente de 61,235 millions d'euros en 2003 à 64,150 millions au titre du projet de budget 2004 (article 23.2.31.040). La Chambre de Commerce note que les recettes pour la prestation de services de transport diminuent de 4,039 millions en 2003 à 2,720 millions dans le projet de budget 2004.

Au projet de budget 2004, les subventions d'exploitations attribuées par le *Ministère de l'Economie*, diminuent de 1,13% pour se situer à 970.500 euros. Ces subventions connaissent de fortes fluctuations d'un exercice budgétaire à l'autre et souvent, les dépenses effectives sont inférieures aux crédits accordés. En effet, le budget voté 2002 avait prévu des subventions de l'ordre de 1,029 millions d'euros, alors que finalement 421.256 euros ont été distribués, selon le compte provisoire 2002.

Il se peut que cette baisse soit la conséquence du ralentissement économique. La Chambre de Commerce invite les autorités à examiner les raisons de cette situation et les possibilités d'une réaffectation de ces crédits à des postes plus opportuns ou dont les entreprises peuvent davantage bénéficier.

Pour l'exercice 2004, les auteurs du projet de budget proposent d'accorder des subventions notamment en vue de faciliter l'établissement ou l'extension d'entreprises (article 20.0.31.050, 200.000 euros), l'intervention de l'Etat dans les frais engagés à l'étranger par des entreprises ou par des organismes à des fins de promotion commerciale (article 20.0.31.051, 380.000 euros), de mesures favorisant les activités d'innovation (article 20.0.31.052, 75.000 euros) ou de la participation de l'Etat dans des actions d'information ou de publicité (article 20.0.31.054, 290.000 euros).

La Chambre de Commerce note que l'article 20.0.31.059 prévoit une cotisation de 3.000 euros au Mouvement Luxembourgeois pour la Qualité (MLQ)¹², montant identique à celui voté pour l'exercice 2003. Elle est d'avis que la contribution publique au MLQ doit augmenter au cours des exercices ultérieurs, en vue de lui permettre d'élargir son champ d'intervention et de multiplier les actions de promotion de la qualité.

Le *Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement* prévoit l'octroi de subventions d'exploitations à hauteur de 2,807 millions d'euros. La même remarque concernant la non-utilisation intégrale des crédits votés est valable pour ce ministère. Si le budget voté pour l'exercice 2002 avait accordé des subventions d'exploitation pour 2,910 millions d'euros, le compte provisoire du même exercice fait état d'une affectation effective de 2,629 millions.

Il est à noter que les crédits proposés pour les bonifications d'intérêt prévus par la loi-cadre ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat (article 21.0.31.030) sont portés de 2,4 millions (budget voté 2003) à 2,5 millions d'euros (projet de budget 2004).

La plupart des autres subventions restent au niveau de l'exercice 2003.

Il en est ainsi par exemple des contributions destinées à favoriser la participation à des foires et manifestations professionnelles (article 21.0.31.051) dont la dotation proposée pour l'exercice 2004 s'élève à 50.000 euros (tout comme en 2003). Il s'agit d'une mesure de soutien utile en faveur des entreprises du commerce de gros notamment, leur permettant de multiplier la participation sur des foires et manifestations professionnelles à l'étranger. Pourtant, dans le passé, ces crédits ont rarement été utilisés.

La Chambre de Commerce organise des actions de soutien en ce sens (stands collectifs, visites accompagnées, etc.). L'objectif en est la découverte par les entreprises de nouveaux débouchés et de nouveaux produits sur les marchés actuels et sur de nouveaux marchés à l'aube de l'élargissement de l'Union européenne.

Le Ministère des Classes Moyennes soutient également le MLQ, mentionné ci-dessus, avec une contribution de 3.000 euros au titre de l'exercice 2004 (article 21.0.31.052).

Deux autres subventions sont accordées en tant que participations aux charges d'intérêt concernant la construction d'ensembles de logements destinés à la vente. La première concerne une aide de 121.000 euros au Fonds pour le logement à coût modéré et au Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall (article 21.2.31.000), celle-ci est en baisse de 50% par rapport au budget voté 2003. La deuxième vise la Société nationale des habitations à bon marché et s'élève à 60.000 euros (article 21.2.31.030), contre 40.000 euros pour le budget voté 2003.

12 Le MLQ, créé en mars 2001 sous l'initiative de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Métiers, du CRP Henri-Tudor, de la FEDIL, de l'Entente des Hôpitaux Luxembourgeois et de Luxinnovation GIE, se veut un mouvement de promotion du management de la qualité. Il s'engage à promouvoir les initiatives pour la qualité, tant privées que publiques, et à en informer les entreprises et organismes luxembourgeois (www.mlq.lu).

Par la suite, la Chambre de Commerce voudrait commenter d'autres subventions proposées par les ministères suivants:

Ministère d'Etat:

- La promotion à la presse écrite (article 00.8.31.050) est dotée d'un crédit de 6,150 millions d'euros et reste quasiment stable par rapport au budget voté 2003.
- Le subside proposé à la société Broadcast Center Europe pour contribution aux frais d'exploitation en vue d'assurer le maintien des infrastructures essentielles de télévision (article 00.8.31.052) s'élève à 1,198 million d'euros. Il s'agit d'un article nouveau qui remplace l'ancien article 00.0.31.051, intitulé „Participation de l'Etat dans le financement du programme de télévision essentiellement en langue luxembourgeoise“. Au budget voté 2003, cet article figure avec un montant de 212.300 euros.

Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, de la Coopération et de la Défense:

- La section consacrée à la promotion du commerce extérieur comprend un article 01.4.31.030 sur les bonifications d'intérêt sur des crédits à l'exportation à moyen et à long terme et d'autres dépenses affectées dans le même but. Au compte provisoire 2002, cet article indique des dépenses de 13 millions d'euros, alors que le budget voté n'avait prévu que 49.579 euros. Cette plus-value de dépenses s'explique en fait par la dotation initiale, d'un montant de 13 millions, accordée le 17 mai 2002 au fonds spécial d'assurance Ducroire pour le compte de l'Etat.

Ministère de la Santé:

- Les subventions d'exploitation prévues par le Ministère de la Santé augmentent sensiblement de 2,375 millions en 2003 à 3,205 millions d'euros en 2004 (+35%). Le poste le plus important concerne la participation de l'Etat aux frais du service médical d'urgence et de garde, le service des urgences néonatales, les services de permanence et de garde des hôpitaux (article 14.0.31.050). Doté de 1,880 million d'euros au titre du projet de budget 2004, il augmente de plus de 200% par rapport au budget voté 2003. Cette progression substantielle ne se trouve pas commentée par les auteurs du projet de budget, ce qui est regrettable.
- Une autre subvention en forte hausse concerne celle affectée au centre thermal et de santé de Mondorf en vue du remboursement du coût de l'entretien et de l'aménagement des espaces extérieurs (article 14.6.31.020), qui augmente de 750.609 euros en 2003 à prévisiblement 878.046 euros en 2004 (+17%).

Ministère du Travail et de l'Emploi:

- Les subventions d'exploitation augmentent de 3,8 millions en 2003 à 10,7 millions en 2004 (+181,5%), suite à l'ajout d'un nouvel article 16.4.31.051 doté de 7 millions d'euros pour l'exercice 2004. Il regroupe les participations au salaire des travailleurs handicapés allouées aux ateliers protégés conformément aux dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 1991 sur les travailleurs handicapés.

Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural:

- Quelque 11% du total des subventions d'exploitation sont accordées aux entreprises et exploitations agricoles. Les crédits afférents augmentent légèrement de 26,939 millions d'euros en 2003 à 27,556 millions en 2004, la plupart étant affectée à la section 19.1 „Mesures économiques et sociales spéciales“ du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.
- Il est à noter que le compte provisoire de l'exercice 2002 fait état d'un dépassement de 5 millions d'euros par rapport au budget voté 2002; il résulte du poste „Contributions à des actions de diminution du coût de certains moyens de production de l'agriculture, de la viticulture et de l'horticulture“ (article 19.1.31.056), dont les dépenses effectives avaient été de 6,927 millions, alors que les subventions accordées s'étaient élevées seulement à 1,765 million.

Les **transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises (code 32)** s'élèvent à 148,607 millions d'euros au projet de budget 2004 et augmentent de 2% par rapport au budget voté de 2003.

La Chambre de Commerce note que la quasi-totalité de ces transferts de revenus, c'est-à-dire 129,615 millions d'euros, est affectée par le *Ministère des Transports*. 126,465 millions de ces moyens financiers sont accordés à la SNCFL en tant que compensation de ses charges résultant de la normalisation des comptes en ce qui concerne les pensions du personnel (article 23.3.32.001).

Les frais d'exploitation de l'aérogare sont remboursés à travers l'article 23.5.32.000. Le montant prévu pour 2004 s'élève à 3,150 millions. En ce qui concerne les frais de gestion des activités assurées par la société de l'aéroport de Luxembourg S.A. pour le compte de l'Etat (article 23.5.32.001), la Chambre de Commerce note que le remboursement diminue de 776.000 euros en 2003 à 100 euros en 2004, suite à la mise en vigueur des dispositions du contrat conclu entre la société et l'Etat, qui permettent à celle-ci de disposer de ressources propres. En contrepartie, les transferts de l'Etat à la société diminuent.

Le *Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports* prévoit des transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises de 13,403 millions d'euros en 2004, ce qui constitue une baisse de 7% par rapport au budget voté 2003. Celle-ci résulte principalement de la réduction de 13 millions en 2003 à 12 millions en 2004 des crédits proposés pour la participation au coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aides directes aux entreprises (article 11.3.32.010).

La Chambre de Commerce regrette cette diminution de crédits en faveur de la valorisation des ressources humaines au sein des entreprises. Une explication de cette baisse peut être la complexité des conditions d'octroi des aides afférentes et la difficulté des entreprises à remplir toutes les conditions exigées par le législateur.

Le *Ministère des Travaux publics* prévoit également des crédits sous le code 32. Il s'agit en l'occurrence de la participation aux frais de fonctionnement de l'établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest (article 22.0.32.000), qui progresse fortement de 375.000 euros en 2003 à 1,8 million d'euros en 2004. Un deuxième article concerne la participation de l'Etat aux frais de préétudes encourus par le même établissement public. Cette participation diminue logiquement de 500.000 à 100.000 euros suite à la finalisation de différentes préétudes en vue de l'établissement des projets de loi relatifs à des projets de construction.

Finalement, la Chambre de Commerce voudrait mentionner quelques autres dépenses reprises sous le code 32 figurant sous le *Ministère de l'Economie*, qui augmentent de 1,132 million en 2003 à 1,431 million d'euros en 2004. Il s'agit de transferts de revenus destinés à des organismes ou mesures pouvant directement bénéficier aux entreprises:

- participation aux dépenses de fonctionnement de l'office luxembourgeois pour l'accroissement de la productivité,
- mesures et interventions destinées à favoriser les activités d'innovation et de recherche appliquée,
- participation aux frais de fonctionnement d'un Centre de Veille Technologique et Normative,
- soutien d'actions d'éveil et de sensibilisation en matière d'esprit d'entreprise,
- dépenses en rapport avec l'étude des concepts de pépinière d'entreprises, de centres d'accueil d'entreprises innovantes, de technopôles, de pôles de compétences technologiques (clusters),
- les participations dans les frais d'études concernant les mesures destinées à promouvoir l'exécution d'audits énergétiques dans les entreprises et les bâtiments du secteur résidentiel et tertiaire.

Certains de ces postes augmentent sensiblement, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

– 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 atteint un volume de 274,904 millions d'euros au titre du projet de budget 2004, ce qui constitue une hausse considérable de 6,8% par rapport au budget voté de 2003.

La part principale de ces transferts est destinée aux frais de participation de l'Etat aux centres d'accueil et foyers du jour, tombant sous le champ du *Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse* (dépenses prévues en 2004: 128,616 millions).

Un autre article important tombant sous le code économique 33 concerne la participation du *Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports* aux frais de fonctionnement du centre national sportif et culturel. L'article afférent (11.6.33.010 est doté de 7,103 millions

d'euros au projet de budget 2004. Ce montant important souligne la nécessité d'évaluer déjà au stade de la planification de grands projets d'infrastructures les coûts de gestion et d'entretien de celles-ci.

Une grande part des transferts aux administrations privées est affectée aux activités du *Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche* (82,303 millions). Le code 33 regroupe en effet les dépenses en faveur de la recherche et de l'innovation sous la forme de transferts de revenus aux administrations privées. Bien que classés sous le code 33, ces moyens financiers bénéficient aux entreprises, surtout dans une optique à long terme.

Le budget total de la section 03.5 „Recherche scientifique et recherche appliquée“ augmente de 33,898 millions d'euros (budget voté 2003) à 41,032 millions (projet de budget 2004), ce qui équivaut à une progression de 21%. Parmi les transferts de revenus, 33,637 millions d'euros sont destinés aux centres de recherche publics ou autres organismes impliqués dans la recherche et l'innovation.

La Chambre de Commerce salue notamment la hausse de 42,5% du crédit accordé au Fonds National de la Recherche (FNR), dont la dotation proposée s'élève à 11,165 millions pour l'exercice 2004.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le FNR répond à un besoin de développement tant quantitatif que qualitatif du secteur de la recherche au Luxembourg. Elle se montre satisfaite de la représentation adéquate au niveau des organes de discussion et de décision du FNR du secteur privé, et particulièrement de l'industrie, pour laquelle la recherche et l'innovation sont vitales face à la concurrence internationale.

Malgré les hausses substantielles des dépenses budgétaires affectées à la recherche publique, le Luxembourg est encore loin de l'objectif fixé par le Gouvernement d'un niveau d'investissement dans la R&D publique équivalent à 0,3% du PIB en 2005 ou d'une part des dépenses de R&D et d'innovation dans le PIB de 3% à l'horizon 2010, comme le prévoit l'objectif défini lors du Conseil européen de Barcelone. A l'heure actuelle, le niveau d'investissement dans la R&D publique atteint moins de 0,2% du PIB au Grand-Duché.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le niveau relatif des dépenses publiques en faveur de la recherche et de l'innovation n'est pas forcément un garant pour la réalisation de retombées économiques réelles. En effet, 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. 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). Sur base d'une telle étude, l'éventail des instruments actuellement en vigueur serait à compléter, voire à réformer.

Les fonds consacrés à la recherche doivent continuer à progresser à un rythme élevé au cours des prochains exercices, tout en veillant à une affectation efficace des crédits. Parallèlement, les autorités doivent veiller à rendre l'environnement économique plus propice au développement de programmes R&D au niveau des entreprises par des actions ciblées.

A côté du soutien financier à la R&D, les autorités publiques doivent promouvoir l'innovation par des mesures structurelles, susceptibles de créer un environnement favorable à la recherche et à l'innovation.

La mise en place de l'Université de Luxembourg, une institution basée sur la recherche, ouvre de nouvelles opportunités en matière de recherche et d'innovation pour le pays et notamment pour les secteurs ayant développé de hautes compétences (finances, communications, recherche industrielle, ...).

– Sous la rubrique des transferts de capitaux, qui font partie des dépenses courantes, ce sont les **transferts de capitaux aux entreprises (code 51)** qui dominent. Toutefois, les transferts proposés au projet de budget 2004 sont en recul par rapport au budget voté 2003. Les crédits prévus se chiffrent à 66,623 millions d'euros, contre 71,776 millions au budget voté 2003.

Plus de la moitié (37,075 millions d'euros) des crédits destinés aux transferts de capitaux aux entreprises sont alloués par le *Ministère de l'Economie*, en application de la loi-cadre ayant pour objet le développement et la diversification économique et de la loi du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays. Ces crédits diminuent de quelque 12% entre 2003 et 2004.

Si les crédits prévus à l'article 50.0.51.040 du Ministère de l'Economie concernant les subventions en capital à l'investissement continuent à diminuer de 8,4 millions en 2003 à 2,5 millions en 2004), sous l'effet de l'abrogation des dispositions afférentes de l'ancienne loi-cadre industrielle, la Chambre de Commerce note avec satisfaction que les subventions en capital à l'investissement et à la création d'emplois sur base de la loi du 22 décembre 2000 précitée (article 50.0.51.043) ont été progressivement relevées pour atteindre 20 millions d'euros au projet de budget 2004.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce demande au Gouvernement d'accorder toujours le maximum d'aide par projet dans les limites des restrictions imposées par les autorités communautaires et dans les limites des crédits prévues à cet effet.

La Chambre de Commerce salue la prévision du projet de budget 2004 d'une augmentation de 75% (de 2 à 3,5 millions d'euros) des subventions en capital en application de la loi du ... instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables et une progression de 26,7% (de 7,5 à 9,5 millions d'euros) des subventions à la recherche-développement en application de la loi-cadre ayant pour but le développement et la diversification économiques.

Le *Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement* distribue également une part importante des transferts de capitaux aux entreprises, avec un montant total de 10,039 millions d'euros proposé pour l'exercice 2004. La totalité des crédits afférents est affectée à la section „Logement“ du Ministère, principalement en faveur du Fonds pour l'assainissement de la Cité Syrdall (article 51.2.51.003, 1,1 million d'euros) ou du Fonds pour le logement à coût modéré (article 51.2.51.004, 7 millions d'euros).

L'aide à la Société nationale des habitations à bon marché (article 51.2.51.041) est substantiellement augmentée, selon le projet de budget 2004: la dotation prévue augmente de 484.000 à 1,75 million d'euros. La Chambre de Commerce salue cette progression qui est un pas dans la bonne direction en vue d'augmenter l'offre de logements, nécessité absolue pour contenir les prix du logement en propriété au Grand-Duché.

– Les entreprises peuvent également bénéficier d'autres transferts de capitaux, en l'occurrence ceux figurant sous les **transferts aux administrations privées (code 52) et aux ménages (code 53)**. Les premiers s'élèvent à 11,052 millions d'euros, les deuxièmes se chiffrent à 28,087 millions au projet de budget 2004. Ces deux montants sont en légère diminution par rapport à l'exercice 2003.

En ce qui concerne ces transferts effectués par le *Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement*, il faut notamment se référer à la loi-cadre du 29 juillet 1968 ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat.

Les transferts aux administrations privées concernent les aides aux mutualités de cautionnement du commerce et de l'artisanat (article 51.0.52.000; 2.479 euros) et la participation à la couverture de pertes subies sur des cautionnements accordés aux membres de ces mutualités dans le cadre d'un premier établissement, d'une extension ou d'une adaptation à l'évolution technologique (article 51.0.52.001; 123.947 euros). Les crédits afférents prévus pour l'exercice 2004 restent inchangés par rapport au budget voté 2003.

Les transferts de capitaux aux ménages, c'est-à-dire aux entreprises exploitées sous forme de personnes physiques, concernent les subventions en capital (article 51.0.53.040; 5,5 millions d'euros) et les primes d'épargne de premier établissement (article 51.0.53.041; 347.050 euros). Les crédits prévus pour 2004 pour la première mesure augmentent de 5 à 5,5 millions d'euros, alors que ceux prévus pour la seconde mesure restent au niveau inscrit au budget voté 2003.

En ce qui concerne les transferts effectués dans le contexte de la loi-cadre du 29 juillet 1968 précitée, la Chambre de Commerce tient à commenter, dans l'encadré qui suit, plus en détail le projet de réforme du régime des aides aux PME entraînant, entre autres, l'abrogation de cette ancienne loi-cadre¹³.

13 Cf. avis de la Chambre de Commerce du 17 septembre 2003 sur le projet de loi réformant la loi-cadre des classes moyennes.

Encadré 4: Extrait de l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi réformant la loi-cadre des classes moyennes

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que le cercle des aides possibles, des bénéficiaires potentiels et des dépenses éligibles sera élargi. La Chambre de Commerce s'oppose toutefois à la suppression des aides aux mutualités de cautionnement et aux organisations professionnelles du secteur des classes moyennes.

De manière générale, la loi-cadre des classes moyennes n'est plus adaptée aux besoins actuels des PME.

Le catalogue proposé des aides susceptibles de bénéficier aux PME est élargi par rapport au texte actuel, ce dont la Chambre de Commerce se félicite. En effet le nouveau régime introduit 6 domaines différents dans lesquels des aides peuvent être attribuées:

- le cadre général des aides en faveur des PME;
- les aides en vue d'accompagner l'investissement initial des créateurs d'entreprises;
- les aides destinées à encourager les investissements en matière de protection de l'environnement et de l'utilisation rationnelle des ressources matérielles;
- les aides à la recherche et au développement;
- les aides en matière de sécurité alimentaire;
- le régime d'aides de minimis.

De même, le champ d'application aussi bien des bénéficiaires que des dépenses éligibles sera également plus large à l'avenir. Deviendront ainsi éligibles les investissements opérés par les professions libérales, dans la mesure où elles tombent dans le champ d'application de la loi d'établissement du 28 décembre 1988 tout comme les investissements incorporels (brevets, licences, marques, etc.).

La Chambre de Commerce salue cet élargissement du régime des aides étatiques en faveur du secteur des classes moyennes. Il faut toutefois insister sur le fait que le projet de loi ne fournit que le cadre général du régime d'aides en faveur des classes moyennes et que, comme sous l'empire de la loi de 1968, l'allocation pratique et effective des aides sera déterminée par les errements administratifs futurs, étant entendu que l'attribution ou non d'une aide est soumise in fine à la décision définitive des Ministres compétents.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, la pratique administrative future devrait être orientée de manière à pouvoir suivre en permanence l'évolution économique réelle et s'adapter continuellement à d'éventuels changements structurels de notre économie.

La Chambre de Commerce critique toutefois le projet de loi sur deux points:

D'une part, la loi actuelle prévoit la possibilité d'attribuer des aides, jusqu'à concurrence de 45% du coût total de l'investissement, aux sociétés coopératives, associations et autres organismes professionnels servant les intérêts professionnels et matériels de l'ensemble des artisans et commerçants ou de certains secteurs de ces professions.

D'autre part, ne sont plus reprises par le projet de loi les dispositions de la loi de 1968 qui concernaient la garantie de l'Etat et les dotations au capital en faveur des mutualités de cautionnement du commerce et de l'artisanat.

La Chambre de Commerce s'oppose formellement à la suppression de ces différentes formes d'intervention de l'Etat. En effet, elle estime qu'il est important que, dans le cadre d'une politique globale en faveur des PME, les pouvoirs publics soutiennent efficacement les mutualités afin que ces dernières puissent aider les PME, souvent dépourvues des sûretés nécessaires, à accéder à des crédits à des conditions acceptables, et à réaliser ainsi des projets économiquement viables.

La dotation en capital et la contre-garantie étatique étaient toujours des éléments fondamentaux de cette politique en faveur des entreprises des secteurs de l'artisanat et du commerce.

Cette garantie étatique aux mutualités de cautionnement devient même à l'heure actuelle plus importante qu'auparavant au vu des implications qui sont à prévoir à l'aube de l'entrée en vigueur du nouvel accord de Bâle II.

En ce qui concerne la suppression pure et simple de l'aide accordée aux coopératives, associations et autres organismes servant des intérêts professionnels et matériels des entreprises du secteur des classes moyennes, il faut relever que les activités des organisations professionnelles reposent notamment sur la défense des intérêts des professionnels issus des secteurs qu'elles représentent ainsi que sur le conseil, l'information et l'assistance données aux entreprises membres.

Si elles étaient privées d'un tel soutien, les organisations professionnelles concernées seraient obligées de revoir leurs budgets, ce qui aurait un impact certain sur leurs activités futures, ceci au détriment des PME.

Pour toutes ces raisons, la Chambre de Commerce demande que soient reconduites dans la nouvelle loi les dispositions afférentes de la loi de 1968.

– Par la suite, la Chambre de Commerce voudrait encore commenter quelques autres transferts et dépenses de l'Etat.

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

Le crédit afférent augmente de 400.000 euros en 2003 à 600.000 euros en 2004. Cette hausse 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, qui constituent des acteurs dynamiques et incontournables dans le développement de l'économie luxembourgeoise.

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

Parmi les transferts de revenus aux ménages (code 34) tombant sous le ressort du *Ministère de l'Environnement*, la Chambre de Commerce note que l'article concernant la prime d'encouragement pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire et de la biomasse (article 15.1.34.095) est doté d'un crédit de 1,2 million d'euros.

Tout en souscrivant à la promotion de l'énergie renouvelable, dans le respect des critères d'efficience des moyens financiers engagés, la Chambre de Commerce estime que tout engagement financier d'envergure doit être précédé d'une évaluation coût-bénéfice du projet afférent. Des études ont démontré en effet qu'en matière d'énergie renouvelable ou d'économie d'énergie, plus l'apport en nouvelles technologies et en nouveaux procédés est élevé, plus le coût global du projet relatif est élevé et plus les effets bénéfiques en découlant sont dégressifs.

En ce qui concerne le crédit de 195.200 euros proposé pour la participation financière de l'Etat aux frais de fonctionnement du Centre de Ressources des Technologies pour l'Environnement (article 15.0.12.302), la Chambre de Commerce salue l'augmentation de cette participation et invite les autorités à poursuivre dans cette voie.

En effet, la Chambre de Commerce estime que ce centre est un partenaire efficace dans la réalisation d'actions ou de projets dans le domaine de la protection de l'environnement.

2.3.3.2. *Les transferts de l'Etat à la sécurité sociale: détonateur latent des finances publiques*

– Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code 42) constituent des dépenses fort dynamiques qui représentent une part élevée dans le total du budget des dépenses. Dans le projet de budget 2004, cette part est de 34,2% dans le budget total et de 38,2% dans le budget des dépenses courantes.

Le Gouvernement propose des transferts de revenus à la sécurité sociale d'un montant total de 2.215,212 millions d'euros pour l'année 2004, contre 2.111,147 millions au budget voté de l'exercice

2003 (+4,9%). Le compte provisoire de l'exercice 2002 indique un dépassement de 38 millions d'euros par rapport au budget voté de 2002.

Les dépenses de sécurité sociale du Luxembourg sont caractérisées par un dynamisme très élevé, résultant d'un niveau de prestations très généreux, augmenté régulièrement par de nombreux automatismes. Le système présente de nombreuses rigidités, ce qui est particulièrement dangereux dans une phase prolongée de faible croissance économique.

Le Ministère de la Sécurité Sociale et le Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse sont les principaux bénéficiaires de ces transferts; en effet, 98% de ces dépenses leur sont destinées.

– Ainsi, le *Ministère de la Sécurité sociale* distribue une enveloppe de 1.441,505 millions d'euros au titre du projet de budget 2004, ce qui constitue une hausse de 3,4% par rapport au budget voté 2003.

Le poste le plus important reste la participation des pouvoirs publics sous forme de cotisations au financement de l'assurance pension (article 18.8.42.000), doté de 774,9 millions au projet de budget 2004, contre 752,079 millions au budget voté pour l'exercice 2003.

Compte tenu du taux de remplacement très élevé du système général d'assurance pension au Luxembourg, de l'écart important entre le niveau des promesses de pension (dépenses futures actualisées) et le niveau des recettes, de l'introduction de nouvelles dispositions renchérissant le système (cf. table ronde sur les pensions) et de l'évolution démographique qui joue en défaveur du système de répartition, le régime général de l'assurance pension n'est pas financièrement viable à long terme.

En l'absence de modifications substantielles du système actuel, des augmentations massives de la participation de l'Etat dans le financement du régime sont d'ores et déjà prévisibles à moyen terme, rajoutant davantage à la précarité des finances publiques dans un contexte de retour à des taux de croissance économique largement inférieurs à la moyenne des années glorieuses 1985 à 2000.

La participation de l'Etat aux cotisations dues au titre du congé parental (article 18.8.42.001) augmente substantiellement de 6,332 à 7,641 millions d'euros entre 2003 et 2004.

Une autre catégorie importante des dépenses de la sécurité sociale concerne l'assurance maladie-maternité. La forte progression au cours des derniers exercices s'explique notamment par le fait que la loi budgétaire du 24 décembre 1999 a porté la participation de l'Etat aux cotisations à l'assurance maladie à 37% des cotisations dues au titre des soins de santé et à 10% des cotisations dues au titre des indemnités pécuniaires.

Les revenus transférés atteignent 528,749 millions d'euros en 2004, contre 506,295 millions en 2003 (+4,3%). Le poste le plus important est l'article 17.5.42.003 concernant les cotisations pour prestations en nature au titre de la participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie. Ce poste est doté de 415 millions au projet de budget 2004.

Le financement de l'assurance maladie pose, pour l'exercice 2004, mais également pour les exercices subséquents, d'importants problèmes aux partenaires sociaux, responsables de l'équilibre budgétaire.

Ces problèmes de financement sont davantage marqués en période de ralentissement économique et de moindre croissance de l'emploi, mais revêtent surtout de graves déficiences structurelles.

Le communiqué suivant du 2 octobre 2003 de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises commente plus en détail les difficultés financières de l'assurance maladie et propose quelques remèdes à la situation fragilisée du système.

Encadré 5: Communiqué de l'UEL concernant la situation financière de l'assurance maladie

Dans les semaines à venir, le Gouvernement et les partenaires sociaux seront appelés à établir le budget de l'Union des Caisses de Maladie (UCM) pour l'année 2004. Cet exercice s'annonce des plus difficiles alors que l'assurance maladie se voit confrontée à des difficultés financières de taille.

Les prestations en espèces des ouvriers

Il s'agira tout d'abord de trouver un remède à un déficit exorbitant de la gestion des indemnités de maladie des ouvriers. Les prestations en espèces ont en effet augmenté de façon spectaculaire au cours des dernières années de sorte que le déficit à la fin de l'exercice 2003 de la seule gestion des ouvriers sera de l'ordre de quelque 54 millions d'euros. A données constantes, on peut s'attendre à un découvert cumulé de quelque 83 millions d'euros fin 2004.

Cette situation financière délicate ne fait que refléter l'augmentation spectaculaire de l'absentéisme au cours des années écoulées. Cette explosion effrénée des absences pour cause de maladie peut être illustrée en mettant l'évolution du coût total des indemnités de maladie en rapport avec l'augmentation de la masse des cotisations. Entre 1999 et 2002 ce rapport s'est détérioré de 17,83%. Pire, ce dérapage est loin d'être endigué comme le montrent les chiffres correspondants pour l'année en cours et entraînerait à défaut d'autres mesures, un relèvement du taux de cotisation à 7,56% contre 4,7% actuellement, soit une augmentation de l'ordre de 60%.

Cet état des choses est des plus alarmants alors qu'il n'existe pas de raisons plausibles qui expliquent cette morbidité extraordinaire.

Les prestations en nature

Les chiffres concernant les prestations en nature sont tout aussi inquiétants. Alors que cette gestion avait retrouvé un équilibre à la suite d'une contribution augmentée tant par l'Etat que par les entreprises et les assurés en 2000, il échet de constater que pour l'année 2004 cette gestion générera un découvert dans les opérations courantes de quelque 80 mio EUR.

Cet état des choses est la résultante, d'un côté, de l'augmentation des tarifs de certains prestataires de soins que le Gouvernement a imposée récemment par voie légale, contre la volonté des gestionnaires de l'assurance maladie, et de l'autre côté, des frais accrus incombant à l'assurance maladie par la construction de nouvelles structures hospitalières.

Au lieu de réaliser des économies d'échelle par une assimilation d'unités de petite taille, la nouvelle constellation générera des frais plus importants qui s'ajoutent au coût supplémentaire pour l'assurance dû à l'amortissement des investissements en question. La surdotation en équipements et appareils médicaux lourds des milieux hospitaliers ajoute encore au malaise.

Les remèdes à mettre en place

Il y a partant lieu de constater que le coût de l'assurance maladie est en train de dérapier sans que les gestionnaires ne disposent à l'heure actuelle des moyens appropriés pour enrayer la tendance. La maîtrise médicalisée du coût, principe sur lequel reposent l'organisation et la législation de l'assurance, touche à ses limites et il y a lieu de se demander si l'assurance ne doit pas – à moyen et à long terme – être assise sur de nouveaux concepts.

A brève échéance, il importe néanmoins de garantir le versement de revenus de remplacement en cas de maladie et le financement des services de santé de qualité aux assurés.

Pour réaliser cette gageure, il est nécessaire d'envisager un large éventail de mesures qui doivent d'abord être en ligne avec les décisions prises au sein du Comité de Coordination Tripartite dans le cadre des efforts entrepris pour améliorer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et ne pas augmenter les charges sociales des entreprises. Les remèdes doivent inclure à la fois le renforcement du contrôle des prestataires de soins de santé, des malades, des prescripteurs et la participation des assurés tant en ce qui concerne les prestations en nature que les prestations en espèces.

Enfin, des chantiers, qui jusqu'à présent n'ont pas encore été entamés, faute d'engagement et de compétences requises en la matière, doivent être entrepris, en l'occurrence l'établissement par voie légale et réglementaire de références médicales opposables constituant une codification de la bonne pratique médicale. Dès à présent, il importe également de préparer un nouveau plan hospitalier qui vienne à bout de la course effrénée actuelle des hôpitaux aux services et à la dotation médicale et médico-technique. Il faut une fois pour toutes orienter le secteur hospitalier en fonction des besoins nationaux vus dans leur ensemble, et ce tant dans un souci de qualité des soins que dans une visée économique.

Il est à espérer, dans l'intérêt de la réalisation à court terme des objectifs susmentionnés, que tous les acteurs concernés, à savoir le Gouvernement, les prestataires de soins et les partenaires sociaux prennent leurs responsabilités dans le cadre des discussions y relatives qui se tiendront dans les semaines à venir au sein du Comité quadripartite et de l'Assemblée générale de l'Union des Caisses de Maladie.

Quant à l'assurance dépendance, la participation de l'Etat à son financement est portée, sous forme de transferts de revenus, à 90 millions en 2004, contre 88,583 millions en 2003 (article 17.6.42.000).

La Chambre de Commerce note que l'exercice 2002 s'est soldé par un dépassement substantiel de la participation de l'Etat: le budget voté de 2002 s'était chiffré à 78,986 millions, alors que le compte provisoire indique des dépenses de 93,489 millions d'euros.

Un autre ministère qui prévoit des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale est le *Ministère de l'Intérieur*. Les crédits proposés pour l'exercice 2004 pour la section „Caisse de prévoyance“, regroupant principalement les participations de l'Etat dans les cotisations d'assurance pension et d'assurance maladie, s'élèvent à 35,570 millions, contre 33,550 millions en 2003.

Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale, regroupés au sein du *Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse*, sont portés à un montant de 729,089 millions d'euros au projet de budget 2004, contre 674,598 millions au budget voté 2003 (+8%).

Pour l'exercice 2004, les dépenses les plus importantes sont les participations de l'Etat au financement des allocations familiales, les prises en charge d'allocations par l'Etat ou les versements par l'Etat de cotisations dues pour le financement des allocations familiales. D'autres dépenses à ce titre concernent les allocations de naissance, postnatales, de maternité, de rentrée scolaire et d'éducation, ainsi que du congé parental et du congé pour raisons familiales.

Le poste le plus volumineux concerne l'article 12.5.42.007 couvrant la participation de l'Etat au financement des allocations familiales au titre de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales. Les dépenses afférentes augmentent fortement de 185,798 millions en 2003 à 210,829 millions en 2004 (+13,5%). Il en est de même de la prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental qui, sous l'effet de modifications de certaines dispositions légales, augmentent de 18,425 millions à 34,966 millions entre 2003 et 2004.

A partir de l'exercice 2003, un nouvel article 12.4.42.010 a été ajouté à la section „Fonds national de solidarité“. Il est destiné à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 28 juin 2002 portant introduction d'un forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés.

Le crédit afférent diminue de 45 millions en 2003 à 42,067 millions au projet de budget 2004.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce voudrait rappeler son opposition à l'introduction du forfait d'éducation¹⁴, qui est une mesure renchérissant de façon démesurée le système de protection sociale et qui n'est pas assez ciblée sur les besoins réels des bénéficiaires. Elle plaide en effet pour un meilleur agencement des situations de précarité en rapport avec certaines catégories de pensions.

De manière générale, la Chambre de Commerce voudrait à nouveau attirer l'attention du Gouvernement sur le problème des transferts de revenus à la sécurité sociale, qui constituent un véritable détonateur latent des finances publiques.

¹⁴ Cf. avis commun du 4 mars 2002 de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers sur le projet de loi adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension; portant création d'un forfait d'éducation; modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Il est d'autant plus dangereux d'introduire de nouvelles prestations, qui viennent se greffer sur un système déjà très généreux, mais dont le financement est difficilement soutenable à long terme. Il ne faut plus introduire de nouvelles dépenses et mieux cibler les transferts sociaux pour canaliser les moyens financiers aux actions sociales poursuivant un objectif déterminé et bénéficiant aux personnes nécessiteuses.

Toute mesure allant dans un sens contraire va augmenter davantage la fragilité de notre système de protection sociale – notamment dans la perspective de performances économiques plus faibles à l'avenir – et ne serait pas conforme aux recommandations en la matière de la Commission européenne et d'autres institutions internationales.

2.3.3.3. *Les investissements publics: divergences entre dépenses projetées et dépenses réalisées*

– Même en phase de creux conjoncturel, il est important de continuer à investir dans les infrastructures matérielles et immatérielles qui préparent la société aux défis du futur et qui permettent au pays de disposer de structures modernes et dynamiques lorsque la conjoncture européenne va redémarrer.

Dans ce sens, la Chambre de Commerce approuve le choix du Gouvernement de maintenir à un niveau élevé les dépenses d'investissements publics. De cette façon, il peut faire jouer les stabilisateurs automatiques pour amortir les effets du choc de la demande internationale sur les exportations de biens et de services du Grand-Duché.

La Chambre de Commerce tient à rappeler sa position concernant le caractère „anticyclique“ de la politique budgétaire du Gouvernement.

Adaptée à la situation de l'économie luxembourgeoise – économie de taille exiguë et largement ouverte sur l'extérieur –, la politique budgétaire anticyclique a des effets différents que dans le cas d'une économie fermée. Il faut en effet prendre en considération „l'effet d'éviction“.

Pour une petite économie largement ouverte, une augmentation des dépenses publiques pour stimuler la demande de consommation ou d'investissement des agents économiques en phase de ralentissement économique conduit à une hausse des importations de biens et/ou de services, et donc à une contribution négative à la croissance du PIB. Ainsi, d'un point de vue macroéconomique, l'économie luxembourgeoise ne peut pas bénéficier dans la même envergure d'une politique budgétaire anticyclique, que cela pourrait être le cas dans une économie fermée.

A moyen et à long terme, la politique anticyclique peut s'avérer très utile lorsqu'elle englobe des investissements dans des infrastructures qui sont économiquement opportunes et financièrement soutenables, afin de rendre l'économie plus compétitive et plus performante lors de la phase de redémarrage de la conjoncture. Par ailleurs, la répartition judicieuse dans le temps des projets d'investissement permet d'éviter une surchauffe de l'économie en cas de croissance élevée et d'assurer un niveau plus ou moins stable du carnet de commande des entreprises résidentes en cas de croissance faible.

Il faut donc considérer tous les effets – positifs et négatifs – d'une politique budgétaire anticyclique dans une économie ouverte.

Dans une phase de faible croissance économique, le Gouvernement doit établir une liste des projets prioritaires dans l'intérêt du développement socio-économique du pays, adopter une approche prévoyante et prospective, et analyser chaque projet d'investissement selon son coût-avantage et selon l'efficacité des moyens déployés.

Une fois qu'une telle liste est établie, les projets prioritaires retenus doivent être votés à la Chambre des Députés et réalisés rapidement. Or, trop souvent, la réalisation de projets d'envergure et vitaux pour le développement de l'économie luxembourgeoise se heurte à l'opposition d'intérêts particuliers ou à un système d'autorisation trop lourd et rigide. Certains projets ont connu un retard considérable du fait que même les autorités n'ont pas été en mesure de respecter les procédures et les conditions prévues par le cadre légal ou réglementaire. La Chambre de Commerce souligne que chaque retard pris par un grand projet d'infrastructure publique comporte un coût financier élevé pour la collectivité.

– Le projet de budget 2004 prévoit une nouvelle progression considérable des dépenses d'investissement de l'Etat qui atteignent une part de 10,2% dans le total des dépenses budgétaires¹⁵.

Le total des investissements proposés pour l'exercice 2004 s'élève à 696,204 millions d'euros, contre 628,903 millions inscrits au budget voté pour l'exercice 2003, ce qui représente une progression de 10,7%. Selon le calcul des auteurs du projet de budget, ce montant représente 2,9% du PIB. 64% de ces dépenses d'investissements (ou 447,295 millions¹⁶) sont effectués par l'intermédiaire des principaux fonds d'investissements.

Les dépenses en vue de doter les fonds de réserve (code 93) constituent 16% du budget total des dépenses au projet de budget 2004, avec des crédits prévus de 1.042,932 millions d'euros, contre 1.204,066 millions au budget définitif 2003 (-13,45%).

La Chambre de Commerce rappelle que le code 93 couvre tant des dépenses courantes (794,932 millions d'euros) que des dépenses en capital (247,999 millions d'euros). Les fonds de réserve ne sont pas toujours synonymes de fonds d'investissements de l'Etat. Par exemple, le Fonds des pensions, le Fonds communal de dotation financière ou le Fonds pour l'emploi sont des fonds de réserve, alimentés principalement par des dotations du budget courant; ils ne constituent pas des fonds d'investissements. Leurs dépenses sont à assimiler à des dépenses courantes, difficilement compressibles.

La Chambre de Commerce constate que les dotations de fonds de réserve en provenance du budget des dépenses en capital diminuent fortement, de 427,689 millions en 2003 à 247,999 millions en 2004, donc de 42%. La raison en est une forte baisse, due à la dégradation de la situation financière de l'Etat, des dotations aux fonds d'investissements publics (administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux), au Fonds pour la loi de garantie, au Fonds des routes et au Fonds du rail.

Traditionnellement, il y avait une nette différence entre les dotations prévues selon le budget voté d'un exercice et les dotations effectives sur base du compte provisoire du même exercice. Tel est le cas également pour l'exercice 2002, où le compte provisoire indique des dotations de 509,555 millions d'euros, alors que le budget voté avait prévu des dépenses de 458,521 millions. A l'instar des exercices précédents, ce dépassement s'explique par la réalisation de plus-values de recettes, qui ont été affectées par la suite aux réserves, phénomène qui est cependant en train de s'estomper compte tenu du recul significatif de ces plus-values.

– Les difficultés des autorités publiques pour exécuter les projets d'investissements publics dans les délais prévus sont entre autres reflétées par la comparaison entre projet de budget et budget voté (lorsque le programme pluriannuel des investissements est disponible) et entre le budget voté et le compte provisoire d'un exercice.

Le projet de budget 2003 avait tablé sur l'hypothèse d'un total des investissements de l'Etat atteignant 874,038 millions d'euros en 2003, ce qui aurait représenté une progression de ces dépenses de 26,7% par rapport au budget voté 2002, une part de ces dépenses dans les dépenses totales de l'Etat de 12,8% et une part de ces dépenses dans le PIB de 3,6%.

Le budget voté indique finalement un montant des investissements publics de 628,903 millions pour l'exercice 2003 (donc inférieur de 40% aux intentions d'investissements initiales), ce qui ne représente plus qu'une progression par rapport à l'exercice 2002 (compte provisoire) de 6,5% (et un recul de quelque 9% par rapport au budget voté de 2002). La part des dépenses d'investissements accordée par le Parlement pour l'exercice 2003 dans les dépenses totales de l'Etat n'atteint que 9,6% et la part de ces dépenses dans le PIB s'élève à 2,7%, alors que le montant absolu du PIB prévu l'année passée pour l'exercice 2003 a également été révisé vers le bas (de 24.200 à 23.170 millions d'euros).

Les divergences entre budget voté et compte provisoire de l'exercice 2002 sont également considérables. Le premier avait prévu des investissements de l'ordre de 689,599 millions d'euros, ce qui aurait constitué une hausse de 42,1% de ces dépenses par rapport au compte général de 2001. Le second renseigne que les dépenses d'investissements avaient atteint en 2002 le montant de 590,743 millions, ce qui constitue finalement une progression de 21,7% par rapport au compte général de 2001.

¹⁵ Ici les auteurs entendent par dépenses de l'Etat les dépenses budgétaires plus les dépenses des fonds d'investissements moins les dotations des fonds d'investissements.

¹⁶ La Chambre de Commerce note que le tableau relatif aux dépenses des principaux fonds d'investissements de l'Etat à la page 36* de l'exposé introductif chiffre les dépenses du Fonds du rail à 136 millions d'euros, alors que le tableau à la page 681 relatif au Fonds du rail indique des dépenses d'investissements de 156 millions pour l'exercice 2004.

Ceci a également des répercussions sur les rapports dépenses d'investissements/dépenses totales et dépenses d'investissements/PIB. Le premier se chiffre en réalité à 9,5% (au lieu de 11,1% tel qu'anticipé), le second s'élève finalement à 2,6% (au lieu de 3,1% tel que projeté).

Ces divergences entre les projections et la réalité témoignent qu'il est difficile pour les autorités d'exécuter les projets d'infrastructures dans les délais, ce qui a inévitablement des conséquences sur les coûts définitifs des projets et les postes budgétaires afférents, qui subissent des dépassements importants.

Pour cette raison, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il est indispensable que les autorités compétentes analysent les raisons de ces difficultés, modifient et simplifient les procédures d'autorisation – qui gênent également de façon notable les investisseurs privés –, établissent et communiquent des plans d'exécution transparents et réalistes des travaux et retiennent une liste de priorités en fonction de l'opportunité des projets en considérant l'intérêt économique général, si nécessaire, au détriment d'intérêts particuliers.

– Les auteurs du projet de budget précisent que le Gouvernement procédera à la mise au point d'un programme pluriannuel portant sur les dépenses extraordinaires en général et sur les investissements en particulier et ce pour la période 2003-2007. La Chambre de Commerce réitère ses regrets quant à la non-disponibilité de ce document au moment de l'élaboration de son avis budgétaire. En outre, ce programme pluriannuel ne reprend que les projets futurs, sans rendre compte de l'évolution, du financement, des délais, des dépassements, etc. des projets en cours ou achevés.

Le taux d'investissement du Grand-Duché, rapporté au PIB, est le plus élevé en Europe. Pourtant, le niveau de l'investissement public n'est pas forcément synonyme de l'efficacité de l'investissement public. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce insiste sur la nécessité d'une sélection des projets selon leur degré de priorité et d'une évaluation préalable en ce qui concerne leur utilité et le coût-bénéfice. De façon générale, l'accent doit être mis sur la qualité, l'utilité, ainsi que sur le potentiel générateur de valeur ajoutée des investissements, et non pas uniquement sur leur volume.

La Chambre de Commerce insiste également sur la nécessité de suivre attentivement les coûts d'exploitation, d'entretien et administratifs liés aux projets d'investissements. Compte tenu du nombre important de projets en cours, dont certains représentent un volume financier considérable, la Chambre de Commerce plaide pour une prise en compte des coûts budgétaires à long terme engendrés par une nouvelle infrastructure, et ce dès la planification. En effet, se basant sur le programme pluriannuel des dépenses en capital 2002-2006, la Chambre de Commerce note que les dépenses prévues pour le seul Ministère des Travaux publics s'élèvent à 1.254,2 millions d'euros sur les années 2004 à 2006.

La Chambre de Commerce voudrait dans ce contexte citer le passage suivant, extrait de l'avis annuel 2003 du CES, qui reflète globalement sa position concernant les dépenses en capital et les dépenses d'investissements publics:

*Encadré 6: Extrait de l'avis annuel 2003 du CES
concernant les dépenses en capital*

Quant aux dépenses en capital, en particulier, le CES tient à rappeler qu'une priorité devrait être accordée aux dépenses qui créent une valeur ajoutée économique et sociale, contribuant à consolider la base économique du pays et l'emploi, et qui prennent en compte les nouvelles priorités relatives à la société de l'information. Dans cet ordre d'idées, le CES propose de compléter chaque établissement d'un programme s'étalant sur plusieurs années par:

- la réalisation obligatoire, dans un délai déterminé, d'une étude coûts/bénéfices au sens large pour tout projet d'investissement d'envergure;
- une meilleure coordination entre les différents niveaux administratifs (Etat, communes, parastataux);
- l'élaboration d'un schéma directeur pour une comptabilité du patrimoine pouvant servir d'instrument de gestion des actifs immobiliers, notamment de l'Etat et des communes.

Le CES regrette toutefois qu'une comptabilité patrimoniale de tous les avoirs de l'Etat ne soit toujours pas disponible; celle-ci permettrait de dégager une vue globale des actifs mobiliers et immobiliers de l'Etat.¹⁷

2.3.4. Les erreurs matérielles à redresser

A la fin de cette deuxième partie, consacrée à l'analyse des recettes et des dépenses de l'Etat, la Chambre de Commerce tient à attirer l'attention des auteurs du projet de budget 2004 sur plusieurs erreurs contenues dans le document budgétaire qui sont à redresser par la suite.

A la page 44* de l'exposé introductif, le tableau résumant la situation en matière d'exécution du budget de l'Etat à la fin du premier semestre 2003 contient une faute dans le libellé à la 3e ligne. Il faut remplacer les termes „Budget en capital“ par les termes „Budget total“.

Dans le tableau concernant le regroupement comptable des dépenses du Ministère d'Etat (page 51 du projet de budget 2004), il y a lieu de corriger le libellé du code 24 comme suit: „Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels“

Le tableau récapitulatif avec le regroupement comptable des dépenses du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, de la Coopération et de la Défense (page 74) contient quelques erreurs au niveau du code de la classification économique de ces mêmes dépenses et des libellés afférents. Il y a lieu d'enlever le libellé „Dépenses non ventilées“ et de corriger en conséquence les deux premières colonnes de ce tableau comme suit:

<i>Code</i>	<i>Classes de comptes</i>
11	Salaires et charges sociales
12	Achat de biens non durables et de services
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels
31	Subventions d'exploitation
33	Transferts de revenus aux organismes privés sans but lucratif au service des ménages
34	Transferts de revenus aux ménages
35	Transferts de revenus à l'étranger
37	Impôts directs et cotisations versées aux administrations de sécurité sociale
93	Dotations de fonds de réserve

¹⁷ Source: „Evolution économique, sociale et financière du pays 2003“, Conseil économique et social, 25 avril 2003, Partie A, Chapitre III.

Le tableau récapitulatif avec le regroupement comptable des dépenses du Ministère des Finances (page 127) contient quelques erreurs au niveau du code de la classification économique de ces mêmes dépenses et des libellés afférents. Il y a lieu de corriger les deux premières colonnes de ce tableau comme suit:

<i>Code</i>	<i>Classes de comptes</i>
11	Salaires et charges sociales
12	Achat de biens non durables et de services
23	Intérêts imputés en débit
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels
33	Transferts de revenus aux organismes privés sans but lucratif au service des ménages
35	Transferts de revenus à l'étranger
36	Impôts indirects et „prélèvements“
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales

Dans le tableau récapitulatif des dépenses du Ministère des Finances: Trésor et Budget (page 139), il y a lieu de corriger le libellé du code 24 comme suit: „Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels“

Dans le libellé de l'article 12.4.42.010 du Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, section du Fonds national de solidarité (page 296), il y a lieu de corriger la date de la loi portant introduction d'un forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés. Il s'agit en l'occurrence de la loi du 28 juin 2002 et non de la loi du 11 juin 2002.

Dans le tableau récapitulatif des dépenses du Ministère des Travaux publics (page 474), il y a lieu de corriger le libellé du code 24 en remplaçant les termes „Transferts de revenus aux administrations privées“ par les termes „Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels“.

Dans le tableau relatif au Fonds du rail à la page 681, les dépenses d'investissements sont évaluées à 156 millions pour l'exercice 2004, alors que dans le tableau relatif aux dépenses des principaux fonds d'investissements de l'Etat à la page 36* de l'exposé introductif, ce même montant porte sur 136 millions d'euros. Si le montant de 156 millions s'avérait exact, il faut adapter en conséquence les chiffres du tableau retraçant l'évolution pluriannuelle des différentes composantes des investissements de l'Etat à la page 36* du projet de budget 2004.

Le Fonds pour les monuments historiques (cf. page 647) indique une alimentation normale de 10 millions d'euros au titre de l'exercice 2002 (plus une alimentation supplémentaire de 3 millions d'euros). L'alimentation de ce fonds lors de l'exercice 2002 inscrite à l'article 32.0.93.000 du Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (page 512) porte sur 12 millions d'euros. Il y a lieu de rectifier les écritures afférentes.

TROISIEME PARTIE

LA SITUATION FINANCIERE

La situation financière constitue une des contraintes qui conditionnent les choix budgétaires des autorités politiques. En effet, le degré de liberté dont peut bénéficier l'Etat lors de l'établissement du budget est d'autant plus important que sa situation financière est confortable. L'analyse de la situation financière permet d'examiner si la politique budgétaire, proposée par les auteurs du projet de budget 2004 et évaluée dans la deuxième partie du présent avis, est réalisable à moyen terme.

La situation financière de l'Etat, qui délimite donc les moyens d'actions de la politique budgétaire, est déterminée notamment par les soldes financiers nets que l'Etat a dégagés dans le passé et le solde prévisible pour l'exercice 2004. Elle se mesure par ailleurs par le montant de la réserve budgétaire, les avoirs des fonds d'investissements (fonds d'investissements publics et autres fonds spéciaux), les encours de la trésorerie, ainsi que le degré d'endettement de l'Etat, dont dépend la capacité d'emprunt sur le marché des capitaux.

A ce sujet, la Chambre de Commerce tient à rappeler que, pour apprécier la situation financière d'une économie, il y a lieu de tenir compte également des comptes des collectivités locales et de la sécurité sociale. Cette dernière a jusqu'à présent contribué positivement à la situation globale des finances publiques. Compte tenu des nombreux engagements restant à couvrir à long terme et du volume croissant de prestations futures à exporter, il faut fortement relativiser la santé apparente de nos finances publiques. A plus long terme, les comptes de la sécurité sociale risquent d'hypothéquer l'équilibre financier général de l'administration publique luxembourgeoise.

En ce qui concerne la situation financière des communes, il y a lieu de constater que les collectivités locales doivent activement contribuer à l'équilibre des finances publiques du pays et donc effectuer les mêmes efforts que l'Etat central pour présenter des comptes en équilibre, voire excédentaires.

Dans la suite, la Chambre de Commerce mettra en évidence l'assise financière de l'Etat par le calcul du solde financier net et son évolution dans le temps. Ensuite seront étudiés les encours actuels des différentes composantes de la situation financière de l'Etat. L'analyse de quelques-uns de ces éléments s'avère difficile du fait du manque d'informations ou de transparence des chiffres afférents.

3.1. Le solde financier net consolidé de l'Etat central: dégradation prononcée

La Chambre de Commerce commence ce chapitre avec le rappel des principaux résultats de la 4e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg. Plusieurs des chiffres énoncés ne sont plus actuels, puisqu'ils datent de janvier 2003.

3.1.1. La situation des finances publiques selon le programme de stabilité et de croissance du Luxembourg

La 4e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg 2001-2005 (janvier 2003) comprend les prévisions à moyen terme de la situation financière de l'administration publique.

Ces prévisions à moyen terme (2003 à 2005) se fondent par prudence sur les hypothèses du scénario macroéconomique „bas“, dans lequel le très net ralentissement conjoncturel observé en 2001 et 2002 sera suivi d'une reprise indolente en 2003, 2004 et 2005.

Au niveau de l'administration centrale, le ralentissement conjoncturel en 2001 et 2002 se fera sentir par un besoin de financement accru en 2003, 2004 et 2005 parce que l'évolution de certaines recettes fiscales, notamment l'impôt sur le revenu des collectivités, réagit avec retard sur l'évolution conjoncturelle. En effet, selon les estimations de l'Administration des Contributions Directes, le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités pourra se maintenir à un niveau relativement élevé en 2003, mais diminuera en 2004 avant de commencer à augmenter de nouveau en 2005. Par conséquent, le sous-secteur de l'administration centrale pourrait enregistrer en 2003 un déficit de 480 millions d'euros correspondant à 2,1% du PIB. En 2004 et en 2005, le déficit de l'administration centrale pourrait passer respectivement à 670 et 695 millions d'euros.

L'évolution de la situation budgétaire des communes suit de près celle de la situation budgétaire de l'administration centrale étant donné que les communes bénéficient de transferts en provenance de

l'administration centrale et étant donné qu'une de leurs principales recettes fiscales – l'impôt commercial communal – est un impôt prélevé sur les bénéfices des entreprises, qui évolue en parallèle avec le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités.

Par conséquent, les communes, qui ont enregistré des soldes marginalement excédentaires au cours des exercices antérieurs et un solde marginalement déficitaire en 2002, enregistreront des soldes déficitaires en 2003, 2004 et 2005. En 2003 les communes auront un besoin de financement prévisible de 135 millions d'euros. Ce besoin de financement augmentera légèrement en 2004 (-145 millions d'euros), alors qu'en 2005 la situation budgétaire des communes se stabilisera de nouveau avec un solde proche de l'équilibre, mais néanmoins légèrement négatif (-35 millions d'euros).

Le secteur de la sécurité sociale continuera à générer une importante capacité de financement tout au long de l'horizon des prévisions. Le solde de la sécurité sociale est étroitement lié à l'évolution sur le marché du travail. Malgré le ralentissement conjoncturel, le nombre de salariés, les salaires moyens et partant la masse salariale continueront à augmenter en 2003, 2004 et 2005. Les dépenses de la sécurité sociale étant fortement liées à l'évolution démographique plutôt qu'à l'évolution de la conjoncture économique, la capacité de financement du secteur de la sécurité sociale sera égale à 550 millions d'euros en 2003, 645 millions d'euros en 2004 et 710 millions d'euros en 2005.

Tous secteurs confondus, la capacité de financement de l'administration publique sera négative en 2003 (-0,3% du PIB). Elle se situera à -0,7% du PIB en 2004 avant de s'améliorer de nouveau en 2005 et d'atteindre un solde proche de l'équilibre (-0,1% du PIB).

Tableau 8: Les prévisions à moyen terme de la situation budgétaire

<i>en % du PIB</i>	<i>ESA Code</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
<i>Capacité de financement (B9) par sous-secteurs</i>						
Administration publique	S13	+ 6,1	- 0,3	- 0,3	- 0,7	- 0,1
Administration centrale	S1311	+ 2,6	- 2,2	- 2,1	- 2,8	- 2,8
Administrations locales	S1313	+ 0,4	- 0,4	- 0,6	- 0,6	- 0,1
Sécurité sociale	S1314	+ 3,1	2,2	2,4	2,7	2,9
<i>Administration publique (S13)</i>						
Recettes totales	ESA	47,0	46,6	47,0	46,0	45,6
Dépenses totales	ESA	40,9	47,0	47,3	46,7	45,6
Solde	B9	+ 6,1	- 0,3	- 0,3	- 0,7	- 0,1
Paiements d'intérêts		0,3	0,5	0,3	0,2	0,2
Solde primaire		+ 6,4	+ 0,2	0,0	- 0,5	+ 0,1

Compte tenu des chiffres qui vont suivre, la Chambre de Commerce note que les données contenues dans cette 4e actualisation avaient été trop optimistes par rapport à l'évolution réelle des finances publiques.

3.1.2. La situation financière consolidée de l'Etat central: déficit de 3,7% du PIB

– Pour calculer l'évolution du solde financier net, il faut dépasser le cadre du budget annuel et étendre l'analyse aux opérations extra-budgétaires, notamment aux fonds spéciaux, aux fonds d'investissements publics et aux établissements publics.

Le solde budgétaire tel que présenté par les auteurs du projet de budget ne permet pas une appréciation globale de la situation financière de l'Etat. Afin de pallier ce manque de transparence, la Chambre de Commerce procédera, comme dans ses avis budgétaires des dernières années, à une estimation du solde financier consolidé de l'Etat¹⁸. Elle tient à souligner que, malgré les efforts entrepris par les auteurs du projet de budget à la suite de la mise en vigueur de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le document budgétaire ne contient toujours pas toutes les informations nécessaires à une analyse détaillée et complète de la situation financière de l'Etat.

Le solde financier net peut être défini comme étant la différence entre, d'un côté, les recettes budgétaires et extra-budgétaires nettes (c'est-à-dire sans les emprunts budgétaires), et, de l'autre côté, les dépenses budgétaires (moins les amortissements de la dette publique et les dépenses budgétaires d'alimentation des fonds) et extra-budgétaires (c'est-à-dire celles couvertes par les fonds).

Lorsque les recettes excèdent les dépenses, le solde financier net est positif. Ce surplus peut être affecté à l'augmentation des crédits budgétaires non limitatifs ou de la réserve budgétaire, à l'alimentation des avoirs des fonds ou à la réduction de la dette publique.

Un besoin de financement de l'Etat résulte d'un solde financier net négatif. Dans ce cas, les recettes budgétaires (donc notamment les recettes fiscales, mais également d'autres recettes, comme les intérêts provenant des fonds en dépôt, les recettes des concessions, etc.) n'arrivent pas à couvrir les dépenses budgétaires et extra-budgétaires. Dans ce cas, l'Etat doit recourir à des sources de financement supplémentaires, comme l'emprunt ou l'utilisation des avoirs de l'Etat (réserve budgétaire, avoir des fonds, ventes du patrimoine).

C'est justement grâce au recours à ces instruments que le Gouvernement a su limiter le déficit du projet de budget 2004 (cf. ventes d'immeubles de l'Etat, transferts de certaines participations de l'Etat vers la SNCI, nouvel emprunt, recours aux réserves des fonds d'investissements).

La Chambre de Commerce rappelle à cet endroit la non-soutenabilité et le caractère non récurrent de ces mesures. Le recours à l'endettement, même s'il est justifié pour financer des infrastructures préparant le pays aux défis de l'avenir et bénéficiant également aux futures générations, présente des limites imposées par le Pacte de stabilité européen. Même si le Luxembourg semble être loin du critère „niveau d'endettement/PIB“, fixé à 60%, il est surtout contraint par le critère „déficit public/PIB“, qui lui est fixé à 3%.

Donc, même si le Gouvernement a encore une certaine marge quant au premier critère, le deuxième restreint fortement le champ d'action des autorités et risque de poser des difficultés au cours des prochains exercices, comme le montrent les chiffres présentés dans les chapitres qui suivent.

Les tableaux 9,10 et 11 ci-après retracent l'évolution des recettes budgétaires et extra-budgétaires nettes, des dépenses budgétaires et extra-budgétaires nettes, ainsi que du solde financier net de l'Etat. Ils comparent les données budgétaires avec les données des comptes annuels et permettent d'apprécier l'évolution des finances publiques de l'Etat luxembourgeois (dans la limite des informations disponibles dans le document budgétaire).

Des chiffres afférents au projet de budget 2004 se dégagent un solde financier net négatif, donc un besoin de financement de 897 millions d'euros, ce qui correspond à un rapport déficit public/PIB de 3,7%, un taux historiquement élevé au Grand-Duché. Le budget définitif de l'exercice 2003 se solde par un besoin de financement de 774,8 millions et le budget provisoire de l'exercice 2002 fait état d'un solde négatif de 25,7 millions d'euros.

Selon les prévisions d'automne de la Commission européenne, le déficit budgétaire du secteur public, regroupant l'Etat central, les communes ainsi que la sécurité sociale, devrait atteindre, par rapport au PIB, 2,1% en 2004, et 2,5% en 2005 dans un scénario de maintien des politiques. Ainsi, le Luxembourg se rapproche rapidement de la valeur de référence de 3% fixée dans le Pacte de stabilité et de croissance européen, ceci d'autant plus que le solde de la sécurité sociale, largement excédentaire jusqu'à présent, risque de se dégrader à moyen terme.

Ces résultats soulignent la détérioration progressive et substantielle de la situation financière de l'Etat, comme elle a été annoncée par la Chambre de Commerce dans ces deux avis budgétaires précédents.

¹⁸ A défaut de la publication de tous les fonds spéciaux les années précédentes, les chiffres concernant les alimentations et les dépenses des fonds spéciaux se rapportant aux années antérieures à 2000 ne sont pas entièrement comparables à ceux des années suivantes. Cependant, cette modification n'affecte pas outre mesure l'évolution des soldes financiers nets.

La Banque Centrale du Luxembourg¹⁹ a fait une analyse similaire à celle que la Chambre de Commerce effectue traditionnellement dans son avis budgétaire, c'est-à-dire le calcul du solde financier net consolidé de l'Etat central, couvrant tant les opérations budgétaires que les opérations extra-budgétaires. Même si les deux institutions ont employé une technique différente²⁰, leurs résultats finaux et les conclusions qui s'en dégagent sont quasiment identiques, comme le montre l'extrait suivant de l'avis de la Banque Centrale.

*Encadré 7: Extrait de l'avis de la Banque Centrale de Luxembourg
concernant le solde budgétaire de l'Etat central*

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, les dépenses de l'Etat central seraient nettement plus élevées que les dépenses de l'Etat au sens strict. Elles s'établiraient en effet à quelque 7.410 millions d'euros, contre 6.478 millions au budget officiel. Les recettes de l'Etat central se monteraient quant à elles à 6.517 millions d'euros, qui résultent de l'addition des recettes de l'Etat au sens strict (6.280 millions en 2004 après déduction de la tranche de 80 millions de l'emprunt et de la vente de participations) et des ressources propres des fonds (236,5 millions d'euros).

En conséquence, le déficit total de l'Etat central se monterait à 893 millions d'euros²¹, soit à quelque 3,7% du PIB. Il serait financé par le nouvel emprunt de 200 millions d'euros, par une diminution de 88 millions de la réserve budgétaire, par la revente de participations (30 millions) et enfin par une réduction de 575 millions des actifs des fonds spéciaux.

*Solde de l'Etat central (Etat au sens strict, fonds et établissements publics),
en millions d'euros*

	<i>Montants en 2004</i>
<i>Dépenses</i>	
1. Etat central au sens strict (projet de budget 2004)	6.478
2. Dépenses ajustées de l'Etat central (ligne 9. du tableau 2)	7.410
<i>Recettes</i>	
3. Etat central au sens strict (projet de budget 2004)	6.390
4. Ajustement pour l'emprunt de 80 millions (-)	- 80
5. Ajustement pour la vente de participations (-)	- 30
6. Ajustement pour recettes propres des fonds	+ 237
6. Recettes ajustées de l'Etat central (= 3. + 4. + 5.)	6.517
Besoin de financement de l'Etat central (= 6. - 2.)	- 893

Sources: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004, Ministère des Finances; calculs BCL

19 Source: Avis de la Banque Centrale du Luxembourg sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004, 1er octobre 2003.

20 Par exemple, la BCL n'a pas considéré certains fonds spéciaux, alors que la Chambre de Commerce n'a pas tenu compte explicitement des établissements publics. De toute façon, les opérations afférentes tendent à se compenser au niveau du résultat final.

21 Le déficit implicite des fonds et des établissements publics atteindrait 696 millions. Il convient d'y ajouter le déficit officiel (88 millions), le produit de la vente de participations à la SNCI (30 millions) et enfin la tranche de 80 millions du nouvel emprunt qui sera affecté aux dépenses en capital. Le reliquat de l'emprunt (120 millions) sera affecté au financement du déficit des fonds et établissements publics.

Tableau 9: Evolution des recettes budgétaires et extra-budgétaires

(en millions euros)

	1998		1999		2000		2001		2002		2003	2004
	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget définitif	Projet de budget
Recettes budgétaires – emprunts budgétaires	4.221,9 24,8	4.715,4 0	4.463 0	4.974,5 0	4.814,9 0	5.686,6 0	5.446,7 0	5.709,3 0	5.977,2 0	6.200,4 0	6.349,7 0	6.390,1 – 80
Recettes budgétaires nettes (1)	4.197,1	4.715,4	4.463	4.974,5	4.814,9	5.686,6	5.446,7	5.709,3	5.977,2	6.200,4	6.349,7	6.310,1
Recettes extra-budgétaires – emprunts extra-budgétaires	122,2 74,4	127,1 74,4	101,3 24,8	68,6 0	186,1 99,9	202,8 99,9	112,9 0	252,7 0	226,7 0	139 0	172,1 0	356,6 – 120
Recettes extra-budgétaires nettes (2)	47,8	52,7	76,5	68,6	86,2	102,9	112,9	252,7	226,7	139	172,1	236,6
I.A.												
Recettes budgétaires et extra-budgétaires nettes (1) + (2)	4.244,9	4.768,1	4.539,5	5.043,1	4.901,1	5.789,5	5.559,6	5.962	6.203,9	6.339,4	6.521,8	6.546,7

Tableau 10: Evolution des dépenses budgétaires et extra-budgétaires

(en millions euros)

	1998		1999		2000		2001		2002		2003	2004
	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget définitif	Projet de budget
Dépenses budgétaires – amortissement	4.224,4 7,9	4.692,6 53,5	4.458,7 1	4.964,4 50,6	4.863,5 8,3	5.595,2 33,3	5.445,4 14	5.707 14	5.999,1 14	6.200,2 14	6.349,3 5	6.477,9 5
Dépenses budgétaires nettes	4.216,5	4.639,1	4.457,7	4.913,8	4.855,2	5.561,9	5.431,4	5.693	5.985,1	6.186,2	6.344,3	6.472,9
– Alimentation budgétaire des Fonds + Dépenses des Fonds – Alimentation budgétaire du Fonds pour l'emploi + Dépenses du Fonds pour l'emploi	163,9 402,4 82,4 170,1	448,9 297,5 87,1 163,1	172,3 427,9 87,6 192,2	617 369,2 88,9 145,1	337,6 541,9 91,6 215	1.226,2 1.213,7 97 213,5	1.973,7 1.625 92,9 203,99	2.141,4 1.435,8 105,5 186,4	1.285,4 1.917,2 100,7 185,6	1.461,9 1.553,9 120,7 207,5	1.367,7 2.161,6 110,4 268,8	1.239,5 2.029,3 100,4 281,4
II.A.												
Dépenses budgétaires et extra-budgétaires nettes	4.542,7	4563,7	4.817,9	4.722,2	5.182,9	5.665,9	5.193,79	5.068,3	6.701,8	6.365,1	7.296,6	7.443,7

Tableau 11: Evolution du solde financier net

(en millions euros)

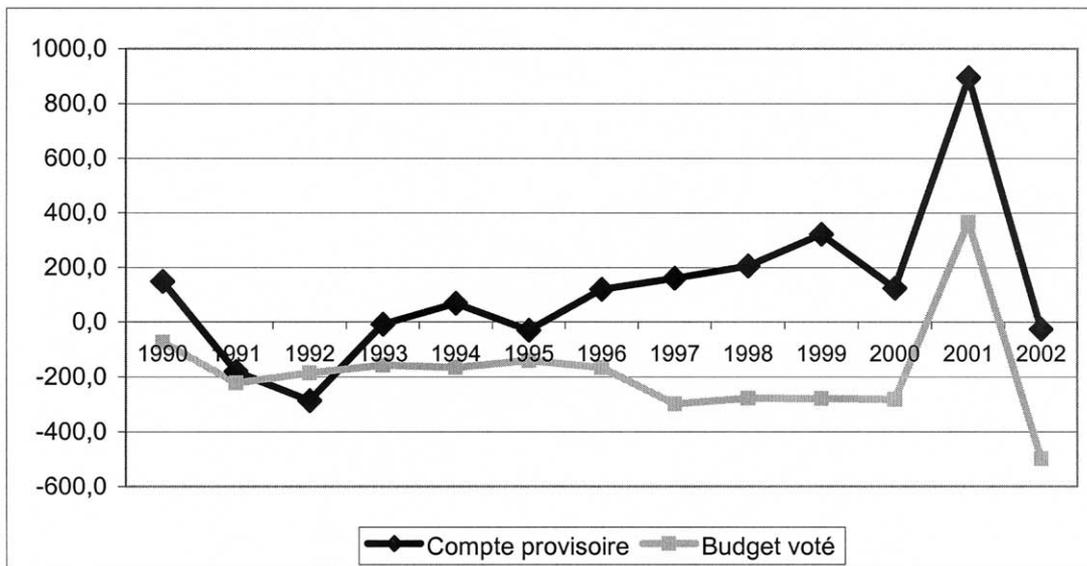
	1998		1999		2000		2001		2002		2003	2004
	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget définitif	Projet de budget
Recettes budgétaires et extra-budgétaires nettes (1) Total I.A	4.244,9	4.768,1	4.539,5	5.043,1	4.901,1	5.789,5	5.559,6	5.962	6.203,9	6.339,4	6.521,8	6.546,7
Dépenses budgétaires et extra-budgétaires nettes (2) Total II.A	4.542,7	4.563,7	4.817,9	4.722,2	5.182,9	5.665,9	5.193,79	5.068,3	6.701,8	6.365,1	7.296,6	7.443,7
Solde financier net (1) – (2)	- 297,8	204,4	- 278,4	320,9	- 281,8	123,6	365,81	893,7	- 497,9	- 25,7	- 774,8	- 897
Emprunt net	91,3	20,9	23,8	- 50,6	91,6	66,6	- 14	- 14	- 14	- 14	- 5	195

Le graphique 7 ci-dessous indique l'évolution du solde financier net consolidé (SFN) selon le budget voté d'un exercice et le compte provisoire afférent depuis 1990. La grande divergence dans l'évolution des deux courbes met en lumière la difficulté des autorités d'évaluer de manière précise les recettes budgétaires prévisibles sur un horizon annuel, d'une part, et de respecter le niveau des dépenses budgétaires et extra-budgétaires tel que voté par la Chambre des Députés d'autre part. Cette critique est d'ailleurs régulièrement faite par d'autres instances consultatives, dont le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes.

Depuis 1993, le Gouvernement a été dans une situation confortable dans laquelle les besoins de financement importants se dégageant des chiffres contenus dans les projets de budget annuels se transforment finalement en capacité de financement sur base des comptes provisoires.

Ces capacités de financement avaient découlé de plus-values de recettes considérables réalisées régulièrement au cours des dernières années, caractérisées par une croissance économique élevée et des recettes fiscales abondantes, un phénomène qui est en train de s'estomper.

Graphique 7: Evolution du solde financier net (en millions EUR)



La Chambre de Commerce rappelle que la situation apparemment très favorable du SFN en 2001 s'explique principalement par le changement méthodologique intervenu dans le sillage des modifications de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, et concernant plus précisément le traitement des dépenses et recettes des fonds spéciaux (cf. article 76 de la loi précitée)²².

La conséquence des modifications subséquentes intervenues de la loi de 1999 est le gonflement du budget voté et du compte provisoire 2001 par des dotations supplémentaires engendrées par les plus-values de recettes de deux exercices. Il s'agit donc d'un phénomène exceptionnel et non récurrent, sans lequel le solde financier net aurait atteint un niveau inférieur, comparable à celui des exercices précédents.

Sans modification de la loi de 1999, le solde financier net de l'exercice 2000 aurait été plus élevé que celui de l'exercice 1999 sous l'effet des dotations supplémentaires découlant des plus-values substantielles réalisées en 2000 et affectées au compte provisoire de ce même exercice. De même, sans le changement méthodologique, le solde financier net de l'exercice 2001 aurait été largement inférieur au niveau indiqué dans le graphique, compte tenu de la réduction des plus-values de recettes.

²² Une première modification de la technique de l'affectation des plus-values avait prévu d'affecter celles-ci aux dotations supplémentaires des fonds spéciaux de l'exercice suivant. Une nouvelle modification de la loi du 8 juin 1999 rétablissait la situation initiale avec la conséquence que les dotations supplémentaires figurent dorénavant à nouveau aux fonds spéciaux de l'exercice au cours duquel les plus-values ont été réalisées. Pour plus de détail sur ces aspects méthodologiques, la Chambre de Commerce renvoie à ses avis budgétaires du 5 novembre 2001 et du 8 novembre 2002.

3.1.2.1. *La situation d'après le compte provisoire de l'année 2002*

D'après les calculs de la Chambre de Commerce concernant le budget consolidé de l'Etat, le compte provisoire de l'année 2002 affiche un solde financier net de -25,7 millions d'euros, alors que le solde d'après le budget voté pour ce même exercice budgétaire avait dégagé un besoin de financement de 497,9 millions.

La situation améliorée en cours d'exercice s'explique surtout par l'exécution incomplète du programme d'investissement tel que prévu initialement par les autorités publiques et, dans une moindre mesure, par la réalisation de plus-values de recettes, pourtant largement en retrait par rapport aux exercices antérieurs.

D'après les calculs des auteurs du projet de budget, les chiffres relatifs à la situation globale du compte provisoire²³ de l'exercice 2002 (cf. page 39* de l'exposé introductif) montrent que les recettes effectives ont dépassé les recettes votées de 223 millions d'euros. Les plus-values de recettes avaient atteint le montant de 263 millions d'euros en 2001.

Dans ce contexte, il y a lieu de considérer que des nouvelles règles de clôture définies dans la loi de 1999 sur la comptabilité de l'Etat ont affecté les recettes au titre de la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'UEBL en matière de douanes et d'accises des exercices 2001 et 2002. En effet, les recettes 2001 se trouvent diminuées par ce changement, alors que les recettes 2002 sont plus élevées que prévues au moment du vote du projet de budget afférent. Sans cette modification méthodologique, les plus-values de l'exercice 2001 auraient atteint quelque 350 millions, celles relatives à l'exercice 2002 se seraient chiffrées à 142 millions d'euros.

La faible croissance économique depuis 2001 ainsi que la réforme fiscale répartie sur les années 2001 et 2002 ont entraîné une forte réduction des plus-values de recettes par rapport aux exercices précédents, qui avaient connu des plus-values de 493 millions en 1998, de 511,5 millions en 1999 ou de 871,6 millions en 2000.

Sur base des chiffres disponibles au moment de l'élaboration du présent projet de loi budgétaire, l'exercice 2002 devrait être clôturé avec un léger excédent de recettes de 0,2 million d'euros. Ce solde devrait être porté au débit du compte „report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital“ qui devrait s'établir alors à 505,816 millions d'euros, et non pas à 564,8 millions comme indiqué dans le tableau renseignant sur l'évolution de la réserve budgétaire et de la réserve des fonds spéciaux (cf. page 37* du document budgétaire).

En effet, ce dernier montant correspond à la situation selon le compte provisoire 2002 comportant un excédent de 59,2 millions, dont 59 millions sont proposés d'être affectés au Fonds pour l'aide au développement (10 millions), au Fonds pour l'emploi (20 millions), au Fonds du rail (9 millions), au Fonds pour les infrastructures sociofamiliales (17 millions) et au Fonds pour les monuments historiques (3 millions). De ce fait, le compte général 2002, qui n'a pas encore été voté à la Chambre des Députés au moment de la rédaction du présent avis, présente un léger excédent de 0,2 million d'euros.

3.1.2.2. *La situation d'après le budget définitif 2003*

– Le budget voté pour l'exercice 2003, tel qu'il a été arrêté par la loi budgétaire du 20 décembre 2002, avait prévu un excédent de 0,5 million d'euros. Ce budget a dû être modifié par la suite pour tenir compte des dépenses budgétaires supplémentaires engendrées par la loi instituant la fonction de médiateur. Compte tenu du crédit supplémentaire de 148.591 euros inscrits sous la section de la Chambre des Députés (article 00.0.10.001), le budget définitif de l'exercice 2003 se présente désormais avec un excédent de 0,4 million d'euros.

Les auteurs du projet de budget 2004 présentent dans un tableau (cf. page 44* du document budgétaire) la situation en matière d'exécution du budget de l'Etat à la fin du premier semestre 2003.

A ce moment, le solde global de l'exécution du budget de l'Etat proprement dit, c'est-à-dire compte non tenu des opérations des fonds spéciaux, s'établit à -195,4 millions d'euros.

²³ Il s'agit en fait du compte général de l'exercice 2002. Comme, au moment de la rédaction du présent avis, le projet de loi No 5171 portant règlement du compte général de l'exercice 2002 n'a pas encore été voté par la Chambre des Députés, il y a lieu de considérer les chiffres afférents comme provisoires.

Selon les auteurs du projet de budget, „ces résultats tiennent toutefois compte, côté dépenses, de dotations importantes aux fonds spéciaux. La mise en compte théorique d'un montant de 50% du montant annuel inscrit au budget voté au titre des dotations des fonds spéciaux aboutit à un solde de +58 millions, au lieu de -195 millions“.

A l'issue des 6 premiers mois de 2003, les dépenses totales s'établissent à 3.300,5 millions, ce qui représente 52% de l'ensemble des dépenses inscrites au budget voté de cet exercice. Ces dépenses peuvent être ventilées en dépenses courantes (2.912,6 millions d'euros) et en dépenses en capital (387,9 millions d'euros).

Tableau 12: Situation d'exécution du budget de l'Etat au 30 juin 2003

	Budget définitif 2003	Situation budgétaire au 30.6.2003	
		En valeur	En %
Budget courant			
Recettes	6.305,3	3.075,7	49%
Dépenses	5.521,5	2.912,5	53%
Excédents	783,8	163,2	–
Budget en capital			
Recettes	44,4	29,4	66%
Dépenses	827,8	387,9	47%
Excédents	- 783,4	- 358,5	–
Budget total			
Recettes	6.349,7	3.105,1	49%
Dépenses	6.349,3	3.300,4	52%
Excédents*	0,4	- 195,3	–

Note: Les chiffres sont exprimés en millions d'euros
* par rapport au budget voté de 2003

Au niveau des dépenses courantes, les dépenses de personnel se chiffrent pour les 6 premiers mois à 498,6 millions ce qui représente 44% de l'ensemble des dépenses de personnel figurant au budget voté et 15% de l'ensemble des dépenses effectuées au cours des 6 premiers mois.

Le poste de dépenses le plus important est constitué par les transferts de revenu à la sécurité sociale qui se chiffrent à 1.236,7 millions pour la première moitié de l'exercice 2003. Pour l'ensemble de la période sous revue, les transferts à la sécurité sociale représentent 55% du montant correspondant inscrit au budget voté de 2003.

Compte tenu du fait que ces dépenses évoluent de façon plus ou moins linéaire sur toute l'année, il est à craindre que le niveau voté pour l'exercice 2003 sera dépassé de manière notable.

Un autre poste de dépenses important est constitué par les dotations au profit des fonds spéciaux qui atteignent 855 millions d'euros soit 71% de l'ensemble des dotations inscrites au budget voté (c'est-à-dire 1.204,066 millions d'euros) et 26% de l'ensemble des dépenses effectuées lors des 6 premiers mois.

Pour ce qui est des recettes, 49% des recettes totales prévues au budget définitif 2003, ou 3.105,1 millions d'euros, ont été encaissées à la moitié de l'année 2003.

Par la suite, la Chambre de Commerce compare les encaissements les plus significatifs avec le montant total attendu au titre du budget définitif 2003 (entre parenthèses):

- Impôt général sur le revenu: impôt retenu sur les traitements et salaires: 619 millions (1.185 millions);
- Taxes sur la valeur ajoutée (après déduction de la contribution au financement du budget européen et après déduction de la contribution versée aux communes): 620 millions (1.200,586 millions);

- Part du Gr.-D. dans les recettes communes dans l'UEBL en matière de droits de douane et accises: 519 millions (821,909 millions);
- Impôt général sur le revenu: impôt sur le revenu des collectivités: 504 millions (1.400 millions)

Les auteurs du projet de budget rendent attentif à juste titre au fait que les encaissements des recettes fiscales ne se répartissent pas linéairement sur les 12 mois d'une année. C'est notamment le cas pour la part du Grand-Duché dans les recettes communes UEBL en matière de droits de douane et accises ou pour le domaine de la TVA.

Ces chiffres montrent par ailleurs que le niveau attendu en 2003 au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités sera difficilement atteint.

Dans une optique consolidée, le tableau ci-après fait, d'un côté, abstraction tant en recettes qu'en dépenses des dotations au profit des fonds spéciaux et inclut, d'autre part, les recettes propres et les dépenses de ces fonds spéciaux. Dans une telle optique, les auteurs du projet de budget arrivent à un solde déficitaire de 13,594 millions d'euros (cf. Tableau 13 ci-dessous).

Le solde financier net consolidé, calculé par la Chambre de Commerce sur base des informations contenues dans le document budgétaire et incluant les alimentations (du budget courant et du budget en capital) des fonds spéciaux, dégage un déficit de 774,8 millions d'euros sur tout l'exercice 2003.

A l'instar de l'exercice budgétaire précédent, il est fort probable que les recettes projetées pour l'exercice 2003 ne puissent être réalisées qu'au moyen d'un effort important d'encaissement des arriérés fiscaux.

La Chambre de Commerce regrette que les autorités compétentes n'aient pas publié des informations précises concernant le montant approximatif de ces arriérés, qui s'est probablement réduit de façon spectaculaire au cours des deux dernières années. Vu l'importance de ces arriérés, qui avaient été évalués sur base d'estimations inofficielles datant de 2002 à quelque 2.400 millions d'euros, il est important de connaître le montant actuel de ces derniers pour pouvoir se faire une idée de l'évolution prévisible des recettes fiscales à moyen terme.

Il y a lieu de rappeler également que la réforme fiscale répartie sur les années 2001 et 2002 en faveur des personnes physiques et des collectivités a logiquement des incidences sur les recettes fiscales des années subséquentes.

La Chambre de Commerce voudrait réitérer à cet endroit sa position quant à cette réforme fiscale. A ses yeux, celle-ci a été nécessaire pour renforcer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et l'attractivité du Luxembourg en tant que site d'implantation privilégié pour des investisseurs autochtones et étrangers. Le moment de cette réforme a également été opportun. Sans cette réforme fiscale, les effets négatifs du ralentissement conjoncturel actuel auraient été plus marqués. En outre, le Luxembourg aurait davantage perdu de terrain en ce qui concerne la position compétitive de son économie dans le monde²⁴.

24 Cf. à ce sujet la publication „Actualités & tendances – Le bulletin économique de la Chambre de Commerce“, No 2, septembre 2003. Ce numéro, qui est consacré à la position compétitive de l'économie luxembourgeoise, peut être commandé à l'adresse e-mail: eco@cc.lu.

Tableau 13: Situation consolidée des recettes et dépenses au 30 juin 2003

	<i>Situation au 30.6.2003</i>
<i>Budget courant</i>	
Recettes budgétaires	3.075.705.667
Recettes propres des fonds spéciaux	<u>+ 104.246.335</u>
Recettes totales	3.179.952.002
<i>Dépenses budgétaires</i>	
Alimentation des fonds spéciaux	– 547.004.355
Dépenses des fonds spéciaux	<u>+ 428.966.171</u>
Dépenses totales	2.794.532.729
Solde courant	385.419.273
<i>Budget en capital</i>	
Recettes budgétaires	29.415.042
Dépenses budgétaires	387.970.426
Alimentations des fonds spéciaux	– 307.839.600
Dépenses des fonds spéciaux	<u>+ 348.298.188</u>
Dépenses en capital totales	428.429.014
Solde en capital	– 399.013.972
<i>Budget total consolidé</i>	
Recettes	3.209.367.044
Dépenses	36.222.961.744
Excédent	–13.594.700

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en euros

3.1.2.3. La situation d'après le projet de budget 2004

– Dans le projet de budget 2004, les auteurs tablent sur un déficit de 87,853 millions d'euros. Le solde financier net consolidé, tel que calculé par la Chambre de Commerce, se chiffre à un déficit record de 897 millions d'euros. Selon les prévisions d'automne de la Commission européenne, le déficit budgétaire du secteur public, regroupant l'Etat central, les communes ainsi que la sécurité sociale, devrait atteindre, par rapport au PIB, 2,1% en 2004, et 2,5% en 2005 dans un scénario de maintien des politiques. Ainsi le Luxembourg se rapproche-t-il rapidement de la valeur de référence de 3% fixée dans le Pacte de stabilité et de croissance européen.

Le besoin de financement important s'explique principalement par le mécanisme des fonds spéciaux.

Il est à noter que les alimentations budgétaires proposées pour l'exercice 2004 des 27 fonds spéciaux, qui sont publiés dans le document budgétaire, s'élèvent à 1.339,924 millions d'euros (contre 1.478,15millions en 2003 et 1.582,57 millions en 2002).

Les dépenses prévues en 2004 par ces mêmes fonds spéciaux atteignent le montant de 2.310,715 millions (contre 1.761,45 millions en 2002 et 2.430,449 prévus en 2003).

Dans le passé, la différence entre alimentations et dépenses des fonds a le plus souvent été plus que compensée par la réalisation de plus-values confortables de recettes au cours des exercices suivants. Or, ces plus-values s'estompent depuis l'exercice 2001, sous l'effet de la conjoncture moins favorable et de la réforme fiscale.

– Comme rappelé ci-dessus, les arriérés fiscaux jouent un rôle crucial pour équilibrer les finances publiques. Comme ces arriérés sont non récurrents et ne pourront être utilisés qu'une seule fois, ils n'auront un impact positif que sur un nombre limité d'exercices budgétaires à équilibrer. Ce nombre est fonction du volume de ces arriérés qui ne figure malheureusement pas dans le document budgétaire.

La Chambre de Commerce réitère sa demande au Gouvernement d'améliorer les instruments de prévisions économiques pour disposer d'un support efficace d'estimation des rentrées fiscales et de compléter le document budgétaire par des informations plus précises (arriérés fiscaux, compte prévisionnel des recettes et des dépenses annuelles, présentation détaillée des fonds spéciaux et des opérations budgétaires et extra-budgétaires, situation financière des services de l'Etat à gestion séparée, ...) afin d'augmenter la transparence de la politique budgétaire du Gouvernement.

Certaines de ces informations devraient d'ores et déjà figurer dans le document budgétaire conformément à la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

*Encadré 8: Prévisions économiques d'automne
de la Commission européenne; extrait concernant les finances publiques
du Grand-Duché de Luxembourg*

The public finance situation is expected to deteriorate markedly over the projection period. In 2002, the fiscal accounts still registered a substantial surplus of 2,4% of GDP, to a large extent due to the lagged response of corporate tax revenues to the economic slowdown, to some increase in the collection of back taxes, and to lower expenditure from special funds. In 2003, the general government balance is expected to turn into a deficit of 0,6% of GDP.

A further marked deterioration is expected in 2004, with the deficit rising to 2,1% of GDP. Continued sluggish revenues, mostly due to the weak development of corporate tax revenue are the main explanation. That said, while the growth rates of total current and investment expenditure are expected to weaken compared to the high rates registered in 2002, the deceleration would not be sufficient to prevent the nominal deficit from rising to 2,5% of GDP by 2005.

While most of the expected deterioration of the budget balance is accounted for by central government, local government revenues would also be affected negatively by the effects of the earlier tax reforms from 2004 onwards. The balance of social security funds should remain positive over the forecast horizon, but surpluses are expected to be lower than in previous years, largely due to the worsening in the labour market. The already low gross government debt ratio is forecast to decline slightly to 4,1% of GDP in 2005.

**3.2. Les fonds spéciaux et les fonds d'investissements:
les premiers fonds seront épuisés dès 2005**

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

Parmi ces fonds spéciaux, les fonds d'investissements représentent les volumes de dépenses les plus importants. Il s'agit principalement des six fonds relevés à la page 36* de l'exposé introductif du document budgétaire, en l'occurrence des Fonds d'investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux, du Fonds des routes, du Fonds des monuments historiques et du Fonds du rail, alimentés principalement par le budget des dépenses en capital.

D'autres fonds spéciaux, comme le Fonds pour l'emploi, le Fonds communal de dotation financière et le Fonds des pensions sont alimentés notamment par le budget des dépenses courantes et ne sont pas à considérer comme des fonds d'investissements.

Les principaux fonds spéciaux sont également alimentés, le cas échéant, par les plus-values de recettes annuelles, suivant la répartition proposée dans un projet de loi soumis au vote de la Chambre des Députés.

– En cas de réalisation de plus-values de recettes, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle plaide pour une affectation de celles-ci à l'investissement et au renforcement de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et non pas au financement des dépenses courantes de consommation. Il s'agit là d'un des objectifs du Gouvernement tels que décrits dans sa déclaration du 12 août 1999. L'instrument à la base de cette politique est celui des fonds spéciaux, qui sont traditionnellement alimentés par les plus-values de recettes de l'exercice budgétaire précédent.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce est d'avis que les fonds spéciaux, à condition d'être utilisés et gérés de manière transparente, sont un outil efficace pouvant permettre de poursuivre et de réaliser les investissements prévus à moyen terme, malgré le ralentissement prononcé que connaît l'économie luxembourgeoise. Ces fonds de réserve sont ainsi un outil efficace pour permettre aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement leurs effets en phase de baisse conjoncturelle.

Evidemment, les effets bénéfiques inhérents aux fonds spéciaux et les stabilisateurs automatiques ont une durée limitée qui dépend du niveau des réserves et de la vitesse d'exécution des dépenses prévues par ces fonds.

Selon la Banque Centrale du Luxembourg, cette vitesse d'exécution des projets d'investissements publics a une répercussion directe sur la situation financière consolidée de l'Etat, comme l'indique le passage suivant²⁵:

*Encadré 9: Extrait de l'avis de la Banque Centrale du Luxembourg
concernant les fonds investissements*

Le déficit de l'Etat central diminuerait significativement en cas d'exécution incomplète des dépenses des fonds. Dans ce cas cependant, les investissements publics pourraient se réduire.

Le déficit de 3,7% du PIB de l'Etat central calculé supra ne constitue pas une prévision de la BCL²⁶. Il découle simplement d'une présentation plus exhaustive des données figurant au projet de budget 2004. Ce besoin de financement est cependant tributaire d'une mise en œuvre intégrale du programme de dépenses des fonds spéciaux. Il pourrait se réduire significativement en cas d'exécution incomplète de ce programme. Ainsi, dans l'hypothèse où le programme ne serait appliqué qu'à raison de 90%, le déficit implicite des fonds et des établissements se limiterait à 498 millions d'euros. Dans ce cas, le déficit de l'Etat central serait ramené à 2,9% du PIB. Une exécution incomplète se traduirait cependant par une faible augmentation, voire même par un déclin, des investissements publics, ce qui pénaliserait l'activité économique tout en contrariant les efforts de modernisation des infrastructures publiques.

Le projet de budget 2004 indique que les investissements publics totaux de l'Etat central²⁷ se monteraient à 629 millions d'euros en 2003 (dont 397 millions financés par le truchement de 6 fonds d'investissement). Ce montant est nettement en retrait par rapport au montant prévu au projet de budget initial de 2003 élaboré en août 2002, qui atteignait 874 millions d'euros²⁸. Cet important ajustement à la baisse semble exclure toute nouvelle réduction lors de l'exécution du budget 2003.

25 Source: Avis de la Banque Centrale du Luxembourg sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004.

26 Il convient en outre de noter que ce solde n'est pas le solde de référence pour la vérification du respect de la valeur de référence de 3% du PIB. Cette dernière se rapporte en effet au besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques, y compris la sécurité sociale, qui est traditionnellement excédentaire, et les communes.

27 Tels qu'ils sont calculés à la page 36 de l'exposé introductif du budget, sur la base des crédits budgétaires directs et des dépenses d'investissement programmées de 6 fonds (fonds d'investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux, fonds des routes, fonds des monuments historiques, fonds du rail).

28 Le recul est également sensible s'il est calculé par rapport au budget 2003 diffusé en décembre 2002.

Dans un tel contexte, une exécution incomplète des programmes d'investissement des fonds en 2004 pourrait se traduire par une stagnation ou même une baisse des investissements publics de l'Etat central. Ainsi, en cas d'exécution à raison de 90%, ces derniers passeraient de 696 millions d'euros prévus au projet de budget 2004 à 651 millions d'euros²⁹. En conséquence, ces investissements ne progresseraient que de 3,5% par rapport à 2003. Dans l'hypothèse d'un taux d'exécution réduit à 80%, les investissements de l'Etat central accuseraient une diminution de quelque 3,5% par rapport à 2003³⁰.

Il convient par ailleurs de prendre en compte le caractère „incompressible“ des dépenses du fonds pour l'emploi, du fonds communal de dotation financière et du fonds des pensions, qui représentent une part très significative des dépenses totales des fonds spéciaux³¹. Ces résultats montrent qu'il convient de ne pas surestimer la marge de manœuvre que constituerait une exécution partielle des programmes de dépenses des fonds.

– La Chambre de Commerce constate que selon les informations contenues dans le document budgétaire (cf. le tableau 14 ci-dessus, extrait de la page 37*), le total de l'avoir disponible des fonds spéciaux a été arrêté à la fin de l'exercice 2002 à 2.515,5 millions d'euros, ce qui constitue une baisse de 3,75% par rapport au niveau de fin 2001. Ainsi les dépenses annuelles des fonds de réserves dépassent-elles les recettes ou les alimentations annuelles de ces fonds, évolution acceptable à moyen terme, mais non soutenable à long terme.

Tableau 14: Evolution de la réserve budgétaire et de la réserve des fonds spéciaux

Exercice	Réserve budgétaire	Réserve des fonds spéciaux de l'Etat	Total	Variation
1990	180,4	517,5	697,9	–
1991	150,6	358,5	509,1	– 27,05%
1992	66,8	209,6	276,5	– 45,69%
1993	66,4	283,8	350,2	26,66%
1994	105,4	372,7	478,0	36,51%
1995	128,9	466,5	595,5	24,56%
1996	199,6	625,1	824,7	38,50%
1997	330,4	1.017,5	1.347,9	63,44%
1998	380,7	1.322,3	1.703,0	26,35%
1999	501,0	1.284,4	1.785,4	4,84%
2000	503,2	1.744,3	2.247,5	25,88%
2001	505,6	2.613,6	3.119,2	38,79%
2002	564,8	2.515,5	3.080,3	– 1,25%

Notes: Les montants sont exprimés en millions d'euros
1970-2002: Comptes

29 Les investissements publics de l'Etat central tels qu'ils sont calculés par le gouvernement reposent sur deux composantes. Les crédits d'investissement directs de l'Etat central constituent la première composante, qui se monterait à 249 millions d'euros en 2004. Les dépenses des six fonds précités en constituent la seconde composante, avec 447 millions prévus pour 2004. Le taux d'exécution de 90% ne se rapporte qu'à cette dernière partie.

30 Encore faut-il souligner que ces calculs ne prennent pas en compte le mode d'enregistrement des 65 millions d'euros de vente de biens immobiliers. Selon les règles du SEC 95, ce montant devrait en principe être enregistré sous la forme d'un investissement public négatif, et non en tant que recette. Dans ce cas, des taux d'exécution de 90 et 80% se traduiraient par un recul des investissements de l'Etat central égal à 7 et 14%, respectivement.

31 A l'inverse des six fonds précités, les dépenses de ces trois fonds sont des dépenses courantes. Il ne sont par conséquent pas pris en compte pour le calcul du montant des investissements publics.

Les fonds les plus importants selon les dépenses prévues au projet de budget 2004 sont le Fonds communal de dotation financière (433,189 millions), le Fonds des pensions (328 millions) et le Fonds pour l'emploi (281,435 millions). Il s'agit de trois fonds spéciaux relevant des opérations courantes de l'Etat et se caractérisant par un accroissement continu et parfois substantiel des dépenses. Ces fonds spéciaux concernent ainsi des opérations de financement à court terme et ne doivent pas être confondus avec les fonds d'investissements, portant sur des dépenses en faveur de projets à plus long terme.

– Le Fonds pour l'emploi, qui est un des fonds les plus importants en volume et dont l'alimentation se caractérise par des ressources spécifiques³², enregistre une forte progression de 35,7% des dépenses entre 2002 et 2004, dans le contexte d'une hausse du nombre de demandeurs d'emploi et des dépenses pour les actions en faveur de l'emploi. Sur cette période, les avoirs de ce fonds diminuent de 112,177 millions au début de l'exercice 2002 à 20,550 millions en fin d'exercice 2004, et ce malgré une hausse progressive des recettes.

La Chambre de Commerce voudrait relever à cet égard la hausse importante attendue sur le produit de la cotisation sociale sur carburants (de 56,247 millions à 117 millions d'euros entre 2003 et 2004), suite à la proposition du Gouvernement d'augmenter les taux applicables aux essences de 70 euros par 1.000 litres par voie de règlement grand-ducal (cf. article 9 du projet de loi budgétaire). Les recettes additionnelles qui sont susceptibles de résulter de cette adaptation sont ainsi évaluées à quelque 57 millions d'euros pour l'exercice 2004.

Même si la mesure proposée semble être plus neutre que toute autre augmentation de taxes ou d'impôts, du moins à court terme, la Chambre de Commerce émet ses doutes quant à l'efficacité d'une telle mesure à plus long terme. Est-ce que le Gouvernement a fait les calculs nécessaires en matière de l'élasticité-prix des carburants? Jusqu'à quel niveau les prix des carburants peuvent-ils augmenter avant de démotiver les non-résidents de venir faire leur plein au Luxembourg privant ainsi le pays d'une source de revenus non négligeable? Dans le présent contexte, il s'agit d'une solution de facilité, qui ne saurait être soutenable à long terme.

La Chambre de Commerce demande aux autorités compétentes de se concerter à l'avenir avec les acteurs du terrain pour établir des estimations fiables en matière de recettes fiscales potentielles découlant de telles mesures.

La Chambre de Commerce attire l'attention du Gouvernement sur les dangers inhérents à la gestion et à la comptabilisation de dépenses courantes à travers les fonds spéciaux, qui ne garantissent pas la même transparence au niveau du contrôle et de l'affectation des moyens financiers que les opérations budgétaires proprement dites. Il faut éviter que les bienfaits en termes de flexibilité inhérents au mécanisme des fonds spéciaux se fassent au détriment de la transparence et du contrôle de l'exécution budgétaires.

– Les fonds d'investissements publics les plus importants sont le Fonds du rail (264,8 millions, dont seulement 156 millions sont considérés comme étant des investissements, alors que 108,8 millions sont destinés à la maintenance), le Fonds des investissements hospitaliers (147 millions), le Fonds des routes (130,25 millions) et le Fonds pour les investissements sociofamiliaux (125,379 millions).

C'est ce dernier fonds qui connaît la progression la plus importante des dépenses prévisibles entre 2003 et 2004, avec un taux de croissance de 45,34%. Cette hausse est due à la construction ou l'extension de nouvelles infrastructures pour enfants, jeunes, adultes et personnes handicapées, dont le programme des dépenses augmenterait de 23,180 millions en 2003 à 59,664 millions en 2004.

Les dépenses prévues par le Fonds du rail augmentent de 28%, sous l'effet de la poursuite du programme d'investissement qui propose une hausse des dépenses d'investissements de 103,076 millions en 2003 à 156 millions en 2004, soit +51%.

La comparaison du programme des dépenses des fonds d'investissements dans sa version projetée pour l'exercice suivant avec la version votée par la Chambre des Députés indique de fortes divergences,

³² Le Fonds pour l'emploi est alimenté par l'impôt de solidarité prélevé moyennant des majorations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le revenu des collectivités, par un droit d'accise autonome additionnel prélevé sur les huiles minérales légères et les gasoils destinés à l'alimentation des moteurs de véhicules circulant sur la voie publique et utilisés comme carburant, dénommé contribution sociale, par des dotations budgétaires et par des remboursements.

qui s'expliquent par les fluctuations importantes au niveau de l'exécution des programmes d'investissements afférents aux différents fonds.

A l'instar des années précédentes, la majorité des fonds d'investissements ou des fonds spéciaux prévoient, pour l'exercice 2004, des dépenses supérieures aux dotations budgétaires normales. Ainsi les alimentations budgétaires des fonds spéciaux se chiffrent-elles à 1.339,924 millions pour l'exercice 2004, alors que les dépenses prévues s'élèvent à 2.310,715 millions d'euros.

– Dans un environnement économique favorable, la réalisation de plus-values de recettes permet d'alimenter les fonds spéciaux par des dotations supplémentaires engendrées par les plus-values de recettes fiscales et de transformer leur situation financière déficitaire en un excédent. Dans le creux conjoncturel actuel et compte tenu du déchet fiscal engendré par la récente réforme fiscale, ces plus-values diminuent fortement. Ainsi, les avoirs actuellement disponibles des fonds spéciaux vont fondre rapidement, phénomène qui met en lumière la limite des stabilisateurs automatiques.

Compte tenu du programme des dépenses des fonds spéciaux et de leurs dotations, les avoirs au 1er janvier 2004 sont estimés à 1.655 millions d'euros et ceux au 31 décembre 2004 devraient se chiffrer à 1.139 millions d'euros. En l'absence de plus-values de recettes et de dotations en diminution des fonds, ceux-ci seront vidés rapidement, quelques-uns à partir de 2005, toutes choses restant égales par ailleurs.

La Chambre de Commerce note que les fonds d'investissements comportent encore des engagements substantiels, qui devront être couverts au cours des années budgétaires à venir. Aux coûts de réalisation s'ajoutent également les coûts d'entretien et de gestion des infrastructures.

Ainsi, une grande prudence s'impose en ce qui concerne la décision de nouveaux projets d'investissements. Une telle décision doit prendre en considération l'opportunité d'un projet et le critère de l'utilité et du coût-bénéfice.

Les investissements opportuns et nécessaires doivent être réalisés dans l'intérêt de la préparation du pays aux futurs défis, même en période de ralentissement économique. Ceci permet aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement leurs effets, de répartir la réalisation des projets judicieusement sur plusieurs exercices, de limiter les effets négatifs d'un creux conjoncturel et de pratiquer en ce sens une politique anticyclique, même si les effets bénéfiques de cette dernière sur la croissance économique restent limités.

– Les fonds d'investissements et les fonds spéciaux sont des instruments appropriés permettant d'assurer le financement de projets d'envergure avec une certaine souplesse, sous condition que les critères de contrôle, de surveillance et de transparence soient respectés.

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que les mécanismes prévus par la loi du 8 juin 1999, notamment les dispositions en matière de contrôle financier et de suivi budgétaire ont d'ores et déjà apporté des améliorations. Son article 77 dispose que les départements ministériels doivent communiquer à la fin de chaque trimestre à l'Inspection générale des finances un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants, ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence.

Le Gouvernement doit persévérer dans ses efforts en vue d'améliorer constamment la présentation et la publication des informations concernant tous les fonds d'investissements et les fonds spéciaux. Les tableaux sur la situation financière des fonds, publiés en annexe du document budgétaire, devraient être complétés par une description sur la nature et la destination des moyens dépensés et par une fiche d'impact des investissements quant à leurs coûts d'exploitation, de gestion et d'entretien.

Les tableaux 15 et 16 ci-dessous renseignent respectivement sur les dépenses et les alimentations prévues pour l'exercice 2004 des fonds de réserve (fonds spéciaux et fonds d'investissements) annexé au document budgétaire.

Tableau 15: Alimentations des principaux fonds spéciaux (en millions d'euros)

<i>Alimentations</i>	2002	2003	2004
1) Fonds de la coopération au développement	86,19	77,5628	98,235
2) Fonds d'équipement militaire	1,5	1,5	5
3) Fonds pour monuments historiques	13	10	10
4) Fonds de crise	0	0,0001	0,0001
5) Fonds de la dette publique	68,213	53,03	47,579
6) Fonds des pensions	302,681	306,999	328
7) Fonds communal de péréquation conjoncturale		0,0001	0,0001
8) Fonds communal de dotation financière	401,319	418,356	433,189
9) Fonds spécial de la pêche	0,08	0,0797	0,0881
10) Fonds cynégétique	0,0337	0,0337	0,0326
11) Fonds pour la gestion de l'eau	49	49	20
12) Fonds spécial des eaux frontalières	0,137	0,099	0,141
13) Fonds d'équipement sportif national	28,234	21	21
14) Fonds pour les investissements sociofamiliaux	73	50,75	50,75
15) Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,124	0,124	0,124
16) Fonds d'investissement publics sanitaires et sociaux	20	11	6
17) Fonds des investissements hospitaliers	37	37	37
18) Fonds spécial de la chasse	0,377	0,376	0,36
19) Fonds pour la protection de l'environnement	4,2	4,2	4,2
21) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	18	18	16
22) Fonds d'investissement publics administratifs	40	10	9
23) Fonds d'investissement publics scolaires	62	65	45
24) Fonds des routes	87	70	0,0001
25) Fonds du rail	147,764	140	90
26) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	15	10	10
27) Fonds pour la loi de garantie	7	7	1
28) Fonds pour la promotion touristique	0	6,615	6,825
Sous-total	1.461,85	1.367,73	1.239,524
20) Fonds pour l'emploi	120,719	110,42	100,4
Total général	1.582,57	1.478,15	1.339,924

Tableau 16: Dépenses des principaux fonds spéciaux (en millions d'euros)

<i>Dépenses</i>	2002	2003	2004
1) Fonds de la coopération au développement	100,752	102,528	108,235
2) Fonds d'équipement militaire			8
3) Fonds pour monuments historiques	12,251	19,118	14
4) Fonds de crise	0	0	0
5) Fonds de la dette publique	153,465	265,153	86,003
6) Fonds des pensions	295,369	322,398	328
7) Fonds communal de péréquation conjoncturale	0	0	0
8) Fonds communal de dotation financière	401,319	418,356	433,189
9) Fonds spécial de la pêche	0,063	0,149	0,147
10) Fonds cynégétique	0,012	0,012	0,012
11) Fonds pour la gestion de l'eau	28,024	35	40
12) Fonds spécial des eaux frontalières	0,1	0,0835	0,133
13) Fonds d'équipement sportif national	3,736	45,06	21
14) Fonds pour les investissements sociofamiliaux	62,533	86,681	125,379
15) Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,01	0,124	0,124
16) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	5,637	6	8
17) Fonds des investissements hospitaliers	26,569	205,15	147
18) Fonds spécial de la chasse	0,38	0,32	0,32
19) Fonds pour la protection de l'environnement	10,64	33,348	28,618
21) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	20,124	17,992	18,457
22) Fonds d'investissement publics administratifs	37,411	60	84,038
23) Fonds d'investissement publics scolaires	41,682	50,001	75,006
24) Fonds des routes	152,012	158,9	130,25
25) Fonds du rail	168,982	206,576	264,8
26) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	4,454	71,175	39,268
27) Fonds pour la loi de garantie	22,437	50,884	62,476
28) Fonds pour la promotion touristique	0	6,615	6,825
Sous-total	1.553,96	2.161,624	2.029,28
20) Fonds pour l'emploi	207,488	268,825	281,435
Total général	1.761,45	2.430,449	2.310,715

3.3. La trésorerie de l'Etat: recul des avoirs

L'analyse de la situation financière doit comporter une évaluation de la trésorerie de l'Etat. Celle-ci se compose principalement de la réserve budgétaire et des avoirs des fonds d'investissements, ainsi que des dépôts aux Comptes Chèques Postaux et du „float“ résultant des différences entre les rythmes d'encaissement des recettes et de décaissement des dépenses. Ce crédit de caisse s'enrichit par ailleurs passagèrement des plus-values, qui sont des recettes encaissées, mais non prévues.

Sans constituer, dans son intégralité, une marge de manoeuvre de l'Etat, puisque les éléments qui la composent ne font pas tous partie du budget proprement dit, la trésorerie n'en est pas moins un indicateur de l'aisance de la situation financière et des liquidités à la disposition des pouvoirs publics. Dans la mesure où une partie de la trésorerie peut être placée à court terme, voire à moyen terme, la trésorerie est à l'origine de recettes d'intérêts.

La constitution de la réserve budgétaire est traditionnellement justifiée par la nécessité pour le Gouvernement de disposer d'une marge de manoeuvre pour faire face à des dépenses imprévues. Cette justification est particulièrement importante au regard de la vulnérabilité de l'économie luxembourgeoise face aux chocs venant de l'extérieur et de l'incertitude qui règne actuellement au niveau de la conjoncture mondiale.

– Globalement, il est difficile d'évaluer correctement la situation de la trésorerie de l'Etat, vu les fortes variations pendant l'exercice budgétaire. Par ailleurs, toute estimation concernant la trésorerie est à relativiser puisqu'une partie seulement fait partie du budget de l'Etat proprement dit.

Traditionnellement, le document budgétaire ne contient guère d'informations concernant la trésorerie de l'Etat. Le Gouvernement publie par contre des informations intéressantes sur les finances publiques en général et sur la trésorerie de l'Etat en particulier sur internet.

Ainsi le bilan financier de l'Etat établi sur base du compte général 2001 et sur base des actifs et passifs recensés par la trésorerie de l'Etat fournit-il les informations suivantes au 30 avril 2003:

Du côté actif, on distingue actifs financiers bancaires et actifs financiers non bancaires.

Parmi les actifs financiers bancaires, dont le total s'élève à 2.915,722 millions d'euros, ce sont les placements de la trésorerie de l'Etat qui dominent, avec un montant total se chiffrant à 2.786,140 millions d'euros (dont 942,936 millions dans les dépôts bancaires à terme, 560 millions dans les „BCEE Euro Medium Term Notes“ (EMTN), 537,957 millions dans le portefeuille obligataire et 746,145 millions dans les placements hors marché).

Les actifs financiers non bancaires atteignent, quant à eux, un montant de 2.242,418 millions. La catégorie la plus importante en volume sont les participations de l'Etat, avec une valeur totale de 2.223,558 millions au 30 avril 2003. Ces participations sont réparties comme suit:

– sociétés de droit privé cotées en Bourse:	761,690 millions
– sociétés de droit privé non cotées en Bourse:	34,535 millions
– établissements publics:	1.400,193 millions
– institutions financières internationales:	27,137 millions

Ces participations, sans faire partie directement de la trésorerie de l'Etat (à part les recettes, redevances ou dividendes en découlant pour le budget proprement dit), peuvent théoriquement être transformées en fonds liquides par leur vente à des agents économiques privés. De ce fait, elles constituent indirectement des réserves de l'Etat.

Les avoirs sur CCP se sont élevés à 833,915 millions, amenant le total des actifs financiers à 5.992,056 millions, contre 6.550,682 millions d'euros au 31 décembre 2002, ce qui constitue une forte baisse des actifs de l'Etat (-8,5%).

Du côté des passifs financiers, on distingue trois catégories; en l'occurrence les fonds propres de l'Etat, les fonds de tiers et les créances de l'Entreprise des Postes et Télécommunications sur l'Etat en rapport avec les avoirs de l'Etat sur CCP.

Dans la première catégorie, ce sont les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat qui dominent avec un montant total de 2.515,523 millions, contre 2.613,6 millions fin 2001. La réserve budgétaire suivant le compte général 2002 a atteint 564,860 millions (avant affectation des plus-values de recettes). Ces deux informations sont également contenues dans le document budgétaire.

Les fonds de tiers s'élèvent globalement à 434,391 millions d'euros, dont le montant le plus important en volume est la dette publique de 317,495 millions.

Le passif total atteint 6310,711 millions (contre 6.880,758 millions au 31 décembre 2002), de sorte que le solde à financer de l'Etat s'élève à 318,655 millions d'euros au 30 avril 2003 (contre 330,073 millions au 31 décembre 2002).

Sur base des chiffres relatifs à l'exercice 2002, la Chambre de Commerce constate que le total des réserves budgétaires et des fonds spéciaux a diminué pour la première fois depuis 1992. Le total des deux réserves diminue ainsi de 3.119,2 millions en 2001 à 3.021,3 millions d'euros en 2002 (-3,14%), tout en restant à un niveau historiquement élevé.

Ces réserves, qui constituent un atout important pour affronter les charges et incertitudes de l'avenir, présentent toutefois des limites, compte tenu des engagements substantiels restant à couvrir au cours des prochains exercices budgétaires.

3.4. L'endettement de l'Etat: nouvel emprunt

– Pour compléter l'analyse de la situation financière de l'Etat, une prise en compte de son degré d'endettement s'impose. La dette publique regroupe la dette de l'ensemble du secteur public, donc à côté de celle de l'Etat également celle des communes et de la sécurité sociale.

A l'instar du document budgétaire de l'année passée, les auteurs du projet de budget 2004 fournissent plusieurs renseignements intéressants concernant l'endettement de l'Etat de l'exercice 2002.

Tableau 17: Evolution de la dette de l'administration centrale

<i>Exercice</i>	<i>PIB</i>	<i>Dette brute à long terme</i>	<i>Dette brute sur PIB</i>
1996	13.945	539	3,9%
1997	15.629	612	3,9%
1998	17.010	706	4,2%
1999	18.586	698	3,8%
2000	20.815	698	3,4%
2001	22.100	697	3,2%
2002	22.340	642	2,9%
2003	23.170	436	1,9%
2004	24.380	592	2,4%

Le tableau ci-avant présente l'évolution prévisible de la dette de l'Etat au titre de la période 1996-2004 compte tenu de l'emprunt supplémentaire de 200 millions prévu au projet de budget pour 2004:

– A partir de 1994 les budgets successifs, y compris le budget voté de 1997, prévoyaient annuellement un recours à l'emprunt de 99,2 millions d'euros dont 24,8 millions pour le budget proprement dit et 74,4 millions pour le financement des dépenses du Fonds des routes (le produit de ces derniers emprunts étant directement porté en recette au profit de ce fonds spécial). En 1997, des emprunts pour un montant de 94,5 millions d'euros ont été émis. Dans ce contexte, il convient également de rappeler que conformément aux dispositions de la loi du 28 mars 1997, l'Etat a repris pour un montant total de 106,6 millions d'euros des emprunts émis par la Société Nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

Le Gouvernement n'a plus procédé à l'émission d'emprunts nouveaux depuis l'exercice budgétaire 1998. Grâce à cette politique volontariste de réduction de l'endettement, le montant total de la dette de l'Etat exprimé par rapport au PIB a pu être ramené de 4,16% à la fin de l'année 1998 à 2,95% à la fin de l'année 2002.

Pour l'exercice 2004, le Gouvernement a décidé de procéder à l'émission d'emprunts pour un montant global de 200 millions d'euros. Les auteurs du projet de budget précisent à cet égard qu'au cours des exercices 2003 et 2004, les remboursements au titre de la dette de l'Etat s'élèveront au total à respectivement 206,9 millions et 43,4 millions, soit au total à 250,3 millions.

Les dépenses du Fonds de la dette publique devraient s'élever à 265,153 millions en 2003 et à 86,003 millions en 2004, de sorte que l'avoir total au 31 décembre 2004 de ce fonds sera de 79,113 millions. L'avoir du Fonds de la dette publique s'était élevé encore à 414,9 millions d'euros au 1er janvier 2002. Les dotations du Fonds ont été de 53,030 millions d'euros en 2003 et s'élèveront prévisiblement à 47,579 millions en 2004. Les dépenses sont de 265,153 millions et de 86,003 millions respectivement en 2003 et 2004.

Il est proposé de répartir le produit de l'emprunt à émettre comme suit: un montant de 80 millions serait porté en recette au budget des recettes en capital, un montant de 70 millions serait porté directement en recette au Fonds des routes (conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes) et un montant de 50 millions serait porté directement en recette au Fonds du rail conformément à l'article 11 de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

La dette de l'Etat atteint 642,373 millions d'euros au 31 décembre 2002, contre 697,3 millions d'euros au 31 décembre 2001.

Au 31 décembre 2002, la dette de l'Etat était caractérisée par une durée de vie moyenne de 2 ans et 99 jours (contre 3 ans et 29 jours fin 2001), par un ratio dette/PIB de 2,97%³³ (contre 3,18% fin 2001) et par un montant par tête d'habitant de 1.461,60 euros³⁴ (contre 1.580,02 euros fin 2001), ce qui est très faible en comparaison européenne.

– En application du Traité de Maastricht et du critère du rapport entre la dette publique et le PIB, il faut prendre en considération la dette consolidée du secteur public regroupant la dette de l'Etat, des communes et de la sécurité sociale. Le Traité de Maastricht définit en effet le secteur public comme entité renfermant l'Administration centrale (Etat), les Autorités locales (communes) ainsi que la Sécurité sociale. La dette totale du secteur public doit être semestriellement notifiée à la Commission européenne, ceci en mars et en septembre de chaque année.

Selon la notification du 1er septembre 2003, la situation de la dette du secteur public est la suivante:

Par rapport au PIB, la dette publique atteindra dès lors 4,1% en 2003, ce qui correspond au taux d'endettement public le plus faible de l'ensemble des pays membres de l'Union européenne. Par ailleurs, ce taux est en baisse depuis 1998.

La capacité d'emprunt de l'Etat luxembourgeois est donc intacte, du moins en apparence. Elle le restera à moyen terme si le creux conjoncturel actuel ne perdure trop longtemps et si l'économie luxembourgeoise peut renouer avec un taux de croissance plus soutenu.

Si des recettes fiscales escomptées faisaient défaut plusieurs années de suite, les nombreux engagements à couvrir à long terme au niveau des fonds d'investissements risquent de rendre nécessaire le recours à un financement par l'emprunt.

³³ Sur base d'un PIB version SEC de 21,6 millions d'euros.

³⁴ Sur base d'une population de 439.500 habitants au 31 juillet 2002.

Tableau 18: Evolution de la dette publique

<i>% du PIB</i>	<i>ESA Code</i>	2001	2002	2003	2004	2005
Dette publique brute		5,3	5,1	4,1	3,8	2,9
Administration centrale		3,2	2,9	1,9	1,7	1,0
Administrations locales		2,1	2,2	2,1	2,1	1,9
Variation de la dette brute		- 0,1	- 0,2	- 1,0	- 0,3	- 0,9
<i>Contributions à la variation de la dette brute</i>						
Solde primaire		6,4	0,2	0,0	0,5	0,1
Paiements d'intérêts	D41	0,3	0,5	0,3	0,2	0,2
Croissance du PIB (à prix courants)	Blg	3,3	1,4	3,3	4,7	5,0

Dans ce contexte, il faut noter que la marge de manœuvre en matière d'endettement est plus limitée dans un petit pays que dans un pays plus grand. La capacité d'endettement de l'Etat luxembourgeois doit être limitée à des niveaux respectant les contraintes d'une économie de petit espace.

Même si le critère fixé dans le cadre du Pacte de stabilité européen concernant l'endettement (qui ne doit pas excéder 60% du PIB) laisse une certaine marge de manœuvre au Gouvernement luxembourgeois, il faut être conscient du fait que le deuxième critère, qui limite le déficit du budget consolidé d'un exercice à 3% du PIB, réduit sensiblement la marge de manœuvre des autorités quant à un possible recours à l'emprunt pour financer les grands projets d'investissements dans l'intérêt de la préparation du pays aux défis de l'avenir.

En effet, suivant la méthodologie SEC 95, le système comptable servant de référence pour mettre en œuvre le Pacte de stabilité et de croissance, les emprunts de l'Etat central ne doivent pas être comptabilisés en recettes dans le budget. Ainsi un excédent des dépenses sur les recettes donne-t-il lieu à un déficit au sens du Traité de Maastricht, qui est enregistré comme tel et analysé par rapport au critère 3%/PIB.

L'instrument choisi en vue de couvrir un déficit, par exemple le recours à l'emprunt, n'entre pas en ligne de compte dans cette évaluation.

– La Chambre de Commerce rappelle également que jusqu'à présent, la sécurité sociale est structurellement excédentaire et, de ce fait, sa dette est marginale. En réalité, la dette sociale cachée du système public de pension, basé sur la répartition, est très élevée en comparaison internationale. Cette dette est toujours en train d'augmenter, du fait de l'agrandissement de l'écart entre les contributions effectuées par les actifs d'aujourd'hui et la valeur actualisée des promesses de prestations.

Il est à regretter que le Gouvernement n'ait pas profité de la table ronde sur les pensions pour établir un indicateur mesurant cet écart qui indique en fait la viabilité à long terme du système de pension.

Il faut en effet mettre en relation, d'une part, les prestations garanties par la législation en cours sur base des revenus cotisables en fonction des données biométriques actuelles (espérance de vie, entrée en retraite, ...) et, d'autre part, le prélèvement qui est opéré sur ces revenus. Le coût à long terme du régime de pension est exprimé par le rapport entre la valeur actualisée des prestations résultant des revenus cotisables d'un exercice et la masse annuelle des revenus cotisables.

Un tel indicateur permet une comparaison avec le taux de prélèvement global qui est effectué au même moment pour financer le régime: si le coût dépasse en permanence le taux de prélèvement global, le régime promet à chaque assuré davantage de prestations qu'il ne perçoit de recettes en cotisations et en contributions de l'Etat.

Actuellement, le coût actualisé du régime contributif dépasse 40%, alors que le taux de prélèvement global atteint 24%, ce qui souligne la précarité du système, qui n'a pu fonctionner jusqu'ici que grâce à la croissance économique importante au cours des deux dernières décennies et à l'augmentation spectaculaire de l'emploi intérieur (suite à l'afflux des frontaliers).

Les engagements futurs en matière d'assurance pension risquent de ne pas pouvoir être respectés à long terme en raison d'une législation trop généreuse, combinée à une évolution démographique jouant en défaveur du système en place. Lorsque l'on tient compte de ces engagements futurs dans les chiffres actuels concernant la dette de l'Etat et de la sécurité sociale, la situation du Luxembourg n'est plus aussi favorable que les chiffres publiés pourraient le laisser croire, et ceci même en comparaison internationale.

Le problème est encore différent pour les régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes, ainsi que pour les agents de la Société Nationale des Chemins de Fer luxembourgeois. Ces régimes, institués par la loi du 3 août 1998, ne disposent pas de réserves pour le financement des pensions. Ce financement est assuré par le Fonds des pensions, un fonds spécial alimenté notamment par des dotations du budget de l'Etat destinées à assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses du fonds et par la retenue pour pensions opérée conformément à l'article 61 de la loi de 1998 mentionnée ci-avant.

Les dépenses de ce fonds progressent de 322,398 millions en 2003 à 328 millions d'euros en 2004, entièrement supportées par le budget de l'Etat.

3.5. La situation financière de l'Etat vue par le Conseil européen

– Conformément au règlement (CE) No 1466/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, et notamment son article 5, paragraphe 3, le Conseil européen, après consultation du Comité économique et financier, a rendu en date du 7 mars 2003 son avis concernant le programme de stabilité actualisé du Luxembourg, couvrant la période 2001-2005.

Selon le Conseil, le programme ne satisfait pas totalement aux exigences du code de conduite sur le contenu et la présentation des programmes approuvés par le Conseil ECOFIN du 10 juillet 2001; il a notamment été transmis avec un retard de six semaines. Le programme est partiellement conforme aux recommandations des grandes orientations de politique économique.

Selon le Conseil, la décélération de l'activité depuis fin 2000 s'explique dans une large mesure par une évolution défavorable des services financiers, qui entrent pour environ un quart dans la valeur ajoutée totale. Se fondant sur un scénario macroéconomique prudent, qui table sur une reprise un peu moins vive de l'activité que les prévisions de la Commission de l'automne 2002, le programme compte que la croissance du PIB réel ne se redressera que progressivement, pour atteindre 3% environ en 2005.

Le Conseil note que les finances publiques se sont considérablement détériorées. Selon les projections, les finances des administrations publiques devraient rester déficitaires de 0,3% du PIB en 2003, puis se creuser encore légèrement en 2004 pour tomber à 0,7% du PIB, avant de revenir à une position proche de l'équilibre en 2005 (léger déficit nominal de 0,1% du PIB). Le solde budgétaire sous-jacent des administrations publiques devrait pour sa part rester positif durant l'ensemble de la période couverte par le programme.

Par conséquent, le Conseil considère que le Luxembourg continue de satisfaire à l'exigence du pacte de stabilité et de croissance portant sur la réalisation d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire à moyen terme.

Le Conseil observe que le nouveau programme de stabilité actualisé reste guidé par le principe d'une saine gestion des finances publiques; il approuve les principaux éléments du cadre budgétaire actuel, dont l'utilisation de projections macroéconomiques prudentes comme base de la politique budgétaire, ainsi que la volonté de préserver la capacité de financement nette du secteur public, d'amener le budget de l'administration centrale à l'équilibre et de ne pas laisser la progression des dépenses courantes dépasser celle des dépenses totales.

Par ailleurs, le Conseil se félicite de l'allègement de la pression fiscale qu'a permis la mise en oeuvre de la réforme des impôts et du souci concomitant de conserver une position budgétaire saine à moyen terme. A cet égard, il encourage un futur gouvernement à respecter des plafonds de dépenses réelles compatibles avec la réalisation d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire à moyen terme.

Cependant, le Conseil juge quelque peu préoccupante la dégradation rapide du solde budgétaire de l'administration centrale, qui ne représente qu'une partie des administrations publiques et qui devrait accuser un déficit de 2,2% du PIB en 2002 et de 2,1% en 2003, selon les projections (avant de se creuser

davantage pour tomber à 2,8% du PIB en 2004 et 2005), alors qu'il était encore excédentaire de 2,6% du PIB en 2001.

Le Conseil note que cette évolution s'explique en partie par une baisse des recettes due au ralentissement économique, tandis que les dépenses de l'administration centrale devraient croître rapidement.

Bien que la situation de départ des finances publiques au Luxembourg soit extrêmement solide, une augmentation rapide et continue des dépenses courantes pourrait devenir un facteur de risque si la croissance économique fléchissait nettement à moyen terme.

– Seulement quelques mois après cet avis du Conseil, qui date donc du 7 mars 2003, la Chambre de Commerce constate que ce facteur de risque commence à se confirmer davantage dans les faits, puisque le taux de croissance moyen sur la période 2001 à 2005 ne va guère atteindre 2% (en volume), ce qui reste loin derrière le taux de croissance potentielle, évalué par le Statec à 4,5% et loin derrière le taux nécessaire pour garantir le financement à long terme du système d'assurance pension, qui est évalué à 4% par le Bureau International du Travail.

Avant l'élaboration et le dépôt du projet de budget 2004, le Conseil a ainsi attiré l'attention des autorités sur les dangers inhérents à un écart grandissant entre la progression des recettes et des dépenses budgétaires courantes. Pour la Chambre de Commerce, il est d'autant plus étonnant que le projet de budget 2004 poursuive sur cette voie hautement dangereuse, alors que les perspectives de croissance économique restent affectées d'une incertitude importante.

– Sur la base des politiques actuelles, le Conseil considère que les finances publiques du Luxembourg sont bien placées pour faire face aux coûts du vieillissement démographique tels qu'ils ressortent des projections. Cependant, le Conseil note que l'évaluation de la viabilité des finances publiques au Luxembourg dépend largement de l'évolution du nombre des travailleurs frontaliers.

Il juge globalement appropriée la volonté de maintenir une situation budgétaire équilibrée dans les prochaines années, eu égard à l'incidence budgétaire du vieillissement de la population telle qu'elle ressort des projections et accueille avec satisfaction les mesures destinées à rendre plus attrayants les régimes de retraite privés du troisième pilier.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il ne suffit pas de considérer seulement l'incidence budgétaire du vieillissement de la population dans le contexte du régime de pensions, mais également les risques de conflit entre générations que cache le système actuel, ainsi que les effets néfastes sur la compétitivité des entreprises d'un relèvement des cotisations destinées à l'assurance pension.

La Chambre de Commerce a des doutes quant à l'évolution prévue de la capacité de financement de la sécurité sociale dans la 4^e actualisation du programme de stabilité. Les projections afférentes tablent sur une croissance de cet indicateur de 2,4%, de 2,7% et de 2,9% respectivement en 2003, 2004 et 2005.

Elle partage à ce sujet l'avis du CES exprimé dans son document „Evolution économique, sociale et financière du pays 2003“:

„Le CES s'est cependant étonné du fait que les projections de croissance de la capacité de financement y établies sont estimées à 2,4%, 2,7%, voire 2,9% pour les exercices 2003, 2004 et 2005, alors que l'évolution de deux variables devrait conduire à une diminution de cette capacité de financement, toutes choses égales par ailleurs, à savoir, une croissance moins soutenue de l'emploi intérieur et le coût escompté de 0,6% du PIB par an des décisions prises par le „Rentendösch“.“

– En conclusion de cette troisième partie du présent avis, la Chambre de Commerce constate que plusieurs indicateurs (cf. solde financier net, trésorerie, ...) confirment le revirement de la situation exceptionnellement favorable enregistrée dans le passé et soulignent la dépendance de nos finances publiques d'un seul secteur et leur vulnérabilité face aux circonstances extérieures, sur lesquelles le Gouvernement n'a guère d'emprise. De ce fait, une politique budgétaire disciplinée, prudente et prévoyante est de mise au cours des prochains exercices.

La position de la Chambre de Commerce rejoint celle de la Banque Centrale du Luxembourg³⁵, qui tire la conclusion suivante en ce qui concerne le projet de budget 2004:

„Contrairement aux apparences, le projet de budget 2004 consacre une nette dégradation de la situation budgétaire de l'Etat central. En conjonction avec l'évolution défavorable des budgets des communes et de la sécurité sociale, cette situation pourrait donner lieu à un déficit des administrations publiques qui se rapprocherait dangereusement de la barre des 3% du PIB, du moins si les programmes de dépenses des fonds spéciaux sont intégralement exécutés. Le Luxembourg ne disposerait alors d'aucune marge de manœuvre pour faire face à divers défis susceptibles de se manifester sur un horizon de moyen terme, tels que l'augmentation prévisible des dépenses de pension et de santé ou encore d'éventuelles difficultés inhérentes au secteur financier.

Dans ces circonstances, la plus grande prudence est de mise dans l'exécution du budget. Par ailleurs, un encadrement nettement plus strict de l'évolution des dépenses des administrations publiques devrait être mis en œuvre. Une telle pratique serait particulièrement indiquée au Luxembourg, où les dépenses publiques exprimées en euros par tête d'habitant sont nettement plus élevées que dans les autres pays de l'Union européenne. Cet effort devrait en particulier porter sur les dépenses courantes, car les investissements publics sont de nature à soutenir l'activité économique, tout en assurant la modernisation des infrastructures publiques.“

*

QUATRIEME PARTIE

BILAN ET PERSPECTIVES

– A la base, ce sont les entreprises compétitives du secteur marchand qui génèrent la croissance en créant la valeur ajoutée. La croissance permet de dégager des recettes fiscales et contribue à l'excédent budgétaire (un déficit n'étant pas soutenable à terme). Un tel surplus favorise l'adaptation permanente de l'environnement dans lequel évoluent les entreprises (infrastructures, cadre légal et fiscal, formation, recherche, ...). Ce cadre, qui doit être hautement attrayant dans un pays à degré d'ouverture élevé, soutient la création de nouvelles entreprises compétitives.

Pour apprécier l'attrait de cet environnement structurel, les autorités publiques et les opérateurs privés doivent constamment le soumettre à des étalonnages (benchmarking) et l'évaluer par rapport aux meilleures pratiques identifiées au niveau international.

– Consciente de sa mission d'intérêt économique général et de son rôle de porte-parole de l'économie de marché et de partenaire dans l'élaboration des politiques nationale, européenne et internationale, la Chambre de Commerce tient à présenter, dans la quatrième partie de son avis, des réflexions et recommandations sur certains sujets économiques prioritaires en vue des élections législatives du 13 juin prochain.

Par le biais des avis qu'elle est appelée à formuler dans le cadre de la procédure législative, la Chambre de Commerce vise à influencer continuellement l'élaboration du cadre légal de l'économie luxembourgeoise avec pour objectif d'en garantir la compétitivité. Les recommandations rassemblées ici tentent de synthétiser les idées principales et de tracer les axes de réflexion dans neuf domaines d'action.

Ces propositions ont par ailleurs été communiquées par la Chambre de Commerce aux partis politiques pour alimenter leurs réflexions en vue de préparer les élections législatives (cf. 3e chapitre).

– Dans le 2e chapitre ci-dessous, la Chambre de Commerce tient à présenter un premier bilan de la législature 1999-2004 en dressant un inventaire des principaux aspects positifs et négatifs du travail effectué par l'actuelle coalition. En résumé, le bilan des actions politiques effectuées jusqu'à présent est mitigé.

³⁵ Source: Avis de la Banque Centrale du Luxembourg sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004, 1er octobre 2003.

Les aspects positifs à relever sont notamment les efforts poursuivis en matière de diversification économique, la réforme fiscale de 2001 et 2002, le soutien public à la R&D, la création de l'Université de Luxembourg, l'engagement du Gouvernement en Europe et au niveau de la Grande Région, l'achèvement ou la mise en chantier de quelques grands projets d'infrastructure, la situation relativement saine des finances publiques tout au moins en vertu des chiffres publiés, la valorisation des friches industrielles, les efforts en matière de promotion de l'esprit d'entreprise, ainsi que l'aide au développement généreuse.

Les aspects donnant lieu à la critique de la Chambre de Commerce sont notamment les décisions retenues lors de la table ronde sur les pensions, le bilan décevant en matière de commerce électronique et de réforme administrative, la politique salariale non soutenable dans la fonction publique, la libéralisation insuffisante dans certains secteurs (cf. chemins de fer, services postaux, ...), la mauvaise maîtrise des dépenses courantes de l'Etat, la dégradation de la situation financière de l'assurance maladie, l'absence d'un recours systématique à l'analyse coûts-avantages pour tous les projets d'investissement, le manque de transparence de la politique budgétaire et, de manière plus générale, le manque de prévoyance à long terme et de coordination entre plusieurs politiques (cf. économie et environnement, ...).

– Les actions politiques doivent tenir compte du contexte international et communautaire en particulier. Aussi la Chambre de Commerce s'est-elle référée, pour l'élaboration de ses recommandations, à la Stratégie de Lisbonne³⁶ de 2000 et aux études internationales (cf. OCDE, IMD, World Economic Forum, ...).

Aux yeux de la Chambre de Commerce, ainsi que cela figure également dans la stratégie de Lisbonne, la compétitivité est le fondement de tout développement et de toute croissance économique et partant de la prospérité et du progrès social de la population de notre pays. En effet, les concepts „compétitivité“, „croissance“ et „prospérité“ sont intimement liés et indissociables. Ensemble, ils contribuent à une spirale vertueuse de l'économie dans un monde globalisé (cf. 1er chapitre).

4.1. Le contexte communautaire: améliorer la compétitivité

Au sommet de Lisbonne, l'Union européenne s'était fixée pour nouvel objectif stratégique de devenir, à l'horizon 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.

La Chambre de Commerce souscrit à l'objectif de Lisbonne, puisqu'il vise à renforcer de manière durable la position compétitive des Etats membres de l'Union européenne, et donc également du Grand-Duché.

La mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne nécessite des initiatives politiques simultanées et cohérentes dans un large éventail de domaines économiques, sociaux et environnementaux.

La contribution de la politique économique à l'objectif de Lisbonne est définie par les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) qui mettent en exergue les actions et les priorités en matière économique pour une période de trois ans, en l'occurrence pour les années 2003 à 2005.

Selon la Commission européenne, „des conditions et politiques macroéconomiques saines sont un préalable indispensable pour assurer un accroissement durable de la prospérité économique. Un renforcement de l'esprit d'entreprise et de l'investissement dans la connaissance et l'innovation constituent des éléments essentiels pour la création de nouvelles possibilités de croissance. Le fonctionnement et la compétitivité des marchés du travail, des produits et des capitaux doivent être améliorés pour donner plus de souplesse à l'économie et relever le potentiel de croissance“.

Selon la Commission européenne, les défis auxquels seront confrontés les pays de la zone euro sont de veiller à un dosage équilibré des politiques économiques, de s'attaquer aux écarts d'inflation trop importants et de renforcer la coordination de la politique économique.

³⁶ Stratégie de Lisbonne pour un renouveau économique, social et environnemental, Conseil européen de Lisbonne, mars 2000.

Pour le Grand-Duché, la Commission européenne estime qu'il „devrait s'efforcer d'accroître son potentiel productif tout en conservant un cadre macroéconomique axé sur la stabilité comme base d'une croissance durable. Pour stimuler la croissance et garder des finances publiques saines, il importe d'augmenter l'offre de main-d'œuvre en tant que moyen à la fois de réduire les dépenses et d'accroître les recettes fiscales.

S'il veut développer son potentiel productif, le Luxembourg doit principalement s'attaquer à deux grands problèmes qui concernent les marchés du travail et des produits. Concrètement, il s'agit pour le Luxembourg d'augmenter les taux d'activité et d'emploi qui restent bas, en particulier chez les travailleurs âgés; d'améliorer l'environnement des affaires et d'encourager l'esprit d'entreprise afin de parvenir à une structure économique plus équilibrée“.

Finalement, la Commission adresse les trois recommandations particulières suivantes au Luxembourg, en vue de renforcer le potentiel de croissance:

- réexaminer les incitations à la retraite anticipée et à la préretraite et prévoir des règles adéquates d'accès au régime de pension pour invalidité;
- mettre intégralement en oeuvre les réformes du droit de la concurrence et veiller à ce que les autorités de concurrence et de réglementation disposent d'assez d'indépendance, de ressources et de pouvoir pour s'acquitter de leurs tâches;
- prendre des mesures destinées à encourager et faciliter la création de PME et d'aider celles-ci à accéder au capital-risque.

La Chambre de Commerce souscrit à ces recommandations de la Commission européenne et intervient d'ailleurs activement pour favoriser l'esprit d'entreprise.

La compétitivité des entreprises luxembourgeoises s'est affaiblie au cours des dernières années. Tel est le constat qui résulte d'études effectuées tant au niveau national qu'au niveau international.

Ce constat n'est pas contesté par les autorités publiques et devrait inciter le Gouvernement à prendre des mesures incisives pour contrer cette évolution hautement dangereuse pour le pays en général et son économie en particulier.

Tout nouvel écart de compétitivité est d'autant plus difficile à rattraper que l'économie luxembourgeoise est particulièrement liée aux pays de l'Union européenne (quelque 85% de ses exportations ont pour destination les autres Etats membres), ce qui laisse peu de marge de manœuvre aux mesures relevant de la souveraineté nationale. Ceci est d'autant plus vrai à la veille de l'élargissement de l'Union européenne.

La Chambre de Commerce constate que plusieurs recommandations de la Commission européenne dans le cadre des GOPE rejoignent celles élaborées par l'OCDE dans son étude sur le Luxembourg de juillet 2003.

Selon l'OCDE, la perspective d'une croissance plus basse à moyen et à long terme appelle un ajustement budgétaire et structurel d'envergure. De manière générale, les autorités publiques devraient s'ajuster à des perspectives de croissance plus basse.

4.2. Bilan sommaire de la législature: un bilan mitigé

Dans ce chapitre, la Chambre de Commerce présente les aspects positifs et négatifs de la législature qui tend à sa fin. Pour ce faire, elle passe sous revue et évalue les principales actions des différents ministères telles qu'elles avaient été annoncées dans l'Accord de coalition d'août 1999. Dans le cadre du présent avis, cette analyse ne peut être que sommaire et se limite aux points essentiels du travail effectué par le Gouvernement au cours de la législature 1999-2004. La plupart des projets de lois ou de règlements grand-ducaux afférents ont donné lieu à un avis circonstancié de la part de la Chambre de Commerce.

Il faut également considérer que le Gouvernement dispose encore d'une période de six mois au cours de laquelle de nombreux projets peuvent encore aboutir.

L'ordre dans lequel sont traités les ministères et les sections afférentes suit la présentation retenue dans l'accord de coalition.

4.2.1. Ministère d'Etat

– Institutions

Le projet de révision de la Constitution de 1868 a été entamé au cours de la législature. Le projet de révision de l'article 114 de la Constitution, déposé déjà en 1996, n'a pas encore abouti. Le projet de loi relative à l'initiative populaire en matière législative et au référendum a été déposé en 2003. La Chambre de Commerce se prononcera à un stade ultérieur quant aux projets de révision de la Constitution lorsque plus d'éléments de ce vaste chantier seront connus.

– Politique des médias et société de l'information

Déposé en 2002, le projet de réforme de la législation applicable à la presse datant de 1869 sera probablement voté avant la fin de la législature en cours. Le souci du projet de loi sur la liberté d'expression dans les médias est de trouver un équilibre entre l'information du public et la liberté d'expression, d'une part, et la protection des particuliers, d'autre part. Plusieurs dispositions de ce projet de loi vont à l'encontre des intérêts des éditeurs ou engendrent des rigidités en matière de droit du travail, ce que la Chambre de Commerce a d'ailleurs mis en lumière dans son avis.

Une loi qui va à l'encontre de la simplification administrative est la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel qui transpose la directive 95/46/CE. Cette loi prévoit que tout rassemblement de données quelconques, si anodines soient-elles, et tout traitement, si élémentaire soit-il, est soit soumis à autorisation, soit prohibé. La Chambre de Commerce exprime son accord avec une meilleure protection de la vie privée. Toutefois, elle ne peut s'exprimer en faveur des multiples tracasseries administratives que suscite la loi. A défaut d'assouplir la rigueur des exigences prévues, le texte risque de n'être guère plus viable que la loi du 31 mars 1979 et de rester tout aussi largement ignoré.

Quant aux médias audiovisuels, la directive „Télévision sans frontières“ a été transposée en droit national.

Le soutien public favorisant la production audiovisuelle a été maintenu. En vue d'assurer que ce secteur puisse rester compétitif, le régime de soutien devra être continuellement adapté et modernisé.

Le Gouvernement actuel n'a jusqu'à présent pas trouvé la réponse face aux défis de la société de l'information, malgré la mise à disposition de moyens budgétaires importants. Le retard en la matière du Luxembourg par rapport aux autres pays européens est substantiel, comme l'indiquent de nombreuses comparaisons internationales (OCDE, Union européenne, ...). Même si sur le papier, le programme gouvernemental e-Luxembourg présente des éléments et des actions louables, une stratégie globale, cohérente et concertée, s'étendant de manière horizontale et verticale à tous les domaines du secteur public, fait défaut.

En matière de communication, l'ouverture des marchés dans les domaines des télécommunications et des services postaux s'est poursuivie, conformément aux directives européennes. Toutefois, en ce qui concerne les services postaux, le Gouvernement n'a retenu que la libéralisation minimale prévue par la directive, ce que la Chambre de Commerce regrette.

4.2.2. Ministère des Affaires Etrangères, du Commerce Extérieur, de la Coopération et de la Défense

Dans un pays pour qui l'ouverture sur l'extérieur et les échanges commerciaux sont vitaux, le soutien du commerce extérieur et de la promotion commerciale est une action politique stratégique. L'engagement en ce sens des autorités gouvernementales a été louable, ceci tant au niveau régional, qu'aux niveaux européen et international.

Le Gouvernement a reconnu que les défis et les opportunités pour les entreprises luxembourgeoises à l'aube de l'élargissement de l'Union européenne sont de taille; il en a tenu compte dans sa stratégie politique et économique. Les futurs pays membres ont fait l'objet d'une attention particulière et les excellents résultats de nos entreprises dans certains de ces pays sont encourageants, parfois même spectaculaires.

La réforme du Ducroire ayant débouché en un guichet unique en matière des aides et assurances à l'exportation, est à saluer. Cet exemple montre qu'il faut poursuivre sur la voie des coopérations, de la recherche de synergies et de la coordination des moyens et efforts entre acteurs luxembourgeois concer-

nés par la promotion des échanges extérieurs où la Chambre de Commerce entend encore davantage s'impliquer activement.

En matière d'aide publique au développement, l'objectif de la coalition de se rapprocher du 1% (aide par rapport au PNB) à la fin de la législature a été atteint, avec un taux de 0,84% qui sera probablement atteint en 2004. Ce rapport aide publique/PNB, qui place le Luxembourg dans le peloton de tête des pays les plus généreux, doit davantage impliquer les entreprises luxembourgeoises et avoir davantage que dans le passé des retombées sur l'économie luxembourgeoise, ainsi que cela est d'ailleurs le cas à l'étranger.

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

D'une manière générale, la Chambre de Commerce regrette que l'agriculture européenne continue à utiliser une part majeure du budget communautaire, amputant ce dernier de moyens importants nécessaires pour rendre les économies européennes plus compétitives.

Le cadre de soutien au développement rural se trouve défini et modernisé par la loi du 24 juillet 2001 que la Chambre de Commerce avait approuvé dans ses grandes lignes.

4.2.4. Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

– Politique en faveur des PME

La réforme fiscale de 2001 et 2002 a également été favorable au développement des PME.

Le Plan d'action en faveur des PME, présenté en 1996, a été soumis à une actualisation, exercice qui n'a pas abouti intégralement. De nombreuses dispositions restent au stade de projet.

Le projet de loi portant réforme du droit d'établissement est accueilli favorablement par la Chambre de Commerce, dans la mesure où l'accent en matière de qualification professionnelle sera dorénavant mis sur les connaissances relatives à la gestion d'entreprise. Le projet de loi réformant la loi-cadre des classes moyennes trouve également l'accord de la Chambre de Commerce. En effet, le cercle des aides possibles, des bénéficiaires potentiels et des dépenses éligibles sera élargi. Elle s'oppose toutefois à la suppression des aides aux mutualités de cautionnement et aux organisations professionnelles du secteur des classes moyennes. Ces projets doivent être votés rapidement.

Deux importants projets de loi ont été adoptés; en 2000, celui concernant l'introduction en droit national de l'opposabilité de la clause de réserve de propriété en cas de faillite et en 2003 celui concernant la législation sur les marchés publics.

– Logement

Le marché du logement est marqué, depuis plusieurs années, par un déséquilibre flagrant entre offre et demande de logements, ce qui se répercute inévitablement sur les prix.

Conscient de ces problèmes, le Gouvernement a poursuivi ses efforts en matière de transposition des mesures prévues par le programme d'action „Logement“, qui suit de près les objectifs énoncés dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999.

Plusieurs projets de loi ont été adoptés en ce sens: le projet de loi modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, le projet de loi relative aux mesures, en matière d'impôts directs, destinées à encourager la mise sur le marché de terrains à bâtir et d'habitations, le projet de loi portant réduction des droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition d'habitations personnelles, le projet de loi modifiant et complétant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, etc.

Même si elle avait approuvé la plupart des dispositions proposées, la Chambre de Commerce regrette que de nombreuses dispositions se limitent à avoir des effets sur la demande, alors qu'il n'y a guère d'innovations pour augmenter l'offre de logements, en conséquence de quoi les prix continuent à augmenter, rendant l'accès au logement en propriété difficile pour une grande partie de la population.

– *Tourisme*

Les programmes quinquennaux en matière de tourisme sont un outil efficace en vue de doter le pays d'infrastructures appropriées pour garantir une offre moderne et attractive. Toutefois, de nombreux efforts restent à faire en ce qui concerne la promotion de l'image de marque du site touristique, le marketing de l'offre touristique et la collaboration entre les acteurs sur le terrain.

**4.2.5. Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur
et de la Recherche**

– *Culture*

Le Gouvernement actuel a contribué activement à la dotation du pays d'infrastructures culturelles dont les coûts d'investissement, de gestion et d'entretien sont fort élevés. Il faut veiller à ce que ces charges financières importantes puissent être compensées, du moins partiellement, par des retombées positives en termes d'image de marque du pays et d'attrait du site luxembourgeois.

– *Enseignement Supérieur*

L'enseignement supérieur a été marqué par la mise en place des structures légales pour l'Université de Luxembourg. Ce projet ambitieux, qui est un projet à long terme, avait trouvé l'approbation conditionnelle de la Chambre de Commerce. A ses yeux, l'accent doit être mis sur la spécialisation de l'offre des enseignements, sur la recherche et sur les coopérations avec les acteurs économiques, la Chambre de Commerce étant disposée à jouer un rôle dans l'adéquation entre les besoins de l'économie et des entreprises et les formations universitaires offertes.

– *Recherche*

L'objectif du Gouvernement actuel de porter les moyens budgétaires relatifs à la R&D publique à 0,3% du PIB en 2004 ne sera pas atteint. Ce rapport restera en deçà de 0,2% également en 2004.

Selon la Chambre de Commerce, le potentiel de réalisation de retombées pour l'économie nationale est plus important que le montant absolu des dépenses publiques, même si le premier critère est intimement lié au second.

Le Fonds National de la Recherche, créé au cours de la législature précédente, doit davantage veiller au critère des retombées économiques.

La Chambre de Commerce salue de nombreuses autres actions et mesures créées ou soutenues par les autorités compétentes, par exemple au niveau de Luxinnovation, des Centres de Recherche publics, etc.

4.2.6. Ministère de l'Economie

– *Politique économique*

La diversification économique a été poursuivie tout au long de la législature. La politique afférente doit continuellement être évaluée par rapport au nombre d'entreprises et aux emplois créés. Tenant compte des nouvelles restrictions de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat à l'investissement, la loi du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays a remplacé plusieurs dispositions de la loi-cadre ayant pour objet le développement et la diversification économiques. La nouvelle loi met utilement l'accent sur la recherche et l'innovation et sur les investissements en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie.

La loi du 14 août 2000 relative au commerce électronique n'a finalement pas été un instrument légal aussi innovant que cela a été encore annoncé à la fin de la législature précédente. De nombreuses faiblesses de cette loi et le frein subi par cette forme de commerce au niveau global amènent au constat que le Luxembourg a pris un retard certain en la matière par rapport à d'autres pays européens, même si la loi précitée a été transposée rapidement en droit national.

La réforme du droit de la concurrence a pris du retard, mais sera probablement encore votée avant la fin de la présente législature.

Par contre, la réforme de la SNCI, établissement jouant un rôle-clé dans la politique de soutien public aux entreprises, ne vient que d'être entamée au niveau des réflexions.

En ce qui concerne l'inflation, dont la maîtrise est un élément crucial de la politique macro-économique de tout Etat membre, la Chambre de Commerce se doit de constater que cet indicateur a évolué à un niveau supérieur à celui de nos pays voisins, et ceci à plusieurs reprises au cours de la législature, et notamment au cours des deux dernières années. Ceci est hautement préjudiciable à la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

Sont en cause ici le système actuel de l'indexation automatique des salaires (effet d'autoallumage après chaque échéance d'une tranche indiciaire), les hausses régulières des prix administrés, la répercussion dans le système de formation des salaires et des prix des hausses de prix importées et d'autres automatismes dans la formation des salaires (cf. salaire social minimum, traitements dans la fonction publique, etc.).

La Chambre de Commerce regrette que l'actuel Gouvernement, tout comme ses prédécesseurs, n'ait pas eu le courage politique de modifier le système actuel de l'échelle mobile des salaires, par exemple en introduisant une tranche indiciaire unique, rendant au système sa vocation sociale.

– Politique énergétique

La politique énergétique a été marquée par la libéralisation progressive des marchés de l'électricité et du gaz naturel. Certaines dispositions contribuent encore actuellement à un renchérissement du prix de l'énergie électrique (cf. fonds de compensation, ...). La Chambre de Commerce regrette que le potentiel d'interconnexion du réseau électrique n'ait pas encore été valorisé au cours de cette législature.

La Chambre de Commerce a favorablement accueilli le dépôt du projet de loi instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables (qui sera probablement voté encore avant la fin de la législature). Toutefois, elle attire l'attention sur les coûts-efficacité des mesures proposées qui, si elles sont trop coûteuses par rapport à l'économie d'énergie potentielle, deviennent inefficaces et financièrement non soutenables.

En matière d'utilisation rationnelle de l'énergie, la Chambre de Commerce invite les autorités à poursuivre sur la voie d'accords volontaires conclus avec les opérateurs économiques.

4.2.7. Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports

Plusieurs réformes entamées en matière du système d'éducation luxembourgeois sont à saluer. S'agissant de mesures montrant de résultats seulement à plus long terme, il est difficile de se prononcer globalement sur toutes les réformes proposées au cours d'une législature.

La Chambre de Commerce insiste en ce sens pour que le système luxembourgeois soit comparé constamment aux systèmes étrangers. Ainsi, il ne peut être que bénéfique pour le Luxembourg de participer à des projets de benchmarking internationaux.

Ces participations doivent être davantage préparées, organisées et coordonnées au niveau national.

4.2.8. Ministère de l'Environnement

La Chambre de Commerce regrette la tendance à une multiplication tous azimuts de réglementations au niveau communautaire, notamment dans le domaine de l'environnement. Elle critique que souvent, les autorités luxembourgeoises n'exploitent pas la possibilité de transposer des dispositions minimalistes; elles appliquent ainsi souvent les critères les plus sévères, ce qui nuit à la compétitivité du Luxembourg.

La Chambre de Commerce rappelle à ce sujet que les autorités gouvernementales ne doivent plus prendre des engagements au niveau international sans connaissance des implications sur l'économie nationale ou sans concertation préalable avec les opérateurs économiques compétents. Le respect de l'engagement luxembourgeois de Kyoto en matière de réduction d'émission de CO2 posera d'énormes problèmes aux acteurs politiques et économiques du pays.

La concertation avec les milieux professionnels a également été négligée dans le contexte des projets de transposition des directives communautaires „Habitat“ et „Oiseaux“. Les textes afférents, qui sont de

facto déjà applicables, compromettent fortement la mise en place de nouvelles infrastructures dans des zones déterminées.

La nouvelle législation sur les établissements classés, adoptée au cours de la précédente législature, n'a pas été mise en oeuvre de manière aussi dynamique que cela avait été annoncé dans l'accord de coalition de 1999. En effet, les règlements d'exécution de la législation commodo-incommodo se sont faits attendre et les formulaires-types commencent seulement, en fin de législature, à accélérer les procédures qui, trop souvent, restent rigides. Les formulaires-types restent trop compliqués pour un usage direct par les PME, qui sont quasiment obligées de recourir à des bureaux d'études.

Le projet de loi relative à la coordination de la politique nationale de développement durable a été déposé en 2003 et sera probablement voté encore avant la fin de la législature. Ce projet rencontre globalement l'approbation de la Chambre de Commerce.

4.2.9. Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse

Malgré l'intention du Gouvernement de rendre la politique familiale plus moderne et d'établir à cette fin une étude, il s'avère actuellement que les transferts sociaux continuent à se caractériser par un coût et une inefficience élevés.

Les conclusions de l'étude sur les transferts sociaux de l'institut allemand RWI, publiée fin 1998, n'ont pas été considérées par les autorités politiques compétentes et la matrice conseillée sur les transferts sociaux n'a pas abouti.

De nouvelles mesures renchérissant le système social se sont rajoutées à celles en place. Par exemple, le forfait d'éducation est une mesure relevant de la politique de l'arrosier qui n'a aucune justification sociale et qui est même inéquitable dans certaines situations.

La Chambre de Commerce peut approuver le principe de la loi du 8 décembre 2000 portant sur la prévention du surendettement et la lutte contre le surendettement. Elle estime cependant critiquable que la loi n'institue guère de mesures efficaces en matière de prévention contre le surendettement, malgré le fait, d'après le titre de la loi, qu'il s'agisse d'un des deux objectifs du texte.

4.2.10. Ministère des Finances

L'introduction de l'euro sous forme fiduciaire a été un fait marquant de la présente législature, tout comme l'introduction de l'euro sous forme scripturale l'a été pendant la législature précédente.

– Politique budgétaire

L'application de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit un contrôle financier plus strict, ce qui est louable. La Chambre de Commerce a attiré l'attention des autorités sur les risques découlant d'une approche trop rigide et compliquée dans l'application des dispositions légales en matière de contrôle financier au sein des ministères et administrations.

Malgré quelques efforts de la part des autorités compétentes, la politique budgétaire n'est toujours pas suffisamment transparente. Le document budgétaire ne donne pas une image fidèle de la situation financière consolidée de l'Etat central, ce qui est critiquable, alors que les indicateurs primordiaux au sens du Pacte de stabilité européen risquent, à moyen terme, de poser également des problèmes aux autorités compétentes luxembourgeoises.

– Politique fiscale et harmonisation fiscale au niveau européen

La Chambre de Commerce réitère son approbation de la réforme fiscale de 2001 et 2002. Elle estime par ailleurs que les autorités nationales ont bien défendu les intérêts du Luxembourg dans le dossier compliqué et difficile de l'harmonisation fiscale au niveau européen.

– Place financière

La place financière a été davantage diversifiée au cours de la législature qui s'achève par l'adoption rapide de plusieurs lois propices au développement des activités au Luxembourg (cf. fonds de pension, OPCVM, ...). D'autres lois, comme celle relative aux pensions complémentaires, ont finalement été adoptées tout en comportant encore de nombreuses faiblesses ou incohérences techniques.

4.2.11. Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative

La loi du 22 juillet 2002 relative à l'accord salarial dans la fonction publique est contraire à la modération salariale et constitue un mauvais signal au secteur privé. Cette loi augmente considérablement les frais du personnel de l'Etat.

En ce qui concerne la réforme administrative, le bilan de la législature est décevant et les nouvelles mesures adoptées dans l'intérêt de l'avancement de cette réforme sont rares.

4.2.12. Ministère de l'Intérieur

– Politique communale

La nouvelle loi sur les syndicats de communes est à saluer. Il n'en reste pas moins que les efforts de collaborations entre communes à divers degrés doivent être renforcés. Les actions en vue d'inciter davantage de communes à fusionner sont restées trop timides au cours de la législature qui s'achève.

– Aménagement du territoire et aménagement communal

La loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire n'a été mise en oeuvre sur le terrain qu'avec du retard, puisque le Plan directeur, qui constitue la stratégie d'application globale sous-jacente à la législation en vigueur, ne vient que d'être adopté.

Le projet de loi relative à l'aménagement des communes, déposé au cours de la législature précédente, a été amendé substantiellement et à plusieurs reprises depuis 1999. Il s'agit d'un projet d'envergure, dont le texte final doit constituer une base légale cohérente et s'intégrant parfaitement dans la politique de l'aménagement du territoire et d'autres politiques (politique économique, politique des transports, ...).

– Gestion de l'eau

Les autorités compétentes ont mis en place une administration de l'eau, même si la base légale afférente fait actuellement encore défaut. Cette nouvelle administration devra assurer une meilleure coordination de la gestion de l'eau au Grand-Duché.

4.2.13. Ministère de la Justice

La réforme du Registre de commerce et des sociétés a abouti à la création d'un groupement d'intérêt économique, fonctionnant de façon similaire qu'à l'étranger. Dans ce contexte, les bases légales de la centrale des bilans et du plan comptable harmonisé ont été créées, même si ces deux instruments ne seront d'application que dans la prochaine législature. Ceci sont des exemples positifs de mesures prises en vue d'une simplification administrative.

En ce qui concerne la lutte contre l'accroissement du nombre des faillites, un projet de loi récent propose d'augmenter de façon considérable le montant du capital social minimum des sociétés anonymes et des sociétés à responsabilité limitée. La Chambre de Commerce s'oppose à cette mesure, qui constitue un frein à la promotion de l'esprit d'entreprise.

4.2.14. Ministère de la Promotion Féminine

La loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail poursuit certes un objectif louable.

Compte tenu du nombre rare de procès de justice en la matière, on peut se demander toutefois si cet objectif n'est pas d'ores et déjà atteint par les actions et initiatives volontaires des entreprises, souvent réalisées en collaboration avec les autorités compétentes.

4.2.15. Ministère de la Santé

Le plan hospitalier a donné lieu à une multiplication irréfléchie d'infrastructures et à une surdotation en équipements médicaux, ce qui conduit inévitablement à une hausse incontrôlée des coûts.

La Chambre de Commerce regrette l'absence de recherche de synergies au niveau de la Grande Région.

4.2.16. Ministère de la Sécurité Sociale

– Assurance maladie

Dans l'accord de coalition de 1999, le Gouvernement soulignait la nécessité d'assurer la maîtrise des coûts: „Ce premier principe de la politique gouvernementale en la matière devra en tout état de cause être préservé.“

Le problème soulevé sous le chapitre 4.2.15. ci-dessus, c'est-à-dire la multiplication de nouvelles infrastructures et le suréquipement dans le secteur de la santé, ainsi que l'introduction de nouvelles mesures renchérisant le système de santé (cf. indexation automatique des tarifs médicaux, ...) ont engendré une fragilisation supplémentaire du financement de l'assurance maladie.

– Assurance dépendance

L'assurance dépendance a trouvé son régime de croisière au cours de la législature et le bilan de l'application et de l'exécution de la loi afférente a été dressé. Les autorités compétentes ont apporté quelques améliorations à la législation de base.

– Assurance pension

Suite à la table ronde sur les pensions en 2002, une nouvelle loi a adapté le régime général de pension, en augmentant de manière structurelle et générale les prestations à charge de l'assurance pension, au lieu d'introduire des mesures ponctuelles et ciblées.

Cette décision a renforcé la précarité du financement à long terme du système de l'assurance pension au Grand-Duché et ne pourra pas être compensée par les initiatives au niveau de l'encouragement du 2e et du 3e pilier ou par une meilleure administration des réserves des régimes de pension.

4.2.17. Ministère des Transports

La politique de modernisation et d'extension des infrastructures de communication a été poursuivie. Le réseau autoroutier du pays est moderne et tend vers son achèvement. Le réseau ferroviaire continue à être adapté pour permettre au Luxembourg d'être compétitif dans un contexte concurrentiel et pour valoriser les opportunités offertes par la libéralisation.

La Chambre de Commerce se félicite de l'engagement du Gouvernement en vue de garantir une connexion efficace du Luxembourg aux grands réseaux de communication transfrontaliers et aux axes d'acheminement de matière première et de main-d'oeuvre frontalière.

La Chambre de Commerce regrette que l'extension et la modernisation de l'aéroport, infrastructure vitale pour une plaque tournante et un centre de logistique par excellence, aient encore été freinées par des problèmes procéduraux.

4.2.18. Ministère du Travail et de l'Emploi

Au cours de la législature, les dispositions en matière du Plan d'action national sur l'emploi ont été mises en oeuvre et adaptées, tenant compte ainsi du contexte communautaire et des procédures afférentes.

La Chambre de Commerce regrette que d'une manière générale, les rigidités sur le marché du travail persistent et qu'il n'y ait guère de dispositions répondant à la nécessité d'une approche plus flexible, ceci dans une période où le chômage progresse fortement.

Sur base notamment des recommandations du Bureau International du Travail et de certaines jurisprudences des tribunaux luxembourgeois, le Ministre du Travail a proposé une réforme en profondeur de la législation concernant les conventions collectives de travail.

Sous réserve de certaines critiques, la Chambre de Commerce salue cette initiative, et notamment l'introduction de bases légales à la notion de représentativité sectorielle ainsi qu'aux accords collectifs en matière de dialogue social interprofessionnel.

4.2.19. Ministère des Travaux Publics

De nombreux projets d'infrastructures restent à réaliser. Il y a lieu de critiquer le retard pris par certains projets, ce qui comporte inévitablement un coût pour la collectivité. Le retard est souvent dû à l'existence de procédures rigides au niveau légal ou réglementaire.

La Chambre de Commerce regrette que les projets ne soient pas systématiquement soumis à l'analyse coûts-avantages. Les frais de gestion et d'entretien de grands projets, qui comportent une charge importante pour les générations futures, sont souvent sous-estimés.

La Chambre de Commerce se félicite de la planification et de la mise en chantier du projet de valorisation des friches industrielles.

4.3. Les recommandations de la Chambre de Commerce sur certains sujets économiques prioritaires

Même si la plupart des recommandations de la Commission européenne et d'autres institutions ou organisations internationales adressées aux autorités luxembourgeoises sont souvent exprimées de façon vague, la Chambre de Commerce estime qu'elles méritent d'être examinées de manière attentive par les autorités publiques.

La dégradation de la situation compétitive du Grand-Duché sur la toile de fond de déficiences structurelles, d'une situation conjoncturelle morose et de perspectives économiques mitigées et incertaines (cf. situation dans les pays voisins), exige des actions politiques incisives et courageuses, ainsi que des ajustements rapides de plusieurs éléments de l'environnement dans lequel évoluent les entreprises.

Vu les dangers et risques inhérents à la situation actuelle, l'échéance des élections législatives de juin 2004 ne permet aucunement un immobilisme des autorités politiques.

En vue d'accroître son potentiel productif, le Luxembourg doit étendre les activités existantes et créer de nouvelles activités, soit par l'attraction d'investissements étrangers, soit par la stimulation de l'esprit d'entreprise au Luxembourg.

De manière générale, le Gouvernement doit davantage adopter une approche prospective et évaluer les effets à long terme des mesures qu'il propose, ainsi que leur impact budgétaire. Il en est ainsi notamment pour les actions en matière d'infrastructures et de protection sociale.

L'ordre dans lequel sont présentés les différents champs politiques abordés ci-dessous respecte une hiérarchie en matière de stratégie efficace pour renforcer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Cependant, cet ordre ne reflète pas forcément le degré de priorité des recommandations qui suivent.

4.3.1. Politique économique et industrielle

En vue du renforcement de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et de la diminution de la dépendance du pays d'un seul secteur, il y a lieu d'intensifier les efforts de diversification des structures économiques du pays, tout en consolidant les activités existantes dans le secteur industriel et des services, en particulier des services financiers.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce recommande aux autorités publiques:

- de définir une stratégie cohérente (législation, R&D publique, infrastructures) en faveur de l'implantation au Luxembourg de nouveaux secteurs d'activités comme vecteur de croissance et de diversification, et plus particulièrement d'intensifier les efforts en vue de la promotion du commerce électronique et du recours aux nouvelles technologies d'information et de communication;
- d'intensifier et surtout de coordonner la création d'infrastructures pour accueillir des entreprises nouvellement créées (Schlassgoart, Ecostart, Esch-Belval, ...). A cette fin, il faut disposer de zones industrielles suffisantes;
- de continuer de promouvoir les relations extérieures du Luxembourg, diversifier les destinations de biens et services luxembourgeois et assister les entreprises dans leurs démarches pour pénétrer dans des nouveaux marchés. La Chambre de Commerce contribue à cette tâche, puisque la promotion des exportations est un des piliers de son action;

- d’assurer une productivité élevée des facteurs de production par le contrôle des coûts salariaux et par le recours continu au progrès technologique;
- de moduler le mécanisme de l’indexation automatique des salaires par l’abolition dans le panier de l’indice des prix les produits énergétiques et limiter l’indexation automatique des salaires à un niveau correspondant à une fois le salaire social minimum³⁷.

4.3.2. Politique en faveur des PME

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il faut mettre en oeuvre avec détermination une politique porteuse en faveur du secteur des PME, l’épine dorsale de notre économie en termes de création d’entreprises et d’emploi. Dans ce contexte, il est indiqué:

- de traduire dans la réalité une vraie simplification administrative et de rendre plus compréhensibles les textes législatifs et réglementaires. La récente étude de la Commission européenne reprise par l’OCDE sur le Luxembourg montre que, contrairement à certaines idées reçues, notre pays est à la traîne en matière de simplifications des procédures administratives et se classe 4^{ème} sur 15, c’est-à-dire dans le peloton de tête des pays les moins vertueux;
- de mettre en oeuvre une politique de prévention des faillites dans le contexte de la réforme du droit de la faillite, notamment en modifiant la procédure de la gestion contrôlée en y apportant une plus grande souplesse et en conférant un rôle plus actif au tribunal de commerce;
- d’exclure toute augmentation du capital social minimum des sociétés de capitaux, puisque ceci a un effet dissuasif sur la création d’entreprises;
- de renforcer les fonds propres par des mesures similaires à celles existantes auprès de la SNCI (cf. prêt de démarrage) et d’améliorer le financement à risque pour PME existantes.

4.3.3. Politique fiscale

La politique fiscale reste un des domaines privilégiés au niveau communautaire permettant de valoriser de manière intelligente la souveraineté nationale. La fiscalité est un facteur déterminant influençant l’attractivité d’un site d’implantation. Aussi la Chambre de Commerce est-elle d’avis qu’il faut:

- ne pas augmenter les impôts;
- créer un observatoire chargé de suivre l’évolution de la fiscalité internationale et nationale et formuler sur cette base des propositions pour adapter notre législation fiscale;
- introduire des améliorations ponctuelles qui, avec un déchet fiscal initial limité, sont susceptibles de stimuler les investissements de remplacement ou d’extension, immobiliers, mobiliers ou incorporels (brevets, formation);
- maintenir les taux de TVA à leur niveau actuel;
- introduire des mesures favorisant le netting fiscal.

4.3.4. Politique budgétaire

Des finances publiques saines et équilibrées sont essentielles pour maintenir la compétitivité de l’économie et des entreprises luxembourgeoises. Elles doivent permettre de dégager constamment la marge de manœuvre budgétaire suffisante, pour faire face aux défis que le pays doit relever à court et à moyen terme et pour préparer son avenir à long terme. Dans cette voie, les autorités publiques devraient:

- améliorer la maîtrise des dépenses budgétaires courantes et la transparence du budget;
- freiner, moyennant des réformes au niveau des transferts sociaux, la croissance des dépenses sociales dans le budget de l’Etat;

³⁷ Les investisseurs étrangers ont du mal à accepter ce système et à reconnaître son bien-fondé. La proposition de la Chambre de Commerce de ne prévoir qu’une tranche unique pour tout salarié et fonctionnaire présente l’avantage d’éliminer un effet inéquitable inhérent au système actuel, qui fait croître l’écart entre les salaires. Cette modulation du mécanisme actuel d’indexation permet en outre d’alléger le coût de revient des entreprises tout en redonnant à ce système sa première vocation, qui est celle d’un instrument de politique sociale.

- procéder pour chaque projet d'investissement à une analyse coût-avantages et en évaluer les frais d'exploitation courants;
- inciter les communes à participer à l'effort de maîtrise des finances publiques.

4.3.5. Politique de formation et de recherche

La matière grise étant la seule matière première dont le Luxembourg dispose encore, il est crucial de développer de manière efficace le capital humain qui est un facteur-clé de la compétitivité. Le capital technique est un autre facteur de production important qu'il faut adapter constamment au progrès technologique. La recherche et l'innovation favorisent ce dernier et les nouveaux procédés de production contribuent à augmenter la productivité des entreprises.

Aussi la Chambre de Commerce plaide-t-elle pour une politique de formation visant à:

- susciter chez l'écologiste le besoin d'un apprentissage permanent dans le contexte d'un enseignement s'adaptant aux mutations s'opérant sur les plans économique, technologique et sociologique;
- mettre l'accent, à tous les niveaux de l'enseignement, sur la capacité de synthèse des élèves et leur apprendre à recourir aux meilleures méthodes d'accès à la connaissance;
- combler le déficit dans les qualifications à vocation technique et scientifique par une meilleure orientation des élèves et des actions de sensibilisation;

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que le Gouvernement veut atteindre l'objectif défini lors du Conseil européen de Barcelone qui vise à porter d'ici 2010, l'ensemble des dépenses de R&D et d'innovation à 3% du PIB.

En ce qui concerne la politique de R&D et d'innovation, la Chambre de Commerce estime que les autorités publiques doivent:

- favoriser les thèmes de recherche publique à retombée économique;
- favoriser, dans le cadre de l'Université de Luxembourg, l'interaction avec les acteurs économiques et privilégier les formations de 3e cycle permettant de combiner formation et recherche. La Chambre de Commerce est disposée à servir de facilitateur dans ce contexte;
- promouvoir au maximum les efforts de R&D au niveau des entreprises et développer la collaboration entre entreprises et la participation aux programmes de R&D européens.

4.3.6. Politique en matière d'aménagement du territoire et d'infrastructures

La croissance économique aura toujours des effets sur l'environnement naturel. Il s'agit donc de canaliser ces effets, de créer le cadre propice à la croissance et de mettre à la disposition des acteurs économiques les instruments et les infrastructures leur permettant de déployer leurs activités. Le tout doit s'inscrire dans une approche ordonnée, cohérente et globale et dans une optique à long terme.

La planification joue un rôle de première importance. Toute politique prévoyante à long terme suppose la collecte d'informations utiles et nécessaires, susceptibles de faciliter plus tard par exemple l'aménagement de zones industrielles ou la localisation d'une entreprise sur un site déterminé. Dans ce contexte, les politiques d'environnement et d'aménagement du territoire doivent poursuivre les mêmes objectifs, tout en soutenant le développement et la croissance économiques.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, les accents sont à mettre sur la politique d'aménagement du territoire (aspects organisationnels, de coordination et de planification à long terme) et sur la politique d'investissement dans les infrastructures prioritaires (réseaux de transports et de communications, zones industrielles, logements, établissements de formation, hôpitaux, établissements sociaux, gestion des déchets, ...).

De manière générale, les autorités publiques doivent:

- assurer une politique active d'aménagement du territoire, basée sur une coordination horizontale (entre tous les ministères, la Direction de l'Aménagement du Territoire assurant la fonction de coordination et de secrétariat) et verticale (entre le Gouvernement et les Communes);
- intensifier les efforts politiques en faveur de la décentralisation en utilisant prioritairement les potentialités qu'offrent les friches industrielles dans différentes régions du pays, en particulier le projet de Belval-Ouest;

- utiliser des infrastructures communes ou partagées dans le contexte d’une politique d’aménagement coordonnée au sein de la Grande Région, afin de réaliser des économies d’échelles;
- réaliser des connexions performantes avec l’étranger dans le domaine des transports par rail (Bruxelles, centres économiques allemands) et assurer les bonnes connexions par route et par avion;
- accélérer la modernisation des infrastructures aéroportuaires pour favoriser le développement des activités passagers et fret;
- combiner les transports individuel et public ou les transports par route et par rail en tirant profit des opportunités qu’offriront la libéralisation des chemins de fer et les efforts d’interconnexions en Europe.

4.3.7. Politique en matière de protection de l’environnement

A l’avenir, le Luxembourg ne doit plus s’engager au niveau international en matière environnementale sans concertation préalable avec les opérateurs privés et avec le Ministère de l’Economie (cf. Kyoto). Il faut davantage prendre en compte certaines particularités liées à des aspects structurels et/ou à la taille de notre pays lorsqu’il s’agit de définir des objectifs fixés sur le plan international, auxquels le Luxembourg devra se conformer ultérieurement.

La Chambre de Commerce s’oppose à toute prolifération de législations ou réglementations en matière environnementale qui sont trop contraignantes et rigides et risquent de freiner le développement des entreprises ou le déploiement de nouvelles activités. Elle plaide pour des engagements négociés sur une base volontaire entre les autorités politiques et les entreprises.

Ainsi les objectifs à atteindre doivent-ils être fixés ensemble, de même que les moyens de contrôle à mettre en place. Soucieuses de protéger l’environnement naturel et de maintenir ou d’améliorer leur position compétitive, et donc de réduire leurs coûts de production, les entreprises cherchent constamment à limiter le recours aux ressources naturelles.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce recommande au Gouvernement de:

- s’opposer aux taxes écologiques;
- améliorer la coordination des politiques sectorielles dans le sens d’un développement durable;
- simplifier le cadre normatif luxembourgeois en matière de protection de l’environnement et l’aligner davantage aux normes et règles internationales afin d’éviter des distorsions de concurrence ou des entraves à la libre circulation nuisant à l’économie luxembourgeoise;
- mettre en place, dans le contexte de la législation en matière des établissements classés, des réglementations spécifiques à certains types d’établissements, en vue d’éviter la lourde procédure d’autorisation individuelle et de décharger les autorités compétentes.

4.3.8. Politique en matière d’emploi

En vue d’accroître la compétitivité des entreprises et de maintenir la prospérité de la population du pays, le Gouvernement doit garantir une législation relative à l’organisation du travail qui est favorable à la croissance et à l’emploi.

Les autorités devraient adopter les mesures suivantes pour maintenir un marché de l’emploi dynamique et la cohésion sociale:

- exclure toute forme de réduction légale du temps de travail qui entraverait le fonctionnement des entreprises et se répercuterait négativement sur leur compétitivité et sur leur propension à embaucher;
- prendre en considération les contraintes spécifiques des PME lors de l’introduction de nouvelles règles;
- augmenter l’employabilité de la main-d’œuvre par une politique de formation/recyclage orientée selon les besoins du marché de l’emploi; améliorer à cet effet la collaboration entre écoles et entreprises. La Chambre de Commerce est disposée à jouer pleinement son rôle dans ce contexte;
- accroître le taux d’emploi par une augmentation de l’âge effectif de la retraite et par une politique en faveur de l’emploi féminin, notamment à l’attention des femmes qui s’insèrent dans le monde du travail après un arrêt prolongé;

- faciliter et accélérer l’octroi des permis de travail;
- introduire la double nationalité dans notre législation et promouvoir l’ouverture du secteur public aux non-nationaux afin d’éviter une division entre marchés de travail privé et public.

4.3.9. Politique en matière de protection sociale

Le système de protection sociale doit rester dans les limites des possibilités du financement à long terme. Ainsi, le niveau des prestations doit être greffé sur le niveau prévisible des recettes.

En matière d’assurance pension, la Chambre de Commerce estime qu’il faut:

- garantir le financement à long terme du système d’assurance pension, tout en excluant une hausse des taux de cotisation et du plafond cotisable;
- examiner la situation financière du régime à des intervalles plus rapprochés que les 7 années prévues par la législation actuelle³⁸;
- revenir sur les décisions prises lors de la table ronde sur les pensions en juillet 2001 et adapter les prestations futures actualisées aux contributions d’aujourd’hui;
- tenir compte de la précarité du système de répartition classique en encourageant les deuxième et troisième piliers de pension (pensions complémentaires et prévoyance-vieillesse privée). Les récentes mesures fiscales en ce sens sont un pas dans la bonne direction;
- endiguer la tendance au raccourcissement de la vie active des assurés, notamment en relevant progressivement l’âge effectif de la retraite et augmenter le taux d’activité de la population, notamment en agissant sur le taux d’emploi des personnes de la tranche d’âge 55-64 et sur le taux d’emploi féminin.

En ce qui concerne l’assurance maladie, les défis à relever par les autorités publiques consistent notamment à:

- assainir la situation financière de l’assurance maladie en excluant toute hausse des charges sociales à charge des entreprises, en vue d’éviter une nouvelle détérioration de leur compétitivité;
- renforcer le contrôle des prestataires de soins de santé, des malades (cf. absentéisme) et des prescripteurs et établir par voie légale et réglementaire des références médicales opposables constituant une codification de la bonne pratique médicale;
- examiner le niveau de la participation des assurés tant en ce qui concerne les prestations en nature que les prestations en espèces;
- préparer un nouveau plan hospitalier visant à mettre un terme à la course effrénée actuelle des hôpitaux aux services et à la dotation médicale et médico-technique;
- orienter le secteur hospitalier en fonction des besoins nationaux vus dans leur ensemble et en intégrant dans les considérations afférentes les besoins de la Grande Région.

*

CONCLUSIONS

– A l’instar de ses trois prédécesseurs, le projet de budget 2004 s’inscrit dans un environnement économique morose. Si le retour de la croissance gagne en consistance aux Etats-Unis, tel n’est pas encore le cas en Europe à l’heure actuelle. Si une reprise devait s’amorcer sur le Vieux Continent, elle devrait rester timide tout au long de l’année 2004.

Depuis 2001, la performance économique du Luxembourg ne peut plus se démarquer de l’évolution connue par nos voisins ou par les autres partenaires économiques dans l’Union européenne. La consolidation du secteur financier aidant, le Grand-Duché est condamné à évoluer désormais à un rythme de croissance plus bas, proche de celui de la moyenne de la zone euro. Les politiques économique, sociale et budgétaire doivent en tenir compte.

³⁸ La Chambre de Commerce renvoie à cet égard à l’avis sur les GOPE du Conseil économique et social, dans lequel ce dernier propose une évaluation du régime sur base de la croissance économique de 2003 et de 2004.

L'approche attentiste et l'absence de choix stratégiques plus prospectifs du Gouvernement dans certains domaines au cours des années fastes obligeront ce dernier – à régime conjoncturel constant – à prendre, à un horizon rapproché, des décisions impopulaires et à engager des réformes structurelles drastiques au Luxembourg, à l'instar de celles qui sont devenues inévitables en Allemagne et en France.

La Chambre de Commerce constate que la situation financière réelle de l'Etat reflète la faible performance économique enregistrée depuis 2001 et que plusieurs indicateurs relatifs à la politique budgétaire se sont davantage dégradés, même si les chiffres tels que présentés dans le document budgétaire cachent certaines évolutions, qui sont alarmantes à plusieurs titres.

– Le projet de budget 2004 fait état d'une progression plus rapide des dépenses courantes que des recettes courantes. Un tel „effet ciseaux“ est hautement dangereux dans une période de creux conjoncturel persistant, marqué par une cadence ralentie des recettes fiscales, due entre autres aux effets de la réforme fiscale de 2001 et 2002 qui était d'ailleurs tout à fait opportune. Depuis 2001, les autorités avaient surévalué, au moment de l'établissement des projets de budget pour l'exercice suivant, la performance macroéconomique potentielle à moyen terme.

Le ralentissement économique a pour conséquence une moindre dotation des fonds d'investissements qui doit normalement être compensée par le recours aux fonds spéciaux. Cependant – et c'est là que le bât blesse –, les économies réalisées au niveau des moindres dotations des fonds d'investissements ne sont aucunement utilisées pour équilibrer le budget global, mais injectées dans la consommation courante de l'Etat et la sécurité sociale.

Cette évolution témoigne de la maîtrise insuffisante de ces dépenses courantes et de l'incapacité des autorités de s'attaquer aux problèmes des dépenses dites „incompressibles“ et du détonateur latent que constitue le budget social.

a) En ce qui concerne les premières, ce sont les frais de personnel qui dominent. Compte tenu de la situation budgétaire plus difficile, le Gouvernement a affiché la volonté de blocage de l'effectif global du personnel occupé par l'Etat à titre permanent et à tâche complète ou partielle.

Cette initiative est certes louable, mais elle doit forcément être accompagnée par une réorganisation efficace et la mise en oeuvre rapide de la réforme administrative et l'informatisation de l'appareil étatique. Le projet de budget 2004 ne comporte pas d'initiative majeure en ce sens.

En attendant, le Gouvernement se trouve confronté à un double conflit: d'une part, un besoin accru de personnel du fait de nouvelles missions qui incombent à l'Etat, principalement dans le contexte d'une intégration croissante du pays dans le contexte communautaire – une évolution a priori souhaitable, mais qui est malheureusement trop souvent accompagnée par une multiplication de nouvelles réglementations et de nouvelles obligations de surveillance ou de régulation – et, d'autre part, une restriction sévère, au cours des années à venir, des moyens budgétaires disponibles pour couvrir le coût élevé et dynamique des rémunérations de la fonction publique.

La réforme administrative doit dégager des ressources humaines à mettre à disposition au traitement et au suivi des dossiers européens, qui deviennent de plus en plus indissociables des dossiers nationaux. Chaque ministère devrait ainsi disposer d'un nombre suffisant de personnes pouvant suivre en amont l'élaboration de directives européennes et pouvant influencer leur contenu, tout en se concertant régulièrement avec les milieux professionnels concernés par la transposition d'une directive.

b) En ce qui concerne les dépenses de sécurité sociale, celles-ci sont traditionnellement caractérisées par un dynamisme très élevé, résultant d'un niveau de prestations très généreux, augmenté régulièrement par de nombreux automatismes. Le système présente de nombreuses rigidités, ce qui est particulièrement dangereux dans une phase prolongée de faible croissance économique.

Compte tenu du taux de remplacement très élevé du système général d'assurance pension au Luxembourg, de l'écart important entre le niveau des promesses de pension (dépenses futures actualisées) et le niveau des recettes, de l'introduction de nouvelles dispositions renchérissant le système (cf. table ronde sur les pensions) et de l'évolution démographique qui joue en défaveur du système de répartition, le régime général de l'assurance pension n'est pas financièrement viable à long terme.

En l'absence de modifications substantielles du système actuel, des augmentations massives de la participation de l'Etat dans le financement du régime sont d'ores et déjà prévisibles à moyen terme,

rajoutant davantage à la précarité des finances publiques dans un contexte de retour à des taux de croissance économique largement inférieurs à la moyenne des années glorieuses 1985 à 2000.

Une autre catégorie importante des dépenses de la sécurité sociale concerne l'assurance maladie-maternité. La forte progression au cours des derniers exercices s'explique notamment par le fait que la loi budgétaire du 24 décembre 1999 a porté la participation de l'Etat aux cotisations à l'assurance maladie à 37% des cotisations dues au titre des soins de santé et à 10% des cotisations dues au titre des indemnités pécuniaires.

Le financement de l'assurance maladie pose à court terme, mais également pour les exercices subséquents, d'importants problèmes aux partenaires sociaux, responsables de l'équilibre budgétaire. Ces problèmes de financement sont davantage marqués en période de ralentissement économique et de moindre croissance de l'emploi, mais revêtent surtout de graves déficiences structurelles.

Il est d'autant plus dangereux d'introduire de nouvelles prestations, qui viennent se greffer sur un système déjà très généreux, mais dont le financement est difficilement soutenable à long terme. Aussi la Chambre de Commerce plaide-t-elle pour le statu quo au niveau des dépenses globales et pour un meilleur ciblage des transferts sociaux.

Toute mesure allant dans un sens contraire va augmenter davantage la fragilité de notre système de protection sociale – notamment dans la perspective de performances économiques plus faibles à l'avenir – et ne serait pas conforme aux recommandations en la matière de la Commission européenne et d'autres institutions internationales.

– Grâce aux réserves accumulées au cours des exercices budgétaires fastes, le Gouvernement est en mesure de faire jouer les stabilisateurs automatiques et de suivre une politique budgétaire anticyclique. En ce qui concerne ces stabilisateurs, la Chambre de Commerce constate que leurs effets bénéfiques vont cesser – à politiques et à conjoncture constantes – dès 2005, lorsque les premiers fonds spéciaux seront épuisés. En ce qui concerne la politique budgétaire anticyclique, les effets bénéfiques inhérents sont limités dans un pays largement ouvert sur l'extérieur.

L'utilisation des fonds spéciaux permet de poursuivre résolument une politique d'investissement prospective, malgré le recul sensible des recettes fiscales. La Chambre de Commerce regrette cependant que, malgré les apparences et les affirmations du Gouvernement, ceci n'est pas le cas, puisque les dépenses d'investissements effectives progressent à une allure moins vive que celle proposée par les auteurs des projets de budget successifs.

Les divergences entre les projections et la réalité témoignent de la difficulté des autorités pour exécuter les projets d'infrastructures dans des délais raisonnables, ce qui a inévitablement des conséquences sur les coûts définitifs des projets et les postes budgétaires afférents, qui subissent des dépassements importants.

Pour cette raison, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il est indispensable que les autorités compétentes analysent les raisons de ces difficultés, modifient et simplifient les procédures d'autorisation – qui gênent également de façon notable les investisseurs privés –, établissent et communiquent des plans d'exécution transparents et réalistes des travaux et retiennent une liste de priorités en fonction de l'opportunité des projets en considérant l'intérêt économique général, si nécessaire, au détriment d'intérêts particuliers.

– Selon les prévisions d'automne de la Commission européenne, le déficit budgétaire du secteur public, regroupant l'Etat central, les communes ainsi que la sécurité sociale, devrait atteindre, par rapport au PIB, 2,1% en 2004, et 2,5% en 2005 dans un scénario de maintien des politiques. Ainsi le Luxembourg se rapproche-t-il rapidement de la valeur de référence de 3% fixée dans le Pacte de stabilité et de croissance européen.

En ce qui concerne le solde financier net de l'Etat central, les chiffres du projet de budget 2004 font état d'un besoin de financement de l'ordre de 897 millions d'euros. Ce déficit représente 3,7% du PIB, ce qui constitue un record historique.

Pour l'exercice 2004, le Gouvernement a décidé de procéder à l'émission d'emprunts pour un montant global de 200 millions d'euros. Il est proposé de répartir le produit de l'emprunt comme suit: un montant de 80 millions est porté au budget des recettes en capital, un montant de 70 millions est porté directement au Fonds des routes et un montant de 50 millions est porté directement au Fonds du rail.

Même si le critère fixé dans le cadre du Pacte de stabilité européen concernant l'endettement (qui ne doit pas excéder 60% du PIB) laisse une certaine marge de manœuvre au Gouvernement luxembourgeois, il faut être conscient du fait que le deuxième critère, qui limite le déficit du budget consolidé d'un exercice à 3% du PIB, réduit sensiblement la marge de manœuvre des autorités quant à un possible recours à l'emprunt pour financer les grands projets d'investissements dans l'intérêt de la préparation du pays aux défis de l'avenir.

La Chambre de Commerce rappelle également que jusqu'à présent, la sécurité sociale est structurellement excédentaire et, de ce fait, sa dette est marginale. En réalité, la dette sociale cachée du système public de pension, basé sur la répartition, est très élevée en comparaison internationale. Cette dette est toujours en train d'augmenter, du fait de l'agrandissement de l'écart entre les contributions effectuées par les actifs d'aujourd'hui et la valeur actualisée des promesses de prestations.

Compte tenu des nombreux engagements restant à couvrir à long terme et du volume croissant de prestations futures à exporter, il faut fortement relativiser la santé apparente de nos finances publiques. A plus long terme, les comptes de la sécurité sociale risquent d'hypothéquer l'équilibre financier général de l'administration publique luxembourgeoise.

En ce qui concerne la situation financière des communes, il y a lieu de constater que les collectivités locales doivent jouer leur rôle et faire des efforts d'économie afin de favoriser l'équilibre des finances publiques du pays.

– Compte tenu de la dégradation de la situation budgétaire de l'Etat, la Chambre de Commerce estime que les projets d'investissements prioritaires pour préparer le pays aux défis de l'avenir doivent être réalisés rapidement. Les projets moins urgents sont à décaler dans le temps, tout en garantissant que les stabilisateurs automatiques et les effets positifs – certes limités dans le contexte d'une petite économie très ouverte – d'une politique budgétaire anticyclique puissent pleinement jouer.

La Chambre de Commerce met en garde devant les frais d'administration des infrastructures et de leurs coûts d'entretien, d'exploitation et de gestion qui ne sont pas suffisamment pris en compte quand la décision d'investissement est prise.

Dans une phase de faible croissance économique, le Gouvernement doit établir une liste des projets prioritaires dans l'intérêt du développement socio-économique du pays, adopter une approche prévoyante et prospective, et analyser chaque projet d'investissement selon ses coûts-avantages et selon l'efficacité des moyens déployés, une approche qui est d'ailleurs préconisée par l'OCDE.