**N° 6200**

**Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011**

Résumé

Introduction

La COFIBU constate que le projet de budget reflète la volonté du Gouvernement d’amorcer un **revirement de politique** par rapport au paquet de conjoncture financée essentiellement par l’emprunt caractéristique de la période de crise 2008 à 2010. Force est de constater que cette réorientation de la politique budgétaire annoncée déjà en 2009 ne se fait pas de façon brutale, mais en fonction de la précarité de la reprise économique.

Pour la COFIBU, il est primordial d’**améliorer nos structures et procédés de suivi et d’évaluation de la situation des finances publiques**, notamment par un renforcement et une systématisation de la collaboration entre les principaux acteurs dans ce domaine. Les instruments d’évaluation des recettes fiscales doivent être améliorés.

En ce qui concerne l’appréciation de la situation des finances publiques il y a lieu de distinguer le **court terme**, le **moyen terme** et le **long terme**. A court terme la situation budgétaire évolue sans aucun doute dans un sens nettement plus favorable que prévu. Sur le moyen terme, aucune indication fiable ne permet d’affirmer qu’une croissance de l’ordre de 3% ou 3,5% par an puisse nous permettre de renouer automatiquement avec l’équilibre budgétaire d’antan. Sur le long terme, le Luxembourg va être confronté à des défis budgétaires de grande envergure.

La COFIBU partage la volonté du Gouvernement de s’engager dès 2012 dans une **réforme structurelle du régime des pensions** en vue d’en assurer la viabilité à long terme sans remettre en cause l’idée de solidarité intergénérationnelle à la base du système de répartition.

Situation économique : prévisions du STATEC (NdC 2-2010)



Régulation des marchés financiers

La COFIBU accueille favorablement le **papier de réflexion de la Banque centrale du Luxembourg sur la stabilité financière macro-prudentielle** et notamment la proposition pour la mise en place d’un Fonds de Stabilité Financière au Luxembourg (FSFL), englobant un Système de garantie des dépôts bancaires (SGD) ainsi qu’un Fonds de résolution de défaillances bancaires (FRB).

La COFIBU juge important que la **CSSF** dispose des **ressources financières et surtout humaines adéquates** lui permettant d’assumer efficacement les nouvelles missions qui lui incombent tant au plan européen qu’au plan national.

Analyse financière

Le **bilan du plan de conjoncture** est mitigé dans la mesure où les volets fiscal, social et environnemental ont globalement eu l'impact escompté, alors qu’au niveau des investissements, toutes les attentes reposent sur le bilan de l’exercice 2010 qui devra rattraper le retard pris dans l'exécution des projets en 2009. La COFIBU demande au Gouvernement de procéder à une **évaluation exhaustive du programme de conjoncture** dès la fin de l’année en cours, en renseignant notamment, projet par projet, l'état d'avancement des projets d'investissement qui faisaient partie du plan de relance de 2009.

**Exécution du budget 2010** : La COFIBU constate que les rentrées fiscales du mois d’octobre 2010 confirment, voire amplifient les tendances constatées fin août au moment de l’élaboration du projet de budget. Par rapport aux dernières prévisions fiscales du Gouvernement le rapporteur estime probable une plus-value de recettes de l’ordre de 50 à 80 millions d’euros. Il faut cependant relever que les rentrées nettes de TVA et de l’impôt sur les revenus des collectivités semblent évoluer de façon moins dynamique sur la fin de l’année.

La Cour des Comptes donne à considérer que « *depuis des années, les* ***prévisions de recettes*** *sont imprécises avec comme conséquence des variations importantes entre ces prévisions et les recettes effectivement encaissées. Les exercices 2009 et 2010 ne dérogent pas à ce constat. C’est pourquoi la Cour est d’avis que les administrations fiscales devraient repenser leurs approches actuelles pour établir les prévisions budgétaires.* » La COFIBU partage cette appréciation de la Cour (cf. rapport spécial présenté à la COMEXBU).

**11e / 12e PSC** : La COFIBU demande que la 12e actualisation du PSC soit établie dans un futur proche en tenant compte de l'évolution favorable de la situation économique et financière. Aussi, la commission parlementaire exige qu'à l'avenir les objectifs budgétaires fixées au PSC pour l'Administration publique dans son ensemble soient ventilés, expliqués et documentés par sous-secteur. La COFIBU souhaite que la 12e actualisation du PSC explique de façon plus détaillée et transparente les hypothèses sous-jacentes et la méthode de calcul de l'**OMT**.

**Volume III** : gagnerait en intérêt à être complétée par des informations plus détaillées sur les différents sous-secteurs de l’Administration publique. A l’avenir ce volume devrait également fournir un aperçu exhaustif de la nouvelle procédure budgétaire européenne et de son impact sur le budget national.

la COFIBU demande au Gouvernement d'étudier toutes les possibilités pour apporter plus de convergence dans les deux méthodes de **présentation du budget** (classique et SEC 95), notamment en réduisant la **débudgétisation** à un stricte minimum.

La COFIBU tient à signaler que dans les années à venir, une attention plus importante devra être portée aux activités des **établissements publics** qui rentrent, selon les règles du SEC 95, dans le giron de l'Administration centrale. La COFIBU souhaite que, dès le projet de budget pour l'exercice 2012, les documents budgétaires soient substantiellement étoffés à cet égard.

Vu l’imprévisibilité de l’évolution conjoncturelle et budgétaire au-delà d’un horizon de deux ans, le Gouvernement a choisi de présenter dans un premier temps un **programme de consolidation** qui se limite aux exercices budgétaires **2011 et 2012**, choix qui trouve l’accord inconditionnel de la COFIBU.

**Frais de fonctionnement** : La COFIBU se demande pourquoi le Gouvernement n’a pas fixé d’objectif global de réduction des frais de fonctionnement, respectivement pourquoi il n’a pas fixé d’objectif précis pour chaque catégorie de dépense individuellement. La COFIBU constate que les dépenses de consommation intermédiaire de l’Administration centrale et du budget de l’Etat proprement dit ont connu une croissance assez impressionnante au cours des dernières années et invite le gouvernement à veiller à une évolution plus lente des frais de fonctionnement à l’avenir.

La COFIBU soutient le Gouvernement dans sa volonté de maîtriser l’évolution des effectifs. Les plans de recrutement autorisés par des lois spéciales (postes hors *numerus clausus*) doivent être ajustés en fonction de la nécessité de réduire la dynamique des **frais de personnel** de l’Etat tout en garantissant un fonctionnement correct du service public. Dans ce cadre le remplacement de certains départs pourra être reporté dans le temps. Les postes nouveaux doivent être réservés aux secteurs faisant l’objet d’une priorité en vue de réaliser les objectifs de la stratégie de développement du pays dans le cadre d’Europe 2020. Le principe de la modération salariale pour 2011 et 2012 doit évidemment trouver application dans la Fonction publique. La COFIBU demande à être tenue informée régulièrement de l’implémentation concrète de ce volet implicite du programme de consolidation budgétaire du Gouvernement.

Au vu de l’évolution projetée des avoirs des fonds spéciaux la COFIBU s'interroge sur la stratégie gouvernementale en matière de **financement à long terme des grands projets d'infrastructure**. En ce qui concerne l'exécution des projets d'investissement de l'Etat, la COFIBU estime que des efforts supplémentaires devront être mis en œuvre au niveau de la quasi-totalité des Fonds spéciaux pour améliorer la véracité des prévisions. Au sujet d'une meilleure gestion des grands projets de construction, la COFIBU renvoie aux conclusions du rapport spécial de la Cour des Comptes concernant le projet E-go. La COFIBU souhaite être tenue au courant par le Gouvernement sur les mesures prises en vue d’atteindre une réduction du coût des investissements.

Finances communales

La COFIBU estime que la persistance de la situation actuelle en matière de **suivi et de prévision financière du secteur communal** n’est guère satisfaisante.

La COFIBU invite le Gouvernement à accélérer les travaux d’analyse en vue d’une **réforme des finances communales** afin de permettre de tirer des conclusions concrètes sous forme d’un projet de réforme avant 2014. Une telle réforme que la COFIBU souhaite voir engagée dès la législature en cours doit être située dans le cadre plus large d’une réflexion sur une refonte éventuelle de notre système fiscal qui mérite d’être entamée dans le sens d’une plus grande efficacité, d’une simplicité accrue et d’une équité mieux partagée. Dans ce contexte, la commission regrette que le Gouvernement semble avoir abandonné l’idée d’une réforme en profondeur de l’**impôt foncier**.

La COFIBU rappelle au Gouvernement l’engagement formel pris en 2008 par le Ministre de l’Intérieur de **rationnaliser les régimes de subventionnement** en instituant des comités ad hoc chargés d’aviser les demandes et de proposer des subventions, selon des critères objectifs publics préétablis.

Sécurité sociale

La COFIBU encourage le Gouvernement à poursuivre dans tous les domaines une politique visant à moderniser le système de la Sécurité sociale dans le sens d’une plus grande efficacité et d’un financement durablement assuré. Le prochain chantier doit être celui de **l’assurance-pension** dont il importe de garantir la soutenabilité à long terme. La COFIBU partage les objectifs sociaux qui doivent présider à une réforme structurelle du système, à savoir la participation équitable des pensionnés au revenu national, le maintien d’un équilibre entre le revenu disponible des actifs et retraités ainsi que la garantie quant aux actifs à leurs pensions futures. La COFIBU invite le Gouvernement à engager dès 2011 le débat public autour de la réforme de l’assurance-pension sur la base d’un avant-projet de loi. Par ailleurs, la COFIBU est d’avis qu’il convient également d’aborder la problématique du **financement des pensions de la Fonction publique** dans ce cadre.

Système fiscal

A l’instar des conclusions de rapports budgétaires antérieurs, la COFIBU rappelle encore une fois qu’un certain nombre d’avantages compétitifs du Luxembourg en matière fiscale vont disparaître dans les années à venir en raison notamment d’une harmonisation toujours plus poussée au niveau communautaire. Dès lors, la COFIBU est d’avis que dans un avenir proche, **une réflexion de fond devrait être menée sur la fiscalité luxembourgeoise**, notamment pour définir une stratégie fiscale à mettre en œuvre pour parer au mieux les conséquences possibles des changements qui s’annoncent. Aussi, la COFIBU souhaite être informée sur l’avancement de travaux menées au sein du groupe d’analyse fiscale institué par le Gouvernement, et de connaître d’éventuels résultats intermédiaires de ces travaux.

La COFIBU souhaite recevoir davantage d’informations sur la **répartition de l’impôt sur les revenus des personnes physiques**. Conformément au programme gouvernemental pour la législature 2009-2014, la COFIBU demande que les **subsides et abattements fiscaux** soient réexaminés quant à leur finalité et leur impact fiscal, économique, social et environnemental.

Enfin, la COFIBU souhaite qu’une réflexion soit menée sur une meilleure prise en compte de la **propriété** dans le système fiscal luxembourgeois, et que concrètement, la **réforme de l’impôt foncier** soit enfin entamée.

Dans le cadre d’une refonte plus générale de notre législation fiscale, la réflexion devra également englober des **considérations d’ordre écologique**.

Vieillissement de la population

La COFIBU apprécie l’idée d’un **plan d’action en faveur de l’emploi des seniors** (2010 – 2015 - 2020) centré sur le bien-être, la sécurité et la santé au travail.

La COFIBU estime qu’il importe d’aborder le sujet d’avenir du vieillissement de la population dans un cadre interministériel et pluridisciplinaire au lieu de procéder par des analyses et politiques sectorielles. Elle préconise l’élaboration d’un plan national global en y associant l’ensemble des forces vives du pays et les acteurs travaillant sur le terrain.

Procédure budgétaire

La commission estime approprié de procéder à un **examen des recettes et dépenses courantes à un rythme bi-mensuel**. Elle préconise l’établissement d’un véritable **tableau de bord sur l’évolution des finances publiques** actualisée en cours d’année retraçant les variations des paramètres financiers et économiques. L’examen en commission de ces données continuera de se faire en présence du Ministre du Budget et des représentants des Administrations et Institutions concernées. La commission souhaite que ce suivi de l’évolution des finances publiques ne se limite point au seul secteur étatique, mais englobe la totalité de la sphère publique (Etat central, Sécurité sociale, secteur communal) conformément à l’approche européenne.

**Semestre européen** : procéder à court terme, si possible avant mars 2011 à une révision de la procédure budgétaire à la Chambre des Députés, suivie sans aucun doute d’une réforme de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat. Il y a lieu de sauvegarder, voire de renforcer les attributions et les instruments d’intervention et de contrôle du Parlement national sur un budget national plus que jamais recentré sur une gouvernance économique européenne. L’indispensable ajustement de la procédure budgétaire doit se faire en fonction du calendrier européen et sur base d’une analyse des forces et faiblesses du système en vigueur.

La **réforme préconisée** pourrait dès lors être articulée autour des idées clés suivantes :

* La première phase de la procédure budgétaire est constituée par l’élaboration et la discussion du programme national de stabilité et de croissance. La Chambre doit être davantage impliquée dans ce processus de fixation du cadre financier et économique à moyen terme. Il y a lieu d’assurer également un débat public sur les grandes orientations budgétaires du pays.
* Tout comme au niveau européen, il incombe de garantir au niveau national une corrélation étroite entre le PSC et le PNR de la stratégie Europe 2020.
* Le contrôle de l’évolution des recettes et de l’exécution des dépenses par le biais d’un tableau de bord bi-mensuel des finances publiques devrait être ancré dans le Règlement de la Chambre.
* Il importe d’assurer un examen par la Chambre de l’évaluation du PSC et du PNR effectuée par les instances européennes.
* Le débat sur l’état de la nation pourrait être réorienté davantage vers un examen des différentes politiques sectorielles au lieu d’être orienté exclusivement vers un débat de politique générale qui fait largement double-emploi avec le débat général sur le budget.
* La politique budgétaire et son contrôle doivent être établis en fonction de critères qualitatifs et non exclusivement en fonction de critères quantitatifs. Le Luxembourg pourrait utilement s’inspirer des travaux et expériences menés dans des organismes internationaux tels que l’OCDE ou dans d’autres Etats européens.
* Finalement se pose la question d’une mise en cause du principe de l’annalité du budget et de l’adoption d’une méthode de planification budgétaire pluriannuelle.

La COFIBU va entamer sans tarder ses travaux au sujet d’une redéfinition et d’un réagencement de la procédure budgétaire en fonction de l’évolution du cadre européen.

L’UE a engagé un processus de **rapprochement des différentes planifications sectorielles à long terme**. La COFIBU estime indispensable d’entreprendre une opération similaire sur le plan national en rapprochant et harmonisant les différents programmes ou plans nationaux pluriannuels en vue d’en renforcer la cohérence politique.

Conclusions

La COFIBU constate que le projet de budget, loin de prôner l’austérité, continue à être un instrument efficace de gestion du service public, de redistribution des revenus et d’investissement. La discipline budgétaire est de mise pour en assurer l’exécution conforme à l’autorisation du législateur. Le budget comporte certains accents politiques qui peuvent faire avancer le pays dans la voie de la stratégie de développement Europe 2020.

La COFIBU doute cependant que l’équilibre des finances publiques et l’arrêt de la progression de la dette publique vont s’installer de façon mécanique avec un retour d’une croissance soutenue, le déficit de l’Etat central présentant les caractéristiques d’un déficit structurel.

1. La COFIBU encourage dès lors le Gouvernement à effectuer une analyse critique des dépenses courantes de l’Etat en ayant enfin recours à la méthode du « budget base zéro » lors de l’établissement du projet de budget pour l’exercice 2012.
2. La commission réitère sa demande d’une réforme fondamentale de la législation sur la comptabilité nationale en y introduisant une rationalisation des choix budgétaires basé sur la fixation d’objectifs et une évaluation systématique des performances réalisées.
3. La COFIBU constate qu’une nouvelle fois des écarts importants sont apparus entre les recettes planifiées et les recettes réalisées durant l’exercice en cours. Elle invite le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour améliorer les procédures et techniques des administrations fiscales pour planifier leurs recettes fiscales sur la base des recommandations de la Cour des Comptes.
4. La COFIBU préconise le retour à un mécanisme de norme budgétaire dans un cadre pluriannuel, d’abord pour l’Etat, puis dans une seconde étape pour l’ensemble de l’Administration publique. Un tel mécanisme politique permettra de garantir que la progression des dépenses publiques ne dépasse pas, à moyen terme, les limites de la croissance économique du pays.
5. Le suivi régulier de l’évolution des finances publiques devient un enjeu politique majeur en temps de déficits publics et dans le cadre d’une gouvernance économique renforcée dans la zone euro. La COFIBU invite le Gouvernement à prendre sans faute les mesures nécessaires pour améliorer le flux des informations économiques et financières entre les instances compétentes (IGF, STATEC, BCL) et optimiser les analyses et les projections macro-économiques et budgétaires.
6. Il est essentiel que le Luxembourg se prépare pour parer à une possible diminution de certaines recettes fiscales en fonction de l’évolution du cadre législatif européen. La COFIBU préconise un mécanisme contraignant d’affectation de recettes exceptionnelles (par exemple les dividendes de participation à des sociétés privées), soit au Fonds de la dette ou à une réserve ou un fonds spécial destiné à contre balancer une chute brutale de certaines recettes à l’avenir.
7. L’introduction du « semestre européen » aura des implications profondes sur l’élaboration des politiques budgétaires nationales quant au calendrier et quant au fond. La COFIBU demande à ce que la Chambre des Députés soit associée activement à la nouvelle procédure budgétaire en amont de la communication aux instances européennes du programme national de stabilité et de croissance et du plan national de réforme de la stratégie Europe 2020. Il est indispensable que les orientations budgétaires et stratégiques annuelles fassent l’objet d’un débat public préalable impliquant les forces vives de la nation.
8. Dans le cadre des réformes structurelles souhaitables en vue d’adapter notre société à un environnement en permanente mutation la COFIBU considère qu’à côté du système de la sécurité sociale confronté au défi des changements démographiques, le système fiscal fasse également l’objet d’un examen critique quant à son efficacité, sa complexité et son effet de redistribution. La réforme des finances communales doit aller de pair avec la réforme territoriale actuellement en cours.

\* \* \*