

N° 5000<sup>2D</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

**PROJET DE LOI****concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2003**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(8.11.2002)

**LES FAITS SAILLANTS  
DE L'AVIS BUDGETAIRE: LA CHAMBRE DE COMMERCE  
APPELLE A LA PRUDENCE ET A LA PREVOYANCE**

Dans son avis budgétaire, la Chambre de Commerce constate que l'économie luxembourgeoise n'est pas seulement dans une situation de faiblesse conjoncturelle momentanée. En effet, l'incertitude ambiante au niveau international aidant et compte tenu de la faiblesse continue de la demande sur les principaux marchés d'exportation de biens et de services, l'économie luxembourgeoise de petite taille et largement orientée sur l'extérieur est fortement affectée par les évolutions à moyen terme à l'étranger et par l'évolution du secteur financier.

Globalement, il n'y a pas de signes clairs quant à une reprise imminente et soutenue de l'activité économique sur les principaux marchés d'exportation et sur les marchés financiers et boursiers.

Pour la politique budgétaire, cela signifie que l'approche à adopter est celle d'une discipline stricte en matière des dépenses budgétaires. En 2002 et 2003, les recettes budgétaires ne seront plus si abondantes qu'au cours des années précédentes, et il est difficile à croire que le niveau des recettes escompté dans le projet de budget 2003 pourra être atteint. Sans céder à la panique, il faut adapter la politique budgétaire à la nouvelle donne de la situation financière de l'Etat et agir de manière prudente, mais prospective, tout en évitant d'hypothéquer la santé des finances publiques.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, les accents sont à mettre sur les investissements préparant le pays aux défis de l'avenir (infrastructures, formation), sur l'adaptation continue aux nouvelles données internationales du cadre général dans lequel évoluent les entreprises, sur l'amélioration de la compétitivité des entreprises et partant sur la capacité du Luxembourg à attirer de nouvelles activités à haute valeur ajoutée sur son territoire.

**Situation financière saine à court terme, mais fragile à plus long terme**

– Même si le projet de budget tel que présenté indique un équilibre et une bonne santé en comparaison internationale, la situation financière de l'Etat est fortement influencée par l'activité et la demande internationales et par l'évolution d'un seul secteur économique. La Chambre de Commerce note que *les finances publiques ne vont pas, à court et à moyen terme, subir un déséquilibre fondamental*. En effet, *la constitution de réserves importantes au cours des années précédentes fastes et le recours à des arriérés fiscaux substantiels peuvent, du moins temporairement, parer aux difficultés conjoncturelles*.

Toutefois, *plusieurs indicateurs* (cf. solde financier net, trésorerie, avoirs des fonds d'investissement, plus-values de recettes, ...) *confirment le revirement de la situation exceptionnellement favorable* enregistrée ces dernières années. Ces indicateurs risquent de reculer davantage lorsque le niveau élevé des recettes budgétaires escompté pour 2003 ne sera pas atteint. A moyen terme, la politique budgétaire

devra faire abstraction de plus-values de recettes pour gonfler davantage les fonds d'investissement et les fonds spéciaux.

Pour apprécier la situation financière d'une économie, il y a lieu de considérer également les 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 effet, 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 que l'écart entre les contributions effectuées par les actifs d'aujourd'hui et la valeur actualisée des promesses de prestations va en s'accroissant. 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.

Le temps est venu de consolider rapidement le système. Une des premières mesures à prendre est *l'annulation pure et simple des dispositions retenues à la table ronde sur les pensions.* Une nouvelle discussion devrait tenir compte de la précarité et des spécificités du système luxembourgeois et proposer des mesures plus ciblées et sélectives, et financièrement soutenables à long terme.

### **Supprimer des dépenses non prioritaires et éviter des nouvelles charges pour le budget**

– Le compte prévisionnel des recettes de l'exercice 2002 devrait permettre au Gouvernement d'estimer les recettes prévisiblement réalisées pendant l'année en cours et de fournir également une idée quant à la cadence des rentrées fiscales attendues au cours de l'exercice 2003. Les performances macro-économiques de ces deux années ne devraient pas diverger fondamentalement, ce qui devrait permettre d'établir des pronostics concernant les recettes fiscales 2003 sur base de celles de l'année 2002.

*Cette évaluation devra amener le Gouvernement de prendre le cas échéant, à travers les amendements budgétaires à adopter en décembre, les décisions appropriées quant à la suppression, au report ou à la diminution de crédits non prioritaires prévus pour l'exercice 2003.*

Pour équilibrer les finances publiques pendant les exercices 2002 et 2003, *les arriérés fiscaux* jouent également un rôle crucial. 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.

– Pour la Chambre de Commerce, il est évident que le *creux conjoncturel actuel*<sup>1</sup>, qui est accompagné d'une cadence ralentie des recettes fiscales, *n'excusera plus une surcharge démesurée des dépenses budgétaires ou des dépenses inutiles et contre-productives.* La Chambre de Commerce regrette d'autant plus que de telles charges supplémentaires (cf. accord salarial dans la fonction publique, décisions de la table ronde sur les pensions, introduction d'un forfait d'éducation, ...) soient venues s'ajouter au volume déjà important des dépenses de consommation incompressibles, alors que le ralentissement économique et la fragilité croissante des recettes budgétaires étaient déjà bien perceptibles au moment des décisions politiques finales y afférentes.

Vu le besoin important et croissant en personnel dans plusieurs ministères et administrations publiques, il y a lieu *d'éviter une progression démesurée des frais de personnel à charge du budget par un coût salarial trop élevé.* Les nombreux automatismes de valorisation des traitements sont de nature à augmenter la rigidité du budget de l'Etat.

Il faudrait prévoir un *système d'engagement plus souple, motiver le personnel par un système approprié de rémunération suivant la performance, ériger des passerelles plus flexibles entre carrières publiques et privées, et étendre davantage l'offre de formations continues.* La mise en œuvre du programme e-Government doit également faire partie des actions de modernisation. La réalisation

<sup>1</sup> Les récentes prévisions macroéconomiques pour les années 2002 et 2003 du Statec et de la Banque Centrale du Luxembourg tablent sur une croissance du PIB en volume se situant respectivement à +0,5% et à +2%.

rapide de ce programme est indispensable pour une simplification des relations entre administrations et administrés.

Dorénavant, la politique gouvernementale devra mieux tenir compte d'un rythme de croissance proche de celui des pays voisins et mieux cibler les dépenses budgétaires courantes.

### **Les dépenses de consommation augmentent trop vite**

– Il faut éviter que les *dépenses de consommation ne viennent paralyser la marge de manoeuvre budgétaire du Gouvernement pour investir dans la préparation du pays aux futurs défis*, qui sont de taille.

Or, par rapport à la tendance enregistrée au cours des dernières années, *le poids de l'Etat dans l'économie est en train d'augmenter à nouveau*, avec une part dans le PIB des dépenses budgétaires prévues pour l'exercice 2003 de 27,5%. Le budget définitif des dépenses de l'exercice 2002 représentait 26,8% du PIB, alors que le compte général 2001 met en évidence une part des dépenses budgétaires par rapport au PIB de 26,5%.

*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 de consommation est en hausse au détriment de la part des dépenses d'investissement<sup>2</sup>.

La Chambre de Commerce met en garde contre toute évolution incontrôlée des dépenses de consommation. Une telle évolution est d'ailleurs *contraire aux recommandations du Conseil de l'Union européenne du 21 juin 2002 concernant les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté*<sup>3</sup>.

Par rapport au budget définitif de 2002, la hausse projetée des dépenses courantes en 2003 est de 8,19%, donc sensiblement supérieure à la progression du budget des dépenses totales (+7,78%). Les auteurs des recommandations du Conseil incriminent la rigidité des dépenses courantes pour expliquer leur hausse incontrôlée.

### **Les dépenses d'investissement: évaluer le coût-bénéfice et le coût indirect**

– La Chambre de Commerce souscrit par contre au choix du Gouvernement de maintenir à un niveau élevé les dépenses d'investissements. Elle insiste *sur l'importance des investissements pour préparer le pays à l'avenir* dans une Union européenne élargie et pour relever les défis socio-économiques et démographiques de la société. Les autorités doivent cependant veiller à ce que l'accroissement des volumes budgétaires y affectés va de pair avec une exécution rapide des projets retenus et une analyse préalable quant aux coûts indirects afférents (coûts d'exploitation, d'entretien, etc.).

Il est à relever que ces investissements, qui sont financés principalement à travers l'instrument des fonds d'investissement et des fonds spéciaux, se caractérisent par des *engagements ultérieurs très élevés*.

A défaut de dotations supplémentaires confortables au cours des prochaines années, suite à la diminution ou à la disparition des plus-values de recettes, il est primordial *d'établir une liste des projets prioritaires qui, une fois retenus, doivent être réalisés rapidement, sans perdre du temps* à cause de problèmes politico-politiciens, d'un système d'autorisation trop lourd et rigide, de l'opposition souvent non fondée d'intérêts particuliers, ou d'autres retards ou freins inutiles, mais coûteux.

– 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 évaluation préalable en ce qui concerne leur utilité et le coût-bénéfice*. De façon générale, l'accent doit être mis sur la qualité et sur le potentiel générateur de valeur ajoutée des investissements publics.

2 La part des dépenses courantes dans le PIB a évolué comme suit. De 22,25% en 2001, cette part a augmenté en 2002 et en 2003, pour atteindre prévisiblement respectivement 23% et 23,68%.

3 Pour ce qui est de la politique budgétaire du Luxembourg, le Conseil recommande aux autorités de pratiquer une politique budgétaire qui „devrait tendre à maîtriser les dépenses publiques courantes en 2003, afin de veiller à ce que la hausse n'excède pas celle des dépenses budgétaires totales et, à cette fin, s'efforcer de remédier au manque de souplesse de certains types de dépenses courantes“.

Compte tenu du nombre important de projets en cours, dont quelques-uns représentent un volume financier considérable, la Chambre de Commerce plaide pour une prise en compte des coûts budgétaires à long terme (coûts d'exploitation, de gestion, d'entretien, etc.) engendrés par une nouvelle infrastructure, et ce dès la planification.

### **Inciter les entreprises à investir au moyen de mesures fiscales ciblées**

– Il est tout aussi important d'inciter les opérateurs économiques à moderniser et à adapter leurs facteurs de production aux nouvelles technologies et aux nouveaux procédés de fabrication. Ceci implique que les entreprises doivent, à leur tour, engager constamment des dépenses d'investissement pour faire face à la compétition internationale.

*Les pouvoirs publics peuvent soutenir les opérateurs économiques par des mesures ciblées au niveau fiscal* qui, sans engendrer un déchet fiscal important (qui ne serait d'ailleurs pas compatible avec le contexte économique actuel) et sans être en opposition aux règles communautaires en la matière, sont de nature à inciter leur propension à investir. Par ce moyen, les entreprises pourront moderniser leur outil de production et l'adapter aux nouvelles technologies pour être à la pointe du progrès lors du redémarrage de l'économie. Ceci constituerait un grand avantage compétitif par rapport aux entreprises concurrentes, qui ne peuvent guère bénéficier de telles mesures fiscales, compte tenu des déficits budgétaires connus à l'étranger.

Ces mesures fiscales, proposées par l'avis budgétaire de la Chambre de Commerce, concernent notamment le taux de la bonification d'impôt pour investissement, l'élargissement de la base d'assiette des investissements éligibles, les biens usagés, ainsi que l'attestation du montant de la bonification.

De telles mesures fiscales sont justifiées de par leur capacité d'engendrer de nouvelles activités ou la consolidation d'activités existantes, et, dans le creux conjoncturel actuel, constituent *un autre vecteur de la politique anticyclique*, à côté des dépenses élevées en matière d'investissements publics.

### **Améliorer le cadre économique général et attirer de nouvelles activités au pays**

– La Chambre de Commerce, tout en se montrant préoccupée de la situation économique actuelle et de ses effets sur les finances publiques à moyen terme, est néanmoins *confiante dans la capacité des acteurs économiques luxembourgeois de tous les secteurs à trouver des nouveaux débouchés et à innover dans leur offre de biens et services aux marchés*, et ceci même en période de faible demande.

Globalement, *la réponse des autorités au ralentissement actuel*, qui a mis en exergue la vulnérabilité de l'économie luxembourgeoise face à l'évolution internationale et la forte dépendance du secteur financier, *doit être une amélioration continue du cadre socio-économique général dans lequel évoluent les entreprises*. A ce sujet, la Chambre de Commerce réitère sa satisfaction quant à la mise en oeuvre de la *récente réforme fiscale en faveur des personnes physiques et des collectivités*, dont les bienfaits ont cependant été atténués quelque peu par les effets négatifs découlant de la faiblesse conjoncturelle actuelle.

*Dans le sillage de la grande diversité d'activités industrielles et de services déjà existants, il faut promouvoir la création de nouvelles activités économiques*. Pour réaliser cet objectif, le Gouvernement doit maintenir un cadre attrayant, propice aux affaires et compétitif, susceptible de *convaincre des nouveaux investisseurs, émanant des secteurs les plus variés, à venir s'implanter au Grand-Duché*. Un accent est à mettre sur les infrastructures (zones d'activité, mobilité, aéroport, ...), sur le système de formation (Université de Luxembourg, ...) et sur la simplification des formalités.

– Dans la situation actuelle, il est primordial de *soutenir la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et d'éviter toute hausse de leurs coûts de production*. Dans le contexte du ralentissement conjoncturel actuel, il faut *garantir une politique salariale dont la progression reste en dessous de celle de la productivité des facteurs de production*. Tout dérapage dans le sens contraire va pénaliser directement les entreprises luxembourgeoises en termes de perte de compétitivité, avec les conséquences négatives en découlant au niveau de l'emploi et de l'investissement.

*Le relèvement projeté du salaire social minimum n'est certainement pas la voie à suivre* dans le contexte difficile que connaissent actuellement les entreprises luxembourgeoises. Un tel relèvement du salaire social minimum ne manquerait pas d'empirer encore leur situation financière et concurrentielle. La Chambre de Commerce réitère son opposition à une telle mesure.

Afin de faciliter la gestion courante des entreprises, le Gouvernement doit faire un effort important en matière de la *simplification des démarches administratives*, notamment au moyen d'une *mise en oeuvre rapide du programme e-Government*. Il faut éviter que l'inflation d'autorisations, de formalités et de réglementations ne viennent affaiblir l'avantage compétitif que représente la flexibilité.

\*

## TABLE DES MATIERES

### Introduction

#### Première Partie: Le contexte économique

- 1.1. L'économie mondiale: conjoncture au ralenti et environnement incertain
- 1.2. L'économie européenne: faiblesse conjoncturelle et absence de réformes structurelles
- 1.3. L'économie luxembourgeoise: forte dépendance de l'extérieur et des activités financières

#### Deuxième Partie: La situation financière

- 2.1. Dégradation du solde financier net
  - 2.1.1. La situation d'après le compte provisoire de l'année 2001
  - 2.1.2. La situation d'après le budget définitif 2002
  - 2.1.3. La situation d'après le projet de budget 2003
- 2.2. Les fonds d'investissements et les fonds spéciaux: avoirs en baisse
- 2.3. La trésorerie de l'Etat: diminution des avoirs
- 2.4. L'endettement de l'Etat: dette sociale cachée très élevée

#### Troisième Partie: La politique budgétaire

- 3.1. Les traits essentiels du projet de budget pour l'exercice 2003
- 3.2. Les recettes de l'Etat: prévisions peu fiables et précarité croissante
- 3.3. Les dépenses de l'Etat: nécessité d'une stricte discipline
  - 3.3.1. Les dépenses de consommation: introduction de nouvelles mesures grevant à long terme les finances publiques
  - 3.3.2. Les transferts de l'Etat
  - 3.3.3. Les dépenses d'investissement: attention aux coûts indirects

#### Quatrième Partie: La politique économique à suivre dans le contexte actuel

- 4.1. Nécessité d'une structure économique diversifiée et créatrice de nouvelles activités
  - 4.1.1. Créer de nouvelles activités dans le sillage des activités existantes
  - 4.1.2. Promouvoir la croissance endogène au moyen de clusters
- 4.2. Mesures fiscales stimulant l'investissement des entreprises
  - 4.2.1. Le taux de la bonification d'impôt pour investissement
  - 4.2.2. L'élargissement de la base d'assiette des investissements éligibles
  - 4.2.3. Les biens usagés
  - 4.2.4. L'attestation du montant de la bonification
  - 4.2.5. Les professions libérales

### Conclusions

### Tableaux et graphiques

- Tableau 1: PIB réel, prix à la consommation et chômage selon le FMI
- Tableau 2: Chiffres-clés des principales économies en Europe
- Tableau 3: Indicateurs d'activité par branches
- Tableau 4: Prévisions macroéconomiques 2002-2003 (taux de variation en%)
- Tableau 5: Evolution des recettes budgétaires et extrabudgétaires
- Tableau 6: Evolution des dépenses budgétaires et extrabudgétaires
- Tableau 7: Evolution du solde financier net
- Tableau 8: Alimentations des fonds d'investissements et fonds spéciaux (en millions euros)
- Tableau 9: Dépenses des fonds d'investissements et des fonds spéciaux (en millions euros)
- Tableau 10: Les chiffres-clés du projet de budget 2003 (en milliers euros)
- Graphique 1: Evolution de la croissance du PIB en volume (en%)
- Graphique 2: Evolution du solde financier net (en millions euros)
- Graphique 3: Evolution du PIB et des recettes et dépenses budgétaires (en%)
- Graphique 4: Evolution des recettes (en millions euros)
- Graphique 5: Evolution du PIB (en%) et des plus-values de recettes (en millions euros)
- Graphique 6: Evolution des dépenses courantes et en capital dans le total des dépenses (en%)
- Graphique 7: Evolution de la consommation publique (en millions euros)

\*

## INTRODUCTION

– Par arrêté grand-ducal du 6 août 2002, 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 2003.

Selon ses auteurs, le projet de budget 2003, qui a été déposé au Parlement le 12 septembre 2002, présente plusieurs accents dans les quatre grands thèmes que sont *la solidarité sociale, l'éducation nationale et la recherche publique, la sécurité des citoyens et les transports publics*. Une autre caractéristique du projet de budget est son apport à la diversification et à la modernisation des structures économiques à travers l'amélioration des infrastructures. Cet objectif est reflété par *l'augmentation de 26,6% des dépenses d'investissement en 2003* par le biais de dotations budgétaires des principaux fonds spéciaux.

Un autre accent de la politique budgétaire est, selon les auteurs du projet de budget, la *promotion du développement de la société de l'information* auprès des citoyens, des entreprises, des ministères et des administrations.

– Comparé aux années précédentes, le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2003 se place dans un contexte économique particulier.

Entre l'établissement du projet de budget 2003, dont les travaux ont commencé vers le début du printemps, et son dépôt définitif, *l'environnement économique et politique est devenu davantage incertain et fragile*. Les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes aux chiffres budgétaires ont été établies à un moment où une reprise était attendue pour la seconde moitié de l'année 2002.

Compte tenu de la faiblesse persistante de la conjoncture et des incertitudes se présentant pour 2003, il s'avère que les hypothèses de croissance économique pour l'exercice à venir sont largement surévaluées. Pour l'année 2003, la majorité des instituts de prévision s'attendent à une reprise timide,

même si l'environnement sous-jacent se caractérise par une grande fragilité et par l'existence de quelques risques aux niveaux politique et économique.

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.

– 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.

Aussi la Chambre de Commerce évalue-t-elle, dans la *deuxième 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 de la trésorerie de l'Etat et de son endettement.

D'ores et déjà, il peut être constaté que, même si le projet de budget tel que présenté indique un équilibre et une bonne santé en comparaison internationale, 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 note que *les finances publiques ne vont pas subir à court et à moyen terme un déséquilibre fondamental*. En effet, *la constitution de réserves importantes au cours des années précédentes fastes et le recours à des arriérés fiscaux substantiels peuvent, du moins temporairement, parer aux difficultés conjoncturelles*.

Toujours est-il que le *creux conjoncturel actuel*, qui est accompagné par une cadence ralentie des recettes fiscales, *n'excusera plus une surcharge démesurée des dépenses budgétaires ou des dépenses inutiles et contre-productives*. La Chambre de Commerce regrette d'autant plus que de telles charges supplémentaires soient venues s'ajouter au volume déjà important des dépenses de consommation incompressibles, alors que le ralentissement économique et la fragilité croissante des recettes budgétaires étaient déjà bien perceptibles au moment des décisions politiques finales y afférentes.

– Dorénavant, la politique gouvernementale devra mieux tenir compte d'un rythme de croissance proche de celui des pays voisins et mieux cibler les dépenses budgétaires courantes. Les nombreuses mesures nouvelles au niveau social et la politique salariale généreuse de la fonction publique comportent de nombreux automatismes et rendent très rigide le budget des dépenses.

Il faut éviter que les *dépenses de consommation ne viennent paralyser la marge de manoeuvre budgétaire du Gouvernement pour investir dans la préparation du pays aux futurs défis*, qui sont de taille.

La Chambre de Commerce souscrit par contre au choix du Gouvernement de maintenir à un niveau élevé les dépenses d'investissements. Les autorités doivent cependant veiller à ce que l'accroissement des volumes budgétaires y affectés va de pair avec une exécution rapide des projets retenus et une analyse préalable quant aux coûts indirects afférents (coûts d'exploitation, d'entretien, etc.).

– La *troisième 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 2003, 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.

Les recettes de l'Etat seront analysées dans cette même partie. *Plusieurs indicateurs relatifs aux finances publiques indiquent d'ores et déjà un retournement de la tendance enviable enregistrée au cours des dernières années*. Ces indicateurs risquent de reculer davantage lorsque le niveau élevé des recettes budgétaires escompté pour 2003 ne sera pas atteint. A moyen terme, la politique budgétaire devra faire abstraction de plus-values de recettes pour gonfler davantage les fonds d'investissement et les fonds spéciaux.

Les prochains mois vont montrer si le niveau élevé des recettes budgétaires escomptées pourra être atteint grâce aux arriérés de créances fiscales ou si les finances publiques luxembourgeoises vont

connaître un déficit plus important. A court terme, les autorités doivent, le cas échéant, supprimer ou diminuer des crédits non prioritaires à travers les amendements lorsque le compte prévisionnel 2002, qui permet d'établir également des pronostics pour l'exercice 2003, fournira des indications plus précises quant à la non-réalisation de recettes fiscales escomptées.

Pour être efficace, la politique budgétaire doit, aux yeux de la Chambre de Commerce, 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.

– La Chambre de Commerce, tout en se montrant préoccupée de la situation économique actuelle et de ses effets sur les finances publiques à moyen terme, est néanmoins *confiante dans la capacité des acteurs économiques luxembourgeois de tous les secteurs à trouver des nouveaux débouchés et à innover dans leur offre de biens et services aux marchés*, et ceci même en période de faible demande.

La réponse politique à l'effondrement du taux de croissance en 2001 devra résider notamment dans la multiplication des efforts en vue de diversifier davantage les activités industrielles et de services au Luxembourg et d'attirer de nouvelles activités à haute valeur ajoutée au Grand-Duché.

Pour réaliser cet objectif, le Gouvernement doit maintenir un cadre socio-économique attrayant, propice aux affaires et compétitif, susceptible de convaincre des nouveaux investisseurs, des secteurs les plus variés, à venir s'implanter au Grand-Duché. Un accent est à mettre sur les infrastructures (zones d'activité, aéroport, ...) et sur le système de formation.

*Les pouvoirs publics peuvent soutenir les opérateurs économiques par des mesures ciblées au niveau fiscal* qui, sans engendrer un déchet fiscal important (qui ne serait d'ailleurs pas compatible avec le contexte économique actuel) et sans être en opposition aux règles communautaires en la matière, sont de nature à inciter leur propension à investir. Par ce moyen, les entreprises pourront moderniser leur outil de production et l'adapter aux nouvelles technologies pour être à la pointe du progrès lors du redémarrage de l'économie. Ceci constituerait un grand avantage compétitif par rapport aux entreprises concurrentes, qui ne peuvent guère bénéficier de telles mesures fiscales, compte tenu des déficits budgétaires connus à l'étranger.

De telles mesures seront proposées dans la *quatrième partie* du présent avis.

\*

## PREMIERE PARTIE

### LE CONTEXTE ECONOMIQUE

– Dans son avis budgétaire de l'année passée, la Chambre de Commerce avait dressé un état des lieux assez morose de la situation économique du moment. En effet, l'économie mondiale était affectée par un ralentissement généralisé et un environnement incertain. L'économie européenne était incapable de valoriser ses sources autonomes de croissance.

Un an plus tard, *la reprise attendue pour 2002 n'aura pas eu lieu*. Au contraire, tout au long de l'année, l'environnement économique s'est davantage assombri et les incertitudes économiques, l'instabilité politique et la volatilité sur les marchés financiers ont atteint une nouvelle ampleur.

L'année 2001 avait confirmé la fin d'un cycle économique favorable. Cette fin a été amplifiée par les tragiques événements du 11 septembre dont les effets directs d'un point de vue économique étaient limités à quelques secteurs (compagnies aériennes, assurances, activités touristiques). Par contre, les effets indirects sont considérablement plus graves et toujours pleinement perceptibles; il n'est pas encore possible d'évaluer ces effets dans leur globalité et toutes leurs interconnexions. Plusieurs de ces effets sont toujours en train d'affecter les systèmes économique et financier internationaux.

– En premier lieu, les *fragiles équilibres géopolitiques* ont été remis en cause à la suite des attentats terroristes, ce qui suscite l'insécurité et l'instabilité au niveau politique. Ces facteurs ont été amplifiés par le risque d'un nouveau conflit militaire au Proche Orient, qui est à l'origine de quelques fortes

hausse sporadiques des prix des produits pétroliers. Au moment de la rédaction du présent avis, une action militaire des Etats-Unis contre l'Iraq constitue toujours une hypothèse réaliste, avec toutes ses conséquences néfastes pour une éventuelle reprise économique.

Les crises *financières et boursières*, découlant notamment de l'éclatement de la bulle spéculative autour de la nouvelle économie, ont été renforcées par les effets des attentats du 11 septembre 2001 et des scandales financiers dans quelques grandes entreprises américaines. Ces événements ont davantage ébranlé la confiance des investisseurs et des ménages.

La situation actuelle n'est pas de nature à favoriser un retour à la confiance des investisseurs, des consommateurs et des entreprises. *Il n'existe guère de signe évident qui pourrait faire espérer un retournement de la tendance* et inciter les acteurs économiques à augmenter de manière soutenue leur demande de consommation ou d'investissement.

– Dans ce contexte morose des derniers douze mois, la Chambre de Commerce voudrait cependant relever un événement historique sans lequel la volatilité des marchés financiers aurait affecté davantage l'Europe. Il s'agit de *l'introduction de l'euro* au 1er janvier 2002 qui est devenu la monnaie fiduciaire commune de plus de 300 millions de personnes dans 12 pays européens.

Le passage à l'euro fiduciaire est une des étapes décisives dans le processus d'intégration européenne ayant engendré une plus grande stabilité aux niveaux économique, monétaire et financier dans la zone euro.

– Au Luxembourg, il est à présent acquis que l'économie n'est pas seulement dans une situation de faiblesse conjoncturelle momentanée. En effet, l'incertitude ambiante au niveau international aidant et compte tenu de la faiblesse continue de la demande sur les principaux marchés d'exportation de biens et de services, l'économie luxembourgeoise de petite taille et largement orientée sur l'extérieur est fortement dépendante des évolutions à moyen terme à l'étranger et de l'évolution du secteur financier.

L'économie grand-ducale a connu un fort ralentissement de la croissance du PIB en 2001. En comparaison avec la moyenne européenne, le bilan de l'année est décevant, avec une croissance réelle du PIB de 1%. La situation s'est davantage aggravée en 2002. *La reprise attendue ou espérée pour la moitié de l'année en cours ne s'est pas confirmée*, au contraire. Le marasme sur les marchés financiers et la faiblesse de la demande étrangère pour les biens et services luxembourgeois commencent à sérieusement peser sur les secteurs-clés de notre économie.

Cette situation risque de s'aggraver davantage en cas de conflit militaire au proche Orient. Les conséquences directes en seraient des hausses durables des prix pétroliers, ce qui serait néfaste pour les coûts de production des entreprises et pour le système des prix et des salaires luxembourgeois.

– Dans ce contexte global peu favorable, il est évident que *les projections de croissance* (c'est-à-dire une croissance en volume légèrement inférieure à 5%) *sur lesquelles le Gouvernement se basent pour établir le projet de budget 2003 sont trop optimistes*. Dans une optique de moyen terme, une telle performance n'est guère réalisable à défaut d'une reprise confirmée et vigoureuse au cours de l'année 2003.

### **1.1. L'économie mondiale: conjoncture au ralenti et environnement incertain**

– Après plusieurs révisions à la baisse des prévisions et projections économiques, la *croissance mondiale devrait atteindre 2,8% en 2002 et 3,7% en 2003* selon le Fonds Monétaire International (FMI)<sup>4</sup>.

Le volume du commerce international de biens et de services devrait croître à nouveau en 2002 de 2,1%, après avoir connu une récession de 0,1% en 2001. Pour 2003, le FMI s'attend à une reprise relativement forte s'exprimant par une croissance de cet indicateur de 6,1%.

Au niveau mondial, des signes d'une reprise économique s'étaient présentés dès le début de l'année 2002, avec à l'origine une hausse du commerce et de la production industrielle au premier trimestre. Par après, ces signes se sont essouffés et les marchés financiers se sont largement affaiblis.

<sup>4</sup> Source: World Economic Outlook, IMF, septembre 2002.

– La reprise aux *Etats-Unis* est plus faible que prévue, avec un taux de croissance de 2,2% en 2002 et prévisiblement de 2,6% en 2003. Les scandales financiers au niveau de quelques grandes entreprises américaines avaient davantage ébranlé la confiance des investisseurs et des marchés financiers déjà fortement affectée suite à l'éclatement de la bulle spéculative autour de la nouvelle économie. Le chômage a fortement augmenté depuis 2001.

– Au *Japon*, l'économie a connu une année 2002 morose, avec une récession du PIB de 0,5%. Cependant, les projections antérieures avaient même tablé sur une récession de 1%. Les projections actuelles pour 2003 prévoient une hausse du PIB de 1,1% (supérieure de 0,3% des projections antérieures). Celles-ci sont fortement tributaires de la capacité des autorités japonaises à réformer rapidement et efficacement le système bancaire.

– En *Europe*, les projections ont également été revues à la baisse<sup>5</sup>. L'Union européenne et la zone euro devraient connaître une reprise timide en 2003. Les difficultés structurelles et la faiblesse de la demande interne connues par les économies motrices de l'économie européenne, l'Allemagne, la France et l'Italie, ont empêché une croissance autonome au sein du grand marché intérieur.

Du coup, les taux de chômage sont repartis à la hausse en Europe.

– Les perspectives pour les principales *économies émergentes* se sont assombries. En Amérique latine, les perspectives se sont davantage détériorées, notamment en Argentine, au Brésil, ou au Venezuela, et la production aura connu un déclin en 2002. Par contre, le Mexique et le Chili ont enregistré une situation plus favorable.

Les marchés émergents en Asie, la reprise a été plus forte qu'anticipée suite à un rebond du commerce dans les régions afférentes et un regain d'intérêt quant aux technologies d'information. Dans des pays comme la Chine, l'Inde et la Corée, la demande domestique a particulièrement repris.

Les perspectives pour les *pays de l'Est* en transition restent solides sous l'effet d'une forte croissance en Russie et dans l'Ukraine et d'investissements directs de l'étranger soutenus dans quelques pays de l'Europe centrale et de l'Est.

– Au niveau mondial, les *pressions inflationnistes* sont restées globalement modérées tout comme les augmentations salariales, sauf dans quelques pays européens.

Tableau 1: PIB réel, prix à la consommation et chômage selon le FMI<sup>6</sup>

	PIB réel			Taux de chômage			Prix à la consommation		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Economies avancées	0,8	1,7	2,5	5,9	6,4	6,5	2,2	1,4	1,7
Etats-Unis	0,3	2,2	2,6	4,8	5,9	6,3	2,8	1,5	2,3
Japon	- 0,3	- 0,5	1,1	5,0	5,5	5,6	- 0,7	- 1,0	- 0,6
Union européenne	1,6	1,1	2,3	7,4	7,7	7,6	2,6	2,1	1,8

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

De manière générale, les espoirs d'une reprise continuent à dépendre trop fortement des perspectives américaines, comme l'Union européenne n'arrive pas à assurer une croissance autonome soutenable et comme la demande domestique au Japon continue à souffrir des effets émanant des graves difficultés structurelles du système bancaire.

D'autres *risques* pour une reprise confirmée en 2003 sont notamment le manque de confiance des consommateurs et des investisseurs (crainte de nouveaux attentats, ...), l'évolution des prix du pétrole, la situation incertaine au proche et moyen orient, la volatilité des marchés boursiers, la situation instable

<sup>5</sup> Cf. le chapitre 1.2. ci-après.

<sup>6</sup> Source: World Economic Outlook, IMF, septembre 2002.

sur quelques marchés émergents et la persistance du déficit important de la balance courante des Etats-Unis.

## **1.2. L'économie européenne: faiblesse conjoncturelle et absence de réformes structurelles**

– En Europe, la conjoncture s'est assombrie durant l'été 2002, après une évolution économique encourageante au début de l'année. Le redressement de la demande intérieure n'a pas été à la hauteur des attentes. Les fluctuations caractérisant les marchés boursiers, l'incertitude politique au niveau mondial, l'absence de décisions politiques courageuses en période d'élections dans plusieurs grands pays européens et l'environnement international incertain se répercutent sur la consommation et l'investissement.

Selon les perspectives de septembre 2002 du Fonds monétaire international (FMI), la *croissance annuelle moyenne du PIB de l'Union européenne et de la zone euro devrait s'élever respectivement à 1,1% et à 0,9% en 2002*. Pour 2003, le taux serait de 2,3% pour ces deux zones. En octobre 2002, le FMI a une nouvelle fois révisé à la baisse ses prévisions de croissance pour la zone euro, tant pour l'année en cours que pour la suivante. Constatant que „pendant l'année écoulée, la performance économique générale de la zone euro a été décevante“, le FMI envisage désormais une hausse du PIB de seulement 0,75% en 2002. Vu l'aggravation des risques, qui pèsent sur les douze Etats membres de la zone euro tenant notamment à la faiblesse persistante des marchés boursiers et de la fragilité des perspectives, le FMI a également révisé à la baisse sa prévision pour 2003, n'attendant plus qu'une croissance de 2%.

Le taux d'inflation devrait baisser entre 2002 et 2003 de 2,1% à 1,8% dans l'Union européenne et de 2,1% à 1,6% dans la zone euro, si les prix pétroliers ne vont pas connaître une hausse spectaculaire. Le taux de chômage est reparti à la hausse en 2002 (à 7,7% dans l'Union européenne et à 8,4% dans la zone euro) et pourrait descendre légèrement en 2003, sous condition que la reprise attendue se confirme.

La croissance potentielle ne devrait plus s'accélérer qu'à compter de 2003. *Les facteurs plaidant pour une reprise en 2003* sont la tendance à la désinflation qui devrait se poursuivre durant le reste de l'année (en l'absence de conflit militaire en Iraq), le processus favorable d'ajustement des stocks et l'absence de déséquilibre économique majeur dans la zone euro. L'espoir repose principalement sur un regain durable de la confiance des consommateurs et des investisseurs pour permettre l'accélération de la croissance.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il y a lieu d'engager rapidement des réformes structurelles courageuses et d'envergure pour réaliser cet objectif.

– La Commission européenne explique que l'apathie de l'activité durant l'été est imputable à des facteurs tant externes qu'intérieurs. La chute récente du cours des actions et l'envolée des prix du pétrole ont eu des effets de patrimoine directs ainsi qu'un impact plus général sur la confiance.

*Le marché du travail a fait preuve d'une certaine résistance* face au ralentissement de la croissance au premier trimestre 2002, il n'en reste pas moins que le taux de chômage progresse et ne devrait pas redescendre à défaut d'une reprise. Dans le contexte du creux conjoncturel actuel, il est primordial que les Etats membres engagent des réformes profondes de leur marché de travail, afin de le rendre plus flexible.

– *Les pressions inflationnistes se sont réduites* sous l'effet de l'appréciation de l'euro. Selon la Commission européenne, cette appréciation, en termes effectifs, de l'euro par rapport au dollar a eu un impact négatif sur la compétitivité des prix des exportateurs de la zone euro par rapport à l'an passé.

Toutefois, si l'on se place dans une perspective plus globale, cette appréciation n'a pas annulé la totalité des gains accumulés depuis le milieu des années 90 et peut donc être considérée comme une correction partielle de la sous-évaluation antérieure. Au sein de la zone euro, la compétitivité en matière de coûts et de prix diffère considérablement d'un Etat membre à l'autre.

– La Commission européenne a proposé récemment de *reporter l'objectif de l'équilibre budgétaire à 2006*, en lieu et place de 2004 tel que prévu dans les Grandes orientations de politique économique (GOPE) adoptées en juillet 2001 et confirmées en juillet dernier par le Conseil EcoFin. Ce nouveau report de l'objectif s'accompagne d'une obligation de réduire le déficit structurel d'au moins 0,5% par an pour les pays qui n'ont toujours pas respecté l'équilibre de leurs finances publiques (Allemagne, France, Italie et Portugal).

Au niveau international, ces décisions de la Commission européenne *remettent en question la crédibilité de l'Union monétaire* et risquent d'avoir un effet négatif sur l'évolution de l'euro. En tout état de cause, il y a lieu de mettre en œuvre des politiques budgétaires efficaces, prévoyant des finances publiques proches de l'équilibre, et ceci d'autant plus que le dérapage budgétaire dans les Etats membres incriminés ne résulte pas uniquement de la faiblesse conjoncturelle actuelle.

La Commission européenne estime que ces pays ont commis des erreurs de politique économique en 2002-2001 (période au cours de laquelle la croissance dans la zone euro a atteint des niveaux sans précédent aux cours de la dernière décennie) en ne réduisant pas leur déficit à un niveau proche de l'équilibre. Alors que les prévisions économiques de printemps tablaient sur un déficit pour la zone euro équivalent à 1,5% du PIB pour l'année en cours (contre 1,3% en 2001), la Commission considère désormais que le déficit de l'ensemble de la zone devrait s'élever à au moins 2% du PIB.

La nouvelle approche que préconise la Commission contient quatre éléments clés:

- Le maintien de la limite des 3% du PIB à ne pas dépasser, sauf circonstances exceptionnelles. Cette règle est fixée par le Traité et la Commission ou le Conseil ne peuvent la changer, sauf dans le cadre d'une Conférence intergouvernementale;
- l'objectif d'un équilibre sur le moyen terme doit inclure des références explicites à l'évolution du cycle économique;
- les pays qui n'ont pas atteint cet objectif doivent s'engager à réduire d'un pourcentage minimum (au moins 0,5%) leur déficit structurel tous les ans pour respecter une situation proche de l'équilibre en 2006. Ceci implique que l'équilibre des comptes de l'Etat pourrait être atteint en 2007;
- une amélioration de la croissance, par rapport aux prévisions sur lesquelles reposent le processus de consolidation budgétaire, doit être utilisée pour accélérer la réduction du déficit public.

– Par la suite, la Chambre de Commerce voudrait passer en revue la situation actuelle et les *perspectives économiques dans les pays voisins*<sup>7</sup> du Grand-Duché de Luxembourg, qui sont ses principaux partenaires commerciaux. En effet, quelque 65% de toutes les exportations luxembourgeoises sont destinées à ces pays, dont l'évolution économique est un indicateur précurseur précieux pour établir des prévisions sur l'évolution future de l'économie luxembourgeoise.

L'Allemagne, particulièrement responsable du ralentissement européen, ne devrait connaître que 0,5% de croissance en 2002. La raison principale réside dans la perte de vitesse de la demande extérieure, alors que la demande interne est restée faible depuis des années. En 2003, le PIB pourrait augmenter de 2%, toujours en dessous de la croissance moyenne prévue en Europe. D'autres analystes sont plus pessimistes et tablent sur une croissance entre 1 et 1,4% en 2003. L'inflation devrait tomber de 1,4% en 2002 à 1,1% en 2003.

Dans ce contexte de faible conjoncture et en l'absence de réformes incisives sur le marché du travail, le taux de chômage est reparti à la hausse en 2002 à un niveau de 8,3% qui ne devrait pas diminuer en 2003.

La performance de *l'économie française* s'est fortement affaiblie depuis 2000, sous l'effet d'une perte du dynamisme de la consommation domestique. Pour l'année en cours, le taux de croissance du PIB ne devrait atteindre plus que 1,2%. La projection pour 2003 table sur une croissance de 2,3%.

La France devrait continuer à enregistrer une inflation modérée, avec un taux de 1,8% en 2002 et de 1,4% en 2003. Par contre, le chômage reste élevé, avec un taux prévisible de 9% en 2002 et de 8,9% en 2003, ces taux se situant largement au-dessus de la moyenne projetée de l'Union Européenne et de la zone euro.

*L'économie belge*, aussi largement orientée vers l'extérieur, devrait connaître un ralentissement prononcé, avec une baisse de la croissance à 0,6% en 2002. En 2003, le PIB belge pourrait croître de 2,2%. L'inflation devrait tomber à 1,6% en 2002 et même à 1,2% en 2003, alors que le taux de chômage augmenterait à 6,9% et à 7,1% pendant cette période.

Aux *Pays-Bas*, le ralentissement économique s'avère encore plus abrupt qu'en Belgique, avec un taux de croissance du PIB tombant de 1,2% en 2001 à prévisiblement 0,4% en 2002. En 2003, le PIB néerlandais augmenterait à un rythme inférieur à celui de la moyenne européenne, avec un taux de

<sup>7</sup> Source: World Economic Outlook, IMF, septembre 2002.

2,0%. L'inflation reste toujours élevée avec un taux prévisible de 3,8% en 2002 (après 5,1% en 2001). Cependant, le taux devrait baisser à 2,4% en 2003. Le taux de chômage passe de 2,9% en 2002 à 3,2% en 2003.

– Ces chiffres et prévisions mènent à la conclusion *qu'à défaut de réformes structurelles incisives et courageuses, l'économie européenne ne sera toujours pas capable de tirer profit de ses sources de croissance endogène et autonome*, qui comportent pourtant plein d'opportunités sur un marché intérieur de plus de 300 millions de consommateurs. Ce dernier est en plus appelé à s'agrandir avec l'élargissement prévu de l'Union européenne vers l'Est.

Compte tenu des difficultés conjoncturelles et structurelles connues par les économies motrices de l'Europe, les espoirs d'un rétablissement de la situation reposent à nouveau sur le comportement des ménages et des investisseurs américains. Le Grand-Duché, imbriqué fortement dans le marché intérieur européen, est condamné à suivre l'évolution de ses principaux partenaires économiques, qui sont les pays plus amplement décrits ci-dessus.

Tableau 2: Chiffres-clés des principales économies en Europe<sup>8</sup>

	PIB réel			Taux de chômage			Prix à la consommation		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Zone euro	1,5	0,9	2,3	8,0	8,4	8,2	2,6	2,1	1,6
Allemagne	0,6	0,5	2,0	7,8	8,3	8,3	2,4	1,4	1,1
France	1,8	1,2	2,3	8,6	9,0	8,9	1,8	1,8	1,4
Italie	1,8	0,7	2,3	9,5	9,3	8,9	2,7	2,4	1,8
Grande-Bretagne	1,9	1,7	2,4	5,1	5,2	5,3	2,1	1,9	2,1
Belgique	1,0	0,6	2,2	6,6	6,9	7,1	2,4	1,6	1,2
Pays-Bas	1,2	0,4	2,0	2,0	2,9	3,2	5,1	3,8	2,4
Espagne	2,7	2,0	2,7	10,5	10,7	9,9	3,2	2,8	2,4

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

### 1.3. L'économie luxembourgeoise: forte dépendance de l'extérieur et des activités financières

– L'ouverture sur l'extérieur du pays, la spécialisation de sa production et la grande dépendance de son économie d'un seul secteur font en sorte qu'en l'absence d'événements exceptionnels, les *cycles conjoncturels sont plus marqués et la volatilité des indicateurs macroéconomiques de base est plus élevée au Grand-Duché* que dans des pays plus grands.

Ainsi, après une forte croissance moyenne en 2000 au niveau mondial (+4,7%) et, dans une moindre mesure en Europe (+3,5%), le PIB luxembourgeois s'était accru de 8,9%. La dégradation assez brutale de l'évolution économique au cours de l'année 2001 s'était traduite par une croissance ralentie à +2,2% au niveau mondial et à +1,6% en Europe, alors que le Grand-Duché affiche un faible taux de croissance de +1%.

– Il est à rappeler que les prévisions antérieures de mai 2002 du Statec avaient tablé sur un taux de croissance de 3,5% pour 2001. La *révision à la baisse* s'expliquerait „par une meilleure couverture statistique en ce qui concerne les données de base utilisées pour établir les comptes nationaux. Une grande partie de l'impact négatif s'est ainsi produit au 4e trimestre 2001, encore imparfaitement couvert en avril 2002. Ainsi les exportations totales de biens et services ont été corrigées à la baisse – de +2,5% à +1,2% – tandis que les importations ont été revues à la hausse – de +2,6% à +4,5%“.<sup>9</sup>

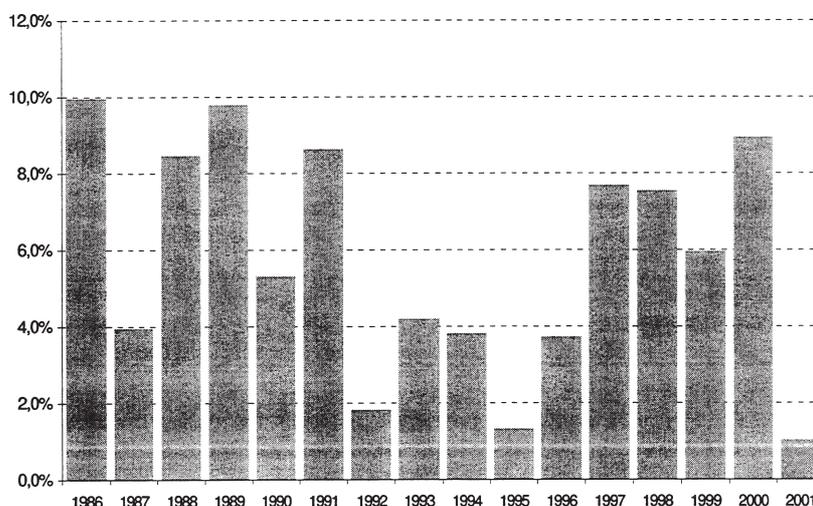
<sup>8</sup> Source: World Economic Outlook, IMF, septembre 2002.

<sup>9</sup> Source: Discours prononcé par Monsieur Henri Grethen, Ministre de l'Economie, à l'occasion de la 81e Foire Internationale de Luxembourg, 19 octobre 2002.

Cette faible performance de l'économie en 2001 et les perspectives assombries pour 2002 tablent sur une croissance de 0,5%, donc sur une quasi-stagnation, ont le *mérite de rappeler aux autorités politiques et à la société luxembourgeoise que la prospérité connue au cours des dernières années n'est acquise ni définitivement, ni automatiquement*. Le Grand-Duché n'est pas une île et son économie est étroitement imbriquée dans le système économique et financier international. Il est dès lors certain que le taux de croissance de quelque +5% attendu au moment de l'établissement des chiffres budgétaires et sur lequel repose le projet de budget 2003 ne pourra pas être réalisé, même dans une optique à moyen terme.

Les performances économiques enregistrées au cours des dernières 15 années ont été exceptionnelles (+5,5% pour la période allant de 1985 à 2001). Le dynamisme connu dans le passé a souvent découlé d'événements chanceux, exceptionnels et non récurrents, qu'une petite économie flexible est mieux à même de valoriser que ses voisins plus grands.

Graphique 1: Evolution de la croissance du PIB en volume (en%)



Source: Statec

– En ce qui concerne l'évolution des différentes branches économiques, il est à noter que la révision à la baisse de la croissance globale de l'économie en 2001 a résulté de la *contribution négative* (-2,7%) des services financiers à la somme des valeurs ajoutées, alors que le reste de l'économie a progressé encore de 3,8%.

L'industrie connaît une hausse de la valeur ajoutée de 2,6%, la construction de 3,8% et les services autres que financiers et non marchands de 3,8%. Ainsi, l'évolution très défavorable de 2001 s'explique pour une très large partie par le recul de l'activité réelle dans le secteur financier. L'évolution de ce dernier est déterminant pour toute une série de prestataires de services marchands qui se trouvent à leur tour affectés par l'environnement difficile connu par les activités financières.

En effet, parmi les services marchands divers (dont principalement l'immobilier, la location et les services aux entreprises), quelques activités ont connu dès 2001 une réduction de leur chiffre d'affaires. Le recul de l'activité est plus global et plus marqué au cours de la première moitié de 2002 et il n'y a pas de signe d'amélioration d'ici la fin de l'année.

Le Statec<sup>10</sup> note à ce sujet que le *Luxembourg ressent le contrecoup d'un nouveau monolithisme de sa structure économique*, concentrée sur les services financiers. Pour la première fois depuis 15 ans, l'année 2001 était marquée par un recul de la valeur ajoutée à prix constants dans les services financiers.

Le tableau 3 ci-dessous donne un aperçu sur l'évolution récente de l'activité dans les principaux secteurs économiques du Grand-Duché.

<sup>10</sup> Source: statnews No 43/2002, Statec, octobre 2002

Tableau 3: Indicateurs d'activité par branches

Nace	Production par jour ouvrable		Chiffre d'affaires en volume		Chiffre d'affaires en valeur		Résultat brut avant provisions	Chiffre d'affaires en valeur		Emploi salarié
	Industrie	Construction	Commerce	HORECA	Transports et Communications	Secteur bancaire	Immo., location, informatique et R&D	Services fournis principalement aux entreprises	Services collectifs et domestiques	
	10-41	45	50-52	55	60-64	65	70-73	74	85-93	
Taux de variation annuels en%										
1996	0,1	...	1,2	0,9	5,2	7,3	3,8	10,2	...	
1997	5,8	...	8,0	4,2	12,0	20,5	6,4	14,7	...	
1998	8,1	...	3,4	-0,2	6,7	28,3	11,1	9,6	...	
1999	1,5	...	1,6	1,1	11,8	-16,5	1,3	5,4	6,6	
2000	5,1	3,2	2,7	2,4	20,3	20,7	8,1	11,1	7,4	
2001	3,1	2,0	-1,0	1,3	4,9	0,9	-2,9	15,3	6,9	
Taux de variation trimestriels en% (séries désaisonnalisées, excepté Nace 65 et 85-93)										
T1 01	4,3	0,4	-3,5	0,9	4,4	-12,8	-7,4	6,2	1,1	
T2 01	-2,4	1,7	-0,1	-1,2	-1,0	2,1	-0,9	1,2	1,4	
T3 01	0,2	3,1	3,0	-2,0	-2,0	-2,9	0,7	5,2	1,3	
T4 01	-0,7	1,7	-3,8	2,1	3,3	0,9	-2,2	-7,1	2,0	
T1 02	-0,8	0,8	1,9	13,2	-1,9	-0,4	1,4	-4,4	1,0	
T2 02	5,9	2,7	-0,3	...	...	-12,3	...	...	...	
Taux de variation mensuels en% (séries désaisonnalisées, excepté Nace 85-93)										
janv.-02	6,1	-2,9	-2,4	15,5	-7,8	...	2,7	7,7	0,2	
févr.-02	-0,3	2,2	4,1	-5,3	2,6	...	3,8	2,5	0,7	
mars-02	0,2	0,6	-0,2	1,0	-4,8	...	-5,9	-9,6	0,4	
avr.-02	6,0	2,3	-1,9	-18,6	-24,5	...	6,6	3,3	0,4	
mai-02	-2,5	-1,8	-0,1	4,6	2,8	...	-9,4	1,1	0,3	
juin-02	5,2	1,3	1,2	...	...	...	...	...	...	
juil.-02	-5,6	...	...	...	...	...	...	...	...	

Source: Statec, Administration de l'Enregistrement et des Domaines, BCL, IGSS

– Après une année 2001 difficile, le *secteur moteur de l'économie restera affectée par le recul de la demande internationale* de services financiers et par le marasme sur les marchés boursiers tout au long de l'année 2002. Sur base de chiffres provisoires au 30 septembre 2002, les comptes de profits et pertes des établissements de crédit luxembourgeois renseignent un résultat brut avant provisions de 2,8 milliards d'euros<sup>11</sup>, ce qui équivaut à une baisse de 3,7% par rapport au 30 septembre 2001.

Quant aux revenus bancaires, la diminution la plus marquée se retrouve au niveau de la marge d'intérêts, qui recule de 5,5% en glissement annuel. Quant aux revenus sur commissions, ils diminuent de 2,2%, un léger redressement par rapport aux deux trimestres précédents. Au total, par rapport au 30 septembre 2001, le produit bancaire accuse un recul de 3,4%. Cette baisse résulte de l'effet conjugué du déclin de l'activité financière globale, de la régression des revenus sur participations et de la réduction d'opportunités de refinancement.

La Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) note que „de mai à août 2002, l'activité bancaire au Luxembourg, mesurée en termes de la somme de bilan agrégé, perd 6%. Cette contraction des volumes bilantaires impacte directement la marge sur intérêts qui décroît de 5,5% en glissement annuel. Parallèlement, face à la morosité des marchés boursiers, on assiste au recul des transactions initiées pour compte de tiers de sorte que les revenus sur commissions s'inscrivent en baisse annuelle de 2,2%“.

Par rapport à l'exercice 2001, le bénéfice net des banques luxembourgeoises devrait fortement diminuer au 31 décembre 2002, suite à la forte baisse des activités et à une affaiblissement importante des résultats bruts aux provisions requises. Le Statec<sup>12</sup> note à ce sujet „qu'en 2002, le résultat brut se trouve affecté encore davantage en raison du recul simultané de la marge d'intérêts et des revenus sur commissions. Même s'il s'agit en partie d'un phénomène de“ prix „(lié aux baisses des marchés boursiers et à la diminution du spread sur taux d'intérêts), l'activité réelle dans le secteur semble pour le moins stagner“.

– *L'industrie* a réalisé en 2001 une croissance inférieure à la moyenne des années 1995 à 2000 (2% contre 5,1%) surtout en raison du retournement conjoncturel mondial et de la baisse subséquente de la demande sur les principaux marchés d'exportation. Cette tendance s'est empirée tout au long de l'année 2002, avec une quasi-stagnation de la production industrielle par jour ouvrable au cours des sept premiers mois (+0,3%).

De même, par rapport à la même période de l'année 2001, les commandes nouvelles de l'industrie ont baissé de 3,6% au cours des 7 premiers mois de l'année 2002. La hausse de 4,3% de la production industrielle au cours du 2<sup>e</sup> trimestre 2002 par rapport à la même période de l'année 2001 résulte plutôt d'événements exceptionnels et non récurrents que d'un signe de reprise durable et soutenue.

La Chambre de Commerce est du même avis que le Statec lorsqu'il estime que les *indicateurs actuellement disponibles ne laissent pas présager de reprise* notable au deuxième semestre 2002.

– D'après les statistiques, la production du *secteur de la construction aurait connu une croissance importante au premier semestre 2002*. Selon le Statec, „la production par jour ouvrable augmente en glissement annuel de 6% au premier semestre 2002, après avoir baissé de 0,2% sur la même période de 2001“. Cependant, cette forte croissance est largement attribuable à un effet de base et le Statec arrive à la conclusion que la branche de la construction a bien résisté au ralentissement au cours de la première moitié de l'année, mais qu'au vu de l'évolution du carnet des commandes et de la durée de la production assurée, *l'activité est en train de plier*.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il reste à voir dans quelle mesure les importants programmes d'investissements publics en cours et à venir pourront contribuer à soutenir l'activité dans la construction. Hélas, même si les dépenses d'investissements dans le domaine de la voirie et des bâtiments publics sont globalement orientées à la hausse, il faut encore que cela se traduise à court terme dans les carnets des commandes des entreprises.

Dans ce contexte, il est important que la pression politique émanant de quelques groupes particuliers, les procédures d'autorisation de plus en plus compliquées et la multiplication de formalités et de réglementations ne viennent pas freiner inutilement la mise en chantier de nombreux projets à réaliser.

<sup>11</sup> Source: Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF), octobre 2002.

<sup>12</sup> Source: Note de conjoncture 3/2002, octobre 2002.

– L'activité du *secteur du commerce et de la réparation* a ressenti dès 2001 les effets du ralentissement général de l'économie, avec une contraction de 1% du chiffre d'affaires. Au premier semestre 2002, cette tendance n'a pas fondamentalement changé; le chiffre d'affaires en volume n'augmente que de 0,5% en glissement annuel. C'est le commerce de gros qui est principalement responsable de cette faible performance. En effet, de par sa forte dépendance de la demande internationale, le commerce de gros est fortement affecté par le ralentissement actuel et en glissement annuel, son activité a baissé de 1% au cours des 6 premiers mois de l'année 2002. A l'inverse, le commerce de détail et le commerce d'automobiles enregistrent des chiffres d'affaires en volume en hausse, avec des taux de croissance respectifs de +2,4% et de +3,8%.

Le Statec précise que la situation luxembourgeoise est en ligne avec le reste de l'Europe. Ainsi, sur le premier semestre de 2002, le chiffre d'affaires de la branche du commerce de détail augmente de 2,6% en volume dans l'Union européenne et de 1,9% dans la zone euro, contre +2,4% au Luxembourg.

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle a favorablement accueilli la baisse de l'imposition des personnes physiques répartie sur les années d'imposition 2001 et 2002. Le pouvoir d'achat des consommateurs s'en trouve augmenté, ce qui peut stimuler la demande domestique et ce qui est un signal positif envers cette catégorie des agents économiques dans une période de creux conjoncturel. Le fait qu'une hausse de la consommation interne engendre au Luxembourg une augmentation des importations et qu'une baisse d'impôt a un effet d'éviction dans une économie largement ouverte sur l'extérieur ne change rien aux bienfaits de la récente réforme fiscale.

– Les *transports et communications* font partie des branches les plus dynamiques de l'économie luxembourgeoise au cours des dernières années. Selon les données du Statec, le chiffre d'affaires nominal de cette branche s'est accru de 16,2% en moyenne annuelle entre 1995 et 2000 (+11,1% pour les transports, +19,4% pour les communications). Sans surprise, l'expansion de ces activités a connu un frein notable en 2001, découlant de leur contenu élevé en demande internationale, même si la branche des communications a encore connu une performance remarquable<sup>13</sup>.

Cette tendance à la baisse s'est confirmée ou renforcée au début de l'année 2002 tant pour les transports (-1,7% de variation du chiffre d'affaires nominal en glissement annuel sur les cinq premiers mois) que pour les communications (-29,8%). Pour les activités de transport aérien, il y a lieu de constater que les deux opérateurs principaux luxembourgeois se sont encore bien tirés d'affaire, en comparaison avec la concurrence étrangère, après les effets négatifs des attentats du 11 septembre 2001.

– Finalement, dans la *branche du secteur Horeca*, le Statec note que sur les cinq premiers mois de 2002, le chiffre d'affaires nominal „a augmenté de 3,4% en glissement annuel. Cette croissance provient essentiellement de l'hôtellerie (+2,1%) et de la restauration (+6,0%) qui semblent s'être remises des effets de la baisse de conjoncture en 2001“.

– L'activité économique a fortement reculé en raison de la détérioration prononcée de l'activité et de la demande sur les marchés d'exportation en 2001, évolution qui s'est poursuivie globalement en 2002, tout en se renforçant dans certaines branches. Ce facteur a de façon générale une incidence considérable sur la croissance économique du Luxembourg, car le rythme de croissance du PIB est fortement corrélé à celui des exportations.

En ce qui concerne les *relations économiques extérieures*<sup>14</sup>, il est à noter que malgré la faiblesse de la demande internationale, *le solde de la balance courante a augmenté au premier semestre 2002 par rapport au premier semestre 2001*, se situant respectivement à 1.727 millions d'euros et à 1.191 millions d'euros. Tous les soldes partiels de la balance courante, excepté celui relatif à la rémunération des salariés, ont connu une appréciation sur l'ensemble du premier semestre 2002. *Ce résultat est cependant à relativiser* selon l'évolution contrastée et parfois exceptionnelle de quelques composantes de la balance courante.

13 A ce sujet, il faut rendre attentif au fait que la branche des communications est dominée par l'activité des télécommunications, dont l'évolution est fortement influencée par une seule entreprise multinationale. En effet, l'évolution des activités de celle-ci est très volatile, ce qui peut camoufler l'évolution globale des autres acteurs de la branche dans un sens ou dans l'autre.

14 Quant à cet indicateur macroéconomique, il est à noter que dorénavant le Statec et la Banque Centrale du Luxembourg sont chargés de l'établissement de la balance des paiements et de la position extérieure globale. La balance des paiements distingue le compte des transactions courantes, le compte de capital et le compte des opérations financières.

Ainsi, le recul a priori étonnant du déficit commercial (déficit de 1,1 milliard d'euros au premier semestre 2001 contre déficit de 0,8 milliard d'euros au premier semestre 2002) dans le contexte du creux conjoncturel actuel s'explique essentiellement par un tassement des importations, lié au recul des acquisitions de matériel de transport et de télécommunication. Dans une économie de petite taille, de tels événements se répercutent traditionnellement de manière significative dans les chiffres de la balance commerciale. Quant aux exportations, celles-ci ont quasiment stagné (augmentation en valeur de 1%).

Les échanges extérieurs de services se sont tassés au premier semestre de 2002, selon le Stateg. „En glissement annuel, les exportations de services reculent de 2,6%, les importations de 5,2%. En conséquence, la balance des transactions sur services augmente de 2,4%.“

La Chambre de Commerce note que le solde des services financiers baisse de 3,5%, après un recul de 3% sur toute l'année 2001. Ces reculs sont notamment liés à l'évolution négative des marchés financiers, vu que la plupart des recettes afférentes se rapportent aux commissions calculées sur base de la valeur des organismes de placement collectifs.

– L'évolution sur le *marché de l'emploi* se caractérise par une tendance générale au ralentissement des créations d'emplois, même si cette évolution est fort hétérogène par branches. Le plus fort frein à l'embauche est à constater au sein de la branche „intermédiation financière“ et des assurances. L'emploi dans le secteur bancaire a même diminué en glissement annuel au cours des neuf premiers mois de 2002.

Selon les chiffres du Stateg, le rythme de la création d'emplois s'est tassé au cours des années 2001 et 2002, passant de +6,3% en janvier 2001 à quelque 2,8% en août 2002.

Il est à noter que le Grand-Duché enregistre toujours le taux de croissance de l'emploi le plus élevé de l'Union européenne (+4,8% au dernier trimestre 2001, contre +0,9% dans l'Union européenne). En principe, le ralentissement de l'économie se répercute avec un certain décalage dans le temps sur l'évolution de la création nette d'emplois.

Le *chômage est toujours en train d'augmenter*, et ceci depuis le mois de juillet 2001. En 2002, au cours des huit premiers mois, le nombre de chômeurs a été supérieur de 13,4% du niveau enregistré au cours de la même période de 2001. En septembre 2002, le taux de chômage se situe à 3% de la population active.

– Le tassement de *l'inflation* enregistré tout au long de l'année 2001 s'est poursuivi en 2002, hormis le mois de janvier, pour atteindre 2% en septembre (IPCN), même si les prix du pétrole ont connu quelques hausses sporadiques dans le contexte du risque d'un conflit militaire en Iraq. Dans l'optique intra-annuelle, les produits pétroliers ont jusqu'ici eu un effet modérateur (l'indice des produits pétroliers affiche une baisse de 3,5% en septembre 2002 par rapport à septembre 2001).

La modération de l'IPCN en cours d'année 2002 découle essentiellement de la diminution de l'inflation sous-jacente, qui s'élevait à 2,3% en septembre 2002, contre 3,1% en janvier 2002.

*L'orientation à la baisse de l'inflation pourra être hypothéquée par un éventuel conflit militaire en Iraq*, avec toutes les conséquences néfastes que cela comporterait sur les prix des matières premières à importer et en matière de compétitivité des entreprises luxembourgeoises (indexation automatique des salaires).

– Après un fort dérapage du *coût salarial* enregistré au Luxembourg par rapport aux pays voisins en 2000 et 2001, il semble que l'augmentation de ce coût ait connu un frein au cours des cinq premiers mois de l'année 2002. En effet, d'après les statistiques en provenance de l'IGSS, le rythme de croissance du coût salarial moyen par personne et par mois serait revenu à +2,7%, alors qu'il atteignait encore +4,6% en 2000 et +5,2% en 2001.

Dans le contexte du ralentissement conjoncturel actuel, il est primordial pour une économie de la taille du Luxembourg de *garantir une politique salariale dont la progression reste en dessous de celle de la productivité des facteurs de production*. Tout dérapage dans le sens contraire va pénaliser directement les entreprises luxembourgeoises en termes de perte de compétitivité, avec les conséquences négatives en découlant au niveau de l'emploi et de l'investissement.

– En conclusion, le ralentissement généralisé des économies a été amplifié par les événements tragiques du 11 septembre 2001. La baisse du dynamisme économique, qui a commencé au cours du 2e semestre 2000 s'est progressivement aggravée et s'est répandue sur les économies européennes.

L'économie luxembourgeoise avait accusé un fort ralentissement au deuxième semestre 2001. Cette tendance s'est poursuivie tout au long de l'année 2002. Initialement, le secteur financier a été le plus atteint sous l'effet de la déprime sur les marchés boursiers et de la baisse de la demande internationale de services financiers; quelques banques ont déjà dû réduire leurs effectifs.

Selon le Statec, „les années 2001 et suivantes semblent différer fondamentalement par rapport à la dernière période de croissance molle, à savoir de 1992 à 1996, par l'affaiblissement du secteur“ porteur „traditionnel de l'économie luxembourgeoise. Ensemble avec les assurances et les métiers connexes, le secteur bancaire est à l'origine aujourd'hui d'environ 25% de la valeur ajoutée totale de l'économie de manière directe. On peut en déduire que la croissance ne pourra atteindre un certain seuil, tant que l'activité ne redémarre pas dans le chef des banques et des autres établissements financiers“.

Au cours du premier semestre 2002, la *plupart des branches économiques décrites ci-dessus ont enregistré une poursuite de la tendance à la baisse*, alors que celles qui ont été épargnées jusque-là, vont subir également un recul de l'activité. De nombreuses activités connexes aux services financiers ressentent le ralentissement du secteur moteur de l'économie luxembourgeoise.

Globalement, il n'y a *pas de signes clairs quant à une reprise imminente et soutenue de l'activité économique* ou quant à un retour au rythme de croissance de croisière de l'économie luxembourgeoise tel que connu au cours des 15 dernières années.

Les plus récentes *prévisions macroéconomiques pour les années 2002 et 2003* du Statec et de la Banque Centrale du Luxembourg tablent sur une croissance du PIB en volume se situant respectivement à +0,5% et à +2%.

*Tableau 4: Prévisions macroéconomiques 2002-2003  
(taux de variation en %)*

	1985-2000	Observation 2001	2002	Prévisions 2003
PIB en volume	5,9	1,0	0,5-2,0	2,0-3,5
Emploi intérieur total	3,3	5,6	3,0-3,5	1,5-2,0
Inflation (déflateur de la consommation privée)	2,3	2,8	2,1	2,0
Taux de chômage (en % de la population active)	2,0	2,6	3,0	3,3-3,5

Source: Statec, octobre 2002

L'évolution économique à court terme du Luxembourg dépendra principalement du moment et de la vigueur de la reprise sur les principaux marchés d'exportation et sur les marchés financiers et boursiers. Pour la politique budgétaire, cela signifie que l'approche à adopter est celle de la prudence et de la discipline stricte en matière des dépenses. Il est clair qu'en 2002 et 2003, les *recettes budgétaires* ne seront plus si abondantes qu'au cours des années précédentes, et pour l'exercice 2003, *il est difficile à croire que le niveau escompté des recettes dans le projet de budget pourra être atteint*.

\*

## DEUXIEME PARTIE

### LA SITUATION FINANCIERE

– Lors de l'élaboration du projet de budget, la situation économique actuelle et prévisible à moyen terme est un premier facteur à prendre en considération. L'analyse effectuée dans la première partie du présent avis a mené à la conclusion que le contexte économique à moyen terme s'est sensiblement détérioré par rapport à la tendance des années précédentes.

Un deuxième élément d'analyse concerne la situation financière de l'Etat. Celle-ci 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.

La *situation financière de l'Etat délimite les moyens d'actions de la politique budgétaire*. Elle est déterminée notamment par les soldes financiers nets que l'Etat a dégagés dans le passé et le solde prévisible pour l'exercice 2003. 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.

– 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.

Au cours des derniers exercices budgétaires, la remarquable santé des finances publiques a été une des constantes, qui risque de connaître un changement plus ou moins radical au cours des prochaines années suite à l'environnement économique assombri.

Sans céder à la panique, il faut *adapter la politique budgétaire à la nouvelle donne de la situation financière de l'Etat et agir de manière prudente, mais prospective*, tout en évitant d'hypothéquer la bonne santé des finances publiques enregistrée au cours des dernières années.

## 2.1. Dégradation du solde financier net

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

Les informations concernant le solde budgétaire telles que contenues dans le document budgétaire ne permettent pas d'apprécier la situation financière réelle de l'Etat. Afin de pallier à ce manque de transparence, la Chambre de Commerce procédera, comme dans ses avis budgétaires des dernières années, à une estimation du solde financier net de l'Etat.

Le solde financier net peut être défini comme étant la différence entre, d'un côté, les recettes budgétaires et extrabudgétaires 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 extrabudgétaires (c'est-à-dire celles couvertes par les fonds).

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 extrabudgétaires. 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).

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.

– *La loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat a augmenté la transparence du budget* dans la mesure où la situation financière de tous les fonds spéciaux de l'Etat est publiée dans le document budgétaire. Cette publication répond à une demande de longue date de la Chambre de Commerce.

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.

Les tableaux 5, 6 et 7 ci-après retracent l'évolution des recettes budgétaires et extrabudgétaires nettes, des dépenses budgétaires et extrabudgétaires 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.

Des chiffres afférents au *projet de budget 2003 se dégage un solde financier net négatif de 768,5 millions d'euros*. Le budget définitif de l'exercice 2002 se solde par un besoin de financement de 497,9 millions. Par contre, le budget provisoire de l'exercice 2001 *fait état d'une capacité de financement très élevée de 893,7 millions d'euros*. Celle-ci résulte essentiellement d'un changement technique en matière d'affectation des plus-values qui est donc exceptionnel et non récurrent.

La Chambre de Commerce se doit de critiquer que ce nouveau volte-face dans la procédure d'affectation des plus-values n'a pas été commenté par les auteurs du projet de budget. Les conséquences du changement et le manque d'information le concernant ne sont certainement pas de nature à augmenter la transparence et la lisibilité des chiffres budgétaires en général et des fonds spéciaux en particulier.

Tableau 5: Evolution des recettes budgétaires et extrabudgétaires

(en millions d'euros)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002	2003
	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	4,063 24,8	4,420,3 0	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	6,468,7 0
<b>Recettes budgétaires nettes (1)</b>	<b>4,038,2</b>	<b>4,420,3</b>	<b>4,197,1</b>	<b>4,715,4</b>	<b>4,463</b>	<b>4,974,5</b>	<b>4,814,9</b>	<b>5,686,6</b>	<b>5,446,7</b>	<b>5,709,3</b>	<b>5,977,2</b>	<b>6,468,7</b>
Recettes extrabudgétaires – emprunts extrabudgétaires	126,4 74,4	125,1 74,4	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	240,6 0
<b>Recettes extrabudgétaires nettes (2)</b>	<b>52</b>	<b>50,7</b>	<b>47,8</b>	<b>52,7</b>	<b>76,5</b>	<b>68,6</b>	<b>86,2</b>	<b>102,9</b>	<b>112,9</b>	<b>252,7</b>	<b>226,7</b>	<b>240,6</b>
<b>I.A.</b>												
<b>Recettes budgétaires et extrabudgétaires nettes (1) + (2)</b>	<b>4,090,2</b>	<b>4,471</b>	<b>4,244,9</b>	<b>4,768,1</b>	<b>4,539,5</b>	<b>5,043,1</b>	<b>4,901,1</b>	<b>5,789,5</b>	<b>5,559,6</b>	<b>5,962</b>	<b>6,203,9</b>	<b>6,709,3</b>

Tableau 6: Evolution des dépenses budgétaires et extrabudgétaires

(en millions d'euros)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire
Dépenses budgétaires – amortissement	4.052,3 14,1	4.404 67,8	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	6.465,8 14		
<b>Dépenses budgétaires nettes</b>	<b>4.038,2</b>	<b>4.336,2</b>	<b>4.216,5</b>	<b>4.639,1</b>	<b>4.457,7</b>	<b>4.913,8</b>	<b>4.855,2</b>	<b>5.561,9</b>	<b>5.431,4</b>	<b>5.693</b>	<b>5.985,1</b>	<b>6.451,8</b>		
– Alimentation budgétaire des Fonds	176,6	285,7	163,9	448,9	172,3	617	337,6	1.226,2	1.973,7	2.141,4	1.285,4	1.381,3		
+ Dépenses des Fonds	288,5	258,7	402,4	297,5	427,9	369,2	541,9	1.213,7	1.625	1.435,8	1.917,2	2.280,1		
– Alimentation budgétaire du Fonds pour l'emploi	79,2	157,9	82,4	87,1	87,6	88,9	91,6	97	92,9	105,5	100,7	112,9		
+ Dépenses du Fonds pour l'emploi	185,5	160	170,1	163,1	192,2	145,1	215	213,5	203,99	186,4	185,6	240,1		
<b>II.A.</b>														
<b>Dépenses budgétaires et extrabudgétaires nettes</b>	<b>4.256,4</b>	<b>4.311,3</b>	<b>4.542,7</b>	<b>4563,7</b>	<b>4.817,9</b>	<b>4.722,2</b>	<b>5.182,9</b>	<b>5.665,9</b>	<b>5.193,79</b>	<b>5.068,3</b>	<b>6.701,8</b>	<b>7.477,8</b>		

Tableau 7: Evolution du solde financier net

(en millions d'euros)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire						
Recettes budgétaires et extrabudgétaires nettes (1) Total I.A	4.090,2	4.471	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	6.709,3		
Dépenses budgétaires et extrabudgétaires nettes (2) Total II.A	4.256,4	4.311,3	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	7.477,8		
<b>Solde financier net (1) – (2)</b>	<b>- 166,2</b>	<b>159,7</b>	<b>- 297,8</b>	<b>204,4</b>	<b>- 278,4</b>	<b>320,9</b>	<b>- 281,8</b>	<b>123,6</b>	<b>365,81</b>	<b>893,7</b>	<b>- 497,9</b>	<b>- 768,5</b>		
Emprunt net	85,1	6,6	91,3	20,9	23,8	- 50,6	91,6	66,6	- 14	- 14	- 14	- 14		

### 2.1.1. La situation d'après le compte provisoire de l'année 2001

– Le compte provisoire de l'année 2001 affiche donc un solde financier net de 893,7 millions d'euros, alors que le budget voté de ce même exercice budgétaire avait tablé sur une capacité de financement de 365,81 millions. Cette situation améliorée et très favorable par rapport aux exercices précédents est a priori étonnante, vu la croissance économique très faible enregistrée en 2001. Elle 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)<sup>15</sup>.

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.

La conséquence de ce retour (*applicable depuis le 1er janvier 2002*) aux dispositions légales initiales est que le budget voté et le compte provisoire 2001 se trouvent gonflés 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 derniers exercices.

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 substantielles découlant des plus-values substantielles réalisées en 2000 et affectées au compte provisoire de ce même exercice. Sans le changement méthodologique, le solde financier net de l'exercice 2001 aurait été largement inférieur à celui de l'exercice 2000 compte tenu de la réduction des plus-values de recettes.

Cette évolution est par ailleurs confirmée par l'analyse de la situation de la Trésorerie de l'Etat (cf. chapitre 2.3. ci-dessous). En effet, selon ces informations, l'exercice budgétaire 2001 ne connaîtra plus le résultat excédentaire de l'année 2000 suite au fort ralentissement de l'activité économique enregistré en 2001 et suite à la mise en œuvre du premier volet de la réforme fiscale.

– Les chiffres relatifs à la situation globale du compte provisoire<sup>16</sup> de l'exercice 2001 (cf. page 42\* de l'exposé introductif) montrent que les recettes effectives ont dépassé les recettes votés de 263 millions d'euros. La faible croissance économique en 2001 a 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 2001 devrait être clôturé avec un excédent de recettes de 2,384 millions d'euros. Ce solde est porté au débit du compte „report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital“ dont le solde positif s'établit alors à 505,616 millions d'euros.

– Le graphique 2 ci-dessous montre l'évolution des soldes financiers nets entre 1990 et 2001. L'importance de l'écart entre le solde sur base des budgets votés et sur base des comptes provisoires justifie amplement la demande de la Chambre de Commerce au Gouvernement d'adapter leurs instruments et leurs méthodologies de prévision de croissance économique en général et de recettes budgétaires, principalement fiscales, en particulier.

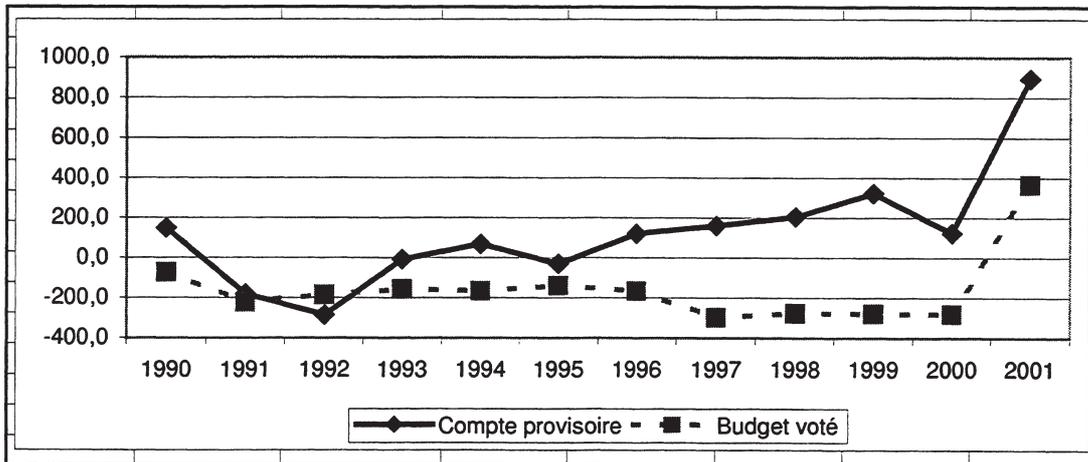
Depuis 1993, le Gouvernement a été dans la situation confortable que les besoins de financement importants se dégageant des chiffres contenus dans les projets de budget annuels se transforment finalement en capacité de financement sur base des comptes provisoires.

15 Pour plus de détail sur ces aspects méthodologiques, la Chambre de Commerce renvoie au chapitre 3.1.2. de son avis budgétaire du 5 novembre 2001.

16 Il s'agit en fait du compte général de l'exercice 2001. Comme, au moment de la rédaction du présent avis, le projet de loi No 4965 portant règlement du compte général de l'exercice 2001 n'a pas encore été voté par la Chambre des Députés, il y a lieu de considérer les chiffres afférents comme 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.

Graphique 2: Evolution du solde financier net (en millions d'euros)



### 2.1.2. La situation d'après le budget définitif 2002

– Le budget voté pour l'exercice 2002, tel qu'il a été arrêté par la loi budgétaire du 21 décembre 2001, avait prévu un excédent de 1,1 million d'euros. Ce budget a dû être modifié par la suite pour tenir compte des *dépenses budgétaires supplémentaires* engendrées par la loi du 22 juillet 2002 relative à *l'accord salarial dans la fonction publique* et par la loi du 2 août 2002 relative à *la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel*. La charge additionnelle de ces mesures s'élève à 22,966 millions d'euros pour le budget de l'exercice 2002.

Le budget définitif 2002 se solde ainsi par un déficit de 21,8 millions d'euros. Le solde financier net, calculé par la Chambre de Commerce, dégage un *déficit de 497,9 millions d'euros*.

– Les autorités gouvernementales sont d'avis qu'il est „difficile de réaliser des estimations précises au sujet des éventuelles plus- ou moins-values de recettes à escompter pour l'ensemble de l'année en cours en raison de la situation économique incertaine“.

Toutefois, sur base de l'analyse des rentrées fiscales comptabilisées au cours du premier semestre 2002, le Gouvernement table sur „un certain excédent de recettes“.

Malgré la prudence traditionnelle du Gouvernement lors des estimations des rentrées fiscales prévisibles, il est fort probable que les recettes projetées pour l'exercice 2002 ne peuvent être réalisées qu'au moyen d'un effort important d'encaissement des arriérés fiscaux.

Il y a lieu de rappeler que la récente réforme fiscale en faveur des personnes physiques et des collectivités aura également des incidences sur les recettes fiscales des années 2002 et 2003. La Chambre de Commerce voudrait réitérer à cet endroit que cette *réforme fiscale a été nécessaire pour renforcer la compétitivité* des entreprises luxembourgeoises *et l'attractivité du Luxembourg en tant que site d'implantation privilégié* d'investisseurs étrangers. Le moment de cette réforme a été également très opportun. Les bienfaits de cette réforme fiscale peuvent atténuer les effets négatifs du ralentissement conjoncturel actuel.

– Le *compte prévisionnel des recettes de l'exercice 2002* devrait permettre au Gouvernement *d'estimer les recettes prévisiblement réalisées pendant l'année en cours et de fournir également une idée quant à la cadence des rentrées fiscales attendues au cours de l'exercice 2003*. Les performances macroéconomiques des deux années ne devraient pas diverger fondamentalement, ce qui devrait permettre d'établir des pronostics concernant les recettes fiscales 2003 sur base de celles de l'année 2002.

*Cette évaluation devra amener le Gouvernement de prendre le cas échéant, à travers les amendements budgétaires à adopter en décembre, les décisions appropriées quant à la suppression, au report ou la diminution de crédits non prioritaires prévus pour l'exercice 2003.*

### **2.1.3. La situation d'après le projet de budget 2003**

– Dans le projet de budget 2003, les auteurs avancent un excédent de 2,868 millions d'euros. Le solde financier net tel que calculé par la Chambre de Commerce se chiffre à un *déficit record de 768,5 millions d'euros*. Ce besoin de financement s'explique principalement par le mécanisme des fonds spéciaux.

En effet, il est à noter que les alimentations budgétaires proposées pour l'exercice 2003 des 27 fonds spéciaux, qui sont publiés dans le document budgétaire, s'élèvent à 1.494,195 millions d'euros, contre 1.386,09 millions en 2002. Les dépenses prévues en 2003 par ces mêmes fonds spéciaux atteignent le montant de 2.520,247 millions, ce qui témoigne de la *volonté du Gouvernement de maintenir à un haut niveau les dépenses d'investissement en vue de moderniser constamment les équipements et les infrastructures collectifs*.

– La différence entre alimentations et dépenses des fonds a dans le passé 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 ont d'ores et déjà fondu au cours de l'exercice 2001. Dans le contexte économique peu porteur maintenant et à moyen terme, *la réalisation de plus-values devient de plus en plus improbable*.

Au contraire, pour équilibrer les finances publiques pendant les exercices 2002 et 2003, *les arriérés fiscaux vont jouer un rôle crucial*. 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.

Pour éviter un déséquilibre budgétaire de l'exercice 2003, le Gouvernement *doit s'octroyer une stricte discipline en matière de l'exécution du budget, une parfaite maîtrise des dépenses de consommation et une approche prospective, mais sélective au niveau des dépenses d'investissements*.

## **2.2. Les fonds d'investissements et les fonds spéciaux: avoirs en baisse**

– Les fonds d'investissements et les fonds spéciaux constituent un autre élément important pour l'analyse de la situation financière de l'Etat. En effet, après la couverture des excédents de dépenses courantes, les plus-values de recettes sont transférées à ces fonds, 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 pour le moment et malgré la non-réalisation probable du niveau escompté des recettes fiscales en 2002 et 2003.

Le total de l'avoir disponible des fonds spéciaux a été arrêté à la fin de l'exercice 2001 à 2.613,629 millions d'euros.

– Les tableaux 8 et 9 ci-dessous renseignent respectivement sur les dépenses et les alimentations prévues pour l'exercice 2003 des fonds d'investissements et des fonds spéciaux publiés en annexe du document budgétaire.

*Les fonds les plus importants* selon les dépenses prévues au projet de budget 2003 sont le Fonds communal de dotation financière (440,357 millions), le Fonds des pensions (307 millions), le Fonds de la dette publique (248,16 millions), le Fonds pour l'emploi (240,138 millions), le Fonds du rail (235,769 millions), le Fonds des routes (176,9 millions) et le Fonds d'investissements publics administratifs (173,97 millions).

Parmi les principaux fonds d'investissements, c'est ce dernier fonds qui connaît la progression la plus importante des dépenses entre 2002 et 2003. En effet, celles-ci devraient augmenter de 112,253 millions d'euros à 173,972 millions (+54,5%). Par ailleurs, le Fonds d'investissements publics scolaires augmente de 69,588 millions en 2002 à 102,833 millions en 2003 (+47,8%), ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Cette croissance des dépenses s'explique par les décisions prises dans le cadre du plan sectoriel „lycées“. Le total général des principaux fonds d'investissements publics s'élève à 650,113 millions d'euros en 2003, contre 477,873 millions en 2002 (+36%).

– Parmi les autres fonds spéciaux, le Fonds de la dette publique enregistre une progression des dépenses de 65% entre 2002 et 2003. Les dépenses prévues se montent à 248,16 millions, alors que les alimentations budgétaires normales ne s'élèvent qu'à 55,43 millions.

La Chambre de Commerce rappelle que les dotations annuelles au profit de ce fonds visent à éviter un gonflement massif des dépenses budgétaires au titre des exercices de remboursement en bloc à l'échéance finale des bons d'épargne et des emprunts OLUX.

Le *Fonds pour l'emploi*, qui est un des fonds les plus importants en volume et dont l'alimentation se caractérise par des ressources spécifiques<sup>17</sup>, *enregistre une forte progression de 30% des dépenses prévues entre 2002 et 2003*, dans le contexte d'une hausse du nombre de demandeurs d'emploi et des dépenses pour les actions en faveur de l'emploi.

– A l'instar des années précédentes, *la majorité des fonds d'investissements ou des fonds spéciaux prévoient, pour l'exercice 2003, des dépenses supérieures aux dotations budgétaires normales*. 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.

La Chambre de Commerce demande aux autorités gouvernementales de *limiter dans la mesure du possible les dépassements des dépenses annuelles des fonds spéciaux, même si l'objectif de la technique des fonds est de permettre une plus grande flexibilité* au niveau des recettes et des dépenses. Le fait de calquer les dépassements des dépenses sur les anticipations de réalisation de plus-values de recettes est dangereux au regard des aléas potentiels de la croissance économique du pays, découlant de la vulnérabilité des structures économiques et de l'environnement conjoncturel fragile et incertain.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce note que les exercices ultérieurs des fonds d'investissements comportent encore des engagements substantiels, qui devront être couverts au cours des années budgétaires à venir.

– En cas de ralentissement économique prolongé, qui provoque nécessairement une diminution des (plus-values de) recettes, et à politique d'investissement inchangée, les dépenses importantes actuelles des fonds risquent de mener rapidement d'abord à une diminution des réserves des fonds spéciaux et ensuite à un besoin de financement.

<sup>17</sup> 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.

Tableau 8: Alimentations des fonds d'investissements et fonds spéciaux (en millions d'euros)

<i>Alimentations</i>	2001	2002	2003
Fonds de la coopération au développement	129,736	76,19	88,376
Fonds d'équipement militaire	2,469	1,5	1,5
Fonds pour monuments historiques	20	10,00	10,00
Fonds de crise		0,0001	0,0001
Fonds de la dette publique	81,555	56,514	55,43
Fonds des pensions	209,598	216,295	227,698
Fonds communal de péréquation conjoncturale		0,0001	0,0001
Fonds communal de dotation financière	398,105	399,013	440,357
Fonds spécial de la pêche	0,089	0,081	0,08
Fonds cynégétique	0,035	0,034	0,034
Fonds pour la gestion de l'eau	60,85	49	49,00
Fonds spécial des eaux frontalières	0,14	0,138	0,1
Fonds d'équipement sportif national	6,2	6,2	21
Fonds pour les investissements sociofamiliaux	79,431	55,00	55,00
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,025	0,124	0,124
Fonds d'investissement publics sanitaires et sociaux	37	20	21,00
Fonds des investissements hospitaliers	200	37,00	37,00
Fonds spécial de la chasse	0,335	0,378	0,376
Fonds pour la protection de l'environnement	5	4,2	4,2
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	18,00	18,00	18,00
Fonds d'investissement publics administratifs	237,2	40	40,00
Fonds d'investissement publics scolaires	133,25	62	65,00
Fonds des routes	261	87	90,00
Fonds du rail	170,411	124,7	140
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	20	15,00	10,00
Fonds pour la loi de garantie	71	7	7
<b>Sous-total</b>	2141,429	1285,37	1381,27
Fonds pour l'emploi	105,464	100,719	112,92
<b>Total général</b>	2246,893	1386,09	1494,19

Tableau 9: Dépenses des fonds d'investissements et des fonds spéciaux (en millions d'euros)

<i>Dépenses</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Fonds de la coopération au développement	101,394	100,66	113,101
Fonds d'équipement militaire	5,398	2	2
Fonds pour monuments historiques	10,021	13,24	16,37
Fonds de crise			
Fonds de la dette publique	42,759	150,719	248,16
Fonds des pensions	282,302	292	307
Fonds communal de péréquation conjoncturel			
Fonds communal de dotation financière	398,105	399,013	440,357
Fonds spécial de la pêche	0,033	0,092	0,248
Fonds cynégétique	0,01	0,012	0,012
Fonds pour la gestion de l'eau	26,833	27,62	43,31
Fonds spécial des eaux frontalières	0,085	0,154	0,105
Fonds d'équipement sportif national	7,937	6,201	21
Fonds pour les investissements sociofamiliaux	36,476	87,66	96,89
Fonds d'assainissement en matière de surendettement		0,124	0,124
Fonds d'investissement publics sanitaires et sociaux	13,823	23,676	37,27
Fonds des investissements hospitaliers	65,24	128,66	126,74
Fonds spécial de la chasse	0,382	0,32	0,32
Fonds pour la protection de l'environnement	24,03	26,038	23,5
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	11,078	30,64	17,99
Fonds d'investissement publics administratifs	26,845	112,253	173,97
Fonds d'investissement publics scolaires	43,448	69,588	102,83
Fonds des routes	135,57	164,222	176,90
Fonds du rail	182,256	192,296	235,769
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux		38,17	37,35
Fonds pour la loi de garantie	21,776	51,817	58,784
<b>Sous-total</b>	1435,801	1917,18	2280,10
Fonds pour l'emploi	186,388	185,614	240,138
<b>Total général</b>	1622,189	2102,79	2520,24

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.

Toujours est-il que la Chambre de Commerce est d'avis que 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 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*. 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 communiquent 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 préserver 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.

– En conclusion, la Chambre de Commerce reconnaît que la pratique des fonds spéciaux permet une certaine flexibilité de financement dans la réalisation de grands projets d'investissement. Cette flexibilité ne doit pas se faire au détriment de la transparence et de l'efficacité des moyens budgétaires. Pour cette raison, il est à saluer que la Chambre des Députés décide de l'affectation finale des plus-values aux différents fonds spéciaux et que la loi du 8 juin 1999 institue un contrôle renforcé des moyens financiers transférés par l'intermédiaire des fonds spéciaux.

Toutefois, le mécanisme des *fonds spéciaux camoufle un certain nombre de risques, lorsque des plus-values escomptées ne sont pas réalisées effectivement*. Pour cette raison, il faut limiter, dans la mesure du possible, les dépenses des fonds spéciaux au niveau des alimentations d'une année, surtout lorsque le budget en question est exécuté lors d'une phase de ralentissement économique.

### 2.3. La trésorerie de l'Etat: diminution 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, les chiffres publiés concernant la *trésorerie de l'Etat font état d'un avoir total de 3.821,7 millions d'euros au 31 décembre 2001, contre 3.910 millions au 31 décembre 2000, ce qui constitue une légère réduction de 2,3%*. Ce total correspond à:

- 21,2 millions d'euros de fonds de tiers et fonds des communes gérés;

- 697,3 millions d'euros empruntés par l'Etat (dette de l'Etat);
- 18 millions d'euros empruntés par l'Etat formant la contrepartie comptable au fonds de couverture des signes monétaires;
- 3.127,6 millions d'euros appartenant en propre à l'Etat (situation nette de la trésorerie).

Les informations précisent par ailleurs que sur 3.842,9 millions d'euros appartenant à ou empruntés par l'Etat fin 2001, 2.700,6 millions d'euros sont comptabilisés aux différents fonds spéciaux de l'Etat.

En 2000, la situation de la trésorerie de l'Etat a été très positive grâce à la bonne tenue de l'économie, avec un taux de croissance du PIB de 8,9%, ce qui a provoqué des rentrées fiscales importantes tout au long de l'exercice. Une autre explication fournie à ce moment concerne le retard qu'ont pris divers projets d'investissement, de sorte que les dépenses n'avaient pas été effectuées au rythme escompté.

Selon les informations de la Trésorerie de l'Etat, *l'exercice budgétaire 2001 ne connaîtra plus le résultat excédentaire de l'année 2000*, ce qui serait „en partie une conséquence directe de la mise en œuvre du premier volet de la réforme fiscale“. Un autre facteur ayant joué est certainement le fort ralentissement de l'activité économique enregistré surtout à la fin de l'année 2001.

– Par ailleurs, l'on trouve sur le site du Ministère des Finances un tableau indiquant la situation des participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé, des participations de l'Etat dans le capital d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale, ainsi que des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales. La valeur comptable totale du portefeuille des participations de l'Etat a été de 3.175,1 millions d'euros au 31 décembre 2001. Suite à la baisse boursière connue au cours de l'année 2002, cette valeur comptable s'est fortement rétrécie pour atteindre 2.210,794 millions d'euros au 30 septembre 2002.

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.

– En ce qui concerne les informations relatives aux réserves de l'Etat contenues dans le document budgétaire, la Chambre de Commerce note que le compte provisoire de l'exercice 2001 du compte „Dotations de fonds de réserve“ (code 93) affiche un montant de 1.316,919 millions d'euros, alors que seulement 1.142,672 millions étaient prévus à cet effet au budget voté.

Cette divergence est imputable à la réalisation de plus-values de recettes en 2001, qui ont été affectées aux différents fonds spéciaux. Cette différence de 15% est largement inférieure à celles enregistrées lors des exercices précédents: 69,3% en 2000 et 50% en 1999, ce qui témoigne de la diminution du niveau des plus-values de recettes.

– Sur base des chiffres relatifs à l'exercice 2001, la réserve budgétaire et ses différentes composantes évoluent toujours à un niveau appréciable. La partie disponible de la réserve budgétaire constitue un atout important pour affronter les charges et incertitudes de l'avenir.

Comparé à l'exercice 2000, qui a cependant été exceptionnellement favorable, *l'exercice 2001 s'est soldé par une évolution moins positive des facteurs composants la réserve budgétaire*. L'explication en réside dans les effets du ralentissement économique, principalement sur les marchés financiers, et du déchet fiscal engendré par la première étape de la réforme fiscale.

#### **2.4. L'endettement de l'Etat: dette sociale cachée très élevée**

– 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.

Selon l'exposé des motifs du présent projet de budget, la trésorerie de l'Etat n'a pas procédé à l'émission d'emprunts nouveaux au cours de l'année 2002 parce que depuis 1998, la situation de la trésorerie ne justifiait pas le recours à l'emprunt. Aucune autorisation d'emprunter n'avait été sollicitée dans les lois budgétaires afférentes. Le Gouvernement ne procédera pas non plus à l'émission d'emprunts nouveaux en 2003, ceci ni pour le budget proprement dit, ni pour le financement des dépenses du Fonds des routes.

A l'instar du document budgétaire de l'année passée, les auteurs du projet de budget 2003 fournissent plusieurs renseignements intéressants concernant l'endettement de l'Etat de l'année précédente, en l'occurrence de l'exercice 2001.

– Ainsi, *la dette de l'Etat* atteint 697,3 millions d'euros au 31 décembre 2001, contre 697,4 millions un an plus tôt. Ceci constitue une légère réduction de 0,1 million d'euros ou de 0,015% par rapport à la fin de l'année 2000.

Au 31 décembre 2001, la dette de l'Etat était caractérisée par une durée de vie moyenne de 3 ans et 29 jours (contre 4 ans et 29 jours fin 2000), par un ratio dette/PIB de 3,18%<sup>18</sup> (contre 3,58% fin 2000) et par un montant par tête d'habitant de 1.580,02 euros<sup>19</sup> (contre 1.601,37 euros fin 2000), ce qui est très faible en comparaison européenne.

L'avoir du Fonds de la dette publique s'est élevé à 414,9 millions d'euros au 1er janvier 2002 et à 443,6 millions d'euros au 30 septembre 2002. Les dotations du Fonds ont été de 56,514 millions d'euros en 2002 et s'élèveront prévisiblement à 55,430 millions en 2003. Les dépenses sont de 150,719 millions et de 248,160 millions respectivement en 2002 et 2003.

– 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.

A ce sujet, la Chambre de Commerce rappelle que la sécurité sociale est structurellement excédentaire et, de ce fait, sa dette est marginale. Toujours est-il qu'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 que l'écart entre les contributions effectuées par les actifs d'aujourd'hui et la valeur actualisée des promesses de prestations va en s'accroissant.

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).

*Le temps est venu de consolider rapidement le système*. Une des premières mesures à prendre devrait être *l'annulation pure et simple des dispositions retenues à la table ronde sur les pensions*. Une nouvelle discussion devrait *tenir compte de la précarité et des spécificités du système luxembourgeois* et proposer des mesures plus ciblées et sélectives, *et financièrement soutenables à long terme*.

– Dans le tableau relatif à la dette publique (cf. page 48\* de l'exposé introductif), la Chambre de Commerce constate que la dette prévue pour l'exercice 2002 se chiffre à 1.166,6 millions d'euros, contre 1.194 millions en 2001.

Par rapport au PIB, que les auteurs du projet de budget estiment à 22.300 millions d'euros en 2002, la *dette publique atteindra dès lors 5,2%*, 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.

<sup>18</sup> Sur base d'un PIB version SEC de 21.951 millions d'euros.

<sup>19</sup> Sur base d'une population de 441.300 habitants.

– 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 va pas perdurer trop longtemps et si l'économie luxembourgeoise pourra 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. Dans ce contexte, il faut noter que la *marge de manoeuvre 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.

Par ailleurs, 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.

– En conclusion de cette deuxième partie du présent avis, la Chambre de Commerce constate que la *situation financière reste globalement favorable, lorsqu'on la place dans le contexte du ralentissement économique actuel et lorsqu'on la compare à celle des pays voisins*.

Toutefois, *plusieurs indicateurs* (cf. solde financier net, trésorerie, ...) *confirment le revirement de la situation exceptionnellement favorable* enregistrée ces dernières années *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 politique budgétaire projetée par le Gouvernement pour l'exercice 2003 fera l'objet de la troisième partie du présent avis.

\*

## TROISIEME PARTIE

### LA POLITIQUE BUDGETAIRE

– 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 et des citoyens. 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. Parallèlement, il dispose de l'utilisation de ces ressources prélevées, soit pour les allouer à la consommation et aux investissements, soit pour les redistribuer par des transferts à des groupes cibles de la population.

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

En effet, la politique budgétaire est un moyen d'action qui, à condition d'être utilisé de façon appropriée, 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 cadre et un environnement général fonctionnant comme catalyseur au développement d'activités existantes et nouvelles.

– Les orientations prises doivent 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 et en garantissant le financement à long terme de la sécurité sociale.

Pour être efficace, la politique budgétaire doit, aux yeux de la Chambre de Commerce, 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 soutenu et durable du niveau de vie, pour la prospérité de notre société et pour la consolidation de notre système de protection sociale.

– La troisième partie du présent avis vise à examiner la politique budgétaire du Gouvernement.

Dans un premier chapitre, seront présentés les éléments-clés et les principaux chiffres du projet de budget 2003.

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. Il faudra donc diversifier davantage les activités économiques engendrant les recettes budgétaires.

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 entre 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 efficiente, rigoureuse et suffisamment sélective.

– Le ralentissement économique 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.).

### 3.1. Les traits essentiels du projet de budget pour l'exercice 2003

– Les principaux chiffres du projet de budget 2003 sont présentés dans le tableau 10 ci-dessous. Par rapport au budget voté de l'exercice 2002 et au compte provisoire de l'exercice 2001, le projet de budget pour 2003 a les caractéristiques suivantes.

Il présente un *total des recettes de 6.468,714 millions* d'euros et des *dépenses totales de 6.465,846 millions*. Il en résulte un excédent budgétaire symbolique de 2,868 millions d'euros.

Les dépenses totales augmentent de 7,78%, c'est-à-dire de 466,793 millions, par rapport au budget définitif de 2002, alors que l'accroissement des recettes s'élève à 8,22%, c'est-à-dire à 491,540 millions.

La Chambre de Commerce constate que l'excédent du budget courant projeté, qui se chiffre à 857,026 millions, fait plus que compenser le déficit du budget en capital de 854,158 millions. La progression (par rapport au budget définitif 2002) des recettes (+8,24%) et dépenses (+8,19%) du budget courant est supérieure à celle des recettes (+5,73%) et dépenses (+5,34%) du budget en capital.

– Malgré les incidences de la réforme fiscale introduite en 2001 et en 2002, le *projet de budget se présente à nouveau en équilibre et en conformité avec les prescriptions du pacte de stabilité de l'Union européenne*, même si la capacité de financement du secteur public exprimé en pourcentage du PIB diminue entre 2001 et 2003 de 5,0% à 2,5%, selon les auteurs du présent projet de budget (situation 2002).

Au vu de la faiblesse conjoncturelle actuelle et des révisions à la baisse subséquentes des indicateurs de croissance, il est fort probable que l'exercice budgétaire 2003 va se solder par un besoin de financement.

La *dette publique exprimée en % du PIB tombe de 5,6% en 2001 à 5,2% en 2002*, tendance qui devrait se poursuivre à défaut d'émission d'un emprunt nouveau. La Chambre de Commerce renvoie au chapitre 2.4. ci-dessus pour montrer 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.

– Malgré une situation économique assombrie, le *Gouvernement a estimé à juste titre qu'il faut maintenir à un niveau élevé les dépenses d'investissements*, afin d'adapter et de moderniser constamment les infrastructures publiques, et ceci en vue de créer les bases d'une croissance économique et démographique soutenable à long terme. Les investissements publics s'élèvent à 874,038 millions d'euros et

représentent 12,8% dans le projet de budget des dépenses. Ceci constitue une augmentation de 26,7% par rapport au budget voté 2002.

Tableau 10: Les chiffres-clés du projet de budget 2003 (en milliers d'euros)

	Compte général 2001	Budget définitif 2002	Projet de budget 2003	Variation	
				en euros	en %
<b>Budget courant</b>					
Recettes	5.676.935,1	5.935.153,6	6.424.287,0	489.133,4	8,24%
Dépenses	4.785.845,8	5.146.028,4	5.567.261,4	421.233,0	8,19%
Excédents	891.089,3	789.125,2	857.025,6	67.900,4	...
<b>Budget en capital</b>					
Recettes	32.409,9	42.020,3	44.427,2	2.406,9	5,73%
Dépenses	921.114,2	853.024,7	898.584,7	45.560,0	5,34%
Excédents	- 888.704,3	- 811.004,4	- 854.157,5	- 43.153,1	...
<b>Budget total</b>					
Recettes	5.709.345,0	5.977.173,9	6.468.714,2	491.540,3	8,22%
Dépenses	5.706.960,0	5.999.053,1	6.465.846,1	466.793,0	7,78%
Excédents	2.385,0	21.879,2	2.868,1	24.747,3	...

Le pourcentage des dépenses d'investissements par rapport au PIB passe de 2,3% au compte général de 2001 à 3,1% au budget définitif 2002 et à 3,6% au projet de budget 2003.

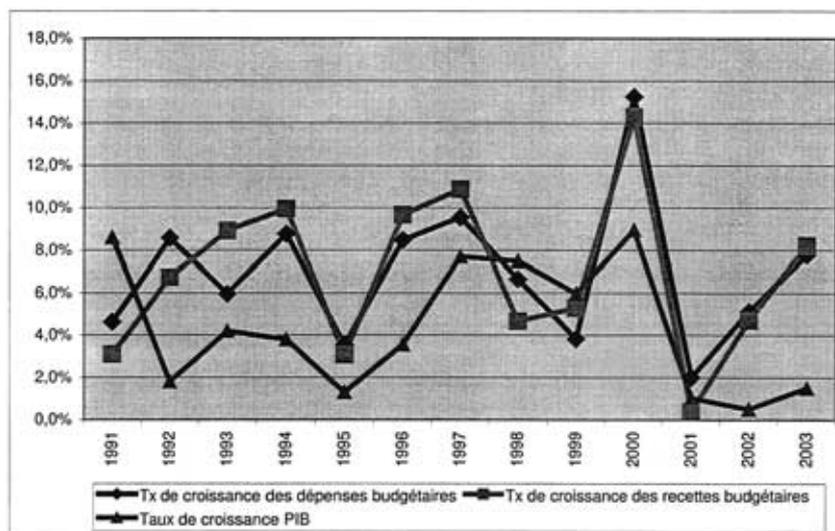
Comme chaque année, le programme pluriannuel des dépenses d'investissements publics qui renseigne sur les dépenses en capital pour la période 2002 à 2006 sera adopté par le Gouvernement seulement vers la fin du mois d'octobre, ce qui rend impossible une analyse de l'opportunité des différents projets 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 d'autant plus important d'analyser la nécessité et l'efficacité des dépenses d'investissements projetées et les coûts de gestion, d'entretien et de fonctionnement afférents.*

– Le Gouvernement prévoit pour l'année 2003 une *aide publique au développement de 0,84% du revenu national brut*, ce qui constitue un pas en plus vers l'objectif d'atteindre un taux de 1% du RNB à la fin de la législature. Au projet de budget 2003, cette politique se traduit par des dépenses en faveur de l'aide au développement de quelque 184 millions d'euros, ce qui constitue une augmentation de 14 millions d'euros par rapport au budget voté de 2002 (+8,1%).

– Finalement, la Chambre de Commerce note que le projet de budget 2003 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.

Graphique 3: Evolution du PIB et des recettes et dépenses budgétaires (en %)



– 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 117\* à 137\* du document budgétaire).

Il est à noter que le projet de loi budgétaire contient plusieurs propositions de modifications de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Par exemple, suite à l'expérience acquise au cours du premier exercice de mise en œuvre de la loi précitée, il s'est avéré très difficile de clôturer l'ordonnancement des dépenses dans un délai de 2 mois. Ainsi, les auteurs proposent le report d'un mois de la date ultime d'ordonnancement, tout en laissant inchangée la date du 31 mai à laquelle le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice précédent est déposé à la Chambre des Députés et transmis à la Cour des Comptes.

A la suite de la mise en vigueur de la loi du 8 juin 1999 précitée, le délai de reddition du compte général a été raccourci de plus d'une année par rapport à la législation antérieure. Le dépôt du projet de loi afférent doit se faire pour le 31 mai de l'année suivante.

– Le projet de loi portant règlement du compte général de l'année 2001 a été déposé à la Chambre des Députés par l'arrêté grand-ducal de dépôt du 29 mai 2002. Des amendements gouvernementaux tenant compte de l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice 2001, qui n'a pas pu être établi avant la fin du mois de mai 2002, ont été transmis à la Chambre des Députés en date du 5 septembre 2002.

Ainsi, les chiffres du compte général de l'exercice 2001 tel qu'ils résultent du projet de loi amendé No 4965 se trouvent d'ores et déjà incorporés dans le document budgétaire pour l'exercice 2003.

### 3.2. Les recettes de l'Etat: prévisions peu fiables et précarité croissante

– Les recettes totales de l'Etat pour l'exercice 2003 sont évaluées à 6.468,714 millions d'euros, ce qui constitue une progression de 8,22% par rapport au budget définitif 2002. Le budget prévu des recettes courantes s'élève à 6.424,287 millions d'euros, celui des recettes en capital se chiffre à 44,427 millions d'euros.

Compte tenu du changement intervenu dans les perspectives économiques pour 2003 qui tablaient sur une hypothèse de croissance en volume „légèrement inférieure à quelque 5%“, *il est difficile à croire que la progression escomptée des recettes budgétaires de 8,22% en 2003 par rapport à 2002 puisse être réalisée.* Un espoir réside dans le fait que l'Etat luxembourgeois dispose encore d'un coussin confortable d'arriérés de créances fiscales, principalement au niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités.

Il reste à voir dans quelle mesure ces retards de paiements seront déjà utilisés pour équilibrer le budget de l'exercice 2002. En effet, suite au ralentissement économique et au déchet fiscal engendré par la première étape de la récente réforme fiscale, il est évident que les rentrées *d'impôts payés au cours des trois premiers trimestres par les personnes physiques et les collectivités suivent une cadence infé-*

rieure à celle connue au cours des années 1995 à 2000. Ainsi, il est peu probable que le budget des recettes totales – principalement constituées par des impôts et taxes dont le niveau dépend de l'activité économique – atteigne le niveau de 5.977,2 millions d'euros attendues pour 2002.

– Le Gouvernement s'attend à un déficit de 21,8 millions d'euros sur base du budget définitif de l'exercice 2002. Ce déficit risque de prendre une nouvelle ampleur dans le contexte du ralentissement économique actuel.

Aussi est-il fort regrettable que le Gouvernement ait décidé d'augmenter davantage les dépenses courantes de l'Etat à travers un accord salarial dans la fonction publique beaucoup plus généreux que ce qui peut actuellement être revendiqué dans le secteur privé, et ceci à un moment où la conjoncture était déjà largement affectée par le ralentissement.

– *Le retournement de la tendance positive* enregistrée ces dernières années en matière de recettes fiscales est également perceptible au regard du compte général de l'exercice 2001 qui se solde par un excédent de 2,385 millions d'euros, montant largement inférieur à ceux connus au cours des dernières années. Ainsi, à partir de 1993, les excédents se sont chiffrés à des montants se situant entre 24 et 131 millions d'euros.

– Au niveau des plus-values de recettes budgétaires, un retournement de tendance est également perceptible. Au cours des dernières années, 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 2001 fait ressortir *des plus-values de recettes de l'ordre de 263 millions d'euros, ce qui constitue le plus faible montant depuis 1996.*

Les principales plus-values de recettes ont été enregistrées au niveau de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (+118 millions), de l'impôt sur le revenu des collectivités (+99 millions), de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (+91 millions), des intérêts de fonds en dépôt (+58 millions), et des droits d'enregistrement (+16 millions).

– Il y a lieu de constater également des *moins-values de recettes*, dont la plus importante découle cependant d'un changement purement technique. Ainsi, la moins-value enregistrée au niveau 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 (-87 millions) s'explique par la mise en place des nouvelles règles de clôture définies dans la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. L'exposé des motifs du projet de budget précise qu'avant la mise en vigueur de cette loi, 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 diminue la recette afférente pour l'exercice 2001, mais augmentera celle pour l'exercice 2002 en cours.

Les autres moins-values découlent des redevances à payer par la Société européenne des satellites (-42 millions d'euros) et par l'Entreprise des Postes et Télécommunications (-15 millions), ainsi que de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (-10 millions).

– La Chambre de Commerce note que sans ces moins-values de recettes plus ou moins exceptionnelles, le montant des plus-values aurait à nouveau atteint son niveau des dernières années, mis à part celui de l'année 2000.

Au cours de l'exercice 2000, la croissance économique exceptionnelle (croissance du PIB de 8,9%) avait en effet engendré un surplus de recettes fiscales dans presque toutes les catégories d'imposition. Ainsi, la différence entre le budget définitif, qui avait tablé sur des recettes totales de 4.814,95 millions d'euros, et le compte provisoire, qui avait affiché 5.686,61 millions d'euros, a donné une différence de 871,66 millions d'euros. Ainsi, les plus-values avaient atteint un nouveau record.

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 4 et 5 ci-dessous).

En ce qui concerne l'exécution probable du budget de l'exercice 2002, les auteurs avouent qu'au moment de l'élaboration du projet de budget 2003, „il s'est avéré difficile de réaliser des estimations

précises au sujet des éventuelles plus-ou moins-values de recettes à escompter pour l'ensemble de l'année en cours en raison de la situation économique incertaine".

Le compte prévisionnel de l'exercice 2002 fait état d'une révision à la baisse de quelques postes au niveau des recettes fiscales. Ainsi, les recettes de la taxe d'abonnement seront moins élevées de 90 millions d'euros par rapport au montant escompté et les droits d'enregistrement devraient connaître une moins-value des recettes de 92 millions d'euros en 2002. Ces révisions à la baisse des recettes fiscales escomptées pour l'année en cours sont clairement le signal d'un revirement de la tendance positive enregistrée au cours des dernières années.

– 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 l'année 2001 montre que le Grand-Duché est de façon permanente exposé 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.

La révision à la baisse du Statec des prévisions de croissance du PIB de l'année 2001 a mis en exergue la dépendance déjà bien connue de l'économie luxembourgeoise du secteur financier. L'importance de ce secteur moteur n'est pas seulement perceptible dans la structure des activités en général, mais également dans les autres domaines macroéconomiques, qui sont l'emploi, les recettes budgétaires et les cotisations sociales.

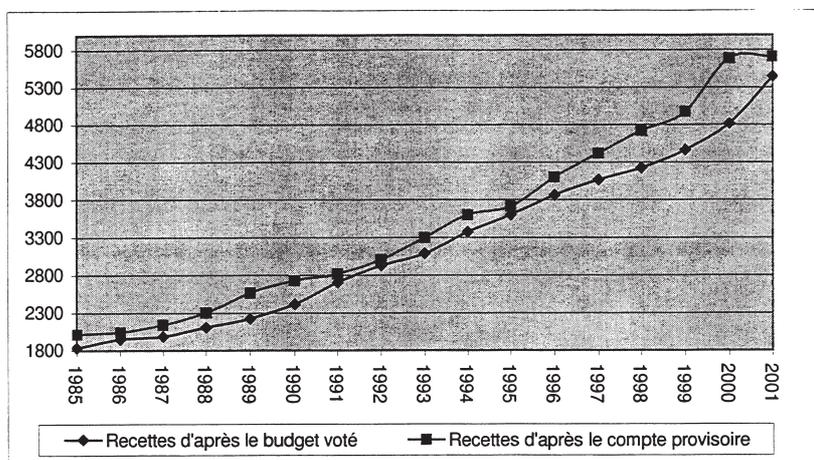
L'histoire du Grand-Duché a révélé les dangers inhérents à une structure monolithique d'une économie aux dimensions exiguës et dépourvue de matières premières.

Même si la situation actuelle ne donne pas lieu à céder à la panique, le moment est toutefois opportun de réfléchir rapidement à de nouvelles sources de revenus engendrées par des nouvelles activités économiques dans le sillage de la grande diversité d'activités industrielles et de services déjà existants.

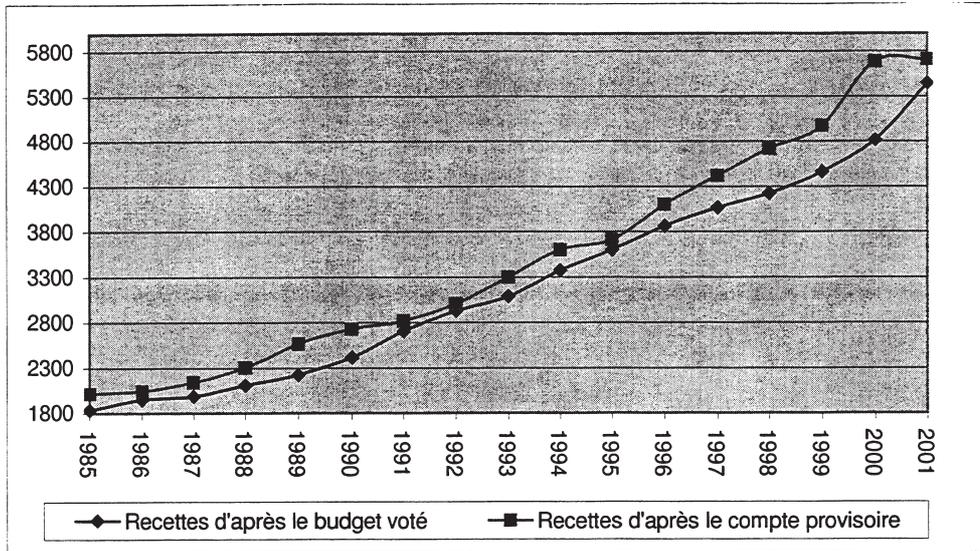
En termes de finances publiques, ce défi doit être relevé afin de garantir à l'avenir suffisamment de recettes fiscales, indépendamment de difficultés conjoncturelles ou structurelles de l'un ou l'autre secteur économique. La Chambre de Commerce va revenir sur ce sujet primordial pour l'avenir du pays dans la quatrième partie du présent avis.

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.

Graphique 4: Evolution des recettes (en millions d'euros)



Graphique 5: Evolution du PIB (en %) et des plus-values de recettes (en millions d'euros)



### 3.3. Les dépenses de l'Etat: nécessité d'une stricte discipline

– Dans son avis budgétaire pour l'exercice 2002<sup>20</sup>, la Chambre de Commerce avait commencé le chapitre concernant les dépenses de l'Etat sur une note positive avec un brin d'espoir:

*„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.“*

Malheureusement, les chiffres du projet de budget 2003 indiquent un revirement de la tendance décrite ci-dessus.

La part dans le PIB des dépenses budgétaires prévues pour l'exercice 2003 représente 27,5%. Donc, *le poids de l'Etat dans l'économie est en train d'augmenter à nouveau*. Le budget définitif des dépenses de l'exercice 2002 représentait 26,8% du PIB, alors que le compte général 2001 met en évidence une part des dépenses budgétaires par rapport au PIB de 26,5%.

– Les dépenses totales prévues pour l'exercice 2003 atteignent un montant total de 6.465,846 millions d'euros, dont 5.567,261 millions du côté des dépenses courantes et 898,585 millions du côté des dépenses en capital. Les taux de progression par rapport au budget définitif de l'exercice 2002 sont respectivement de +7,78%, de +8,19% et de +5,34%.

*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 de consommation est en hausse au détriment de la part des dépenses d'investissement.

La part des dépenses courantes dans le PIB a évolué comme suit. De 22,25% en 2001, cette part a augmenté en 2002 et en 2003, pour atteindre prévisiblement respectivement 23% et 23,68%.

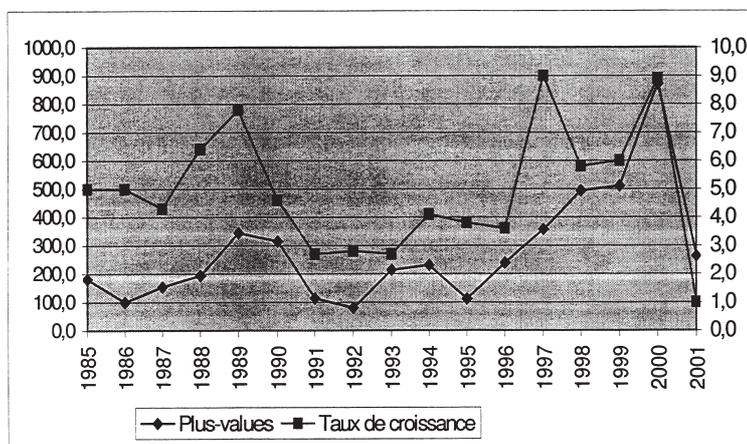
<sup>20</sup> Cf. avis de la Chambre de Commerce du 5 novembre 2001.

Le graphique 6 ci-dessous indique que depuis l'exercice 2000, la part des dépenses courantes dans les dépenses budgétaires totales est en hausse continue. Le pourcentage projeté pour l'exercice 2003, qui est de 86,11%, est même le plus élevé depuis 1995. Ce même graphique fait part d'une diminution continue, depuis l'exercice 2000, du pourcentage des dépenses en capital dans les dépenses budgétaires totales. Le pourcentage projeté pour l'exercice 2003, évalué à 13,89%, est également le plus faible depuis 1995.

Il est vrai qu'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 risquent de faire défaut au cours de l'exercice en cours et de l'exercice suivant, vu le recul prévisible des plus-values de recettes.

*Les dépenses de consommation courantes progressent plus rapidement que les dépenses d'investissement, malgré la volonté affichée du Gouvernement de maintenir les investissements publics à un niveau élevé et de réaliser dans la mesure du possible une politique budgétaire anticyclique<sup>21</sup>.*

Graphique 6: Evolution des dépenses courantes et en capital dans le total des dépenses (en %)



– La Chambre de Commerce met en garde contre toute évolution incontrôlée des dépenses de consommation. Une telle évolution est d'ailleurs contraire aux recommandations du Conseil de l'Union européenne du 21 juin 2002 concernant les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté. Pour ce qui est de la politique budgétaire du Luxembourg, le Conseil recommande aux autorités de pratiquer une politique budgétaire qui „devrait tendre à maîtriser les dépenses publiques courantes en 2003, afin de veiller à ce que la hausse n'exécède pas celle des dépenses budgétaires totales et, à cette fin, s'efforcer de remédier au manque de souplesse de certains types de dépenses courantes“.

Par rapport au budget définitif de 2002, la hausse projetée des dépenses courantes en 2003 est de 8,19%, donc sensiblement supérieure à la progression du budget des dépenses totales (+7,78%). Les auteurs des recommandations du Conseil incriminent la rigidité des dépenses courantes pour expliquer leur hausse incontrôlée.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette évolution comporte des dangers réels pour les finances publiques dans le contexte économique actuel, qui se caractérise par une faiblesse à moyen terme (croissance annuelle du PIB de 1% à 2% en moyenne entre 2001 et 2004) et par une diminution conséquente des recettes fiscales.

– 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%, la

<sup>21</sup> En ce qui concerne le concept de politique budgétaire „anticyclique“, la Chambre de Commerce renvoie au chapitre 3.3.3. ci-dessous.

*progression continue et disproportionnée 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 à la base 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 qui seront de taille.

– 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 par rapport au 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, à l'efficacité-coût et aux charges globales à long terme des transferts.*

A ce titre, la Chambre de Commerce voudrait *réitérer ses critiques quant à la loi du 28 juin 2002* 1. *adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension; 2. portant création d'un forfait d'éducation; 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. Cette loi, sans apporter une amélioration perceptible pour les personnes bénéficiaires de petites pensions, comporte le risque d'une augmentation nécessaire des cotisations en faveur de l'assurance pension, lorsque le niveau de cotisation actuel s'avérera insuffisant, c'est-à-dire lorsque le taux de croissance du PIB luxembourgeois passera durablement en dessous de 4%.*

Cette même loi introduit un forfait d'éducation pour lequel il n'existe aucune justification matérielle.

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

Finalement, il y a lieu de considérer les *dépenses en capital* et donc les dépenses d'investissement de l'Etat. La Chambre de Commerce se félicite de ce que ces dépenses sont maintenues à un niveau élevé, puisqu'une grande partie de ces investissements concernent directement ou indirectement la préparation du pays à l'avenir.

Toujours est-il que ces dépenses *doivent être affectées suivant des priorités établies après un examen d'opportunité et d'efficacité des projets d'investissement.* Dans ce contexte, 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.

### **3.3.1. Les dépenses de consommation: introduction de nouvelles mesures grevant à long terme les finances publiques**

– 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. 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 2003, elles s'élèvent à 1.211,10 millions d'euros, contre 1.143,25 millions au titre du budget définitif 2002 (+ 5,9%). Elles représentent 18,73% du total du budget et 21,75% des dépenses courantes.

Dans le passé, les chiffres provisoires contenus dans les projets budgétaires annuels ont régulièrement été sous-évalués, de sorte que la consommation publique effective était plus importante que celle accordée par le Parlement. *Le compte provisoire de l'exercice 2001 témoigne cependant d'une gestion budgétaire plus rigoureuse des dépenses afférentes, ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Ainsi, les salaires et charges sociales effectives sont inférieurs de 14 millions d'euros au montant afférent voté.*

Dans ce contexte, il y a toutefois lieu de tenir compte du fait qu'une nouvelle loi est venue modifier le budget voté de l'exercice 2002, ce qui comporte une hausse des dépenses de consommation.

Il s'agit de *la loi du 22 juillet 2002 relative à l'accord salarial* dans la fonction publique valable pour les années 2002 à 2004. Le coût salarial supplémentaire est estimé à quelque 3,2%, soit 1,6% pour l'année 2002 et 1,6% pour l'année 2003. Par rapport au budget voté 2002, *cette loi comporte un coût direct additionnel de quelque 22,5 millions d'euros* (dont +17,77 millions au titre de l'article 08.0.11.310 concernant les traitements et pensions des fonctionnaires, +1,77 millions au titre du nouvel article 08.0.33.001 concernant la participation aux frais de fonctionnement d'associations conventionnées par l'Etat et +3,02 millions au titre du nouvel article 08.0.12.350 concernant la participation aux frais de certaines catégories de personnel des communes et de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois), qui sont repris dans le budget définitif de l'exercice 2002.

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'impact à moyen terme de ces accords sera plus important du fait des nombreux automatismes liés à la formation des salaires dans la fonction publique.*

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 est de 17,77 millions d'euros en 2002, de 36,27 millions en 2003 et de 56,99 millions en 2004 et excède donc largement 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).

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

De ce point de vue, le coût du récent accord salarial dans la fonction publique est démesuré par rapport à la situation conjoncturelle du moment et aux perspectives économiques à moyen terme. Au moment de la conclusion de l'accord salarial (signé le 21 mars 2002) et du dépôt du projet de loi afférent (7 mai 2002), il était déjà connu que l'économie luxembourgeoise se trouvait en situation de ralentissement prononcé et que les perspectives économiques étaient marquées par l'incertitude. D'ailleurs, les auteurs du projet de loi afférent avaient reconnu le haut degré d'incertitude prévalant au niveau économique, comme l'indique l'extrait suivant du document parlementaire No 4948:

„Au Luxembourg, les conséquences réelles et pressenties du 11 septembre 2001, même si elles se laissent encore difficilement chiffrer avec précision, devront inciter au maintien d'une politique financière et budgétaire prudente.“

Le contexte économique s'est davantage assombri et les entreprises luxembourgeoises de tous les secteurs sont confrontées à une baisse de leur chiffre d'affaires, ce qui rend nécessaire des efforts substantiels au niveau de la baisse des coûts, dont notamment les coûts salariaux. *La modération salariale est un moyen indispensable pour permettre aux entreprises de passer la crise conjoncturelle actuelle.* 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 la nécessité de couvrir les 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.*

– Vu le besoin important et croissant en personnel dans plusieurs ministères et administrations publiques, il y a lieu *d'éviter une progression démesurée des frais de personnel à charge du budget par un coût salarial trop élevé*. Les nombreux automatismes de valorisation des traitements sont de nature à augmenter la rigidité du budget de l'Etat.

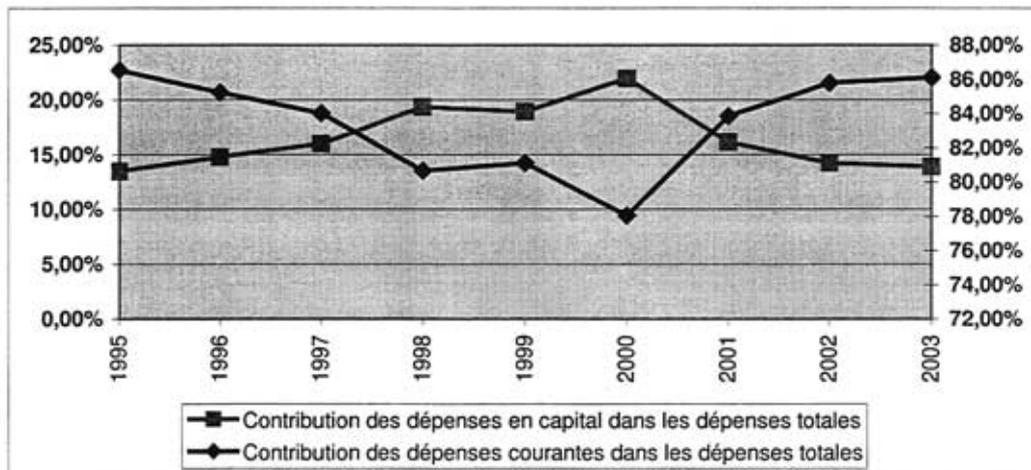
Ainsi faudrait-il prévoir un *système d'engagement plus souple, motiver le personnel par un système approprié de rémunération suivant la performance, ériger des passerelles plus flexibles entre carrières publiques et privées, et étendre davantage l'offre de formations continues*.

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.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il faudra veiller à moderniser la gestion du personnel de l'Etat par une motivation accrue des agents, par des formations spécifiques liées à leur carrière et par une implication du personnel à tous les niveaux dans l'action de modernisation de l'administration.

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

Graphique 7: Evolution de la consommation publique (en millions d'euros)



– La Chambre de Commerce regrette que le projet de budget 2003, tout comme ses prédécesseurs, ne contienne *pas de nouveaux accents pour la mise en oeuvre de la réforme administrative*, si ce n'est la hausse des crédits (courants) destinés au Centre Informatique de l'Etat (+9,52%)<sup>22</sup> et à l'Institut National d'Administration Publique (+10,75% sous l'effet de la loi du 15 juin 1999 qui réorganise la formation des agents de l'Etat pendant leur stage et tout au long de leur carrière).

Le graphique 7 ci-dessus 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 68,09 millions d'euros en 2002 (budget définitif) à 73,04 millions en 2003 (projet de budget), ce qui constitue une progression de 7,35%.

Par contre, ce graphique tient compte, à côté des salaires et charges sociales, de l'évolution des achats de biens non durables et de services (code 12). Ce poste des dépenses courantes prévoit des crédits de 320,24 millions d'euros pour l'exercice 2003, après un montant de 298,6 millions inscrit au budget définitif 2002 (+7,4%).

<sup>22</sup> Les dépenses en capital du Centre Informatique de l'Etat enregistrent une hausse de quelque 17% en 2003 dans le contexte de l'acquisition et de la mise en place de nouvelles infrastructures indispensables à la réalisation du programme „e-Government“, ce qui est à saluer.

### 3.3.2. Les transferts de l'Etat

– Dans cette rubrique des dépenses budgétaires, *l'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 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*.

#### 3.3.2.1. Les transferts de l'Etat aux entreprises: manque de nouveaux accents

– 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.). En effet, quelque 80% de toutes ces subventions sont destinés au Ministère des Transports. Ces subventions peuvent bénéficier également aux entreprises privées.

Les subventions d'exploitation augmentent de 187,019 millions d'euros (budget définitif 2002) à 212,735 millions (projet de budget 2003), ou de 13,4%. Le budget voté de 2001 avait prévu un crédit de 177,89 millions pour ce poste, alors que le compte provisoire de l'exercice 2001 informe que 206,242 millions de subventions ont été effectivement accordées; il s'agit donc d'un dépassement de 28,35 millions d'euros ou de 16%.

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

Dans ce contexte, la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (SNCF) est le destinataire principal de subventions. La Chambre de Commerce demande au Gouvernement de *veiller à ce que les moyens financiers élevés des subventions accordées à la SNCF seront 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 SNCF 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 55,55 millions d'euros en 2002 à 61,23 millions au titre du projet de budget 2003 (article 23.2.31.040). La Chambre de Commerce souscrit à cette hausse des crédits, qui devraient contribuer à étendre l'offre du transport public.

A ce sujet, la Chambre de Commerce note qu'un article nouveau (article 23.2.31.051) prévoit une subvention de 100.000 euros destinée à un projet d'installation d'un système de guidance automatique d'autobus en lieux urbains.

Dans le même contexte, la subvention destinée au projet de la technologie de la pile à combustible dans l'intérêt d'un transport public écologique est maintenue à 620.000 euros (article 23.2.31.050), alors que les crédits du même montant inscrits au budget voté 2001 n'ont pas été utilisés pendant ce même exercice.

Parmi les restants d'exercices antérieurs, les entreprises de transport privées se voient accordée une subvention de 190.723 euros pour l'exécution de services publics d'autobus dans le cadre des conventions conclues avec l'Etat (article 23.2.31.540).

– Une autre partie des subventions d'exploitations – quelque 12% du total – sont accordées aux entreprises et exploitations agricoles. Les crédits afférents augmentent légèrement de 26,42 millions d'euros en 2002 à 26,94 millions en 2003, 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, par rapport au compte provisoire 2001, ces subventions ont diminué de 19%.

– Les subventions d'exploitations attribuées par le *Ministère de l'Economie*, diminuent de 4,7% pour se situer à 981.600 euros. Ces subventions connaissent de fortes fluctuations d'un exercice budgétaire à l'autre et souvent les dépenses effectives sont inférieures aux crédits accordés.

Pour l'exercice 2003, l'on peut distinguer notamment les crédits 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, 350.000 euros), de mesures favorisant les activités d'innovation (article 20.0.31.052, 105.000 euros) ou de la participation de l'Etat dans des actions d'information ou de publicité (article 20.0.31.054, 301.000 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)<sup>23</sup>, montant identique à celui voté pour l'exercice 2002. 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 2,848 millions d'euros, ce qui constitue une baisse des crédits par rapport au budget voté 2002 (-3,6%). Celle-ci s'explique par la diminution de 100.000 euros des 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). Cette diminution est à attribuer au fait que l'instrument des bonifications d'intérêt est moins intéressant pour les entreprises en période de baisse des taux d'intérêt.

La plupart des autres subventions restent au niveau de l'exercice 2002.

Il en est 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 2003 s'élève à 50.000 euros (tout comme en 2002). 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 n'ont été utilisés que rarement.

La Chambre de Commerce se *propose d'organiser à court et à moyen terme 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 aussi le MLQ, mentionné ci-dessus, avec une contribution de 3.000 euros au titre de l'exercice 2003 (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

<sup>23</sup> 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](http://www.mlq.lu)).

240.000 euros au Fonds pour le logement à coût modéré et au Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall (article 21.2.31.000), la deuxième vise la Société nationale des habitations à bon marché et s'élève à 40.000 euros (article 21.2.31.030).

– D'autres subventions accordées par l'Etat concernent la promotion à la presse écrite (article 00.8.31.050) augmentant de 38% à 6,1 millions d'euros au projet de budget 2003. Cette progression importante s'explique par l'augmentation du nombre de pages éligibles, le relèvement du coût de référence des journalistes et l'application du régime d'aide à deux organes supplémentaires. La Chambre de Commerce constate par ailleurs que la subvention accordée pour l'exercice 2001 a été dépassée de plus de 10%.

La participation de l'Etat dans le financement du programme de télévision essentiellement en langue luxembourgeoise (article 00.8.31.051) augmente de 189.320 euros (budget voté 2002) à 212.300 euros (projet de budget 2003), donc de 12,2%. La Chambre de Commerce regrette que les auteurs du projet de budget n'aient pas fourni une explication relative au dépassement substantiel de quelque 800% de la subvention votée pour l'exercice 2001. Celle-ci a été de 178.845 euros alors que la participation effective a été de 1,595 millions d'euros.

– Les *transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises* (code 32) s'élèvent à 144,984 millions d'euros au projet de budget 2003 et augmentent de 5,2% par rapport au budget voté de 2002. La Chambre de Commerce note que la quasi-totalité, c'est-à-dire 123,978 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).

La création de la société de l'aéroport de Luxembourg S.A. a entraîné un changement au niveau de la budgétisation du remboursement des frais d'exploitation de l'aérogare à la société Luxair. Les crédits afférents sont portés à 3 millions d'euros et se retrouvent dorénavant sous le code 32 (article 23.5.32.000). Il en est de même du remboursement des frais de gestion des activités assurées par la société de l'aéroport pour compte de l'Etat. L'article afférent 23.5.32.001 est doté de 776.000 euros pour l'exercice 2003.

Le solde du code 32, c'est-à-dire 14,390 millions d'euros, est principalement transféré par le Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports. *La Chambre de Commerce salue l'initiative du Gouvernement d'augmenter la participation au coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aides directes aux entreprises* (article 11.3.32.010) de 11 millions d'euros au budget voté 2002 à 13 millions au projet de budget 2003, du fait que ces fonds devraient promouvoir la valorisation des ressources humaines au sein des entreprises.

– Une autre rubrique importante des dépenses budgétaires courantes concerne les *transferts de revenus aux administrations privées* (code 33). Ceux-ci atteignent un volume de 258,768 millions d'euros au projet de budget 2003, ce qui constitue une hausse considérable de 17% par rapport au budget voté de 2002.

La part principale de ces transferts est destinée aux frais de participation de l'Etat aux centres d'accueil et foyers du jour (Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse, 122,208 millions) et aux activités du Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (76,237 millions).

Le code 33 regroupe ainsi 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 peuvent bénéficier également directement aux entreprises.

– Le budget total de la section 03.5 „Recherche scientifique et recherche appliquée“ augmente de 26,441 millions d'euros (budget voté 2002) à 35,103 millions (projet de budget 2003), ce qui équivaut à une progression de 35%. Quelque 32 millions de ces transferts 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 50% du crédit accordé à divers centres de recherche publics* dans l'intérêt de l'exécution de missions déterminées ayant fait l'objet d'une convention (article 03.5.33.000 doté de 5,978 millions d'euros en 2003) *et l'augmentation de 20% du crédit accordé au Fonds National de la Recherche*, qui s'élève à 9 millions pour l'exercice 2003.

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 du fait que le secteur privé, dont en particulier l'industrie, pour laquelle la recherche et l'innovation sont vitales face à la concurrence internationale, est représenté de façon adéquate au niveau des organes de discussion et de décision du FNR.

– 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. A l'heure actuelle, ce niveau atteint quelque 0,17% du PIB.

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 donc promouvoir l'innovation par des mesures structurelles, susceptibles de créer un environnement favorable à la recherche et à l'innovation.

Le budget du Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche comprend également un nouveau crédit de 1,94 million d'euros affectés aux frais de fonctionnement „des nouvelles structures de l'enseignement supérieur“ (cf. article 03.0.12.300). Un montant de 1,65 million d'euros de ce crédit est destiné à couvrir une partie des dépenses courantes de la „Luxembourg School of Finance“ (LSF). Celle-ci vise à offrir des formations de niveau „Master“ qui s'adressent aux cadres de haut niveau du secteur bancaire et financier et aux étudiants de 3e cycle.

A défaut de la loi-cadre instituant l'Université de Luxembourg, dont le retard dans la mise en œuvre est à regretter, la Chambre de Commerce se félicite néanmoins du lancement de la LSF, qui est provisoirement rattachée au Centre Universitaire. La LSF constituera sans doute un pilier important du développement de la place financière à plus long terme.

– Quant aux *transferts de capitaux aux entreprises* (code 51), le projet de budget 2003 prévoit des crédits de 64,277 millions d'euros, en hausse de 5,25% par rapport au budget voté 2002, doté de 61,068 millions. La Chambre de Commerce note qu'il y a lieu de corriger ce montant dans le tableau récapitulatif afférent au regroupement comptable des dépenses courantes et en capital. En effet, d'après le tableau actuel, le budget voté de l'exercice 2002 comprend des transferts de capitaux aux entreprises d'un montant de 31.068.692 euros, ce qui fait que le total des dépenses n'atteint que 5.969 millions d'euros (au lieu de 5.999 millions).

Plus de la moitié (34,496 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.

Globalement, la Chambre de Commerce constate que les aides directes d'Etat ont tendance à diminuer sous la pression des nouvelles règles communautaires en la matière. Ainsi, les crédits prévus à l'article 50.0.51.040 du Ministère de l'Economie concernant les subventions en capital à l'investissement ont diminué de 32,226 millions d'euros au titre du budget définitif 2000 à 8,4 millions au titre du projet de budget 2003.

Par contre, le crédit destiné aux subventions en capital à l'investissement et à la création d'emplois prévu sur base de la loi du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays (article 50.0.51.043) augmente de 10 millions d'euros à 15 millions entre 2002

et 2003. Il faut noter toutefois que les crédits de 8,7 millions accordés pour l'exercice 2001 n'ont été utilisés qu'à hauteur de 3,250 millions.

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.

– 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 8,849 millions d'euros pour l'exercice 2003. La totalité des crédits afférents est affectée à la section „Logement“ du Ministère, principalement en faveur du Fonds pour le logement à coût modéré (article 51.2.51.004,7 millions d'euros) et/ou du Fonds pour l'assainissement de la Cité Syrdall (article 51.2.51.003,1 million d'euros).

La Chambre de Commerce note que les crédits destinés au *programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique* ne se trouvent plus sous les différentes catégories de transfert de l'Etat, mais sous la dotation de l'alimentation du fonds spécial „tourisme“ pour le financement d'un septième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique à réaliser pendant la période du 1er janvier 2003 au 31 décembre 2007. L'article afférent (51.1.93.000) est doté d'un montant de 6,616 millions d'euros pour l'exercice 2003.

Au sujet du 7e programme quinquennal, la Chambre de Commerce salue le fait que l'enveloppe globale ait été augmentée de manière non négligeable, en passant à un volume global de 37,5 millions d'euros. Ce montant est en progression de 27% par rapport au sixième programme quinquennal.

Toutefois, elle tient à souligner que plusieurs projets d'envergure sont à cheval entre le 6ème et le 7ème programme quinquennal et ne trouveront leur finalisation que dans les années à venir. D'autre part, quelque 2 millions d'euros devront être déboursés pour le développement du réseau des pistes cyclables. Rien qu'en considérant le caractère prévisible de ces dépenses importantes dans le cadre du 7e programme quinquennal, cette augmentation de l'enveloppe globale s'avérait nécessaire.

Aussi la Chambre de Commerce est-elle d'avis que *l'enveloppe globale prévue par le Gouvernement reste insuffisante, d'autant plus que le cercle des catégories d'investissement ou de dépenses pouvant bénéficier des subventions sera élargi* et que ces nouvelles catégories pourront bénéficier de subventions allant jusqu'à 70%. En comparaison avec le sixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique, les projets ou dépenses suivants pourront également bénéficier de subventions:

- l'exécution de projets d'aménagements et d'équipement de bureaux touristiques à réaliser par des communes, des syndicats de communes, des syndicats d'initiative, des ententes de syndicats d'initiative et des associations sans but lucratif oeuvrant en faveur du tourisme;
- les frais de fonctionnement et de rémunération dans le cadre de projets ou de structures d'accueil et d'informations touristiques à caractère régional ou national gérés par des communes, des syndicats de communes, des syndicats d'initiative, des ententes de syndicats d'initiative et des associations sans but lucratif oeuvrant en faveur du tourisme;
- l'élaboration de concepts relatifs au développement et à l'équipement de l'infrastructure touristique.

La Chambre de Commerce propose en conséquence de relever le montant global de l'enveloppe d'aides, d'autant plus que certaines modalités d'octroi des aides, telles que proposées par les projets de règlements grand-ducaux d'exécution, font prévoir une augmentation considérable des besoins financiers à prendre en charge au titre du futur programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique.

– Les entreprises peuvent aussi bénéficier d'autres transferts de capitaux, en l'occurrence ceux figurant sous les transferts aux administrations privées (code 52) et aux ménages (code 53). Ces transferts sont effectués par le Ministère des Classes Moyennes en application de 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 51.0.52.000;

123.947 euros). Les crédits afférents prévus pour l'exercice 2003 restent inchangés par rapport au budget voté 2002.

La Chambre de Commerce demande au Gouvernement d'élaborer et d'adopter rapidement le règlement grand-ducal prévu à l'article 6 de la loi du 29 juillet 1968 précitée qui doit déterminer les limites, les conditions et les modalités d'application de l'intervention de l'Etat en faveur des mutualités de cautionnement.

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 millions d'euros) et les primes d'épargne de premier établissement (article 51.0.53.041; 347.050 euros). Les crédits prévus pour 2003 pour la première mesure diminuent de 6 à 5 millions, alors que ceux prévus pour la seconde mesure restent au niveau inscrit au budget voté 2002.

– La Chambre de Commerce voudrait encore commenter quelques autres transferts et dépenses tombant sous le ressort du *Ministère de l'Environnement*.

Parmi les transferts de revenus aux administrations publiques locales (code 43), il est à noter que la participation de l'Etat au financement de projets conventionnés en matière de gestion et d'entretien de l'environnement naturel réalisé par le secteur communal (article 15.0.43.040) augmente de 175.000 euros en 2002 à 300.000 euros en 2003.

Cette augmentation dans l'intérêt de la promotion de l'environnement naturel est a priori à saluer. Toutefois, la Chambre de Commerce plaide pour un *soutien aux zones de protection de la nature sur une base nationale*. Elle s'oppose à un soutien aux projets réalisés par le secteur communal, puisqu'une multitude de projets locaux ou individuels sont moins efficaces que des projets coordonnés et cohérents dans une approche nationale. Une telle approche horizontale serait à incorporer dans la politique globale de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Parmi les transferts de revenus aux ménages (code 34), 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 1,545 million d'euros (comme l'exercice précédent).

*Tout en souscrivant à la promotion de l'énergie renouvelable, dans le respect des critères d'efficacité 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.

Une autre remarque concerne les dépenses liées au contrôle des établissements classés et des demandes d'autorisation. L'article afférent (15.1.12.303) est doté de 200.000 euros pour l'exercice 2003, contre 247.000 euros l'exercice précédent. A ce sujet, la Chambre de Commerce regrette vivement que les formulaires-types, dont l'élaboration est justement financée par ces crédits, ne soient toujours pas publiés.

Ainsi, les entreprises ressortissantes de la Chambre de Commerce sont toujours confrontées à des contraintes administratives préjudiciables, alors que les autorités se perdent dans des détails anodins pour mettre en œuvre ces formulaires-types.

En ce qui concerne le crédit de 191.000 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 sur 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.

– Finalement, en ce qui concerne le *Ministère de l'Economie*, il est à relever que les crédits proposés 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 60.000 euros, contre 50.000 euros l'exercice précédent.

La Chambre de Commerce se réjouit de cette *augmentation de 20% des crédits alloués à son service promotion commerciale*. Cependant, elle estime que le soutien financier afférent devra croître à moyen et à long terme, puisque les besoins des entreprises dans ce domaine sont importants et vont augmenter davantage dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne.

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

### 3.3.2.2. *Les transferts de l'Etat à la sécurité sociale: dépenses à fort potentiel d'augmentation*

– Dans le projet de budget 2003, le Gouvernement propose des transferts de revenus aux administrations de la sécurité sociale (code 42) d'un montant total de 2.127,279 millions d'euros. Ce poste était doté de 1.980,769 millions au budget voté de l'exercice 2002, ce qui constitue donc une progression de 7,4% entre 2002 et 2003.

Même si le dérapage de l'année passée, avec une progression de plus de 15%, a pu être évité lors de l'établissement du projet de budget 2003, il ne faut pas sous-estimer le potentiel de croissance inhérent au budget social de l'Etat luxembourgeois, avec à la base de *nombreux automatismes et une rigidité considérable des dépenses*. Ce potentiel est particulièrement dangereux en cas de creux conjoncturel, dans lequel l'économie luxembourgeoise se trouve à l'heure actuelle.

La Chambre de Commerce note par ailleurs que cette rubrique des transferts contribue traditionnellement à des *dépassements budgétaires* annuels. En effet, le budget voté de l'exercice 2001 avait accordé des transferts à hauteur de 1.732,662 millions d'euros, alors que le compte provisoire de l'exercice 2001 renseigne que les dépenses effectives ont été de 1.830,428 millions, donc supérieures de 5,7% au montant voté par la Chambre des Députés.

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 1.410 millions d'euros au titre du projet de budget 2003, ce qui constitue une hausse de 6,8% par rapport au budget voté 2002.

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 766,383 millions au projet de budget 2003, contre 715,566 millions au budget voté pour l'exercice 2002 (+7,1%). Le compte provisoire de ce poste indique traditionnellement un dépassement substantiel par rapport aux budgets votés successifs. En 2001, ce dépassement a été de 7,6%, en 2000 il avait atteint quelque 8%.

La participation de l'Etat aux cotisations dues au titre du „baby-year“ et du congé parental (article 18.8.42.001), qui avait encore porté sur 19,814 millions d'euros en 2001 (compte provisoire) et sur 9 millions d'euros en 2002 (budget voté), ne figure plus dans les crédits prévus pour l'exercice 2003.

En effet, suite à la mise en vigueur de la loi du 28 juin 2002 1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension; 2. portant création d'un forfait d'éducation; 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, l'Etat ne finance plus le coût de la mise en compte des périodes „baby-years“ par le biais de cotisations, mais en prenant en charge les majorations proportionnelles qui en découlent. De ce fait, cette participation de l'Etat au financement de l'assurance pension n'est plus due au moment où le parent en question se consacre à l'éducation de l'enfant, mais seulement lorsqu'il bénéficie d'une pension. Les cotisations payées depuis l'introduction des périodes „baby-years“ sont considérées comme avances.

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 509,766 millions d'euros en 2003, contre 474,314 millions en 2002 (+7,4%). 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 402,200 millions au projet de budget 2003.

Quant à *l'assurance dépendance*, la participation de l'Etat à son financement est portée, sous forme de transferts de revenus, à 88,583 millions en 2003, contre 78,986 millions en 2002 (+12,2%) (article 17.6.42.000). Cette progression importante des crédits découle probablement du traitement plus rapide des dossiers à la suite du renforcement des ressources humaines autour de la cellule d'évaluation et d'orientation et à l'augmentation afférente du nombre de personnes bénéficiant de prestations.

– 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 674,404 millions d'euros au projet de budget 2003, contre 620,845 millions au budget voté 2002 (+8,7%).

Les dépenses les plus importantes en volume concernent 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.

La hausse des transferts s'explique notamment par l'ajout d'un nouvel article 12.4.42.010 à la section „Fonds national de solidarité“ destiné à la dotation de ce fonds pour couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 28 juin 2002 précitée concernant le forfait d'éducation.

Par rapport à l'exercice précédent, le crédit afférent est doublé en passant de 22,5 millions d'euros à 45 millions pour l'exercice 2003.

– Dans ce contexte, la Chambre de Commerce voudrait rappeler son *opposition à l'introduction du forfait d'éducation*<sup>24</sup>, 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.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, la justification matérielle pour introduire un forfait d'éducation fait défaut. La mesure incriminée vise en premier lieu à soutenir le parent qui a éduqué l'enfant. Elle prend dès lors le caractère d'une „surprime“ d'éducation, mais ne peut être caractérisée ni de mesure familiale, ni de mesure renforçant les „rentes dites faibles“. La Chambre de Commerce ne peut accepter une mesure à considérer comme „surprime“ forfaitaire, dénuée de tout fondement et peu efficace, dont le montant est à financer par l'Etat et partant par les personnes physiques et les entreprises.

Quant à la forme de l'introduction du forfait d'éducation, la Chambre de Commerce critique la façon de procéder du Gouvernement, qui n'a pas tenu d'attendre les conclusions des groupes techniques proposés au moment de la clôture de la table ronde sur les pensions. Ainsi, il propose d'introduire, pour des raisons purement électorales, un forfait au profit d'une seule couche de la population, sans que ce forfait ne puisse être mis en relation directe ou indirecte avec la solution à rechercher par rapport aux problèmes liés aux rentes de faible niveau, voire à une individualisation éventuelle des droits de pension au Luxembourg.

Par cette mesure, le Gouvernement a une fois encore ignoré les conclusions des experts du BIT qui soutenaient l'introduction de mesures ciblées visant à éliminer la précarité au niveau du régime général.

– 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*.

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 s'agit de mieux cibler les transferts sociaux pour canaliser les moyens financiers aux actions sociales poursuivant un objectif déterminé ou en faveur des personnes nécessiteuses.

<sup>24</sup> 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.

### 3.3.3. Les dépenses d'investissement: attention aux coûts indirects

– 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 internationale va redémarrer. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre le caractère „anticyclique“ de la politique budgétaire du Gouvernement.

Adapté à la situation de l'économie luxembourgeoise, ce terme doit être fortement relativisé et ne doit pas être considéré dans le sens de sa définition classique.

En effet, 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 directement d'une politique budgétaire anticyclique, comme cela pourrait être le cas dans une économie fermée.*

*A moyen et à long terme cependant, cette 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 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. Il s'agit donc d'adopter une approche prévoyante et prospective, tout en analysant chaque projet d'investissement quant à sa nécessité et quant à l'efficacité des moyens déployés.

– Une fois un projet décidé et voté à la Chambre des Députés, il faut le réaliser 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.*

– La Chambre de Commerce note avec satisfaction que le projet de budget 2003 prévoit une nouvelle *progression substantielle des dépenses d'investissement de l'Etat qui atteignent une part de 12,8% dans le total des dépenses budgétaires*<sup>25</sup>.

Au projet de budget 2003, le total des investissements prévus s'élève à 874,038 millions d'euros, contre 689,6 millions au budget voté pour l'exercice 2002, ce qui représente une progression de 26,7%. Ce montant représente 3,6% du PIB (version SEC). 74% de ces dépenses d'investissements (ou 650,113 millions) sont effectués par l'intermédiaire des principaux fonds d'investissements.

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 2002-2006. 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.

– Les dépenses en vue de doter les fonds de réserve (code 93) constituent un cinquième du budget des dépenses total, avec des crédits prévus de 1.299,664 millions d'euros, contre 1.197,506 millions au budget définitif 2002 (+8,5%). Plus d'un tiers de ces dotations, c'est-à-dire 491,940 millions, sont prévues par le budget des dépenses en capital.

Traditionnellement, il y a 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 aussi pour l'exercice 2001, où le compte provisoire indique des dotations de 1.316,920 millions d'euros, alors que le budget voté avait prévu des dépenses de 1.142,672 millions. Comme les exercices précédents, ce dépassement s'explique par la réalisation de plus-values de recettes, qui ont été affectées par la suite aux réserves.

<sup>25</sup> 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.

– 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 leur 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 quelques-uns 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.

Vu l’importance des investissements dans la politique économique et budgétaire du pays, la Chambre de Commerce va consacrer la quatrième partie du présent avis aux moyens de stimulation de l’investissement et de développement des activités économiques. Il s’agit là d’un moyen d’action privilégié en vue d’asseoir l’économie sur des bases solides à long terme et en vue de diminuer la vulnérabilité face aux chocs de court ou de moyen terme.

\*

#### QUATRIEME PARTIE

### LA POLITIQUE ECONOMIQUE A SUIVRE DANS LE CONTEXTE ACTUEL

– L’incertitude ambiante au niveau international aidant et compte tenu de la faiblesse continue de la demande sur les principaux marchés d’exportation de biens et de services, l’économie luxembourgeoise, largement orientée sur l’extérieur, est fortement affectée par les évolutions des pays européens en général et des pays voisins en particulier.

*Actuellement l’économie luxembourgeoise n’est pas seulement dans une situation de faiblesse conjoncturelle momentanée, mais plutôt dans une phase de retour à la connexion aux évolutions connues à l’étranger.* La Chambre de Commerce estime que, d’un point de vue macroéconomique, la situation actuelle constitue plutôt un retour à la normale qu’une crise structurelle plus grave.

Elle s’explique principalement par un „repos“ plus ou moins prononcé de l’activité du secteur porteur de l’économie, qui est – sans interruption depuis quasiment deux décennies – le secteur financier. Compte tenu du poids de ce secteur dans l’économie, les performances de celle-ci sont fortement corrélées aux fluctuations des activités financières.

Les performances économiques connues au cours des deux dernières décennies ont été exceptionnelles dans le sens que le Grand-Duché n’est pas une île et que son économie est étroitement imbriquée dans le système économique et financier international. Le dynamisme connu dans le passé a souvent découlé d’événements chanceux, exceptionnels et non récurrents, qu’une petite économie flexible est mieux à même de valoriser que ses voisins plus grands.

Ces circonstances favorables avaient permis le développement réussi de créneaux orientés sur la demande internationale (dépassant le cadre national où la masse critique fait défaut), innovateurs et spécialisés à maints égards. *La forte concentration et l’attraction dégagées par ces créneaux ont engendré un dynamisme élevé, dépassant les performances d’activités plus traditionnelles.* En même temps, un de ces créneaux a rapidement pris un poids disproportionné dans l’économie, ce qui, en soi, est inévitable dans une microéconomie.

Ceci explique également la forte volatilité de la croissance économique enregistrée les dernières années au Luxembourg suivant l’évolution du secteur financier, et l’apparente déconnexion de son économie du reste de l’Europe.

La révision à la baisse du Statec des prévisions de croissance du PIB de l’année 2001 a mis en exergue la dépendance déjà bien connue de l’économie luxembourgeoise du secteur financier. *L’importance de ce secteur moteur n’est pas seulement perceptible dans la structure des activités en général, mais également au niveau de l’emploi, des recettes budgétaires et des cotisations sociales.*

– La volatilité mentionnée ci-dessus est un des facteurs explicatifs de la révision à la baisse de la croissance du PIB en 2001. Cette révision, ainsi que les perspectives sombres, tablant sur une croissance du PIB en volume entre 0,5% et 2% en 2002 et entre 2,0% et 3,5% en 2003, ont le mérite de rappeler aux autorités politiques et à la société luxembourgeoise que la prospérité connue au cours des dernières années n'est acquise ni définitivement, ni automatiquement.

De manière générale, *les autorités gouvernementales devront tenir compte d'un rythme de croissance proche de celui des pays voisins pour définir leurs actions politiques et pour déterminer les recettes de l'Etat et les charges collectives en faveur de la population.*

En particulier, il y a lieu de mieux cibler les mesures sociales aux besoins effectifs des citoyens et de limiter les dépenses budgétaires courantes à un niveau réunissant les critères de l'efficacité, du nécessaire et du financièrement soutenable.

Les nombreuses mesures nouvelles au niveau social et la politique salariale généreuse de la fonction publique comportent de nombreux automatismes et rendent très rigide le budget des dépenses. Il faut éviter que ces dépenses de consommation ne viennent paralyser la marge de manoeuvre budgétaire des autorités pour investir dans la préparation du pays aux futurs défis, qui sont de taille.

Les perspectives économiques assombries et le retour à des taux de croissance proche de ceux des pays voisins – et donc largement inférieurs à 4% – à moyen terme ont démontré que l'approche prudente adoptée par les représentants des employeurs au „Rentendösch“ était entièrement justifiée.

*Les décisions retenues à cette table ronde, contre la volonté des employeurs, sont complètement irresponsables au vu des performances économiques que l'on pouvait espérer à ce moment à moyen et à long terme.* Le moment est venu pour entamer rapidement les discussions en vue de rétablir les prestations du régime à un niveau économiquement et financièrement soutenable à long terme et pour trouver des sources de financement alternatives, au-delà des mesures louables introduites récemment au niveau des pensions privées complémentaires à proposer par les banques et les assurances.

– *La Chambre de Commerce, tout en se montrant préoccupée de la situation économique actuelle et de ses effets sur les finances publiques à moyen terme, est néanmoins confiante dans la capacité des acteurs économiques luxembourgeois de tous les secteurs à trouver des nouveaux débouchés et à innover dans leur offre de biens et services.*

L'effondrement du taux de croissance dès 2001 est à relativiser dans le sens que l'année 2000 a été marquée par une croissance exceptionnelle du PIB et qu'en 2001, le niveau de la somme des valeurs ajoutées produites dans l'économie s'est encore accrue de 1% en 2001 par rapport à 2000. Toujours est-il que la situation actuelle a mis en exergue la forte vulnérabilité de la structure économique du Grand-Duché.

Ainsi les efforts en vue de diversifier davantage les activités industrielles et de services doivent-elles être multipliés par l'attraction de nouvelles activités à haute valeur ajoutée au Grand-Duché.

Le moment est opportun de *réfléchir rapidement à des sources de revenus supplémentaires engendrées par des nouvelles activités économiques dans le sillage de la grande diversité d'activités industrielles et de services déjà existantes.*

Les autorités politiques doivent continuellement améliorer le cadre législatif et réglementaire et adapter constamment l'environnement socio-économique et fiscal dans lequel évoluent les entreprises. C'est le seul moyen pour une économie de petite taille et largement dépendante de l'extérieur d'attirer de nouvelles activités à haute valeur ajoutée, condition indispensable pour assurer durablement la croissance économique et partant la prospérité de la société au Luxembourg.

#### **4.1. Nécessité d'une structure économique diversifiée et créatrice de nouvelles activités**

– *Une croissance économique soutenable à long terme est le dénominateur commun de toute action politique.* Elle est indispensable au maintien d'un système économique dynamique et performant, socle nécessaire au progrès social. Sans croissance quantitative, la société fait marche arrière et, tôt ou tard, son bien-être est condamné à régresser. La croissance est nécessaire pour créer de la richesse, des emplois et de la valeur ajoutée, pour assurer la prospérité de la population et pour assurer une politique budgétaire efficace et des finances publiques saines.

Les entreprises jouent un rôle déterminant dans la contribution à la croissance économique, au progrès technique et au progrès social. En satisfaisant les besoins croissants et de plus en plus diversifiés des consommateurs, elles visent en même temps à adapter et à améliorer leur système de production par des investissements dans de nouveaux procédés et dans des technologies de pointe.

– *La croissance et l'investissement sont des agrégats étroitement liés. L'investissement des entreprises stimule l'activité économique, favorise l'embauche de travailleurs, agit sur la demande et permet la formation de capital.* Les entreprises qui investissent génèrent le chiffre d'affaires des fournisseurs, les salaires qu'elles distribuent, les impôts et cotisations sociales qu'elles payent et les bénéfices qu'elles réalisent.

*Aujourd'hui l'opinion publique a trop souvent tendance à oublier que les entreprises jouent un rôle essentiel et privilégié dans la création de richesse et de prospérité d'une société.*

#### **4.1.1. Créer de nouvelles activités dans le sillage des activités existantes**

– Même si d'aucuns plaident davantage pour une croissance qualitative, qui équivaut en fait à une croissance réelle zéro et à une régression sociétale, *notre économie aura toujours besoin d'un véritable appareil productif, constitué par des entreprises qui produisent, qui créent de la valeur ajoutée et qui innovent.*

C'est le seul moyen pour garantir à long terme un certain équilibre au niveau du système de production du pays et une diversification suffisante de nos structures économiques. De cette façon, le Grand-Duché pourra éviter, dans la mesure du possible, une trop grande dépendance de l'étranger ou une vulnérabilité démesurée face aux aléas conjoncturels.

Il y a lieu de rappeler dans ce contexte qu'*une économie de petite taille est plus sensible à des chocs extérieurs qu'une économie de grande échelle ayant une structure de production complète et disposant de ressources naturelles et de facteurs de production en quantité suffisante.*

– Les chiffres du STATEC indiquent une création nette de quelque 1.000 entreprises en moyenne annuelle au cours des cinq dernières années<sup>26</sup>. Ces performances doivent être réalisées aussi dans le futur, afin de pouvoir faire progresser notre société et financer les engagements liés à notre système d'assurance pension.

Rien que sous le régime d'aide de la loi-cadre industrielle, les activités nouvelles décidées en 2001 – lorsque les premiers signes de ralentissement conjoncturel sont apparus – avaient porté sur 14 projets dans les domaines de la production, de la technologie, des médias et des télécommunications. Les investissements afférents à ces projets atteignent le montant de 163,4 millions d'euros et engendrent la création de 296 nouveaux emplois<sup>27</sup>.

– Les investisseurs potentiels qui s'intéressent à l'implantation, à la création ou à la reprise d'une entreprise au Luxembourg y trouvent notamment une structure économique fort diversifiée, une localisation géographique privilégiée entre l'Allemagne, la France et la Belgique, un centre logistique par excellence, un pouvoir d'achat élevé des consommateurs, un cadre légal et fiscal incitateur, une main-d'oeuvre multilingue et bien formée et un climat politique et social serein.

Il s'agit donc d'un *site d'implantation de premier choix qui se prête parfaitement au développement des activités existantes et à l'éclosion de nouvelles activités.*

Les créneaux décrits précédemment sont devenus des centres de compétence, autour desquels se sont implantées de nouvelles entreprises, hautement spécialisées, souvent de petite taille, qui se sont agrandies par la suite, en bénéficiant de la concentration d'expérience et du savoir-faire, ainsi que du développement de nouveaux procédés ou de nouvelles technologies.

Les effets multiplicateurs en découlant sont susceptibles de générer à leur tour de nouvelles activités.

<sup>26</sup> Source: Les entreprises luxembourgeoises – répertoire systématique, Statec, cf. [www.statec.lu](http://www.statec.lu).

<sup>27</sup> Source: Rapport et bilan 2001 de la SNCI, cf. [www.snci.lu](http://www.snci.lu).

– Indépendamment des facteurs conjoncturels actuels, *l'environnement structurel au Grand-Duché est doté de nombreux atouts, qu'il faut présenter aux investisseurs étrangers au moyen d'une politique de communication moderne, réaliste et innovatrice et à travers une corporate identity globale et cohérente.*

Il est tout aussi important de consolider les atouts existants et de ne pas les détruire inutilement. Par exemple, *la traditionnelle flexibilité rencontrée au Luxembourg, comme dans bien d'autres pays de taille exiguë, s'affaiblira si la multiplication de procédures administratives* (autorisation d'exploitation, autorisation de bâtir, études d'impact, ...) et de nouvelles réglementations (souvent imposées au niveau communautaire) vont davantage peser sur les entreprises – particulièrement sur les petites entités – et freiner leur gestion journalière.

Une telle évolution est contraire à l'objectif souvent prôné de la promotion de l'esprit d'entreprise.

#### **4.1.2. Promouvoir la croissance endogène au moyen de clusters**

– En vue de diversifier davantage la structure économique par la création d'entreprises technologiques, la recherche-développement et l'innovation, le Ministère de l'Economie a lancé en 2001 le programme-pilote „cluster“, qui vise la promotion de technologies clés et de grappes technologiques. La Chambre de Commerce salue ce programme et y contribue activement à travers Luxinnovation GIE<sup>28</sup>.

Les grappes technologiques ou industrielles peuvent être définies comme étant des „regroupements d'entreprises de tailles diverses, unies par une communauté d'intérêts (besoins et contraintes communes), des complémentarités ou des interdépendances et développant volontairement des relations de coopération dans un ou plusieurs domaines“.

Les objectifs de grappes sont la stimulation de pôles de compétence technologique existants ou à créer et la promotion du Luxembourg comme terre d'accueil pour des investissements et activités à contenu technologique élevé.

L'intérêt des grappes réside dans le renforcement de la position concurrentielle des entreprises participantes grâce à un accès facilité aux compétences partagées, à l'accélération de la diffusion des technologies, au partage des risques technologiques et des coûts d'actions concertées, à des choix d'entreprise (technologies, produits, marchés) plus pertinents, car résultant de visions convergentes du futur, et à une meilleure visibilité des acteurs des grappes.

*La création de grappes dynamiques doit être soutenue par des moyens budgétaires dans la mesure où elles favorisent le développement endogène et durable de l'économie luxembourgeoise.* De manière générale, le progrès technologique et la capacité innovatrice en découlant permettent d'augmenter la compétitivité de nos entreprises et leur productivité, ce qui est un aspect important dans notre économie, qui a depuis toujours dû importer une part substantielle de ses facteurs de production.

– La mise en place de structures communes de viviers ou de pépinières d'entreprises et de bâtiments relais, en collaboration notamment avec les différentes institutions de recherche et de l'enseignement supérieur de la Grande Région, s'avère nécessaire.

Ainsi, les autorités publiques doivent mettre à disposition des créateurs d'entreprises des infrastructures communes, leur permettant de se concentrer sur leurs activités de lancement d'un nouveau produit ou service.

A ce titre, la Chambre de Commerce salue les initiatives du Gouvernement dans ce domaine où les premières réalisations viennent de voir le jour.

De cette manière, le Grand-Duché peut continuer à jouer le rôle de centre d'attraction et de locomotive dans la Grande Région et même en Europe, pour divers secteurs d'activité.

<sup>28</sup> Dans le cadre du programme-pilote „cluster“, Luxinnovation GIE a initié au courant de l'année 2001, une grappe technologique portant sur les matériaux et plus spécifiquement sur les revêtements de surface. Parallèlement au développement de la grappe matériaux, l'intérêt d'autres thèmes potentiels est analysé, dont les technologies de l'information, des télécommunications et des nouveaux médias; les procédés de production avancés, l'automatisation, la modélisation et la simulation numériques, la maintenance; les capteurs, les instruments de mesure et de contrôle.

– *Le facteur-clé de la croissance à long terme au Grand-Duché est la valorisation des ressources humaines.* La croissance endogène exige des actions efficaces et une offre complète et adaptée au niveau de la formation initiale et continue. De même, la recherche et l'innovation revêtent une importance primordiale, puisque la spécialisation prononcée de ces entreprises exige le recours à des ressources humaines hautement qualifiées.

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que le budget consacré tant à la formation continue et à la recherche-développement continue à progresser rapidement, même si le retard à rattraper par rapport à l'étranger est important dans plusieurs domaines.

De manière générale, les efforts consentis dans le domaine de la recherche-développement et de l'innovation doivent cibler davantage la création de nouvelles entreprises.

En outre, il est primordial de promouvoir davantage une culture d'entreprise. Les acteurs publics et privés doivent ensemble faire des efforts pour amener un changement de mentalité au Luxembourg en faveur d'une prise de risque accrue et d'une stimulation de l'esprit d'entreprise. Des actions ciblées doivent viser à soutenir une mobilisation plus importante de l'énergie entrepreneuriale auprès de la population.

#### **4.2. Mesures fiscales stimulant l'investissement des entreprises**

– Une des caractéristiques principales du projet de budget 2003 est le maintien, à un niveau élevé, des dépenses d'investissements publics, afin de préparer les structures socio-économiques aux défis du futur. De cette façon, les opérateurs économiques du pays pourront disposer d'infrastructures modernes et efficaces pour mieux travailler lors de la reprise économique.

Il est tout aussi important d'inciter les opérateurs économiques à moderniser et à adapter leurs facteurs de production aux nouvelles technologies et aux nouveaux procédés de fabrication. Ceci implique que les entreprises doivent, à leur tour, engager constamment des dépenses d'investissement pour pouvoir survivre dans la compétition internationale.

L'environnement économique actuel est peu propice pour inciter les entreprises à engager des dépenses parfois substantielles liées aux investissements. Il est vrai que la propension à investir des agents économiques est corrélée à la croissance économique et aux perspectives conjoncturelles.

– De ce fait, *la Chambre de Commerce est d'avis que le moment est opportun pour adopter quelques dispositions au niveau fiscal, qui, sans engendrer un déchet fiscal important, sont susceptibles d'inciter les entreprises à investir dans leur outil de travail et dans des procédés de production innovateurs.* De telles mesures fiscales sont justifiées de par leur capacité d'engendrer de nouvelles activités ou la consolidation d'activités existantes, et, dans le creux conjoncturel actuel, constituent un autre vecteur de la politique anticyclique, à côté des dépenses élevées en matière d'investissements publics.

Ces mesures fiscales concernent notamment la bonification d'impôt pour investissement et d'autres mesures spécifiques et ciblées, susceptibles d'inciter les entreprises à augmenter leurs dépenses d'investissement.

Les mesures décrites plus en détail ci-après concernent notamment le taux de la bonification d'impôt pour investissement, l'élargissement de la base d'assiette des investissements éligibles, les biens usagés, l'attestation du montant de la bonification, ainsi que les professions libérales.

##### **4.2.1. Le taux de la bonification d'impôt pour investissement**

– La loi du 21 décembre 2001 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects prévoit que le taux de la bonification complémentaire est ramené de 12 à 10% avec effet au 1er janvier 2002. La Chambre de Commerce avait accueilli de façon positive le fait que la réduction n'avait pas été fixée à hauteur de 30%, comme cela avait été préconisé par les auteurs du projet de loi No 4855 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects.

Elle avait en même temps critiqué cette réduction, alors qu'elle estimait que l'incitation à l'investissement, dont le bien-fondé n'a été mis en doute par personne, se trouvait ainsi indûment amputée et ceci pour des raisons ne touchant pas à cette problématique. Au contraire, comme il s'agit du seul mécanisme non contesté par les autorités communautaires incitant à l'investissement les entreprises luxembourgeoises, voire à l'implantation de nouvelles activités au Luxembourg, tous les acteurs impliqués

avaient reconnu l'utilité de ce mécanisme et les responsables politiques avaient annoncé leur détermination à renforcer cet outil à travers la réforme fiscale prenant cours au 1er janvier 2002.

Force est cependant de constater que l'inverse s'est produit et que contrairement à toutes les déclarations antérieures, le taux de la bonification d'impôt pour investissement complémentaire a été diminué de 16,7% sans que la base d'assiette n'ait pour autant été élargie de façon significative. La Chambre de Commerce réitère sa demande de refixer le taux de la bonification à 12%.

#### 4.2.2. *L'élargissement de la base d'assiette des investissements éligibles*

La Chambre de Commerce demande aussi l'élargissement de la base d'assiette des investissements éligibles, au-delà de ce que les auteurs de la loi du 21 décembre 2001 avaient initialement proposé (cf. projet de loi No 4855).

##### 4.2.2.1. *Les logiciels*

La Chambre de Commerce demande *l'inclusion des logiciels parmi les biens éligibles*.

Pour un grand nombre d'entreprises, tout logiciel est directement ou indirectement lié à la production et à la commercialisation de biens et services. Or, les auteurs de la loi préconisaient l'introduction d'une restriction importante, à savoir que le logiciel devait être directement affecté à la prestation de services ou à la production de biens.

Si la Chambre de Commerce peut comprendre les raisons qui militent en faveur de cette distinction dans le cadre de l'article 152bis LIR, elle estime néanmoins que les logiciels non affectés à la production directe de biens et de services doivent être éligibles dans le cadre d'une nouvelle mesure (cf. ci-dessous), ceci en raison de l'importance d'encourager ce type d'investissement reconnu notamment dans le cadre du programme „e-Luxembourg“.

Par conséquent, la Chambre de Commerce propose que tous les logiciels puissent bénéficier, sans distinction, de la bonification d'impôt pour investissement, soit dans le cadre de l'article 152bis LIR, soit dans le cadre d'une disposition fiscale nouvelle.

– Quant aux *types de dépenses éligibles*, les entreprises ont généralement le choix entre l'une des trois formules suivantes pour mener à bien un projet informatique:

- la mise en place d'un département interne s'occupant du développement informatique;
- la sous-traitance externe de tout ou partie du développement informatique;
- le fonctionnement avec des logiciels standards achetés sur le marché.

Dans le secteur financier, en raison de contraintes imposées par l'autorité de contrôle prudentiel ayant trait à l'obligation de confidentialité, beaucoup de banques entretiennent des équipes d'analyse et de développement informatique internes qui apportent à l'établissement financier les solutions informatiques adaptées à sa situation spécifique, qu'il s'agisse de développements nouveaux, de mises à jour ou de la maintenance de logiciels.

En raison de l'étroitesse du marché du travail et du déficit croissant de personnel spécialisé dans le développement informatique, beaucoup d'entreprises s'assurent l'appui de consultants spécialisés et leur confient des missions de développement de logiciels de toute nature.

– Finalement, le marché offre, de façon limitée, des solutions standard utilisables dans une série limitée de domaines seulement. D'où le bien-fondé de *rendre les logiciels développés en interne éligibles à des aides*.

L'entreprise qui souhaite bénéficier de la bonification d'impôts pour les logiciels développés en interne doit établir un bilan fiscal séparé dans lequel elle activera ces investissements. Afin d'éviter cela, il est suggéré de créer une bonification d'impôt distincte de celle prévue à l'article 152bis LIR et qui prendrait la forme d'un article 152ter.

Cette nouvelle bonification d'impôt serait de 5% et sa base serait composée de la somme des éléments suivants:

- la masse salariale des équipes de développements informatiques internes réalisant des applications pour les besoins de la société imposable à Luxembourg;

- le coût du développement informatique externe réalisé par des sociétés de consultance spécialisées (développements nouveaux et mis à jour);
- le coût d'acquisition des logiciels non éligibles dans le cadre de l'article 152bis LIR y compris l'adaptation éventuelle pour garantir une meilleure intégration dans l'architecture informatique de l'entreprise.

Toutefois ces dépenses ne pourraient dépasser un plafond annuel de 40 millions d'euros par entreprise.

– La soi-disant mesure antiabus inscrite à la loi du 21 décembre 2001, consistant dans le refus de la bonification d'impôt pour les *biens incorporels acquis à l'étranger* au cas où le cédant ne serait pas pleinement imposable à un impôt correspondant à l'impôt sur le revenu, pose problème.

En effet, il est difficilement défendable qu'une entreprise luxembourgeoise subisse un préjudice du simple fait que son fournisseur soit implanté dans un Etat à fiscalité privilégiée au niveau de l'impôt des sociétés. Les éventuelles situations abusives peuvent aisément être combattues par l'Administration au moyen des dispositions légales déjà existantes en matière de „prix des transferts“ et de lutte contre l'abus fiscal.

De plus, il est difficilement imaginable de devoir demander à chaque fournisseur de logiciels de prouver que son taux d'imposition effectif est supérieur à 15%, en utilisant pour le surplus les règles luxembourgeoises de détermination du revenu imposable, afin de pouvoir tenir compte de l'actif pour le calcul de la bonification d'impôt pour investissement.

Par conséquent, la Chambre de Commerce demande que cette disposition soit supprimée.

#### 4.2.2.2. *Les investissements en recherche et développement*

– La Chambre de Commerce estime que le *périmètre des biens éligibles devrait être élargi aux investissements non corporels telles que les dépenses en recherche et développement (R&D) ou en certification et assurance-qualité.*

Le soutien à la R&D est une des priorités au niveau de la politique économique de notre Gouvernement et elle estime que l'inclusion de telles dépenses peut encourager le développement endogène de l'économie luxembourgeoise.

– Concernant la définition des investissements en R&D éligibles, la Chambre de Commerce renvoie aux règles d'application retenues pour le régime d'encouragement à la R&D reprises par la loi du 27 juillet 1993 ayant pour objet le développement et la diversification économiques, qui devront toutefois être adaptées de manière à rendre éligibles les investissements en R&D opérés (ou réalisés) par les PME non industrielles.

#### 4.2.2.3. *Les investissements à caractère écologique*

– Afin de *simplifier les démarches administratives requises en vue de l'obtention d'une bonification d'impôt en cas d'investissements en immobilisations agréées pour être admises à l'amortissement spécial* visé à l'article 32bis LIR<sup>29</sup> (investissements à caractère écologique) et afin d'augmenter l'attractivité de tels investissements, la Chambre de Commerce demande la suppression de l'attestation prévue à l'article 32bis (5) LIR.

Elle propose une démarche administrative simple rendant les critères d'éligibilités transparents pour les entreprises. A cette fin, la compétence d'attester la réalité et la conformité des immobilisations admises à l'amortissement spécial devrait être du ressort de l'Administration des contributions directes. Cette dernière pourra, le cas échéant, prendre la décision sur base d'une *liste, qui énumère les types d'investissement éligibles.*

Cette liste, sous forme d'une circulaire, devrait être avisée par les chambres professionnelles concernées et être mise à jour régulièrement en fonction des évolutions technologiques dans le domaine de l'environnement.

<sup>29</sup> art. 152bis LIR; paragraphe 7 (1) 4.

– Par exemple, il serait approprié de rendre les investissements tombant dans le champ d'application du règlement grand-ducal du 17 juillet 2001 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergie renouvelables et du projet de règlement grand-ducal instituant une prime d'encouragement écologique pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire et de la biomasse d'office éligibles au titre de l'amortissement spécial visé à l'article 32bis LIR.

#### **4.2.3. Les biens usagés**

– D'après la loi du 21 décembre 2001 portant réforme de certaines dispositions en matière d'impôts directs et indirects, aussi bien les biens usagés acquis au Luxembourg que ceux acquis à l'étranger ne sont plus éligibles.

La Chambre de Commerce relève que *l'exclusion de tous les biens usagés pose un problème sérieux pour beaucoup d'entreprises*. Dans le secteur de l'aviation par exemple l'expansion de la flotte ne peut se faire à court terme qu'en achetant des avions dans le marché secondaire, c.-à-d. des avions d'occasion. En effet, la commande d'un nouvel avion auprès d'un constructeur implique des délais d'attente de plusieurs années avant livraison.

– En conséquence, la Chambre de Commerce propose que, au lieu d'exclure tous les biens usagés, *chaque bien ne puisse profiter qu'une seule fois de la bonification d'impôt* pour investissement dans le cadre d'un groupe d'entreprises. Hormis le cas spécifique d'un transfert d'établissement, cette disposition éviterait que les mêmes biens puissent être éligibles à plusieurs reprises.

En effet, il arrive souvent qu'une compagnie d'aviation acquière un objet pour le vendre de suite à une autre société qui en assure l'exploitation continue.

#### **4.2.4. L'attestation du montant de la bonification**

– La Chambre de Commerce demande *d'introduire la possibilité de reporter en arrière la bonification d'impôt de type 152bis LIR ou 152ter LIR à défaut d'impôt suffisant* et de réfléchir à la mise en oeuvre d'un *système de certificats attestant le montant de la bonification d'impôt à laquelle aurait droit une entreprise ne réalisant pas de bénéfice*.

Un tel instrument, en tant que créance de l'entreprise envers l'Etat, devrait permettre de compenser les dettes fiscales directes ou indirectes, comme la TVA, ou pourrait servir de garantie pour l'obtention de crédits.

– Cette dernière mesure bénéficierait en premier lieu aux entreprises nouvellement créées, qui, dans le régime actuel de la bonification d'impôt pour investissement, ne bénéficient pas de ce support et ceci pendant leur phase de création où elles investissent beaucoup et où elles ne réalisent pas encore des bénéfices.

#### **4.2.5. Les professions libérales**

– La Chambre de Commerce constate finalement que *la bonification pour investissement reste réservée aux personnes physiques et morales* exploitant une entreprise industrielle, commerciale, minière ou artisanale à l'exclusion notamment des personnes physiques exerçant une profession libérale.

Même si la qualification personnelle des professions telles qu'experts-comptables, réviseurs d'entreprises, kinésithérapeutes, ingénieurs, architectes, conseils économiques reste toujours primordiale, il est certain que ces professions ne peuvent plus être exercées avec un niveau de qualité minimum sans avoir recours à des équipements, installations et logiciels performants.

La création d'emplois dans ces professions et leur contribution aux recettes de l'Etat n'est pas négligeable.

– La Chambre de Commerce estime que la volonté du Gouvernement de créer un environnement favorable à l'établissement d'entreprises commerciales, artisanales ou industrielles comporte nécessairement la *promotion de la création et de la reprise de bureaux d'études, de cabinets, d'études*, etc.

L'instrument préconisé 152ter LIR se prêterait parfaitement à cette fin.

\*

## CONCLUSIONS

– Le projet de budget 2003 s'inscrit dans un contexte de ralentissement économique généralisé et dans un environnement fragile et incertain, suite aux attaques terroristes aux Etats-Unis du 11 septembre 2001 et suite au report de la reprise attendue antérieurement au 2e semestre 2002. L'évolution au cours des prochains mois dépendra à nouveau de la confiance des consommateurs américains, dont la demande restera l'épine dorsale de la croissance économique mondiale, compte tenu des difficultés politico-structurelles regrettables en Europe.

*La situation de l'économie nationale s'est fortement dégradée.* Pour l'exercice en cours, les pronostics sont des plus mitigés ne tablant plus que sur une croissance de 0,5% à 2%. A l'heure actuelle, il semble que l'économie luxembourgeoise aura frôlé la stagnation en 2002.

– Dans une telle situation, *il est primordial de soutenir la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et d'éviter toute hausse de leur coûts de production.* Le relèvement projeté du salaire social minimum n'est certainement pas la voie à suivre dans le contexte difficile que connaissent actuellement les entreprises luxembourgeoises. Un tel relèvement du salaire social minimum ne manquerait pas d'empirer encore leur situation financière et concurrentielle. La Chambre de Commerce réitère son opposition à une telle mesure.

Afin de faciliter la gestion courante des entreprises, le Gouvernement doit faire un effort important en matière de la simplification des démarches administratives, notamment au moyen d'une mise en œuvre rapide du programme e-Government.

Dans un environnement hautement concurrentiel, les entreprises luxembourgeoises doivent disposer d'un appareil productif moderne et à la pointe du progrès technique. Ainsi, la propension à investir des opérateurs économiques doit être soutenue par des mesures incitatives. La Chambre de Commerce en a proposé quelques-unes dans le présent avis.

Globalement, *la réponse du Gouvernement au ralentissement actuel, qui a mis en exergue la vulnérabilité de l'économie luxembourgeoise face à l'évolution internationale et la forte dépendance de secteur financier, doit être une amélioration continue du cadre socio-économique général dans lequel évoluent les entreprises, afin d'en attirer de nouvelles et de permettre le développement de celles qui existent.*

Le Gouvernement doit concentrer ses efforts notamment sur la modernisation des infrastructures et leur adaptation aux besoins des opérateurs économiques et sur l'amélioration du système de formation en vue de la valorisation des ressources humaines.

Dans son avis budgétaire, la Chambre de Commerce a réitéré sa satisfaction quant à la récente réforme fiscale en faveur des personnes physiques et des collectivités, même si elle a d'ores et déjà des incidences sur les recettes fiscales. *Cette réforme fiscale a été nécessaire pour renforcer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et l'attractivité du Luxembourg en tant que site d'implantation privilégié d'investisseurs étrangers.* Les bienfaits de cette réforme fiscale peuvent compenser, du moins partiellement, les effets négatifs du ralentissement conjoncturel actuel.

– Indépendamment d'événements imprévisibles et des incertitudes ambiantes, *les méthodes de prévisions conjoncturelles et les estimations de croissance du PIB doivent être améliorées*, perfectionnées et adaptées au cas d'une économie de petit espace, largement ouverte sur l'extérieur. La difficulté d'établir des prévisions fiables concernant l'activité économique luxembourgeoise découle notamment de son ouverture prononcée, de sa structure spécifique caractérisée par le poids énorme des activités financières et de l'existence d'une multitude de variables exogènes. Aussi l'évolution du PIB luxembourgeois est-elle marquée par une volatilité importante.

Des prévisions réalistes de la croissance du PIB sont également *nécessaires pour l'établissement des projets de budget de l'Etat* et des niveaux attendus de recettes fiscales. 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 des différents exercices budgétaires.

– La révision à la baisse de la croissance du PIB en 2001 et les perspectives assombries pour 2002 et 2003 ont le mérite de *rappeler aux autorités politiques et à la société luxembourgeoise que la prospérité connue au cours des dernières années n'est acquise ni définitivement, ni automatiquement, que le Grand-Duché n'est pas une île et que son économie est étroitement imbriquée dans le système économique et financier international.*

Les performances économiques des deux dernières décennies ont été exceptionnelles. Le dynamisme connu dans le passé a souvent découlé d'événements chanceux, exceptionnels et non récurrents, qu'une petite économie flexible est mieux à même de valoriser que ses voisins plus grands.

Cette flexibilité est un facteur vital et un atout considérable du Grand-Duché et il faut éviter que l'inflation d'autorisations, de formalités et de réglementations ne viennent affaiblir cet avantage compétitif.

– La Chambre de Commerce constate que *la situation financière reste globalement favorable, lorsqu'on la place dans le contexte du ralentissement économique actuel et lorsqu'on la compare à celle des pays voisins.*

Toutefois, *plusieurs indicateurs* (cf. solde financier net, trésorerie, avoirs des fonds d'investissement, ...) *confirment le revirement de la situation exceptionnellement favorable* enregistrée ces dernières années *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.

Par ailleurs, 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. En effet, la dette sociale cachée du Grand-Duché est élevée en comparaison internationale.

– Quant à la politique budgétaire, les autorités doivent mieux cibler les dépenses du budget social, contenir le budget des dépenses de consommation et ne pas introduire de nouvelles charges pour les entreprises.

En ce qui concerne les dépenses budgétaires courantes, la Chambre de Commerce estime qu'une *allocation plus sélective des ressources serait de mise.* Une politique budgétaire prudente devrait éviter d'introduire des charges supplémentaires qui s'avèrent être incompressibles en cas de ralentissement économique prononcé.

La rigidité inhérente à une multitude de *dépenses de consommation, découlant de leur niveau élevé et de leur automatismes de valorisation, risque de paralyser la politique budgétaire à long terme et à restreindre la marge de manœuvre des autorités publiques dans la préparation du pays aux défis de l'avenir.* Dans le contexte actuel, où règne l'incertitude, il est primordial d'adopter des mesures structurelles, renforçant les assises économiques actuelles et futures du Luxembourg.

– La Chambre de Commerce insiste *sur l'importance des investissements pour préparer le pays à l'avenir* dans une Union européenne élargie et pour relever les défis socio-économiques et démographiques de la société. Il est à relever que ces investissements, qui sont financés principalement à travers l'instrument des fonds d'investissement et des fonds spéciaux, se caractérisent par des *engagements ultérieurs très élevés.*

A défaut de dotations supplémentaires confortables au cours des prochaines années, suite à la diminution ou à la disparition des plus-values de recettes, il est primordial *d'établir une liste des projets prioritaires qui, une fois retenus, doivent être réalisés rapidement, sans perdre du temps* à cause de problèmes politico-politiciens, de l'opposition non fondée d'intérêts particuliers, ou d'autres retards ou freins inutiles, mais coûteux.

Lors de la sélection des projets prioritaires selon les critères de l'efficacité, de l'utilité, de l'opportunité et du coût-bénéfice, *il faut également tenir compte des coûts indirects engendrés par un investissement public* (coûts d'exploitation, de gestion, d'entretien, etc.).

La Chambre de Commerce réitère ses regrets quant à l'absence du programme pluriannuel des dépenses au moment de la rédaction du présent avis. En effet, les fonds spéciaux publiés en annexe du

document budgétaire ne fournissent que des indications sur les exercices 2001, 2002 et 2003 et ne permettent pas une appréciation globale de la situation financière des fonds spéciaux. La Chambre de Commerce plaide pour une *illustration prenant en compte tous les engagements financiers pluriannuels de l'Etat* et renseignant en détail sur l'avancement des projets d'investissement.

