

N° 5600<sup>1D</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

---

---

**PROJET DE LOI****concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2007**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(10.11.2006)

**RESUME DE L'AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE  
SUR LE PROJET DE BUDGET 2007****A quand l'assainissement véritable des finances publiques?**

La Chambre de Commerce se félicite de ce que le projet de budget 2007 innove dans le sens que l'effet ciseau entre recettes et dépenses budgétaires qui était à l'origine de la détérioration sensible des finances publiques au cours des dernières années, a été inversé. Les mesures tripartites en vue du rétablissement de l'équilibre budgétaire montrent ainsi leurs premiers effets.

Cependant, le projet de budget 2007:

- sera exécuté dans un environnement économique qui sera probablement moins porteur que celui des années 2005 et 2006
- ne reflète pas suffisamment les mesures tripartites d'économies budgétaires, qui par ailleurs ont été trop timides
- n'apporte pas de réponses durables aux problèmes structurels qui se posent au pays à moyen et à long terme
- ne comporte pas de marge de manœuvre pour reconstituer les réserves des fonds d'investissements
- ne prévoit pas de mesures fiscales en vue de rétablir la compétitivité des entreprises et notamment du secteur financier
- prévoit une diminution des dépenses d'investissements publics, alors que les dépenses de fonctionnement et de sécurité sociale continuent à progresser sensiblement dans le total des dépenses de l'Administration centrale.

La Chambre de Commerce propose un inventaire non exhaustif d'amendements budgétaires, permettant des économies supplémentaires de quelque 210 millions EUR, et des recommandations concrètes pour relever les défis structurels du Grand-Duché.

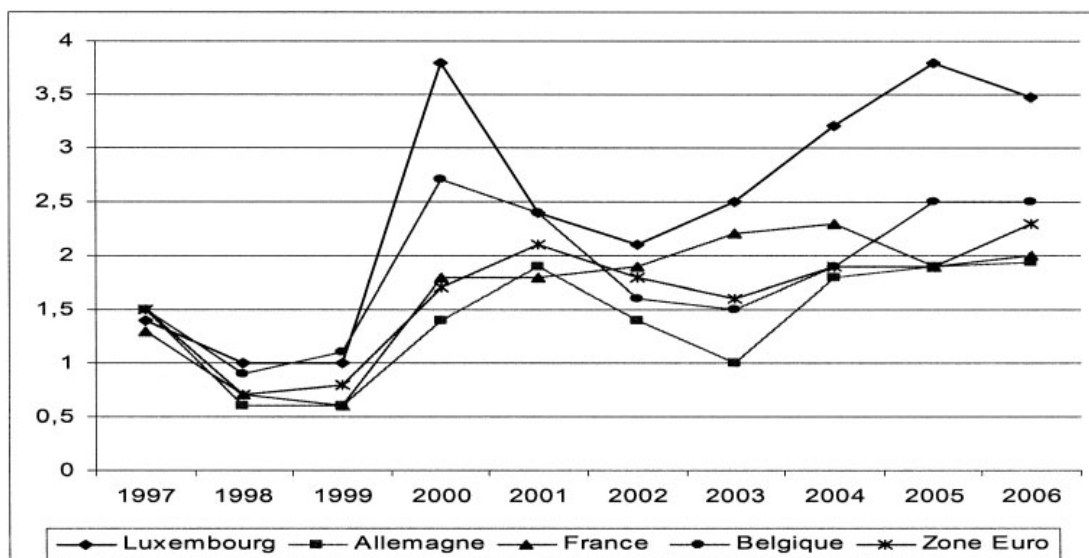
L'atteinte à terme de l'équilibre budgétaire, voire le dégagement de réserves budgétaires n'est pas seulement une fin en soi. C'est un élément essentiel du bon fonctionnement d'une économie, ainsi que cela est d'ailleurs reconnu par le Traité de Maastricht. Voilà pourquoi la Chambre de Commerce y attache une attention primordiale.

**Le projet de budget 2007 s'inscrit dans le contexte d'une perspective de ralentissement conjoncturel en 2007 et des mesures du Comité de coordination tripartite**

Les estimations budgétaires pour 2006 bénéficient d'une évolution positive de la conjoncture économique, qui contribuera probablement à une amélioration sensible de la situation financière et à la réalisation d'importantes plus-values de recettes au titre de cet exercice. L'année 2007 sera cependant marquée par un ralentissement économique aux niveaux international et national. Les mesures adoptées

à la tripartite d'avril 2006, qui se déclinent officiellement autour de six axes<sup>1</sup>, ne constituent qu'une réponse partielle aux défis structurels, alors que l'accord tripartite se concentrait avant tout sur l'assainissement des finances publiques. Des mesures durables et à long terme en vue de l'amélioration de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise font défaut. L'inflation continue à évoluer à un rythme supérieur au Luxembourg que dans ses pays voisins (graphique 1). De nombreux indicateurs de compétitivité ne se sont pas améliorés au cours des derniers mois (graphique 2).

*Graphique 1: Evolution de l'inflation au Grand-Duché et dans les pays voisins (IPCH, en %)*



Source: Note de conjoncture 2006/2, Statec

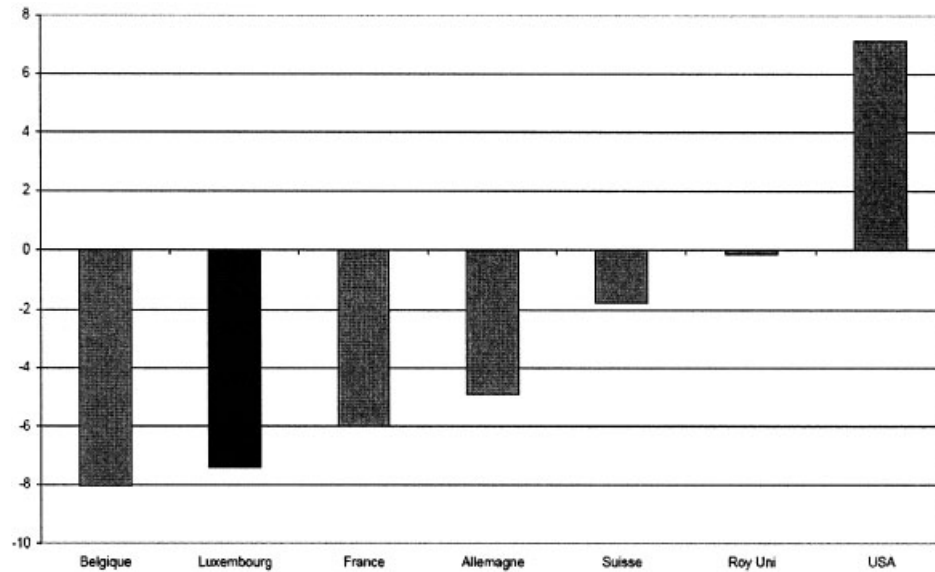
De manière générale, la Chambre de Commerce se doit de constater que la dichotomie entre contexte structurel et environnement conjoncturel est importante.

En effet, d'un côté, la conjoncture est actuellement favorable, alors que, de l'autre côté, la compétitivité ne s'améliore pas, le taux de chômage reste élevé, l'inflation reste supérieure à celle des pays voisins, le déficit des finances publiques ne se résorbe que légèrement, les réserves continuent à tendre vers zéro, l'endettement public augmente, certaines recettes de l'Etat stagnent et le financement à long terme de la sécurité sociale n'est pas assuré<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Il s'agit de la maîtrise de l'inflation, du rétablissement de l'équilibre budgétaire, de la mise en place d'un ensemble de dispositifs complémentaires en faveur de la compétitivité des entreprises, du rétablissement de la situation sur le marché de l'emploi, de l'introduction d'un statut unique pour les salariés au sens de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail et des mesures dans le domaine de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Cf. dans ce contexte notamment les études et rapports récents suivants: Bilan de Compétitivité 2006, Rapport WEF, Rapport Codeplaf, Rapports OCDE sur l'économie luxembourgeoise, sur la recherche, sur l'éducation, Etude CEPS sur la disponibilité foncière, Bilan IGSS sur régime de pension, ...

Graphique 2: Variation de l'indicateur compétitivité prix OCDE en % (de 2000 à 2006)



Source: OCDE

Note: variation en % du taux de change effectif réel: série OCDE de taux de change effectif réels, dernière date disponible juillet 2006.

**Au vu des chiffres budgétaires, l'objectif de l'assainissement budgétaire n'a que partiellement été atteint, mais les mesures tripartites s'avèrent insuffisantes**

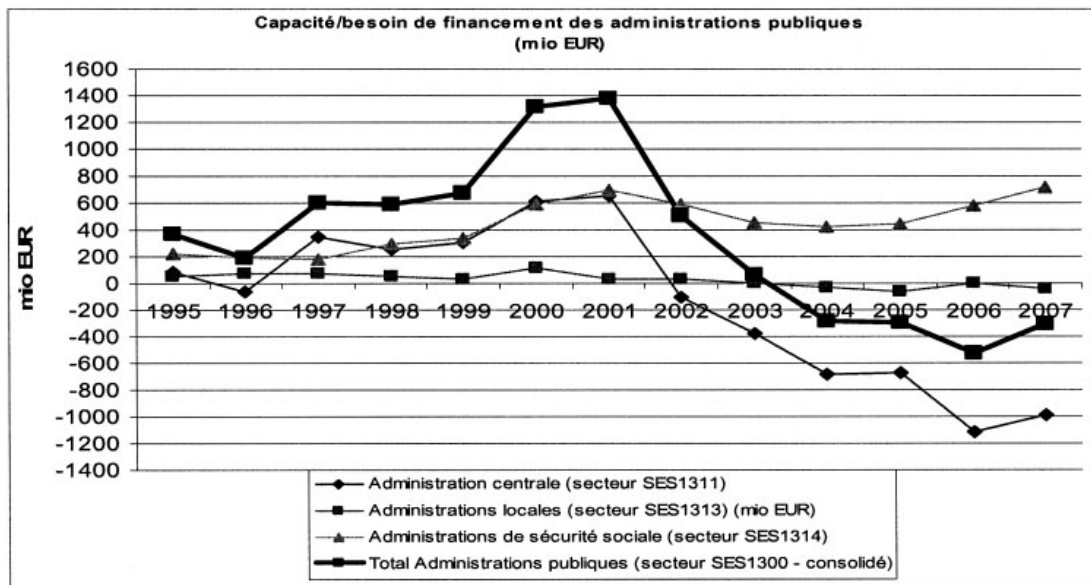
La Chambre de Commerce note avec satisfaction que l'effet ciseau entre l'évolution des dépenses et celle des recettes, incriminé depuis plusieurs années, a été retourné par les auteurs du projet de budget 2007. En effet, indépendamment de l'optique considérée du budget, nationale ou européenne (critères du Traité de Maastricht et du Programme de Stabilité et de Croissance), les dépenses projetées pour 2007 progressent moins rapidement que les recettes, évolution d'ailleurs indispensable pour rétablir l'équilibre budgétaire.

Ce ralentissement de la croissance des dépenses semble suffisant pour rencontrer l'objectif retenu dans l'avis du 28 avril 2006 du Comité de Coordination Tripartite de réduire le déficit de l'Administration publique de 0,5% du PIB par an, un objectif qui devrait d'ailleurs être dépassé en 2007.

Cependant, ce freinage des dépenses est insuffisant pour rétablir durablement l'équilibre de l'Administration centrale, alors que les besoins en investissements publics futurs sont colossaux pour faire face à l'évolution démographique prévisible du pays.

Malgré les bonnes performances économiques et malgré des mesures de réduction des dépenses de l'ordre de 390 millions EUR décidées dans la Tripartite, le déficit de l'Administration centrale ne diminue que de quelque 120 millions (cf. graphique 3).

Graphique 3: Evolution des soldes financiers des Administrations du secteur public (en millions EUR)



#### Dès lors, plus de deux tiers des mesures d'économies retenues lors des négociations tripartites sont dépensés

Si le déficit de l'Administration publique par rapport au PIB devait diminuer de 1,7% en 2006 à 0,9% en 2007, cette performance tient principalement au surplus des comptes de l'Administration de la Sécurité sociale, alors que ce dernier provient de l'augmentation des cotisants et également – il faut le souligner – des transferts du budget de l'Etat. Il n'en reste pas moins que le besoin de financement de l'Administration centrale, au sens de Maastricht, reste énorme, avec 991,8 millions, en baisse de 120 millions par rapport au budget voté de 2006 et en forte hausse par rapport au déficit enregistré en 2005, qui s'élève à 677,5 millions EUR<sup>3</sup>.

Quant à l'exercice 2006, il reste à voir dans quelle mesure l'évolution conjoncturelle améliorée pourra conduire à une réduction du besoin de financement impressionnant de 1.111,8 millions prévu d'après le budget voté. Il est fort probable que les plus-values réalisées en 2006 et les dotations supplémentaires des fonds spéciaux vont considérablement améliorer le solde de l'Administration centrale de cet exercice. Selon le degré d'amélioration réalisé, le solde inhérent au projet de budget 2007 risque ainsi de ne pas s'améliorer, mais au contraire de se détériorer par rapport à l'exercice 2006.

Ces chiffres et évolutions inquiètent la Chambre de Commerce.

Les problèmes structurels persistants exigent des solutions rapides et courageuses, allant au-delà des mesures décidées au sein du Comité de Coordination tripartite. Face à l'urgence de réformes structurelles indispensables pour préparer le Grand-Duché à l'avenir et pour relever ses défis à court et à moyen terme, une approche proactive de la part des autorités gouvernementales, allant si nécessaire au détriment de la recherche d'un consensus, aurait été de mise.

2007 est le dernier exercice de cette législature au cours duquel il serait possible, d'un point de vue politique, de prendre des décisions moins populaires, alors que l'exercice 2008, qui précède l'année des élections législatives, ne s'y prêtera guère.

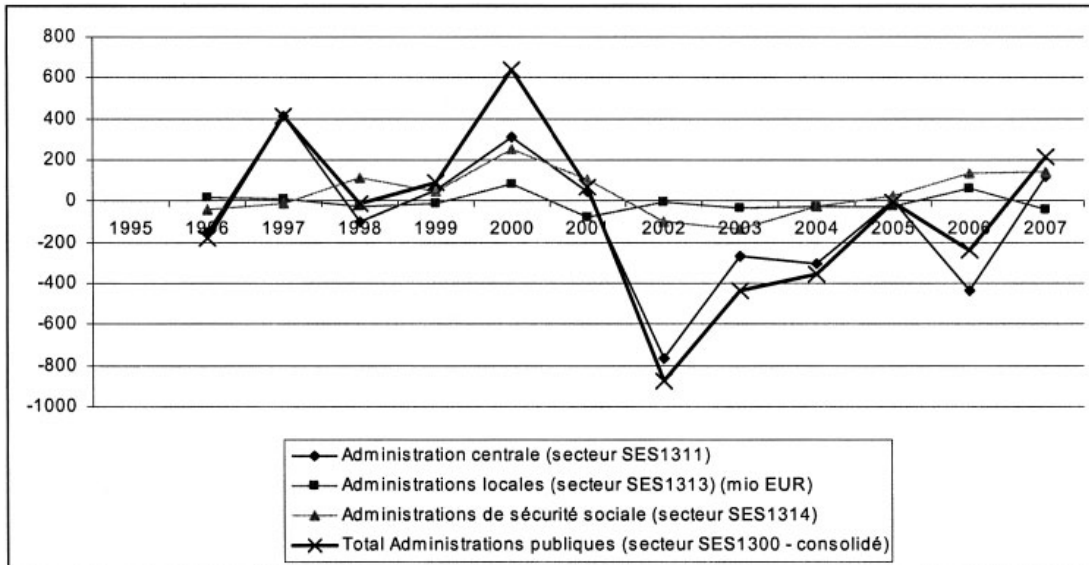
#### Les efforts d'assainissement doivent principalement passer par un meilleur contrôle des dépenses de l'Administration centrale

<sup>3</sup> Ce déficit de 677,5 millions EUR est largement inférieur au besoin de financement anticipé il y a un an, qui était à ce moment de 1.128,8 millions EUR. Cette amélioration du solde budgétaire de l'Administration centrale découle principalement d'une évolution économique plus favorable que prévue. Par ailleurs, la reprise dans le secteur financier est très robuste, générant des effets positifs directs et indirects sur le niveau de l'activité économique et des recettes fiscales.

Le graphique 4 présente la corrélation relativement forte entre l'évolution des soldes de l'Administration publique et de l'Administration centrale. Il indique également la forte dégradation des finances publiques luxembourgeoises depuis 2002.

Il en ressort également que l'assainissement des finances publiques, et donc du solde de l'Administration publique, doit incontestablement passer par une amélioration soutenue et durable du solde de l'Administration centrale.

*Graphique 4: Variation des soldes de l'Administration publique et de ses trois sous-secteurs en montant absolu (millions EUR)*



Dans un futur assez proche, la sécurité sociale ne sera plus un facteur stabilisateur des finances publiques au Luxembourg, mais un facteur générateur de déficits publics, qui sera difficilement gérable pour les générations futures.

D'ailleurs des études internationales (Commission Européenne, Fonds Monétaire International, ...) placent le Luxembourg à la tête du classement des pays les plus endettés sur base de leur passif social ou de leurs engagements actualisés à couvrir au titre du régime légal de pension.

Des mesures structurelles plus incisives et rapides sont nécessaires à court terme, tant au niveau du régime d'assurance pension que de celui d'assurance maladie. Il faut prendre dès à présent, en période de haute conjoncture, les mesures qui garantissent le système de sécurité sociale pour les générations futures. Et ceci notamment au vu des défis démographiques qui jouent en défaveur du système en place et de l'afflux continu de frontaliers qui rendra à terme le système de pension intenable.

La Chambre de Commerce rappelle que tout relèvement des cotisations sociales est à exclure du fait de l'effet néfaste sur la compétitivité des entreprises luxembourgeoises. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce regrette vivement que sa proposition de loi portant plafonnement du taux des cotisations patronales à l'assurance maladie, adressée au Premier Ministre par lettre du 8 juillet 2005, n'a pas suscité de réaction du Gouvernement, alors que légalement, il est obligé à soumettre cette proposition pour vote à la Chambre des Députés.

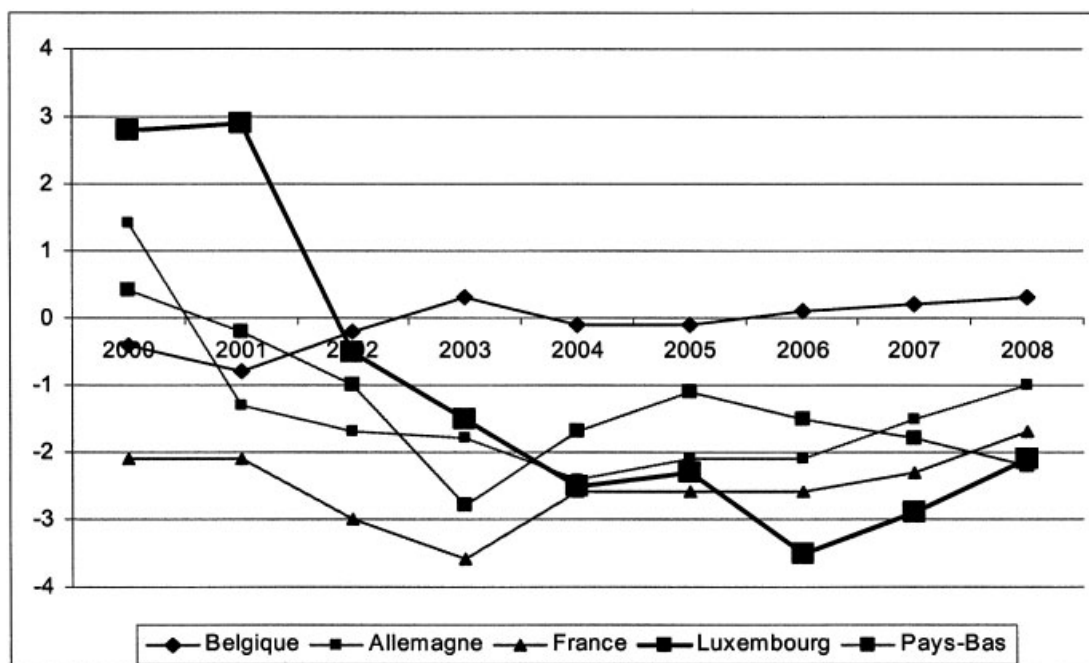
Du côté des recettes, la Chambre de Commerce attire l'attention des autorités sur le caractère instable et éphémère de plusieurs catégories de recettes.

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

La Chambre de Commerce exige que toutes les hausses de prix découlant d'augmentations de taxes ou d'accises soient neutralisées dans l'indice des prix à la consommation, pour annuler tout impact potentiel sur l'échelle mobile des salaires.

En comparaison européenne, les efforts en vue de la réduction du déficit de l'Administration centrale sont relativement timides, alors que l'économie luxembourgeoise tourne quasiment à plein régime (cf. graphique 5).

Graphique 5: Evolution des soldes des administrations centrales du Luxembourg et des pays voisins (en % du PIB) de 2000 à 2008



Source: Programmes de stabilité et de croissance des pays concernés (2005)<sup>4</sup>

**La situation financière de l'Etat ne permet pas une reconstitution des réserves des fonds spéciaux et empêche les stabilisateurs automatiques de jouer en cas de ralentissement conjoncturel**

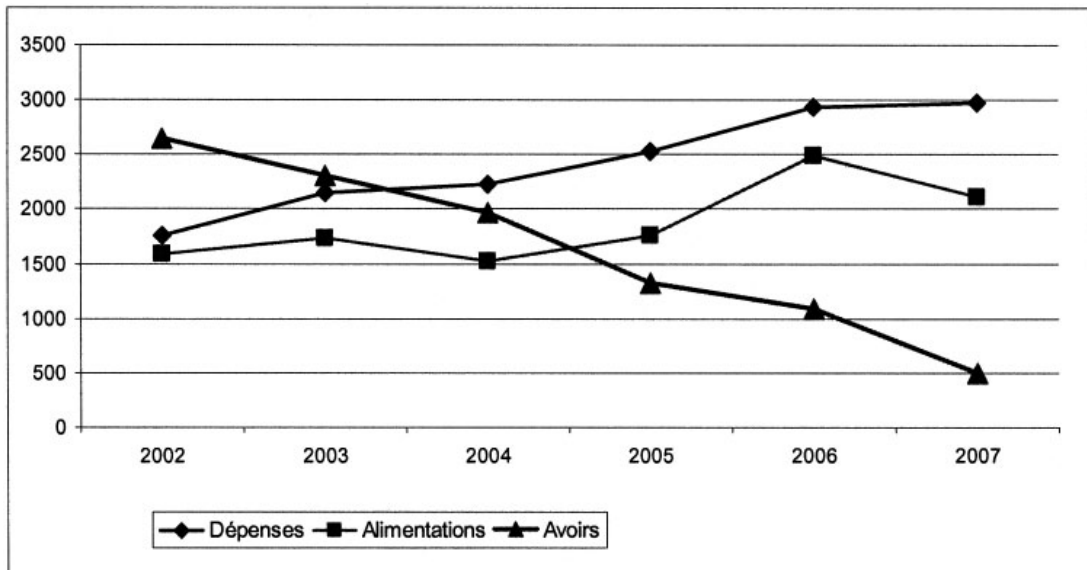
L'évolution toujours trop importante des dépenses courantes, et principalement des dépenses de fonctionnement de l'Etat, ne permettra pas en 2007 de reconstituer les réserves des fonds spéciaux, dont le niveau ne permet déjà plus à l'heure actuelle de jouer le rôle de stabilisateurs automatiques en cas de revirement brutal de la conjoncture économique.

Ainsi, il est à craindre que les fonds spéciaux ne pourront plus jouer leur rôle lors du prochain retournement du cycle conjoncturel. Le seul espoir réside dans les dotations supplémentaires des fonds spéciaux sur base des plus-values de recettes prévisibles sur l'exercice 2006.

Les Fonds de la dette publique et le Fonds pour l'emploi seront largement déficitaires fin 2007 en l'absence de dotations supplémentaires.

<sup>4</sup> Il s'agit des programmes les plus récemment disponibles pour chaque pays. Les nouvelles versions actualisées ne seront disponibles qu'à la fin de l'année 2006.

Graphique 6: Evolution des avoirs, des dotations budgétaires et des dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR)



**La situation financière de l'Etat ne comporte pas de marge de manœuvre pour des adaptations fiscales pourtant indispensables dans l'intérêt de la consolidation, voire de l'extension de diverses activités économiques**

L'évolution toujours trop importante des dépenses courantes est également un obstacle à la constitution d'une marge de manœuvre budgétaire pour réaliser certaines baisses ou aménagements fiscaux, pourtant nécessaires. Le déchet fiscal probable à court terme des mesures proposées sera plus que compensé d'abord par une consolidation et, à moyen terme par une extension des activités afférentes, les nouveaux emplois créés et les recettes fiscales supplémentaires en découlant.

Une passivité en la matière risque au contraire de rendre le Luxembourg moins attractif pour certaines activités (à travers leur délocalisation dans des pays ayant des dispositions fiscales plus attractives) et de réduire aussi la base imposable afférente.

**Pour financer les grands projets d'investissements publics, notamment ceux du Fonds du rail et du Fonds des routes, le Gouvernement doit recourir davantage à l'endettement, qui a tendance à augmenter**

Globalement le niveau d'endettement reste faible, mais les problèmes de financement à long terme inhérents à notre système de protection sociale ne doivent pas être ignorés.

Si la Chambre de Commerce peut accepter une baisse raisonnable de la part des dépenses d'investissements dans le PIB pour rétablir l'équilibre budgétaire, elle tient cependant à souligner qu'un effort similaire doit être réalisé par les autorités gouvernementales du côté des dépenses courantes et de fonctionnement. Or, les données relatives aux dépenses de l'Administration centrale entre 2006 et 2007 montrent que les dépenses totales progressent de 3,6%, un taux de croissance certes inférieur à ceux connus dans le passé, mais qui découle principalement de la réduction des dépenses de formation de capital (-8,6%) et des transferts en capital (-3,2%). De même, les dépenses des principaux fonds d'investissements publics diminuent de 10,8% entre 2006 et 2007.

Par contre, les rémunérations des fonctionnaires (+7,6%) et les prestations sociales (+19%) continuent à augmenter au-delà du rythme des dépenses totales et des performances de croissance économique sous-jacentes au projet de budget 2007.

La Chambre de Commerce salue la décision du Gouvernement de recourir aux public-private partnerships (PPP) pour la réalisation de deux projets d'infrastructure dans le domaine scolaire.

**Deux conclusions principales se dégagent pour la Chambre de Commerce de son analyse du projet de budget 2007:**

1. Les mesures tripartites en vue de l'assainissement budgétaire à court terme sont trop timides et donc la Chambre de Commerce propose un inventaire non exhaustif d'économies budgétaires supplémentaires, de l'ordre de 210 millions EUR, à travers des amendements au projet de budget (cf. tableau 1), dont pourraient s'inspirer Gouvernement et Parlement.

Le choix des postes de crédits pour cet inventaire non exhaustif est justifié du fait qu'il s'agit de dépenses économiques non prioritaires, de dépenses qui sont caractérisées par des hausses importantes au cours d'exercices précédents, de dépenses qui sont partiellement ou totalement en contradiction avec la Stratégie de Lisbonne ou de dépenses dont l'utilité ou l'opportunité sont discutables dans un contexte budgétaire plus difficile.

Ainsi, la Chambre de Commerce plaide-t-elle pour des amendements au projet de budget 2007 de nature à diminuer les dépenses courantes et de consommation au-delà du niveau prévu par l'accord tripartite, qui s'avère insuffisant au vu des chiffres budgétaires connus à présent.

Les économies supplémentaires à réaliser dès 2007 devront servir à assainir plus rapidement et durablement les finances publiques, à reconstituer les réserves des fonds spéciaux, à créer la marge de manœuvre pour des mesures fiscales ciblées visant à consolider la compétitivité de l'économie et en particulier du secteur financier et à permettre la mise en œuvre des projets d'investissements prioritaires.

2. Les orientations du projet de budget en vue de relever les défis à moyen et à long terme du pays, et notamment celles en vue de rétablir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, ne sont pas toutes satisfaisantes. Ainsi la Chambre de Commerce propose-t-elle des mesures et fait des recommandations qui sont, à ses yeux, indispensables pour résoudre les problèmes structurels du Grand-Duché et pour préparer les pays à l'avenir.

Les principales recommandations peuvent se résumer comme suit:

- Accroître la compétitivité fiscale de l'économie en général et de la place financière en particulier
- Diversifier davantage l'économie luxembourgeoise et exploiter de nouvelles niches
- Promouvoir le Luxembourg à l'étranger de manière professionnelle et coordonnée, tâche à laquelle la Chambre de Commerce est prête à s'associer
- Investir de manière efficace dans la recherche publique à travers la constitution d'un nouveau fonds spécial „Recherche & Innovation“
- Concrétiser la réforme en profondeur des systèmes de sécurité sociale en prenant des mesures pour garantir la soutenabilité à long terme
- Garantir la neutralité financière de l'introduction du statut unique des salariés
- Réduire les aides à la personne en matière de logement et mettre l'accent sur une politique volontariste de soutien de l'offre pour lutter efficacement contre la pénurie.

La Chambre de Commerce estime que le système d'éducation et de formation du pays constitue un domaine-clé pour préparer la société luxembourgeoise aux défis de l'avenir. Elle renvoie dans ce contexte à l'analyse de l'OCDE portant sur une série d'indicateurs qui présentent un intérêt particulier pour le Luxembourg<sup>5</sup>. D'une manière générale, le Luxembourg devra réaliser des améliorations à plusieurs niveaux pour augmenter ses performances et sa compétitivité en la matière.

**Finalement, la Chambre de Commerce fait trois recommandations quant à la forme du document budgétaire et de la politique budgétaire en général:**

1. La Chambre de Commerce demande aux autorités de présenter dorénavant dans le document budgétaire une estimation systématique de l'exécution prévisible de l'exercice en cours, à l'instar de l'approche suivie par les auteurs du projet de budget 2006. Une indication sur l'exécution budgétaire du premier semestre 2006 aurait déjà permis une évaluation sommaire des dépenses et recettes réalisées au cours de l'exercice 2006. Les comparaisons des données relatives au projet de budget 2007 avec celles du budget voté 2006 n'ont finalement pas de grande valeur, du fait des grandes variations intervenant ex post, qui découlent notamment des difficultés qu'ont les autorités pour estimer correctement de nombreux indicateurs macroéconomiques, budgétaires et financiers. Les problèmes

<sup>5</sup> Il s'agit du niveau de formation de la population, du nombre d'heures de formation liée à l'emploi que les individus suivent en dehors du cadre institutionnel pendant une carrière professionnelle type, des dépenses d'éducation par élève et de la part des dépenses salariales dans le total des dépenses dédiées à l'éducation.



d'exécution des budgets conformément aux montants votés par le parlement contribuent également à des divergences considérables ex post.

2. Le document budgétaire sous avis est caractérisé par une présentation des chiffres budgétaires fortement axée sur l'optique européenne, ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Elle invite les auteurs des projets de budget successifs de compléter dorénavant le document budgétaire et la présentation budgétaire telle qu'elle découle des règles inscrites dans la loi du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'Etat par toutes les informations qui sont nécessaires pour passer de l'optique budgétaire d'un document d'autorisation à l'optique comptable d'un document basé sur le SEC95. Ceci engendrerait de nombreux avantages du côté de la lisibilité, de la présentation, de la comparabilité et de la transparence des données et de l'analyse budgétaire.
3. La Chambre de Commerce estime par ailleurs que des réflexions en ce sens devraient être accompagnées par des analyses plus profondes quant à la façon dont est établi annuellement le projet de budget. En effet, une approche d'allocation des deniers publics suivant les missions déterminées de l'Etat, telle qu'appliquée en France (cf. Loi organique relative aux Lois de Finances, LOLF<sup>6</sup>) et telle qu'abordée par le rapporteur du projet de budget 2006, permettrait une justification d'année en année des dépenses budgétaires et un recentrage de l'action de l'Etat autour de missions prioritaires du moment.

La structure actuelle de notre budget annuel, établi selon ministères et administrations, rend difficile une mise en question de l'opportunité de dépenses et l'élaboration du projet de budget se résume davantage à une négociation entre les ministres de ressort et le ministre en charge de l'établissement du budget quant au pourcentage d'augmentation de la dépense, alors que les réflexions quant à l'utilité et à l'opportunité de la dépense devraient dominer, aidées en cela par le recours à des indicateurs de performance.

La Chambre de Commerce invite ainsi les autorités à réfléchir à moyen terme à une nouvelle approche de la présentation, de l'établissement et de la structure du budget de l'Etat.

---

6 En France, le Gouvernement souhaite instaurer de nouvelles règles de comportements de dépense. Pour la dépense de l'Etat, c'est une stabilisation en valeur qui doit progressivement être visée (règle du „0 valeur“). Pour cela, le Gouvernement entend s'appuyer sur la mise en oeuvre de la Loi organique relative aux Lois de Finances, qui permettra d'accroître la performance de la dépense budgétaire. Les collectivités locales devraient progressivement stabiliser leurs dépenses en volume (règle du „0 volume“). Pour les organismes de sécurité sociale, l'objectif devrait être une progression de +1% en volume des dépenses, ce qui prend en compte la dynamique naturelle de certaines prestations (vieillesse notamment). Le solde public devrait pouvoir alors se rapprocher progressivement de l'équilibre sur la période de projection, entraînant un mouvement prononcé de décroissance de la dette. La Loi de Finances prévoit, pour la quatrième année consécutive, une stabilité des dépenses de l'Etat en volume: cet objectif traduit la fidélité du gouvernement à une démarche de bonne gestion et le souci d'améliorer sans relâche la productivité des services publics; face à la hausse des charges incompressibles (pensions notamment) et la nécessité de financer les priorités du gouvernement, la réalisation de cet objectif impose un important effort de redéploiement.

Tableau 1: Inventaire des propositions d'amendements au projet de budget 2007

<i>No Article</i>	<i>Libellé</i>	<i>Projet de budget 2007</i>	<i>Amendements budgétaires</i>	<i>Economies</i>
01.5.35.035	Contributions du Luxembourg aux missions de prévention et de gestion de crise. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	2.500.000	1.500.000	1.000.000
01.6.12.304	Prestations dans l'intérêt de l'entreposage et de la maintenance de matériel. (Crédit non limitatif)	3.830.000	1.830.000	2.000.000
02.0.33.000	Animation socioculturelle: conventions avec des associations	4.225.000	4.025.000	200.000
02.0.41.011	Dotation à l'établissement public „Centre culturel de rencontre, abbaye de Neumünster“. (Crédit non limitatif)	3.105.000	2.905.000	200.000
02.0.41.012	Dotation à l'établissement public „Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte“. (Crédit non limitatif)	7.900.000	7.700.000	200.000
02.0.41.013	Dotation à l'établissement public „Centre de Musiques Amplifiées“. (Crédit non limitatif)	1.800.000	1.600.000	200.000
02.0.41.016	Participation de l'Etat aux frais de gestion de l'espace d'exposition „Casino Luxembourg – Forum d'art contemporain“	5.938.506	5.738.506	200.000
02.5.41.050	Dotation dans l'intérêt du fonctionnement du Centre national de l'audiovisuel. (Crédit non limitatif)	2.998.615	2.798.615	200.000
12.4.42.010	Dotation du fonds national de solidarité destinée à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 11 juin 2002 portant introduction d'un forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	73.441.000	0	73.441.000
12.5.42.005	Prise en charge par l'Etat de l'allocation d'éducation. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	73.912.000	0	73.912.000
12.5.42.008	Prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	42.832.000	32.124.000	10.708.000
16.4.93.001	Dotation extraordinaire du fonds pour l'emploi. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	50.000.000	47.000.000	3.000.000
19.2.41.010	Dotation dans l'intérêt de l'établissement public „Office national de remembrement“. (Crédit non limitatif)	5.300.000	5.100.000	200.000
19.6.12.120	Etudes sur le milieu forestier: frais d'études et d'analyses; indemnités pour services de tiers; dépenses diverses	1.250.000	1.050.000	200.000
23.1.31.020	Services publics ferroviaires assurés par la S.N. des C.F.L. en exécution de la convention conclue avec l'Etat. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	119.966.000	118.466.000	1.500.000
31.1.93.000	Alimentation du fonds d'équipement militaire. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	33.000.000	10.000.000	23.000.000
32.0.93.000	Alimentation du fonds pour les monuments historiques. (Crédit non limitatif)	10.000.000	5.000.000	5.000.000
11	Salaires et charges sociales	1.485.038.650	1.471.038.650	14.000.000
		<b>1.927.036.771</b>	<b>1.717.875.771</b>	<b>208.453.000</b>

## TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
Introduction.....	15
Première partie: Le contexte économique du projet de budget 2007	20
1.1. La conjoncture internationale: une croissance soutenue de l'économie mondiale en 2006, mais un ralentissement probable en 2007 .....	20
1.2. La conjoncture européenne: la zone Euro bénéficie de la reprise économique mondiale, mais la demande intérieure reste trop fragile.....	22
1.3. La conjoncture luxembourgeoise: une activité soutenue grâce aux excellentes performances du secteur financier...	24
1.3.1. Le secteur financier reste la locomotive de la croissance au 1er semestre 2006 .....	24
1.3.2. L'inflation demeure un problème majeur .....	25
1.3.3. Marché du travail: création d'emplois et chômage en hausse.....	26
1.3.4. Ralentissement probable de la croissance de l'économie luxembourgeoise en 2007.....	26
Deuxième partie: Bilan à mi-chemin de la législature, que reste-t-il à faire? .....	29
2.1. La nécessité d'agir: le constat du Comité de coordination tripartite.....	29
2.2. De nombreux défis n'ont pas (encore) trouvé de réponse..	29
2.2.1. Le bilan de la compétitivité en 2006: une situation alarmante.....	30
2.2.2. Le défi de la diversification de l'économie luxembourgeoise: soutenir et développer le secteur financier tout en favorisant l'émergence de nouveaux secteurs d'activités...	35
2.2.3. Recherche publique: après le temps de la réflexion vient celui de l'action .....	36
2.2.4. Le regard de l'OCDE sur les faiblesses structurelles du système luxembourgeois d'éducation et de formation professionnelle .....	38
2.2.4.1. Le niveau de formation de la population .....	38
2.2.4.2. Le trop faible degré de participation à des activités de formation continue .....	39
2.2.4.3. L'inefficacité de la dépense publique en matière d'éducation.....	39
2.2.4.4. Les dépenses salariales dans le total des dépenses consacrées à l'éducation .....	40
2.2.5. Comment assurer la soutenabilité financière du régime des pensions?.....	41
2.2.6. Les prix de l'immobilier continuent de culminer à des montants élevés.....	43
Troisième partie: La situation financière de l'Etat .....	45
3.1. Les traits essentiels du projet de budget 2007 .....	51
3.2. La situation financière de l'Etat reste préoccupante.....	54
3.2.1. Le solde financier selon le Programme de stabilité et de croissance.....	55

3.2.2.	La 7e actualisation du Programme de Stabilité (2004-2008).....	57
3.2.2.1.	Le budget pour l'exercice 2006.....	58
3.2.2.2.	Les prévisions à moyen terme 2007-2008 .....	60
3.2.3.	L'évolution du solde financier de l'Etat central (optique luxembourgeoise).....	61
3.3.	Les fonds spéciaux .....	63
3.4.	La trésorerie de l'Etat .....	75
3.5.	L'endettement de l'Etat .....	76
	Quatrième partie: La politique budgétaire .....	81
4.1.	Les recettes de l'Etat .....	83
4.2.	Les dépenses de l'Etat .....	86
4.2.1.	Les dépenses de consommation .....	88
4.2.2.	Les transferts de l'Etat.....	93
4.2.2.1.	Les transferts de l'Etat aux entreprises .....	93
4.2.2.2.	Les transferts de l'Etat à la sécurité sociale.....	103
4.2.2.3.	Les investissements publics.....	109
	Cinquième partie: Les propositions concrètes de la Chambre de Commerce pour relever les défis actuels .....	112
5.1.	Les propositions d'amendements au projet de budget 2007.....	114
5.1.1.	Abolir le forfait d'éducation.....	115
5.1.2.	Limiter le bénéfice du congé parental aux niveaux prévus par la directive .....	116
5.1.3.	Abolir l'allocation d'éducation.....	116
5.1.4.	Fonction publique: permettre une évolution en fonction du mérite et de la motivation de chacun .....	117
5.1.5.	Reporter un certain nombre de dépenses militaires.....	118
5.2.	Les propositions de réforme pour relever les défis à moyen et long terme .....	118
5.2.1.	Accroître la compétitivité fiscale de l'économie en général et de la place financière en particulier .....	118
5.2.2.	L'impérative diversification de l'économie luxembourgeoise .....	121
5.2.3.	Promouvoir le Luxembourg à l'étranger de manière professionnelle et coordonnée .....	122
5.2.4.	Investir de manière efficace dans la recherche publique à travers la constitution d'un nouveau fonds spécial „Recherche, Développement & Innovation“.....	124
5.2.5.	Prendre des mesures pour garantir la soutenabilité à long terme du régime de pension .....	126
5.2.6.	Garantir la neutralité financière de l'introduction du statut unique.....	129
5.2.7.	Réduire les aides à la personne en matière de logement et mettre l'accent sur une politique volontariste de soutien de l'offre pour lutter efficacement contre la pénurie.....	129

**RELEVÉ DES ENCADRES**

	<i>page</i>
Encadré 1: La révision des Comptes économiques 2005.....	27
Encadré 2: Les conclusions du rapport du World Economic Forum 2006-2007, une évolution inquiétante sur le front de la compétitivité .....	33
Encadré 3: Bilan de la Période de Couverture 1999-2005 du régime légal d'assurance pension (IGSS).....	42
Encadré 4: La réforme budgétaire en France, une présentation plus transparente de la dépense publique, axée vers la performance .....	50
Encadré 5: La dette publique selon la 7e actualisation du Programme de stabilité et de croissance .....	77
Encadré 6: La soutenabilité des finances publiques à long terme .	79
Encadré 7: Rapport de mise en œuvre 2006 du plan national pour l'innovation et le plein emploi dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, Hearing du 24 octobre 2006 à la Chambre des Députés, Intervention de l'UEL.....	113
Encadré 8: Les réflexions du CES quant aux efforts de promotion du Luxembourg à l'étranger.....	123
Encadré 9: La nécessité de mener des réformes structurelles dans de nombreux Etats européens.....	126

**RELEVÉ DES TABLEAUX**

Tableau 1: Evolution récente de l'économie luxembourgeoise .....	26
Tableau 2: „Global competitiveness Index Rankings in 2006 and 2005 comparisons“ .....	34
Tableau 3: Valeur ajoutée directe du secteur financier – comparaison 2004-2005 .....	35
Tableau 4: Evolution des soldes de l'Administration publique et des trois sous-secteurs .....	46
Tableau 5: Les chiffres-clés du projet de budget 2007.....	52
Tableau 6: Evolution des totaux des dépenses et des recettes de l'Administration centrale.....	53
Tableau 7: Les divergences entre la 6e et la 7e actualisation.....	57
Tableau 8: Situation budgétaire de l'Administration publique.....	59
Tableau 9: Evolution des avoirs des fonds spéciaux entre 2004 et 2007 (en millions EUR) .....	65
Tableau 10: Evolution des dépenses des principaux fonds d'investissements (en millions EUR).....	67
Tableau 11: Alimentations des fonds spéciaux (en millions EUR).	73
Tableau 12: Dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR) .....	74
Tableau 13: Evolution pluriannuelle de la dette publique .....	76
Tableau 14: Evolution de la dette de l'Etat entre 2002 et 2007 .....	77
Tableau 15: Incidence des mesures tripartites sur le total des dépenses de l'Administration centrale (en millions EUR) .....	82
Tableau 16: Evolution du total des recettes de l'Administration centrale entre 2005 et 2007 (en millions EUR).....	83
Tableau 17: Evolution du total des recettes budgétaires de l'Etat central (en milliers EUR) .....	83

Tableau 18: Evolution des principaux postes de recettes (en milliers EUR) .....	85
Tableau 19: Les grands engagements financiers de l'Etat et les politiques en faveur de la croissance à long terme (en millions EUR).....	87
Tableau 20: Inventaire de propositions d'amendements au projet de budget 2007 .....	115

#### RELEVÉ DES GRAPHIQUES

Graphique 1: Evolution des prix immobiliers aux Etats-Unis (1965 à 2006).....	21
Graphique 2: Climat des affaires futures des chefs d'entreprises en Allemagne .....	23
Graphique 3: Evolution de la masse monétaire M3 en Europe ....	24
Graphique 4: Evolution de l'inflation au Grand-Duché et dans les pays voisins (IPCH, en %) .....	25
Graphique 5: Compétitivité-prix du Luxembourg (taux de change effectif réel, 10 principaux pays partenaires, 1995=100).....	31
Graphique 6: Compétitivité-coût du Luxembourg (taux de change effectif réel, 10 principaux pays partenaires, 1995=100).....	32
Graphique 7: Variation de l'indicateur compétitivité-prix OCDE en % (de 2000 à 2006) .....	32
Graphique 8: Niveau de formation des adultes exprimé en nombre moyen d'années dans le système éducatif (2004)...	38
Graphique 9: Estimation du nombre d'heures de formation continue non formelle liée à l'emploi (2003) .....	39
Graphique 10: Dépenses destinées aux établissements d'enseignement par élève cumulées sur la durée théorique des études primaires et secondaires (2003) .....	40
Graphique 11: Salaire des enseignants dans le premier cycle du secondaire (2004).....	40
Graphique 12: Prix moyen d'acquisition d'un logement dans les principales capitales européennes (en EUR).....	43
Graphique 13: Evolution du ratio prix moyen dans l'immobilier résidentiel / revenu disponible des ménages au Luxembourg (1995-2003).....	44
Graphique 14: Evolution du ratio prix moyen dans l'immobilier résidentiel / loyers entre 1980 et 2003.....	44
Graphique 15: Evolution des soldes financiers des Administrations du secteur public (en millions EUR).....	48
Graphique 16: Variation des soldes de l'Administration publique et de ses trois sous-secteurs en montant absolu (en millions EUR).....	55
Graphique 17: Evolution des soldes des administrations centrales du Luxembourg et des pays voisins (en % du PIB) de 2000 à 2008 .....	56
Graphique 18: Evolution des avoirs, des dotations budgétaires et des dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR) .....	66

Graphique 19: Evolution de la consommation publique (en millions EUR) .....	92
Graphique 20: Variations des dépenses de consommation publique (en %).....	93
Graphique 21: Evolution de la progression annuelle des transferts du budget de l'Etat à la Sécurité sociale et des dépassements de ces transferts par rapport aux budgets votés (en %) .....	105

\*

## INTRODUCTION

– Par arrêté grand-ducal du 10 octobre 2006, le Grand-Duc a autorisé le Ministre du Trésor et du Budget à déposer le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007, dépôt qui s'est fait le 11 octobre 2006 à la Chambre des Députés.

Le projet de budget pour 2007 est marqué par les évolutions et évènements suivants:

- une évolution très positive du secteur financier, avec un impact dynamique sur la conjoncture luxembourgeoise, mais sur la toile de fonds d'une perspective de ralentissement en 2007;
- des effets de plus en plus prononcés de la globalisation sur l'économie luxembourgeoise;
- l'accord tripartite d'avril 2006;
- la dichotomie croissante entre l'évolution conjoncturelle et les problèmes structurels persistants. Ces derniers exigent des solutions rapides et courageuses, allant au-delà des mesures décidées au sein du Comité de Coordination tripartite.

Conformément à sa mission de défense de l'intérêt économique général du pays, la Chambre de Commerce ne va pas manquer à faire des recommandations concrètes au Gouvernement, visant à rétablir l'équilibre des finances publiques, à reconstituer des réserves budgétaires indispensables pour réagir au prochain retournement conjoncturel et à améliorer durablement la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce rappelle que ces trois objectifs sont liés entre eux et indissociables, puisque – et cela n'a toujours pas été compris par toutes les parties ayant participé aux négociations du dernier Comité de Coordination Tripartite –, la compétitivité économique est le fondement pour la création et le développement des entreprises, qui elles sont les véritables créateurs de richesse, de bien-être social et de recettes fiscales. Il ne faut pas oublier que les entreprises contribuent, directement et indirectement – à travers les profits, les dividendes et les emplois qu'elles génèrent – à la plus grande part des impôts et cotisations de l'Etat, de la sécurité sociale et des communes. En ce sens, permettre une dégradation continue de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises est suicidaire pour tout Gouvernement. Il en est de même d'une dégradation continue des finances publiques.

Pour la Chambre de Commerce, il est clair que des finances publiques saines constituent un facteur de compétitivité important. Indépendamment des règles européennes en la matière telles que définies dans le Programme européen de Stabilité et de Croissance, une situation financière équilibrée des Administrations publiques contribue au renforcement de l'économie luxembourgeoise, à une prévisibilité favorable aux investisseurs et à une confiance accrue pour les administrés.“

La Chambre de Commerce aurait souhaité des mesures structurelles plus incisives au sein du Comité de coordination tripartite, qui s'est limité à adopter un paquet constituant le plus petit dénominateur commun. Or, face à l'urgence de réformes structurelles indispensables pour préparer le Grand-Duché à l'avenir et pour relever ses défis à court et à moyen terme – réformes d'ailleurs exigées par la Chambre de Commerce dans son avis budgétaire du 15 novembre 2006 et dans les contributions adressées au Comité de Coordination tripartite à travers l'UEL -, une approche plus proactive et courageuse de la part des autorités gouvernementales, allant si nécessaire au détriment de la recherche d'un consensus, aurait été de mise.

La Chambre de Commerce donne à considérer dans ce contexte que 2007 est le dernier exercice de cette législature au cours duquel il serait possible, d'un point de vue politique, de prendre des décisions moins populaires, alors que l'exercice 2008, qui précède l'année des élections législatives, ne se prêtera guère à l'adoption de mesures politiques de ce genre.

Si la Chambre de Commerce a néanmoins approuvé l'accord tripartite, du fait qu'il permet des économies de quelque 390 millions EUR en 2007 selon les autorités gouvernementales, elle ne manque pas pour autant à faire des propositions d'amendement au présent projet de budget et des recommandations en vue de relever les défis structurels du pays.

– La Première Partie du présent avis vise à analyser le contexte économique sous-jacent au projet de budget 2007. Si la conjoncture luxembourgeoise a connu une évolution très favorable depuis le 3e trimestre 2005, il n'en reste pas moins que la croissance des taux de chômage et d'inflation continue à peser sur le tableau macroéconomique global du pays. De même, le taux de croissance du PIB et les recettes fiscales sont démesurément dépendants du seul secteur financier, qui, malgré les efforts continus de diversification réalisés par ses acteurs, reste fortement influencé par la demande internationale de services financiers et l'évolution boursière. Pour l'exercice 2007, les prévisions du Statec tablent sur un ralentissement à 4% de croissance du PIB, un taux insuffisant pour diminuer le taux de chômage et pour générer des plus-values de recettes, voire des surplus budgétaires.

– La Deuxième Partie du présent avis dresse un premier bilan intermédiaire de la législature et énumère les principaux défis qui n'ont pas (encore) trouvé de réponse de la part des autorités politiques. La Chambre de Commerce se base sur plusieurs études ou rapports internationaux qui ont été présentés récemment et qui soulèvent de nombreux problèmes structurels à affronter par la société luxembourgeoise. Trop souvent, ces rapports ne trouvent la considération méritée ni auprès des autorités politiques, ni auprès du grand public, alors que les constats y dressés, souvent peu favorables, voire alarmants, devraient interpeller la société à plus d'un titre.

– La Troisième Partie analyse la situation financière de l'Etat. Celle-ci délimite les moyens d'actions de la politique budgétaire. Elle est déterminée notamment par les soldes financiers que l'Etat a dégagés dans le passé et le solde prévisible pour l'exercice 2007. 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.

Le document budgétaire sous avis est caractérisé par une présentation des chiffres budgétaires fortement axée sur l'optique européenne, ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Elle invite les auteurs des projets de budget successifs de compléter dorénavant le document budgétaire et la présentation budgétaire telle qu'elle découle des règles inscrites dans la loi du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'Etat par toutes les informations qui sont nécessaires pour passer de l'optique budgétaire d'un document d'autorisation à l'optique comptable d'un document basé sur le SEC95.

Ceci engendrerait de nombreux avantages du côté de la lisibilité, de la présentation, de la comparabilité et de la transparence des données et de l'analyse budgétaires.

En outre, la Chambre de Commerce demande aux autorités de présenter dorénavant dans le document budgétaire une estimation systématique de l'exécution prévisible de l'exercice en cours, à l'instar de l'approche suivie par les auteurs du projet de budget 2006. Une indication sur l'exécution budgétaire du premier semestre 2006 aurait déjà permis une évaluation sommaire des dépenses et recettes réalisées au cours des six premiers mois et une prévision quant aux grandes tendances de l'exercice global 2006. Les comparaisons des données relatives au projet de budget 2007 avec celles du budget voté 2006 n'ont finalement pas de grande valeur, du fait des grandes variations intervenant ex post, qui découlent notamment des difficultés qu'ont les autorités pour estimer correctement de nombreux indicateurs macroéconomiques, budgétaires et financiers. Les problèmes d'exécution des budgets conformément aux montants votés par le parlement contribuent également à des divergences considérables ex post. Aussi, la Chambre de Commerce indique-t-elle dans son avis budgétaire le plus souvent des comparaisons prenant en compte les exercices budgétaires 2005, 2006 et 2007.



La Chambre de Commerce estime par ailleurs que des réflexions en ce sens devraient être accompagnées par des analyses plus profondes quant à la façon dont est établi annuellement le projet de budget. En effet, une approche d'allocation des deniers publics suivant les missions déterminées de l'Etat, telle qu'appliquée en France (cf. Loi organique relative aux Lois de Finances, LOLF<sup>7</sup>) et telle qu'abordée par le rapporteur du projet de budget 2006, permettrait une justification d'année en année des dépenses budgétaires et un recentrage de l'action de l'Etat autour de missions prioritaires du moment. La structure actuelle de notre budget annuel, établi selon ministères et administrations, rend difficile une mise en question de l'opportunité de dépenses et l'élaboration du projet de budget se résume davantage à une négociation entre les ministres de ressort et le ministre en charge de l'établissement du budget quant au pourcentage d'augmentation de la dépense, alors que les réflexions quant à l'utilité et à l'opportunité de la dépense devraient dominer, aidées en cela par le recours à des indicateurs de performance. La Chambre de Commerce invite ainsi les autorités à réfléchir à moyen terme à une nouvelle approche de la présentation, de l'établissement et de la structure du budget de l'Etat.

Si le déficit de l'Administration publique par rapport au PIB devait diminuer de 1,7% en 2006 à 0,9% en 2007, cette performance tient principalement au surplus des comptes de l'Administration de la Sécurité sociale, alors que ce dernier provient de l'augmentation des cotisants et également – il faut le souligner – des transferts du budget de l'Etat. Il n'en reste pas moins que le besoin de financement de l'Administration centrale, au sens de Maastricht, reste énorme, avec 991,8 millions, en baisse de 120 millions par rapport au budget voté de 2006 et en forte hausse par rapport au déficit enregistré en 2005, qui s'élève à 677,5 millions EUR<sup>8</sup>. Ces chiffres inquiètent la Chambre de Commerce, surtout en considération du fait que les économies des mesures tripartites, estimées à environ 390 millions EUR, ont été neutralisées en partie par des déséquilibres budgétaires persistants.

Plus de deux tiers des économies réalisées par la négociation tripartite sont dépensés!

Une autre source d'inquiétude pour la situation financière de l'Etat, à plus long terme, concerne le compte de la sécurité sociale. A l'heure actuelle, cette dernière continue à influencer positivement la situation globale des finances publiques, principalement à cause des réserves importantes accumulées par le système d'assurance pension. Compte tenu des nombreux engagements restant à couvrir à long terme et du volume croissant de prestations futures à exporter, il faut relativiser l'état actuel des comptes de la sécurité sociale. Dans un futur assez proche, la sécurité sociale ne sera plus un facteur stabilisateur des finances publiques au Luxembourg, mais un facteur générateur de déficits publics, qui sera difficilement gérable pour les générations futures. D'ailleurs des études internationales (Commission Européenne, Fonds Monétaire International, ...) placent le Luxembourg à la tête du classement des pays les plus endettés sur base de leur passif social ou de leurs engagements actualisés à couvrir au titre du régime légal de pension.

De même, la situation quasiment équilibrée du budget de l'Union des Caisses de Maladie au titre de l'exercice 2007 ne doit pas être le prétexte pour ignorer les graves problèmes structurels inhérents au système légal d'assurance maladie. En effet, ce budget a davantage bénéficié de l'évolution conjoncturelle au cours des 12 derniers mois que des mesures structurelles, relativement timides, adoptées par la Quadripartite de novembre 2005.

Des mesures structurelles plus incisives et rapides sont nécessaires à court terme, tant au niveau du régime d'assurance pension que de celui d'assurance maladie. Il faut prendre maintenant en période

7 En France, le Gouvernement souhaite instaurer de nouvelles règles de comportements de dépense. Pour la dépense de l'Etat, c'est une stabilisation en valeur qui doit progressivement être visée (règle du „0 valeur“). Pour cela, le Gouvernement entend s'appuyer sur la mise en oeuvre de la Loi organique relative aux Lois de Finances, qui permettra d'accroître la performance de la dépense budgétaire. Les collectivités locales devraient progressivement stabiliser leurs dépenses en volume (règle du „0 volume“). Pour les organismes de sécurité sociale, l'objectif devrait être une progression de +1% en volume des dépenses, ce qui prend en compte la dynamique naturelle de certaines prestations (vieillesse notamment). Le solde public devrait pouvoir alors se rapprocher progressivement de l'équilibre sur la période de projection, entraînant un mouvement prononcé de décre de la dette. La Loi de Finances prévoit, pour la quatrième année consécutive, une stabilité des dépenses de l'Etat en volume: cet objectif traduit la fidélité du gouvernement à une démarche de bonne gestion et le souci d'améliorer sans relâche la productivité des services publics; face à la hausse des charges incompressibles (pensions notamment) et la nécessité de financer les priorités du gouvernement, la réalisation de cet objectif impose un important effort de redéploiement.

8 Ce déficit de 677,5 millions EUR est largement inférieur au besoin de financement anticipé il y a un an, qui était à ce moment de 1.128,8 millions EUR. Cette amélioration du solde budgétaire de l'Administration centrale découle principalement d'une évolution plus favorable que prévue au niveau de la consommation publique et des exportations. Par ailleurs, la reprise dans le secteur financier fut plus robuste que prévue, générant des effets positifs directs et indirects sur le niveau de l'activité économique et des recettes fiscales.

de haute conjoncture des mesures qui garantissent le système de sécurité sociale pour les générations futures. Et ceci notamment vu les défis démographiques qui jouent en défaveur du système en place et l'afflux continu de frontaliers qui rendra à terme le système de pension intenable.

La Chambre de Commerce rappelle dans ce contexte que tout relèvement des cotisations sociales est à exclure du fait de l'effet néfaste en découlant sur la compétitivité des entreprises luxembourgeoises. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce regrette vivement que la proposition de loi de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers portant plafonnement du taux des cotisations patronales à l'assurance maladie, adressée au Premier Ministre par lettre du 8 juillet 2005 n'a pas suscité de réaction du Gouvernement, alors que légalement, il est obligé à soumettre cette proposition pour vote à la Chambre des Députés.

Quant au solde des Administrations communales, il y a lieu de constater que le projet de budget 2007 fait état d'un déficit de 38 millions EUR. Même si le montant en lui-même est relativement faible, la Chambre de Commerce estime que le projet de réforme de l'organisation territoriale devra apporter également des réponses concrètes et durables à une organisation plus rationnelle et une gestion plus judicieuse et efficiente des communes, afin que celles-ci puissent contribuer aux efforts des autorités gouvernementales de rétablir les équilibres budgétaires et à consolider les finances publiques à long terme. Il en pourrait être de même dans d'autres domaines, par exemple au niveau des efforts des autorités pour juguler l'inflation au Luxembourg. Or, à l'heure actuelle, les communes prennent plutôt des décisions contraires, en augmentant de nombreuses taxes et donc les prix administrés, stimulant ainsi davantage l'inflation „faite maison“.

– La Quatrième Partie du présent avis concerne l'analyse de la politique budgétaire du nouveau Gouvernement et l'évaluation des recettes et des dépenses de l'Etat. Aux yeux de la Chambre de Commerce, les orientations sous-jacentes à la politique budgétaire doivent concourir à la création d'un environnement compétitif et favorable au développement de l'économie luxembourgeoise. Ce dernier se caractérise par un soutien à l'activité entrepreneuriale, une stimulation des investissements, la promotion de la recherche et de l'innovation, la préservation de l'environnement, la soutenabilité financière de la sécurité sociale et un cadre juridique et fiscal attractif.

Le niveau des recettes de l'Etat est marqué par la bonne tenue de l'environnement économique, se reflétant par quelques plus-values de recettes au titre de l'exercice 2005 et par la réalisation de rentrées fiscales plus abondantes au titre de l'exercice 2006, sans que le document budgétaire ne fournisse davantage de précisions à ce sujet, mises à part les données relatives au 1er semestre concernant les recettes de l'impôt sur le revenu. Il y a lieu de rappeler que les recettes de l'Etat sont à apprécier avec beaucoup de prudence du fait de leur dépendance énorme du secteur financier et du fait du caractère fragile de plusieurs postes de recettes.

Quant au fond, la Chambre de Commerce se félicite de ce que les recettes exceptionnelles de l'Etat de l'ordre de 450 millions EUR découlant des plus-values réalisées sur la cession des actions Arcelor soient investies dans la préparation du pays aux défis à relever à court, moyen et long terme. Elle tient à saluer particulièrement l'augmentation de capital de la SNCI et l'intention du Gouvernement de créer une Agence de Promotion du Luxembourg à l'étranger à laquelle la Chambre de Commerce, une fois les modalités et objectifs clairement définis, est disposée à contribuer tant en ressources humaines que financières. Par ailleurs, 35 millions EUR servent à doter le Fonds pour l'emploi au titre de l'exercice 2006, ce qui est à saluer, puisque ce transfert permet le non-relèvement en 2007 des impôts de solidarité de 1 point de pourcent.

Quant à la forme, la Chambre de Commerce estime que toutes les opérations en rapport avec les recettes exceptionnelles et leurs affectations doivent être traitées de manière ouverte et transparente. En effet, toutes les opérations relatives à l'échange d'actions Arcelor-Mittal, affectant les comptes publics, sont des opérations purement financières qui n'ont pas d'impact sur la capacité ou le besoin de financement de l'Etat dans l'optique „Maastricht“. En particulier, les fonds perçus par l'Etat ne peuvent donc pas être comptabilisés comme recette ordinaire<sup>9</sup>.

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que l'effet ciseau entre l'évolution des dépenses et celle des recettes, incriminé depuis plusieurs années, a été retourné par les auteurs du projet de budget 2007. En effet, indépendamment de l'optique considérée du budget, nationale ou maastrichtienne, les

<sup>9</sup> Source: Note de Conjoncture 2/2006, Statec.

dépenses projetées pour 2007 progressent moins rapidement que les recettes, évolution d'ailleurs indispensable pour rétablir l'équilibre budgétaire.

Ce frein des dépenses semble suffisant pour rencontrer l'objectif retenu dans l'avis du 28 avril 2006 du Comité de Coordination Tripartite de réduire le déficit de l'Administration publique de 0,5% du PIB par an, un objectif qui devrait d'ailleurs être dépassé en 2007. Cependant, ce frein des dépenses semble insuffisant pour rétablir durablement l'équilibre de l'Administration centrale, alors que les besoins en investissements publics futurs sont colossaux pour faire face à l'évolution démographique prévisible du pays. D'ailleurs, le frein dans la croissance des dépenses totales provient principalement du côté des dépenses d'investissements publics, situation non nécessairement négative, si les priorités fixées sont les bonnes et si des efforts similaires pour freiner les dépenses sont effectués du côté des dépenses courantes et de fonctionnement de l'Etat.

Deux autres réflexions quant à l'évolution rapide des dépenses courantes inquiètent la Chambre de Commerce:

1. L'évolution toujours trop importante des dépenses courantes, et principalement des dépenses de fonctionnement de l'Etat, ne permettra pas en 2007 de reconstituer les réserves des fonds spéciaux, dont le niveau ne permet déjà plus à l'heure actuelle de jouer le rôle de stabilisateurs automatiques en cas de revirement brutal de la conjoncture économique. Le seul espoir réside dans les dotations supplémentaires des fonds spéciaux sur base des plus-values de recettes prévisibles sur l'exercice 2006.
2. L'évolution toujours trop importante des dépenses courantes est également un obstacle à la constitution d'une marge de manœuvre budgétaire pour réaliser certaines baisses ou aménagements fiscaux, pourtant nécessaires. La Chambre de Commerce est consciente du fait qu'en période d'appel à la responsabilité de chacun pour faire des économies, il est politiquement difficile de concéder une réduction de certaines catégories d'impôt. Cependant, les mesures proposées par la Chambre de Commerce dans le présent avis s'avèrent indispensables pour défendre la position compétitive des acteurs économiques concernés. Par ailleurs, le déchet fiscal probable à court terme des mesures proposées sera plus que compensé d'abord par une consolidation et, à moyen terme par une extension des activités afférentes, les nouveaux emplois créés et les recettes fiscales supplémentaires en découlant. Une passivité en la matière risque au contraire de rendre inattractif le Luxembourg pour certaines activités (engendrant leur délocalisation dans des pays ayant des dispositions fiscales plus attractives) et de réduire ainsi la base imposable afférente.

– La Cinquième Partie du présent avis comporte les propositions de la Chambre de Commerce en vue de relever les défis actuels. Il s'agit d'abord d'amender le projet de budget 2007 par des mesures supplémentaires d'économies budgétaires et de réduction des dépenses courantes, allant au-delà de celles prévues par l'accord tripartite et ensuite d'amender plusieurs politiques dans des domaines comportant des problèmes structurels et risquant de compromettre le développement socio-économique du Luxembourg, l'équilibre des finances publiques à moyen et à long terme et la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

Indépendamment du devoir de respecter le Pacte européen de Stabilité et de Croissance, l'objectif à terme de politique socio-économique et budgétaire d'une économie de taille réduite doit absolument être l'équilibre des finances publiques.

La Chambre de Commerce, en tant que défenseur de l'intérêt économique général et porte-parole des entreprises et de l'économie de marché, tient à souligner qu'il est de l'intérêt du secteur privé que l'Etat luxembourgeois et les administrations publiques disposent de budgets en équilibre. Des finances publiques saines, équilibrées et disposant de marge de manœuvre pour réagir à de nouvelles tendances ou menaces venant de l'extérieur et pour renforcer les structures économiques du pays, constituent indéniablement un avantage de compétitivité pour les entreprises et un atout pour les citoyens, également en termes de prévisibilité et de confiance dans les actions du Gouvernement.

## PREMIERE PARTIE

**LE CONTEXTE ECONOMIQUE DU PROJET DE BUDGET 2007<sup>10</sup>****1.1. La conjoncture internationale:  
une croissance soutenue de l'économie mondiale en 2006,  
mais un ralentissement probable en 2007**

Selon les prévisions des principales institutions et organisations internationales, l'économie mondiale est actuellement solide, mais les perspectives mondiales demeurent incertaines.

La croissance mondiale pour l'année 2006 est estimée à 5,1%, ce qui la situe à peine en dessous du taux record atteint en 2004. Elle devrait sans doute connaître un léger fléchissement au tournant de l'année, principalement sous l'effet du ralentissement de l'économie américaine, alors que d'autres pôles de croissance devraient poursuivre leur expansion à des taux élevés. La croissance du PIB mondial devrait s'établir un peu au-dessus de 4,5% en 2007 – 2008.

En même temps, les perspectives économiques sont aussi assombries par les risques présents dans le secteur extérieur. Un ralentissement plus marqué aux Etats-Unis aurait un effet négatif sur la croissance.

L'économie mondiale a probablement déjà entamé une phase de ralentissement. Les signes les plus notables proviennent des Etats-Unis où le consommateur ne semble plus trouver les moyens financiers pour augmenter davantage ses dépenses. Etant donné que la conjoncture mondiale reste fortement dépendante des Etats-Unis, le ralentissement de l'économie américaine devrait s'étendre progressivement aux autres régions du monde. La récente baisse des prix des matières premières pointe vers un affaiblissement général de la demande mondiale.

Mais il y a aussi des chances que les choses se passent mieux que prévu. Le commerce mondial pourrait se montrer plus dynamique, en particulier en Asie. Sur le marché intérieur, la situation du marché de l'emploi pourrait s'améliorer plus fortement que prévu, ce qui aurait pour effet de stimuler la consommation privée.

Enfin, selon l'expérience des dernières années, les prix du pétrole peuvent évoluer dans les deux sens. Les tensions géopolitiques pourraient entraîner de nouvelles flambées des prix, mais un affaiblissement de la demande pourrait exercer une pression à la baisse, qui à son tour devrait modérer l'étendue et l'effet d'impact d'un ralentissement de l'économie américaine.

**• *Etats-Unis: ralentissement de la croissance américaine  
sur fond de retournement du marché immobilier***

Après deux années de croissance forte (+3,9% en 2004 et +3,2% en 2005), l'économie américaine est rentrée dans une phase de ralentissement. Les premiers signaux viennent d'une croissance plus faible au second trimestre 2006, d'un affaiblissement des indicateurs conjoncturels et d'un retournement qui se confirme sur le marché de l'immobilier.

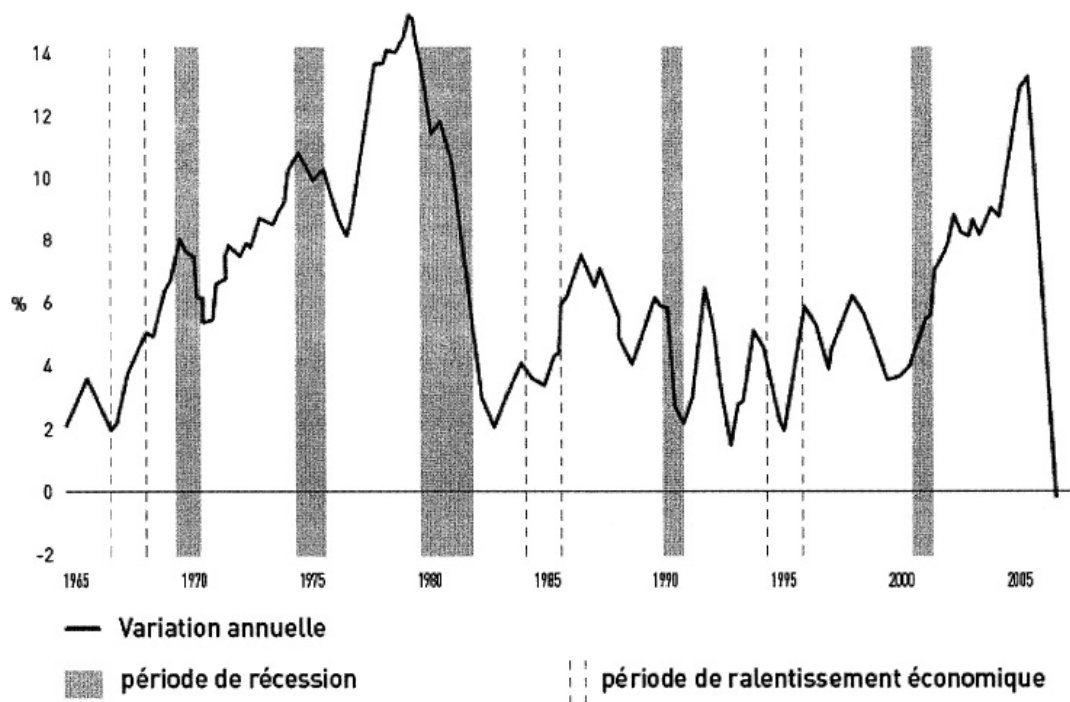
Le PIB des Etats-Unis a ralenti à 2,6% en rythme annualisé au 2<sup>ème</sup> trimestre, contre 5,6% au 1<sup>er</sup> trimestre. Cette décélération provient de la baisse des dépenses de consommation en biens durables, de l'investissement résidentiel et des dépenses du gouvernement fédéral. Ce résultat n'est cependant pas catastrophique: la croissance ayant été très élevée au trimestre précédent, il est assez logique que le 2<sup>ème</sup> trimestre marque un contrecoup. De plus, les profits des entreprises restent sur des niveaux élevés: +18,5% sur un an (un résultat quasi identique à celui du 1<sup>er</sup> trimestre), la meilleure performance provenant des sociétés financières.

Le véritable point négatif se situe au niveau du marché immobilier qui, contrairement à l'Australie et au Royaume-Uni, n'a pas atterri en douceur aux Etats-Unis. En août, les prix des maisons ont baissé sur un an pour la première fois depuis 1994 et s'orientent même vers un recul pour l'ensemble de l'année, ce qui n'est plus arrivé depuis la grande dépression des années 30. La faiblesse du marché immobilier pèse d'autant plus lourd qu'elle ne permettra plus aux Américains de libérer des moyens financiers par le refinancement hypothécaire.

<sup>10</sup> Sources: Fonds Monétaire International, Banque de Luxembourg, Commission Européenne, STATEC.

Si on en peut croire les statistiques selon lesquelles le refinancement hypothécaire représentait jusqu'à 6 % du revenu disponible au cours des dernières années, la perte de cette source de revenu devrait avoir un impact significatif sur le niveau de la consommation des ménages en 2007. Les effets négatifs de l'évolution du marché immobilier aux Etats-Unis devraient se matérialiser via la consommation privée en empruntant deux canaux: le ralentissement de l'emploi et la baisse des effets de richesse immobilière.

Graphique 1: Evolution des prix immobiliers aux Etats-Unis (1965 à 2006)



Source: Banque de Luxembourg, Perspectives No 109, 4ème trimestre 2006.

• *Le Japon devrait poursuivre son expansion à un rythme modéré*

Les résultats de croissance sont décevants sur le 2ème trimestre 2006 pour le Japon, le PIB progressant de seulement 0,2% sur un trimestre (2,2% sur un an), soit en dessous de la croissance potentielle (pour la première fois depuis cinq trimestres). Toutefois, l'économie nippone devrait poursuivre son expansion à un rythme modéré.

Malgré le succès des réformes menées par le premier ministre sortant Koizumi, l'activité domestique a du mal à accélérer. Le secteur industriel qui était le moteur de la croissance jusqu'à présent, montre des premiers signes de faiblesse. Si la demande en provenance des Etats-Unis et de la Chine s'affaiblit, l'activité nippone ralentira, même si les perspectives à long terme de l'économie japonaise restent favorables en raison des restructurations des dernières années.

• *La Chine et l'Inde toujours marquées par une expansion rapide*

La Chine se caractérise par une très forte expansion: le PIB chinois a progressé de 10,9% au 1er semestre 2006. La production industrielle affiche une hausse de presque 18% sur la même période et s'accompagne, comme c'est le cas depuis plusieurs années, d'investissements débridés: les investissements en capital fixe connaissent une augmentation de 30% par rapport au 1er semestre 2005. Les autorités chinoises reconnaissent elles-mêmes que l'investissement en capital fixe est excessif, et les mesures prises en 2005 pour tempérer ce phénomène ont apparemment du mal à se concrétiser.

L'Inde entame quant à elle 2006 sur les chapeaux de roue, avec des performances qu'on pourrait qualifier de „chinoises“: +9,3% au 1er trimestre et +8,5% au second.

Réputée pour le dynamisme de ses services, l'Inde est également en train d'investir avec succès le champ industriel: la production industrielle a gagné plus de 12% sur un an en juillet et semble bénéficier des transferts de technologie du secteur des services. A l'inverse de la Chine, où les prix sont très réglementés, l'Inde connaît une forte inflation (+4,6% en septembre 2006, contre quelque 1,5% en Chine), ce qui défavorise largement les populations agricoles dont le revenu progresse moins vite que celui des habitants des zones urbaines.

### **1.2. La conjoncture européenne: la zone Euro bénéficie de la reprise économique mondiale, mais la demande intérieure reste trop fragile**

En 2006, la croissance économique devrait se chiffrer à 2,8 % dans l'Union européenne et à 2,6% dans la zone euro, contre 1,7 % et 1,4 % respectivement en 2005, selon la Commission Européenne<sup>11</sup>. Les principaux facteurs de cette évolution sont la vigueur de la demande intérieure – en particulier l'investissement – et une croissance soutenue de l'économie mondiale. L'activité économique devrait se ralentir quelque peu en 2007 et 2008, en écho aux perspectives mondiales et, plus particulièrement, le ralentissement prévu de l'économie américaine. La croissance du PIB devrait cependant se maintenir aux alentours de son niveau potentiel dans les deux prochaines années (UE: 2,4% en 2007 et 2008; zone euro: 2,1% en 2007 et 2,2% en 2008). Globalement, l'UE devrait créer 7 millions d'emplois sur la période 2006-2008 (5 millions dans la zone euro), ce qui devrait faire passer le taux d'emploi de 63¾ % en 2005 à 65½ % en 2008 et ramener le taux de chômage du pic de 9% atteint en 2004 à 7,3% en 2008 pour l'UE dans son ensemble et à 7,4% dans la zone euro. Selon les prévisions, l'inflation devrait également tomber progressivement sous le seuil de 2% fixé par la BCE pour la zone euro en 2008. Cependant, selon cette dernière, les risques inflationnistes devraient perdurer en 2007, nécessitant une vigilance continue en la matière.

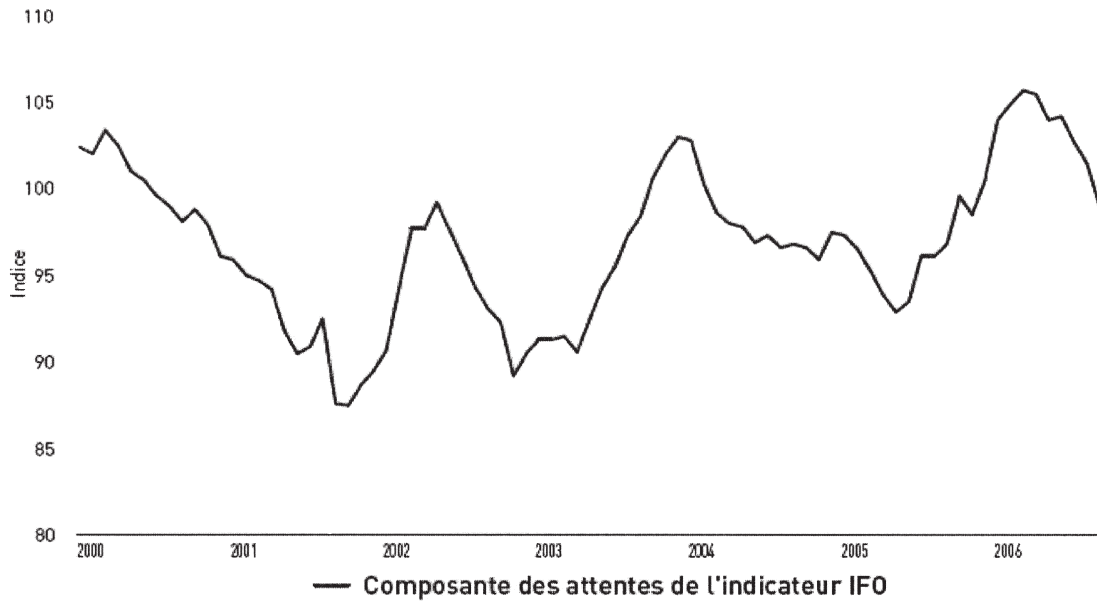
En 2006, c'est principalement en France, en Allemagne et en Espagne que la croissance s'est renforcée. L'investissement a fortement rebondi (+2.1% sur un trimestre), mais la consommation privée, en particulier en Allemagne, s'est avérée décevante avec une hausse de seulement 0.3%, contre 0.7% au 1er trimestre 2006. Pour l'Allemagne, on peut néanmoins escompter un rattrapage à ce niveau sur la deuxième partie de l'année: la hausse de la TVA (de 16 à 19%) en janvier 2007 devrait en effet amener les consommateurs à anticiper sur leurs achats de l'année prochaine. Une des interrogations majeures concerne la durabilité de cette reprise car la zone euro a été confrontée sur les dernières années à plusieurs reprises, mais celles-ci n'ont été que de courte durée.

En effet, malgré l'amélioration du marché de l'emploi, la demande interne européenne reste trop fragile pour résister à un ralentissement de l'économie américaine. Même au cours des deux dernières années, les principaux axes de croissance en Europe étaient les exportations qui bénéficiaient de la croissance importante du secteur industriel à travers le monde. Comme la plupart des indicateurs pré-curseurs des anciens axes de croissance sont en train de s'affaiblir, et que des pays comme l'Allemagne et l'Italie seront affectés par des mesures d'assainissement des finances publiques, l'économie européenne enregistrera à son tour un ralentissement de l'activité en 2007.

---

<sup>11</sup> Sources: Prévisions économiques d'automne, 6 novembre 2006.

Graphique 2: Climat des affaires futures des chefs d'entreprises en Allemagne



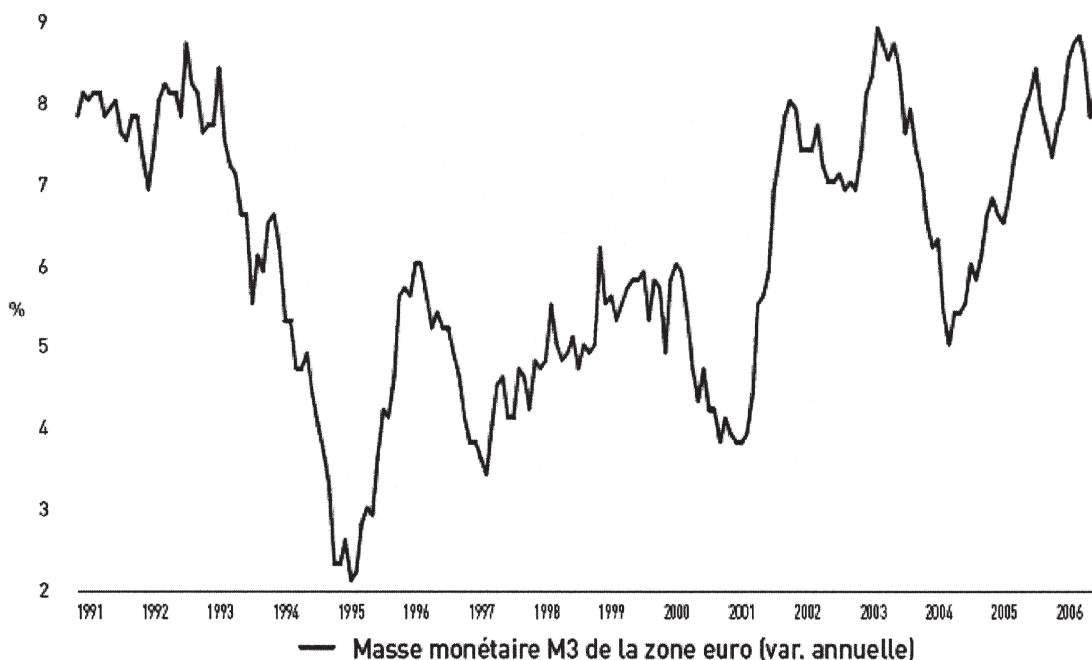
Source: Banque de Luxembourg, Perspectives No 109, 4ème trimestre 2006.

L'emploi dans la zone euro réagit plus fortement à la progression de l'activité à partir du 1er trimestre 2006, alors que jusque-là, la baisse du chômage (effective depuis la fin 2004 dans l'ensemble de la zone euro) semblait plus liée à des évolutions structurelles (démographiques ou législatives) que conjoncturelles.

La progression des salaires reste modérée (proche de 2% par an) et en tous cas inférieure à l'inflation, bien que celle-ci soit retombée à 1,8% en septembre. La Banque Centrale Européenne met toutefois en avant le risque de pressions à la hausse sur les salaires, principalement en Allemagne et en France (négociations salariales et échéances électorales de 2007), dans un contexte de croissance économique propice aux revendications salariales. Le mouvement de hausse des taux d'intérêts devrait ainsi se poursuivre.

Après avoir augmenté les taux directeurs de 25 points de base au cours de chacun des 4 derniers trimestres, les autorités monétaires vont poursuivre la politique de resserrement jusqu'en fin d'année pour passer les taux d'intérêt à 3,5%. Contrairement aux Etats-Unis, la croissance de la masse monétaire reste élevée en Europe (cf. graphique ci-dessous), ce qui risque d'entraîner la poursuite de la hausse des taux même si l'inflation européenne est tombée en septembre en dessous de l'objectif de 2% de la Banque Centrale.

Graphique 3: Evolution de la masse monétaire M3 en Europe



Source: Banque de Luxembourg, Perspectives No 109, 4ème trimestre 2006.

### 1.3. La conjoncture luxembourgeoise: une activité soutenue grâce aux excellentes performances du secteur financier

A l'instar de la plupart des pays de la zone euro, l'économie luxembourgeoise est rentrée depuis 2006 dans une phase de reprise plus dynamique et devrait connaître une croissance du PIB supérieure à 5% en volume. Les comptes nationaux trimestriels, disponibles pour l'ensemble du 1er semestre, confirment cette activité économique plus soutenue.

#### 1.3.1. Le secteur financier reste la locomotive de la croissance au 1er semestre 2006

La récente Note de Conjoncture 2/2006 du Statec montre que le secteur financier contribue très largement à l'amélioration de la conjoncture sur le début 2006, avec un poids dans la valeur ajoutée qui atteint 32% (un record depuis l'année 2000, à 25%). Ce secteur ne fait cependant pas cavalier seul, puisqu'il entraîne dans son sillage bon nombre d'activités de services. Les services aux entreprises, et parmi ceux-ci les „Activités juridiques, comptables et conseils de gestion“ qui représentent une part importante de la valeur ajoutée et de l'emploi au Luxembourg, sont parmi les premiers à profiter directement du boom du secteur financier.

D'après le FMI<sup>12</sup>, les perspectives à moyen terme du secteur financier restent favorables, mais la croissance semble en passe de se ralentir. Le rythme d'expansion du secteur financier devrait continuer de dépasser le taux de progression du PIB, et le processus de spécialisation se poursuit. Toutefois, le passage réussi des activités bancaires traditionnelles (à marges élevées) aux services de gestion d'actifs (à marges plus faibles) est déjà bien avancé. Les perspectives d'expansion restent certes considérables dans ce secteur, mais son rythme de croissance se ralentira sans doute à moyen terme. Compte tenu de ce qui précède, la mission recommande au Luxembourg d'intensifier les efforts qu'il déploie pour diversifier son économie.

Dans le même temps, le secteur financier reste bien placé pour tirer parti des débouchés grâce à sa souplesse, à son aptitude à attirer une main-d'oeuvre qualifiée et au souci du pouvoir législatif luxembourgeois de rester au diapason des entreprises. La réduction des coûts et la réorientation des stratégies

<sup>12</sup> Luxembourg – Consultation de 2006 au titre de l'article IV, Conclusions du FMI, 30 janvier 2006, consultable sur le site du Ministère des finances à l'adresse suivante: [http://www.fi.etat.lu/fmi\\_imf\\_article\\_4\\_consultation\\_2006.pdf](http://www.fi.etat.lu/fmi_imf_article_4_consultation_2006.pdf)



commerciales opérées après l'éclatement de la bulle boursière en 2000 ont accru la compétitivité de la place financière luxembourgeoise. Ces mesures ont rendu le secteur financier encore plus à même d'attirer une main-d'oeuvre qualifiée en puisant dans un vivier d'actifs profond et diversifié.

Le FMI note également que le secteur financier continue de bien résister aux chocs, grâce à ses niveaux de capitalisation prudents et à un système de surveillance en amélioration constante.

D'après les estimations préliminaires des autorités, la solvabilité du secteur bancaire s'est maintenue à des niveaux confortables l'année dernière (septembre 2005), même si le niveau des prises de risques a quelque peu augmenté. Les tests de résistance réalisés par les autorités montrent que le secteur des banques et des assurances est bien armé face aux risques de marché, notamment au risque de taux d'intérêt. Les exercices de simulation d'une évolution potentiellement défavorable du marché immobilier, effectués par les autorités, laissent à penser que de tels développements n'auraient qu'un impact négligeable sur la solvabilité du secteur bancaire.

### 1.3.2. L'inflation demeure un problème majeur

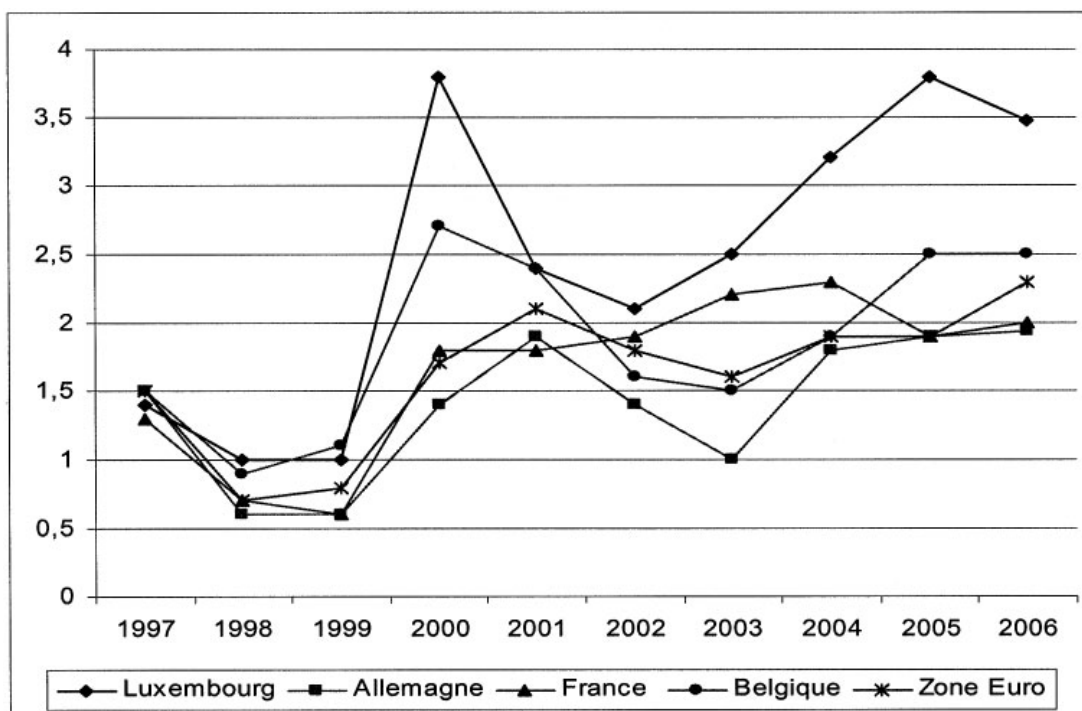
Après avoir accéléré jusqu'en juin, sous l'effet de la hausse du prix du pétrole mais aussi de l'inflation sous-jacente, l'indice des prix à la consommation national (IPCN) a nettement ralenti sur le troisième trimestre. En septembre, l'inflation marque ainsi une progression annuelle de seulement 2,4%, contre 3,0% en moyenne sur l'ensemble du 1er semestre.

Cette modération des prix a pour causes à la fois la baisse du prix du pétrole (le baril a perdu environ 20% depuis le début août) et le ralentissement des prix des biens et services hors énergie, perceptible depuis le mois de mai.

L'évolution de l'inflation au Grand-Duché reste supérieure à celle enregistrée auprès des principaux partenaires commerciaux du pays. En 2007, de nouvelles hausses de prix administrés (notamment au niveau des communes) risquent d'augmenter davantage les pressions inflationnistes „faites maison“.

Du côté des salaires, les données disponibles pour 2006 (jusqu'en mai) montrent un léger ralentissement de la progression du coût salarial moyen horaire: +3,7% sur un an, contre +4,1% en moyenne en 2005.

Graphique 4: Evolution de l'inflation au Grand-Duché et dans les pays voisins (IPCH, en %)



Source: Note de conjoncture 2006/2, Statec

### 1.3.3. Marché du travail: création d'emplois et chômage en hausse

L'emploi salarié poursuit son accélération sur le début 2006 et ce mouvement est relativement bien partagé par l'ensemble des branches (mise à part dans l'industrie, où la tendance est orientée à la baisse depuis plusieurs années), tant au niveau des résidents que des frontaliers. La progression de l'emploi se constate également pour la zone euro dans son ensemble, en lien avec une conjoncture économique plus vigoureuse sur les derniers trimestres.

Concernant le chômage, la seule observation des données brutes montre toujours une croissance, certes de plus en plus modérée, du nombre de chômeurs au Luxembourg.

Cependant, une analyse plus fine plaide plutôt en faveur d'une réelle stabilisation. Certains phénomènes, comme la baisse du nombre de chômeurs indemnisés, la stagnation du taux de chômage au sens large (c'est-à-dire y compris les personnes inscrites dans des mesures pour l'emploi) ou le fait qu'une partie considérable de la progression du nombre de chômeurs soit due à l'intégration de personnes à capacité de travail réduite à partir de 2003, sont autant d'éléments qui permettent d'avoir une vision plus nuancée du chômage sur la période récente.

### 1.3.4. Ralentissement probable de la croissance de l'économie luxembourgeoise en 2007

Alors que la conjoncture mondiale devrait rester aussi vigoureuse en 2007 qu'elle l'a été en 2006, la demande étrangère devrait légèrement ralentir. La cause principale de ce moindre dynamisme des exportations luxembourgeoises serait le ralentissement conjoncturel aux Etats-Unis et en Europe, régions qui restent prépondérantes pour l'écoulement de la production domestique.

Le probable ralentissement de la consommation privée (en raison des mesures destinées à rétablir l'équilibre budgétaire et la situation compétitive) aurait également un léger impact négatif sur le PIB. La croissance du PIB en volume devrait ainsi revenir en 2007 à quelque 4%, soit un chiffre très proche du rythme tendanciel.

L'emploi ne devrait, dans une première phase, qu'être très peu affecté par le ralentissement de la croissance du PIB du Luxembourg, dans la mesure où il profiterait en 2007, en raison des décalages habituels entre activité et emploi, encore du dynamisme conjoncturel de 2006. Il garderait ainsi un rythme d'expansion de plus de 3,5%. Selon les chiffres de l'ADEM, le taux de chômage pourrait se stabiliser en 2007 en moyenne annuelle, à environ 4,5%.

Récemment, les prix pétroliers ont baissé substantiellement: ils s'inscrivent actuellement à environ 60 USD le baril contre encore environ 78 USD début août. Ceci entraîne évidemment un relâchement certain des prix domestiques qui se traduit par une révision à la baisse des prévisions d'inflation, surtout pour 2007. A l'heure actuelle, le STATEC ne prévoit plus qu'une inflation des prix à la consommation de 1,7% en 2007, contre encore 2,6% en 2006. Ces prévisions sont évidemment en premier lieu conditionnelles au prix du baril retenu, à savoir, quelque 66 USD en 2006 (en moyenne annuelle) et 62 USD en 2007.

Tableau 1: Evolution récente de l'économie luxembourgeoise

	Janv -06	Fév -06	Mars -06	Avr -06	Mai -06	Juin -06	Juil -06	Août -06	Moyenne des trois derniers mois	Même période de l'année précédente
<i>Variations annuelles en % sauf mention contraire</i>										
<i>Activité</i>										
Production industrielle par jour ouvrable, en volume	6,2	3,3	4,8	2,4	1,5	-2,3	-	-	0,6	-2,0
Production dans la construction par jour ouvrable, en volume	-2,0	5,2	1,9	-0,3	3,9	-1,8	-	-	1,8	-3,8

	Janv -06	Fév -06	Mars -06	Avr -06	Mai -06	Juin -06	Juil -06	Août -06	Moyenne des trois derniers mois	Même période de l'année précédente
<i>Variations annuelles en % sauf mention contraire</i>										
<i>Prix, salaires</i>										
Indice des prix à la consommation (IPCN)	2,9	3,0	3,0	2,9	3,1	3,2	2,9	2,8	3,0	2,5
Inflation sous-jacente	1,9	2,0	2,2	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	2,2	1,8
Prix pétroliers	21,9	18,7	16,4	15,7	20,0	19,8	13,1	12,0	14,8	18,6
Indice des prix à la production industrielle	1,1	3,9	4,2	5,5	7,5	7,4	10,4	–	8,4	6,6
Indice des prix à la construction	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	–	–	2,9	3,3
Coût salarial moyen, par mois et par personne	3,3	4,3	3,6	4,0	3,8	–	–	–	3,8	3,5
<i>Commerce extérieur</i>										
Exportations de biens en valeur	7,7	14,0	15,4	6,8	15,8	–	–	–	12,6	4,6
Importations de biens en valeur	11,0	6,6	11,7	15,3	23,4	–	–	–	14,7	-3,0
<i>Emploi, chômage</i>										
Emploi salarié intérieur	3,6	3,9	4,0	3,9	4,2	4,2	4,3	4,4	4,3	3,1
Emploi national	1,7	1,9	2,0	1,9	2,1	2,1	2,1	2,2	2,1	1,5
Taux de chômage (en % de la population active, c.v.s.)	4,5	4,5	4,5	4,2	4,2	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3

Source: Statec, note de conjoncture 2-2006, octobre 2006.

#### *Encadré 1: La révision des Comptes économiques 2005*

A l'instar des autres instituts statistiques des Etats Membres de l'Union européenne, le STATEC a procédé en 2005 à une première révision des comptes économiques depuis l'introduction du SEC95 en 1999. Cette révision comprend 2 volets:

*1) Une révision méthodologique concernant le traitement des services financiers et plus précisément le mode de calcul et l'allocation des services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM).*

Le système des comptes nationaux des Nations Unies de 1993 (SCN93) avait introduit la possibilité d'une répartition des SIFIM entre emplois finaux (consommation privée et publique, exportations) et emplois intermédiaires comme option à côté de la méthode traditionnelle qui considère ces services comme une consommation intermédiaire de l'économie nationale dans son ensemble. Le système européen des comptes de 1995 (la version européenne du SCN93), a renoncé dans sa première version à cette allocation, faute de méthode statistique adéquate et agréée par les Etats Membres.

Une révision du traitement des services financiers (sur la base du principe de la ventilation des SIFIM) a été décidée au début de 1998. La décision définitive a toutefois été reportée à 2002, après une période d'essai qui devait permettre l'amélioration des sources statistiques ainsi que l'analyse des différentes méthodes de répartition proposées. Un règlement de la Commission (règlement de la Commission (CE) No 1889/2002 du 23 octobre 2002) fixe la méthodologie de la répartition des SIFIM, la méthode du calcul à prix constants, l'année de mise en oeuvre de la nouvelle méthodologie (2005) et la période pour les calculs rétroactifs (depuis l'année de référence 1995). Dans le cas du Luxembourg, l'incidence de cette révision sur le niveau du PIB est sensible et se situe entre 14% en 1995 et 2,8% en 2001 (6,4% en moyenne sur la période 1995 à 2004).

*2) Une révision statistique intégrant de nouvelles enquêtes ou sources statistiques et de nouvelles méthodes d'estimation dans l'évaluation des comptes nationaux. Cette révision tient également compte des recommandations émises par la Commission européenne dans le cadre du calcul des contributions des Etats membres à la quatrième ressource propre après vérification de l'inventaire des sources et méthodes pour l'évaluation du PIB et du RNB selon le SEC95.*

La révision a touché nombre d'aspects de l'élaboration des comptes. Les principaux points à relever sont les suivants:

- Amélioration des méthodes d'extrapolation des enquêtes par sondage (enquête structurelle).
- Nouvelle exploitation des statistiques structurelles en tenant compte d'informations plus complètes sur les succursales à l'étranger d'entreprises résidentes, du phénomène de la fraude carrousel TVA et des entreprises „boîte aux lettres“.
- Révision du traitement des entreprises maritimes et des entreprises de navigation fluviale établies au Luxembourg dans le cadre des possibilités d'affiliation de leur personnel à la sécurité sociale luxembourgeoise en vertu de dérogations au principe de la „*Lex loci laboris*“ mais dont la direction effective et l'activité de production de services se situe en dehors du territoire national.
- Révision du traitement du secteur des assurances en intégrant les données plus détaillées disponibles auprès du Commissariat aux Assurances.
- Révision du calcul du stock de capital et de la consommation de capital fixe (incluant la modification des durées de vie des biens d'investissement, et surtout des bâtiments et ouvrages de génie civil telle que proposée par Eurostat).
- Révision du secteur des auxiliaires financiers par l'intégration de l'enquête structurelle spéciale auprès de ces entreprises avec les statistiques de la Commission de Surveillance du Secteur Financier sur les Professionnels du Secteur Financier.

L'incidence de ces révisions sur le niveau du PIB se situe à -1,5% en moyenne pour la période 1995 à 2004 (entre -0,3% et -2,4%). L'incidence globale de la révision peut être évaluée à quelque +5% sur le niveau du PIB en valeur en moyenne pour la période de 1995 à 2004 (près de 14% en 1995 et moins de 1% en 1998).

Sources: Programme de stabilité et de croissance et Statec.

## DEUXIEME PARTIE

**BILAN A MI-CHEMIN DE LA LEGISLATURE,  
QUE RESTE-T-IL A FAIRE?****2.1. La nécessité d'agir: le constat du Comité de coordination tripartite**

Dans son avis du 28 avril 2006, le Comité de coordination tripartite constatait que „*si l'économie luxembourgeoise semble avoir retrouvé la voie de la croissance en enregistrant un taux d'augmentation du PIB dépassant à nouveau 4% en 2005, elle reste marquée par des déséquilibres au niveau des finances publiques, de l'emploi et de l'inflation*“.

La récente Note de conjoncture No 2-2006 du STATEC sur la situation économique au Luxembourg prévoit un pic de croissance qui atteindrait 5,5% en 2006 avant de revenir à son niveau d'équilibre à 4% dès 2007 (cf. 1ère partie du présent avis). Cette situation conjoncturelle ne remet cependant pas en cause les déséquilibres fondamentaux de l'économie luxembourgeoise.

Faisant suite au discours du Premier Ministre du 12 octobre 2005, le Gouvernement et les partenaires sociaux se sont accordés fin avril 2006 sur une série de mesures qui se déclinent autour de six axes:

- la maîtrise de l'inflation;
- le rétablissement de l'équilibre budgétaire;
- la mise en place d'un ensemble de dispositifs complémentaires en faveur de la compétitivité des entreprises;
- le rétablissement de la situation sur le marché de l'emploi;
- l'introduction d'un statut unique pour les salariés au sens de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail;
- les mesures dans le domaine de la sécurité sociale.

La Chambre de Commerce considère que les déséquilibres fondamentaux qui sont à l'origine des mesures adoptées par le Comité de coordination tripartite demeurent d'actualité. Le présent projet de budget aurait dû constituer une étape importante, afin de réduire de manière durable ces déséquilibres, alors que de nombreux défis subsistent, voire se renforcent. Le projet de budget 2007 est certes un premier pas en vue de réduire le déficit des finances publiques. Cependant, les défis structurels qui sont à relever dans l'intérêt du développement socio-économique du pays et de l'amélioration de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise ne trouvent que partiellement des réponses dans le projet de budget 2007.

Dans la suite de ce chapitre, la Chambre de Commerce fera le point sur les études récentes qui plaident pour des réformes fermes et déterminées, avant de présenter dans les parties suivantes du présent avis des propositions et recommandations concrètes visant à relever ces nombreux défis dès à présent et à plus long terme.

**2.2. De nombreux défis n'ont pas (encore) trouvé de réponse**

L'année 2006 a été une année importante dans la prise de conscience d'un grand nombre de faiblesses structurelles de l'économie luxembourgeoise. Au cours des mois qui ont suivi le constat établi par le Comité de coordination tripartite, plusieurs rapports officiels, certains établis par le Gouvernement, d'autres par des organismes indépendants nationaux ou internationaux, tendent à souligner la dégradation progressive de plusieurs éléments fondamentaux de l'économie luxembourgeoise.

Qu'il s'agisse de l'étude de l'OCDE sur l'innovation et la recherche (mai 2006), de l'Etude économique de l'OCDE sur le Luxembourg (juillet 2006), des conclusions du rapport du World Economic Forum sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise (septembre 2006), du Bilan compétitivité 2006 de l'Observatoire de la compétitivité (septembre 2006), de l'étude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise du Comité pour le Développement de la Place Financière (septembre 2006), de l'étude de l'OCDE „Education at a glance“ (septembre 2006) ou encore de l'étude sur la consommation et la disponibilité foncière réalisée par l'Observatoire de l'Habitat et le CEPS (octobre 2006), toutes ces études convergent vers l'urgence à mettre en œuvre des réformes structurelles, dont la plupart s'avèrent nécessaires à l'amélioration de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et, par conséquent, de la qualité de vie de ses habitants.

### 2.2.1. Le bilan de la compétitivité en 2006: une situation alarmante

Le premier „Bilan Compétitivité“ présenté le 13 septembre 2006 par le Ministre de l'Economie et du Commerce Extérieur et l'Observatoire de la Compétitivité n'a guère été remarqué par le grand public. La date choisie pour la présentation, avant la rentrée, n'a peut-être pas été la plus opportune.

La Chambre de Commerce estime que, même si le contenu de la publication de l'Observatoire de la Compétitivité ne comporte guère de nouveauté, la plupart des évolutions et tendances décrites étant rappelées ou compilées, et donc connues, elle a le mérite de dresser un bilan contrasté de la situation compétitive, qui devrait interpeller tant les acteurs politiques que le grand public. Une conclusion essentielle du rapport est en effet que la dichotomie entre évolutions conjoncturelle et structurelle persiste, voire progresse, ce qui comporte des tendances hautement dangereuses à plus long terme pour l'économie luxembourgeoise et les entreprises qui y opèrent. Depuis 2002, la situation conjoncturelle s'est améliorée, alors que l'évolution compétitive et structurelle de l'économie luxembourgeoise s'est dégradée, surtout pour les services, qui dominent largement notre économie.

L'amélioration de la conjoncture, très marquée au 1er semestre 2006, tient pour l'essentiel à un seul facteur – d'ailleurs fort variable et aléatoire – en l'occurrence la bonne performance des marchés financiers internationaux et son impact très positif sur le secteur financier luxembourgeois. La dégradation de la compétitivité par contre a de multiples origines: les coûts salariaux (salaires et cotisations), la productivité, les marges, le taux de change effectif réel, auxquels s'ajoutent la dimension hors prix (qualité des biens ou services rendus par exemple) et les éléments à plus long terme (formation, recherche, innovation, infrastructures, etc.).

Le rapport cite le professeur Lionel Fontagné qui souligne „*qu'un niveau élevé des salaires est généralement justifié par une productivité élevée, et peut être également associé à un taux de cotisation sociale bas reportant le financement des dépenses sociales sur la fiscalité. Des niveaux de coûts unitaires (salaires corrigés de la productivité) élevés peuvent être compensés par une compétitivité hors prix élevée. Toutefois, s'agissant des évolutions et non des seules comparaisons de niveaux, il est difficile d'envisager une dérive durable des coûts salariaux, ou une évolution de la productivité inférieure à celle des concurrents, ne serait ce que parce que la compétitivité hors prix ne se construit pas dans le court terme et a ses propres limites*“.

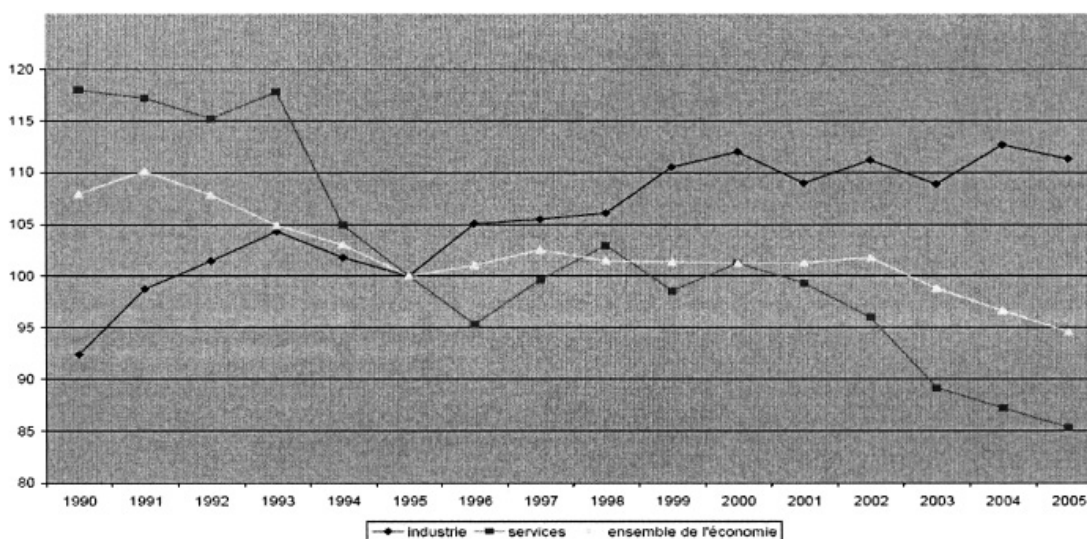
En se limitant à la compétitivité et au marché du travail (et donc en laissant de côté les questions de finances publiques, de soutenabilité des régimes sociaux ou encore d'éducation), le „Bilan Compétitivité 2006“ décrit quatre évolutions récentes, hautement dangereuses pour une économie à taille réduite, et largement exposée à la concurrence internationale:

- le Luxembourg a fait depuis 2000 moins de productivité que la plupart des pays européens;
- le taux de change effectif réel, mesure ultime de la compétitivité-prix, a plus souffert de l'appréciation de l'euro qu'en Allemagne ou en France, tandis que la Suisse et le Royaume-Uni gagnaient en compétitivité sur le Grand-Duché;
- l'inflation reste plus élevée au Luxembourg que dans le reste de la zone Euro, en particulier en Allemagne ou en France, et passe dans les salaires;
- le chômage a doublé dans la période récente, même si c'est à partir d'un niveau initial bas, le Grand-Duché faisant ici le chemin inverse du reste de la zone Euro.

Le rapport de l'Observatoire de la Compétitivité insiste à bon escient sur l'importance du taux de change effectif réel qui mesure les prix des biens et services domestiques par rapport à ceux des principaux pays concurrents. C'est donc le rapport entre les prix à l'étranger rapportés en monnaie nationale et les prix domestiques. Une diminution de ce rapport correspond à une baisse de la compétitivité luxembourgeoise, les prix de la production de biens et services luxembourgeois devenant relativement plus chers que ceux de ses principaux partenaires économiques, une augmentation du rapport impliquant de la même façon une augmentation de la compétitivité luxembourgeoise.

Dans sa version prix, l'indicateur pointe à la baisse, indiquant une perte de compétitivité de l'économie luxembourgeoise (cf. graphique 5). Cette perte est entraînée par le secteur phare de l'économie luxembourgeoise, le secteur des services qui lui enregistre une perte de compétitivité encore plus importante. A l'inverse, la situation compétitive du secteur de l'industrie est moins nette.

Graphique 5: Compétitivité-prix du Luxembourg (taux de change effectif réel, 10 principaux pays partenaires, 1995=100)



Source: Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

La perte de compétitivité est moins marquée et moins soutenue si on considère la version coût du taux de change effectif réel (cf. graphique 6). Ceci est à mettre en relation avec l'évolution positive de la productivité. En effet, pour la version coût du taux de change effectif réel, on voit également une détérioration de la compétitivité luxembourgeoise entre les années 2000 et 2002 avec une légère reprise depuis.

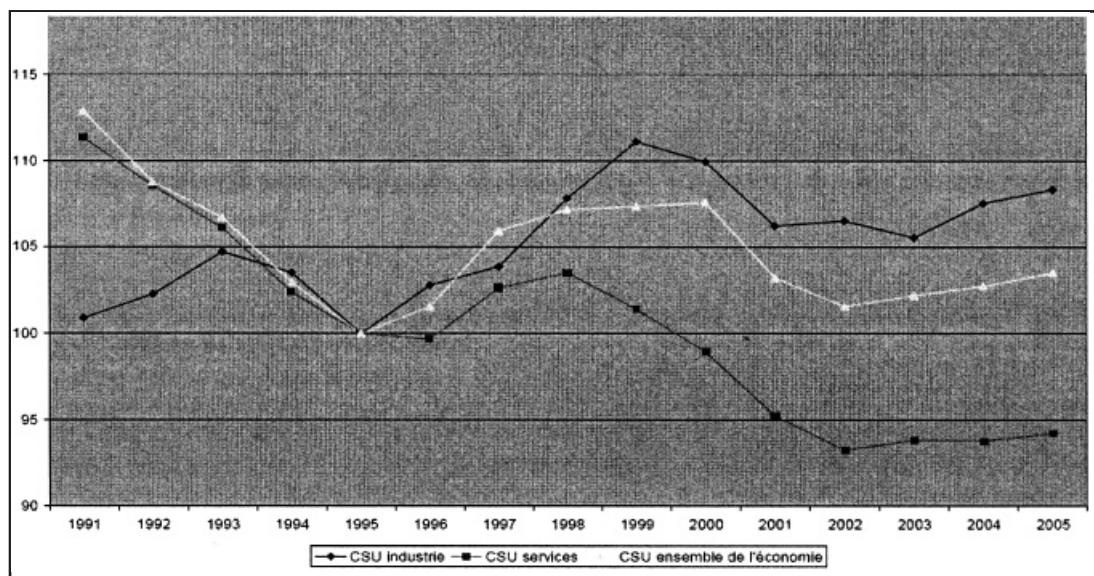
A l'instar de l'indicateur prix, l'évolution pour l'ensemble de l'économie, provient essentiellement du secteur des services, où l'on observe une chute importante et continue entre 1998 et 2002. La perte de compétitivité est moins importante et moins soutenue dans le temps pour le secteur manufacturier, la reprise y étant plus nette.

Les taux de change effectifs réels obtenus sont ensuite comparés systématiquement avec ceux d'autres institutions nationales et internationales. Les pertes de compétitivité enregistrées par l'économie luxembourgeoise et mises en évidence par les mesures du taux de change effectif réel présentées dans ce rapport viennent confirmer la tendance générale à la baisse de compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Une légère amélioration en fin de période, notamment pour l'industrie ne semble pas encore être captée par toutes les estimations.

Les auteurs du Bilan compétitivité 2006 constatent que, depuis 2002, la situation compétitivité-prix du Luxembourg mesurée par le taux de change effectif réel s'est fortement détériorée par rapport à ses principaux concurrents. Or, cette dégradation de compétitivité provient essentiellement du secteur des services, secteur où une perte de compétitivité s'amorce dès l'année 2000. L'industrie quant à elle, tout en enregistrant alternativement un léger gain et une légère perte de compétitivité reste quasiment au même niveau depuis l'année 2000.

La Chambre de Commerce partage en grande partie le diagnostic fait par les auteurs du rapport, qui rejoint par ailleurs les analyses effectuées récemment par l'OCDE, le FMI, la BCE, la BCL ou le STATEC-CREA. L'urgence de réactions plus incisives de la part des autorités gouvernementales est soulignée par le fait que le Luxembourg se fait dépasser par de nombreux pays européens en matière de compétitivité, et se place souvent derrière la France et l'Allemagne (cf. graphique 7).

Graphique 6: Compétitivité-coût du Luxembourg (taux de change effectif réel, 10 principaux pays partenaires, 1995=100)

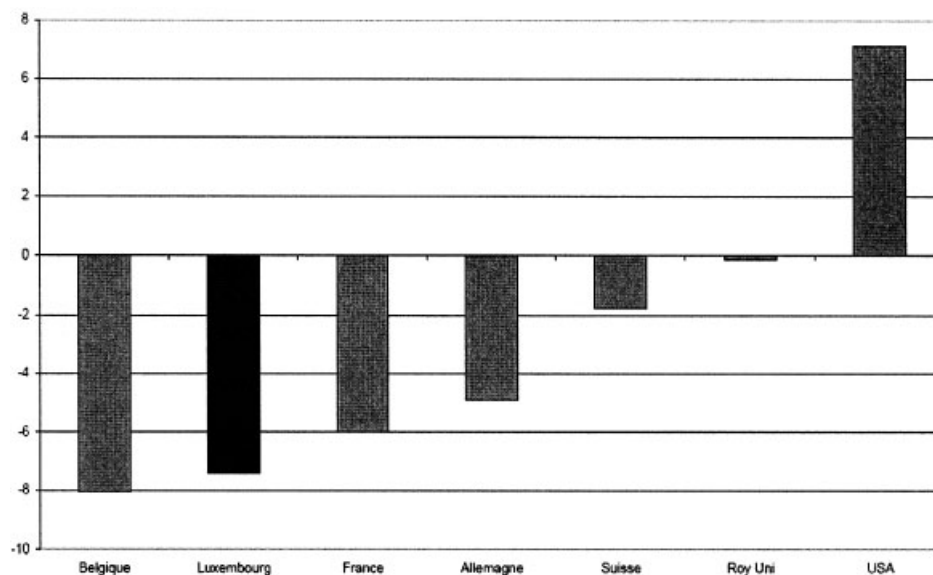


Source: Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

Une telle évolution n'est pas tenable et les effets néfastes en découlant ne pourront plus être camouflés dès que l'évolution conjoncturelle va ralentir, ce qui sera probablement le cas en 2007 au niveau international.

Dans le dernier rapport du „World Economic Forum“ sur la compétitivité mondiale 2006-2007, le Luxembourg se situe derrière 10 autres Etats membres de l'Union Européenne (dont les quatre pays voisins), c'est-à-dire ses principaux partenaires commerciaux et concurrents directs.

Graphique 7: Variation de l'indicateur compétitivité-prix OCDE en % (de 2000 à 2006)



Source: OCDE

Note: variation en % du taux de change effectif réel: série OCDE de taux de change effectif réels, dernière date disponible juillet 2006.



*Encadré 2: Les conclusions du rapport du World Economic Forum 2006-2007, une évolution inquiétante sur le front de la compétitivité*

Selon le rapport annuel établi pour l'année 2006-2007 par le World Economic Forum, le Luxembourg se classe au 22ème rang mondial des économies les plus compétitives. La comparaison des résultats de l'économie luxembourgeoise dans l'édition 2006-2007 avec ceux obtenus lors du rapport 2005-2006 (24ème place) indiquent une quasi-stagnation de la situation compétitive luxembourgeoise.

Le classement du *World Economic Forum* repose tant sur des indicateurs statistiques que sur l'opinion des décideurs économiques et des dirigeants d'entreprise. Au Luxembourg, cette enquête est coordonnée par la Chambre de Commerce.

A titre de comparaison, pour la première fois cette année, la Suisse occupe la 1ère place du classement établi par le *World Economic Forum*, reflétant ainsi la grande performance de l'économie helvétique, l'excellence des infrastructures et le haut degré d'innovation technologique des entreprises suisses.

La compétitivité de l'économie luxembourgeoise est loin d'atteindre celle des pays scandinaves, qui occupent une place de choix parmi les économies les plus compétitives du monde. Trois pays scandinaves figurent parmi les quatre économies les plus compétitives: Finlande (2ème rang), Suède (3ème rang) et Danemark (4ème rang), Norvège (12ème rang) et Islande (14ème rang).

D'un point de vue strictement européen, le Luxembourg est devancé dans le classement établi par le *World Economic Forum* par 13 pays européens, dont 10 membres de l'Union européenne (cf. tableau en annexe).

En ce qui concerne les pays voisins, la situation n'est guère plus réjouissante, puisqu'ils affichent tous de bien meilleures performances que le Luxembourg: l'Allemagne est classée 8ème, les Pays-Bas 9ème, la France 18ème et la Belgique 20ème. Le Luxembourg se fait à nouveau dépasser par tous ses pays voisins en matière de compétitivité, alors que ceux-ci sont à la fois ses principaux partenaires commerciaux et ses concurrents directs.

Source: Département Economique, Chambre de Commerce, septembre 2006.

Tableau 2: „Global competitiveness Index Rankings in 2006 and 2005 comparisons“

Country/Economy	GCI 2006 Rank	GCI 2006 Score	GCI 2005 Rank	Country/Economy	GCI 2006 Rank	GCI 2006 Score	GCI 2005 Rank
Switzerland	1	5.81	4	Azerbaijan	64	4.08	62
Finland	2	5.76	2	Colombia	65	4.04	58
Sweden	3	5.74	7	Brazil	66	4.03	57
Denmark	4	5.70	3	Trinidad and Tobago	67	4.03	66
Singapore	5	5.63	5	Romania	68	4.02	67
United States	6	5.61	1	Argentina	69	4.01	54
Japan	7	5.60	10	Morocco	70	4.01	76
Germany	8	5.58	6	Philippines	71	4.00	73
Netherlands	9	5.56	11	Bulgaria	72	3.96	61
United Kingdom	10	5.54	9	Uruguay	73	3.96	70
Hong Kong SAR	11	5.46	14	Peru	74	3.94	77
Norway	12	5.42	17	Guatemala	75	3.91	95
Taiwan, China	13	5.41	8	Algeria	76	3.90	82
Iceland	14	5.40	16	Vietnam	77	3.89	74
Israel	15	5.38	23	Ukraine	78	3.89	68
Canada	16	5.37	13	Sri Lanka	79	3.87	80
Austria	17	5.32	15	Macedonia, FYR	80	3.86	75
France	18	5.31	12	Botswana	81	3.79	72
Australia	19	5.29	18	Armenia	82	3.75	81
Belgium	20	5.27	20	Dominican Republic	83	3.75	91
Ireland	21	5.21	21	Namibia	84	3.74	79
Luxembourg	22	5.16	24	Georgia	85	3.73	86
New Zealand	23	5.15	22	Moldova	86	3.71	89
Korea, Rep.	24	5.13	19	Serbia and Montenegro	87	3.69	85
Estonia	25	5.12	26	Venezuela	88	3.69	84
Malaysia	26	5.11	25	Bosnia and Herzegovina	89	3.67	88
Chile	27	4.85	27	Ecuador	90	3.67	87
Spain	28	4.77	28	Pakistan	91	3.66	94
Czech Republic	29	4.74	29	Mongolia	92	3.60	90
Tunisia	30	4.71	37	Honduras	93	3.58	97
Barbados	31	4.70	—	Kenya	94	3.57	93
United Arab Emirates	32	4.66	32	Nicaragua	95	3.52	96
Slovenia	33	4.64	30	Tajikistan	96	3.50	92
Portugal	34	4.60	31	Bolivia	97	3.46	101
Thailand	35	4.58	33	Albania	98	3.46	100
Latvia	36	4.57	39	Bangladesh	99	3.46	98
Slovak Republic	37	4.55	36	Suriname	100	3.45	—
Qatar	38	4.55	46	Nigeria	101	3.45	83
Malta	39	4.54	44	Gambia	102	3.43	109
Lithuania	40	4.53	34	Cambodia	103	3.39	111
Hungary	41	4.52	35	Tanzania	104	3.39	105
Italy	42	4.46	38	Benin	105	3.37	106
India	43	4.44	45	Paraguay	106	3.33	102
Kuwait	44	4.41	48	Kyrgyz Republic	107	3.31	104
South Africa	45	4.36	40	Cameroon	108	3.30	99
Cyprus	46	4.36	41	Madagascar	109	3.27	107
Greece	47	4.33	47	Nepal	110	3.26	—
Poland	48	4.30	43	Guyana	111	3.24	108
Bahrain	49	4.29	50	Lesotho	112	3.22	—
Indonesia	50	4.26	69	Uganda	113	3.19	103
Croatia	51	4.26	64	Mauritania	114	3.17	—
Jordan	52	4.25	42	Zambia	115	3.16	—
Costa Rica	53	4.25	56	Burkina Faso	116	3.07	—
China	54	4.24	48	Malawi	117	3.07	114
Mauritius	55	4.20	55	Mali	118	3.02	115
Kazakhstan	56	4.19	51	Zimbabwe	119	3.01	110
Panama	57	4.18	65	Ethiopia	120	2.99	116
Mexico	58	4.18	59	Mozambique	121	2.94	112
Turkey	59	4.14	71	Timor-Leste	122	2.90	113
Jamaica	60	4.10	83	Chad	123	2.61	117
El Salvador	61	4.09	60	Burundi	124	2.59	—
Russian Federation	62	4.08	53	Angola	125	2.50	—
Egypt	63	4.07	52				

**2.2.2. Le défi de la diversification de l'économie luxembourgeoise:  
soutenir et développer le secteur financier tout en favorisant l'émergence  
de nouveaux secteurs d'activités**

Dans „Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise, Version chiffres de 2005“<sup>13</sup>, le Comité pour le Développement de la Place Financière démontre clairement que le secteur financier représente une part toujours plus importante de l'économie luxembourgeoise.

Après une progression plutôt limitée en 2004 qui témoignait cependant d'une reprise, le secteur financier a nettement progressé en 2005 renforçant ainsi son poids dans l'économie. L'ensemble des activités connaît une croissance sensible, notamment en termes de valeur ajoutée, favorisée par les bons résultats du secteur et la reprise de l'emploi, et la contribution aux recettes fiscales.

Cette évolution est profitable pour l'ensemble de l'économie, à travers l'emploi, la valeur créée, les recettes fiscales et les effets indirects générés. Ces derniers sont cependant plus limités dans la mesure où la transformation des revenus injectés par le secteur financier dans le reste de l'économie semble plus faible que par le passé.

Le secteur financier représente:

- plus de 26% de la production nationale, les activités directement induites représentant plus de 21% à elles seules
- plus de 38% du PIB suivant la définition de la valeur ajoutée nationale retenue, dont 32% provenant des activités directement induites (cf. tableau 3 ci-dessous)
- près de 19% de l'emploi intérieur luxembourgeois, dont près de 60% travaillant directement dans le secteur financier
- plus de 31% des recettes fiscales de l'Etat, dont 87% provenant directement des activités financières.

*Tableau 3: Valeur ajoutée directe du secteur financier – comparaison 2004-2005*

Valeur ajoutée	2005			2004	
	Directe EUR	% PIB	04/05	Directe EUR	% PIB
Banques	6.343.560.256	22	13%	5.595.775.195	21
Assurances	991.007.000	3	74%	570.575.854	2
PSF	957.650.000	3	16%	823.280.000	3
Société de Gestion	963.059.944	3	117%	443.874.741	2
Total	9.255.277.200	32	25%	7.433.505.790	27

L'activité dite purement bancaire (c'est-à-dire hors OPC) est l'activité principale et ce à travers les différents indicateurs. Elle représente plus de la moitié des résultats et continue sa progression. En forte croissance, l'activité liée aux OPC, toutes entités confondues, représente plus d'un quart des résultats et est particulièrement contributrice de recettes fiscales. Les activités d'assurance et les autres activités PSF que celles liées aux OPC sont plus limitées. Les premières cependant enregistrent une forte progression des résultats en 2005, qui se traduisent directement sur leur création de valeur ajoutée et leur contribution fiscale. Les secondes présentent quant à elles une forte croissance de leur valeur ajoutée et de l'emploi, traduisant les évolutions de l'activité dans le secteur.

En conséquence, les banques, qui contribuent aux résultats bancaires et OPC, apparaissent comme le principal moteur représentant jusqu'à deux tiers des résultats et affichant une croissance ferme. Le reste des résultats se partage entre les sociétés d'assurance, qui affichent des résultats élevés et en croissance, les PSF qui se présentent comme des employeurs importants avec près de 20% de la main-d'oeuvre du secteur, et les sociétés de gestion, catégorie encore récente, qui sont en pleine croissance et dégagent, par la nature de leur activité, un niveau proportionnellement élevé de valeur.

<sup>13</sup> *Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise*, Comité pour le Développement de la Place Financière, Septembre 2006.

La Chambre de Commerce se félicite de la bonne santé du secteur financier. Etant donné l'accroissement de la concurrence internationale, il est important de tout mettre en œuvre pour offrir au secteur financier un environnement économique et juridique optimal, afin de permettre à cette industrie de se développer et d'innover en créant sans cesse de nouveaux produits. Les autorités publiques et le grand public doivent être conscients que le haut niveau de vie de la population provient en grande partie du secteur financier.

La Chambre de Commerce tient cependant à souligner que la trop grande dépendance du pays vis-à-vis d'un seul secteur, qu'il s'agisse aujourd'hui du secteur financier ou auparavant de la sidérurgie, n'est pas sans susciter certaines interrogations. Une économie qui repose essentiellement sur un seul secteur économique est d'autant plus sensible à l'évolution conjoncturelle de ce secteur. Certes, le secteur financier connaît une phase de forte croissance, mais les éventuels retournements conjoncturels n'en sont que d'autant plus délicats à gérer.

La Chambre de Commerce insiste donc sur la nécessité de mettre tout en œuvre afin de consolider, voire de développer davantage le secteur financier, et parallèlement de développer d'autres secteurs économiques qui pourraient constituer des secteurs phares complémentaires au secteur financier, notamment dans les domaines de la logistique, de l'informatique, du commerce électronique, de l'espace, etc. Il y a lieu d'exploiter intelligemment les niches pour lesquelles le Luxembourg dispose d'avantages concurrentiels par rapport à d'autres sites d'implantation et de valoriser les opportunités qu'offre le cadre juridique luxembourgeois pour y attirer de nouvelles activités.

### ***2.2.3. Recherche publique: après le temps de la réflexion vient celui de l'action***

Après la publication de l'étude de Luxinnovation en septembre 2005 intitulé „Les activités d'innovation et de recherche au Grand-Duché de Luxembourg – Etat des lieux et pistes de réflexion“<sup>14</sup>, le Gouvernement a commandité une étude à l'OCDE sur la politique de recherche et d'innovation au Luxembourg. La Chambre de Commerce avait appelé de longue date à la réalisation d'un vaste audit approfondi sur l'état de la recherche publique. Les conclusions sont claires: l'augmentation des crédits alloués à la recherche publique ne pourra s'effectuer sans une réforme en profondeur impliquant réorganisation des structures, redéfinition des rôles des différentes institutions, amélioration de la coopération, etc.

Dans son rapport du 24 mai 2006 „Review of Luxembourg's Innovation Policy“<sup>15</sup>, l'OCDE constate que le système luxembourgeois d'innovation n'est pas encore complètement développé et a besoin d'être ajusté pour garantir une utilisation effective des investissements publics croissants dans la recherche et l'innovation. En même temps, même s'il existe un potentiel élevé, l'OCDE souligne la nécessité de réformer les institutions existantes ainsi que les mécanismes de prise de décision.

L'objectif de dépassement de la politique d'innovation du Luxembourg devrait être de renforcer la base pour une croissance durable à long terme en facilitant la substitution progressive de „niches de souveraineté“ par des „niches de compétence“. Ceci implique trois stratégies cohérentes:

- Construire une infrastructure de connaissances, qui peut soutenir une meilleure exploitation des avantages comparatifs existants dans la fabrication et les services intensifs de connaissance, aussi bien que la construction de nouvelles infrastructures basées sur une interaction améliorée entre les fournisseurs de connaissance et les utilisateurs;
- Doter tous les acteurs d'innovation d'attraits adéquats et de cadres institutionnels pour saisir les occasions;
- Renforcer les moyens du système de recherche public pour contribuer à l'innovation et au développement des ressources humaines, notamment par une direction améliorée et des mécanismes de financement.

En réalisant cet objectif, plusieurs pièges doivent être évités:

14 Septembre 2005, disponible sur le Portail luxembourgeois de l'innovation et de la recherche à l'adresse suivante: [http://www.innovation.public.lu/html/publication/publication\\_detail.jsp?idUrl=1082](http://www.innovation.public.lu/html/publication/publication_detail.jsp?idUrl=1082)

15 Final report, 24 May 2006, disponible sur le Portail luxembourgeois de l'innovation et de la recherche à l'adresse suivante: <http://www.innovation.public.lu/html/spotlight/index.jsp?idUrl=3143&orig=archive>

- *Ne pas évincer l'investissement privé.* L'investissement croissant dans la recherche publique ne doit pas altérer le développement du marché des services technologiques ou remplacer les efforts croissants de la recherche et du développement d'affaires.
- *Eviter une mauvaise allocation de l'investissement public.* Des résultats décevants en termes économiques et sociaux peuvent résulter de la mauvaise allocation des ressources financières consacrées à la recherche publique. Etant donné sa petite taille, le Luxembourg devrait au contraire établir des priorités claires dans le domaine de la recherche scientifique et technologique et veiller à ce que ces domaines aient des répercussions positives pour l'économie luxembourgeoise.
- *Eviter de dupliquer les efforts dans plusieurs domaines de recherche et ne pas négliger d'autres domaines.* Une division vague de travail et un manque flagrant de coopération entre les acteurs de la recherche publique mènent à une duplication d'efforts inutile dans quelques champs de recherche, aussi bien que le sous-investissement dans d'autres.
- *Ne pas sous-estimer l'importance des ressources humaines.* L'investissement croissant public dans la recherche publique n'aura d'effets positifs sur l'économie nationale que s'il s'effectue parallèlement au recrutement de chercheurs de très haut niveau en sciences et en technologie.

Pour finir, l'OCDE formule un certain nombre de recommandations afin d'améliorer l'efficacité et la qualité de la recherche publique:

- *Clarifier le rôle des acteurs.* Pour construire un système d'innovation efficace, le rôle des acteurs dans le système de recherche et d'innovation luxembourgeois doit être adapté aux tâches. Pour cette raison, il est nécessaire de séparer plus clairement les fonctions de la politique de formulation et d'exécution. Une évaluation régulière du rôle des acteurs impliqués dans le gouvernement de la politique d'innovation est indispensable.
- *Améliorer la coordination.* Pour assurer un emploi efficace des investissements publics croissants en recherche et innovation, le gouvernement devra améliorer la coordination parmi les acteurs politiques, en l'occurrence les ministères principalement en charge de la politique de la recherche et du développement (MCESR et MECE) et viser une meilleure coordination horizontale des politiques sectorielles.
- *Améliorer la formulation de stratégies et le management des capacités.* L'investissement public croissant et la sophistication grandissante du système d'innovation du Luxembourg demande un renforcement de la capacité à formuler des stratégies et à contrôler leur exécution. Ceci s'applique en particulier aux ministères en charge de ces dossiers (MCESR et MECE), dont le personnel devrait être renforcé. Le recours à des conseils externes pour contrôler le processus de changement devrait être généralisé.
- *Etablir un Comité Consultatif sur la politique en matière de Science et de Technologie.* En raison des tâches à être accomplies dans la construction du système d'innovation luxembourgeois les prochaines années, il convient de mettre en place un Comité Consultatif sur la politique de science et de technologie, qui serait présidé soit par le Premier Ministre, soit par un ou plusieurs ministres<sup>16</sup>. Sa tâche principale sera de contrôler les progrès de l'exécution de l'agenda gouvernemental pour renforcer la base de recherche du Luxembourg, en donnant des conseils au gouvernement et en initiant des études et des évaluations complémentaires. Le comité devra comporter des membres avec des connaissances approfondies en économie, science et politique d'innovation. Un certain nombre de ses membres devrait être non-résidents et ainsi apporter leurs expériences accumulées en dehors du Luxembourg.
- *Etablir des priorités en matière de science et de technologie.* La construction d'une base de recherche au Luxembourg demande un nombre des décisions d'investissements discrétionnaires qui rendent insuffisante une approche uniquement de type bottom-up. Les résultats de l'étude Foresight menée par le FNR devront être utilisés afin d'établir des priorités claires pour l'établissement de centres de compétences et établir des axes de recherche prioritaires au sein de l'Université et des CRPs.

La Chambre de Commerce partage les préoccupations de l'OCDE et appelle à une réforme en profondeur de la recherche publique afin de contribuer activement à faire de l'économie luxembourgeoise une véritable économie de la connaissance au sens de la stratégie de Lisbonne. La Chambre de Commerce renvoie par ailleurs à ses recommandations dans le chapitre 5.2.4.

<sup>16</sup> Suivant l'exemple du „Comité permanent de l'emploi“ ou du „Comité de conjoncture“.

### 2.2.4. Le regard de l'OCDE sur les faiblesses structurelles du système luxembourgeois d'éducation et de formation professionnelle

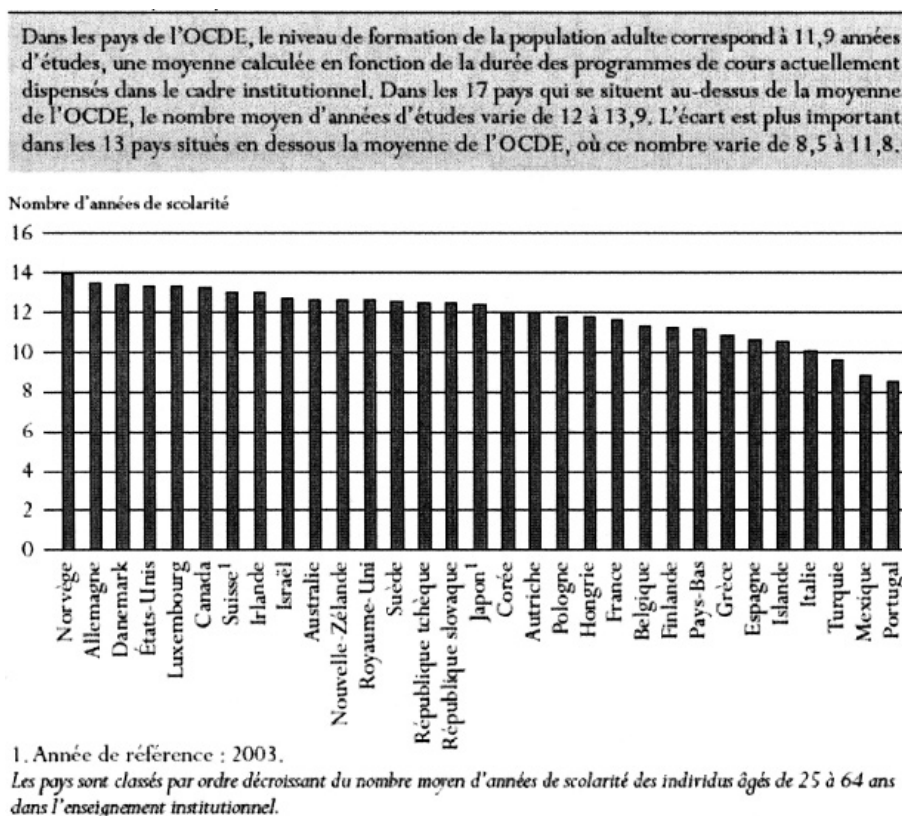
Le 12 septembre 2006, l'OCDE a présenté la nouvelle édition de la publication „*Education at a glance*“<sup>17</sup>. Pour le Luxembourg, comme pour la grande majorité des autres pays, tous les indicateurs sont calculés sur la base de données de l'année scolaire 2003/04, respectivement l'année budgétaire 2003.

L'OCDE analyse une série d'indicateurs qui présentent un intérêt particulier pour le Luxembourg. Il s'agit du niveau de formation de la population, du nombre d'heures de formation liée à l'emploi que les individus suivent en dehors du cadre institutionnel pendant une carrière professionnelle type, des dépenses d'éducation par élève et de la part des dépenses salariales dans le total des dépenses dédiées à l'éducation. D'une manière générale, le Luxembourg affiche des résultats qui se démarquent fortement de ceux des autres pays.

#### 2.2.4.1. Le niveau de formation de la population

Le Luxembourg affiche un niveau de formation des adultes exprimé en nombre moyen d'années dans le système scolaire élevé: 5ème position avec +/-13 ans alors que la moyenne des pays de l'OCDE est de 11,9 ans (cf. graphique ci-dessous).

Graphique 8: Niveau de formation des adultes exprimé en nombre moyen d'années dans le système éducatif (2004)



Source: OCDE, Education at a glance, 2006

<sup>17</sup> Education at a Glance: OECD Indicators – 2006 Edition, Regards sur l'éducation: Les indicateurs de l'OCDE édition 2006, disponible sur le site [www.oecd.org](http://www.oecd.org). Voir également le communiqué de presse du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle: [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/communiques/2006/09/12ocde\\_education/ocde\\_educationataglance.pdf](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiques/2006/09/12ocde_education/ocde_educationataglance.pdf)

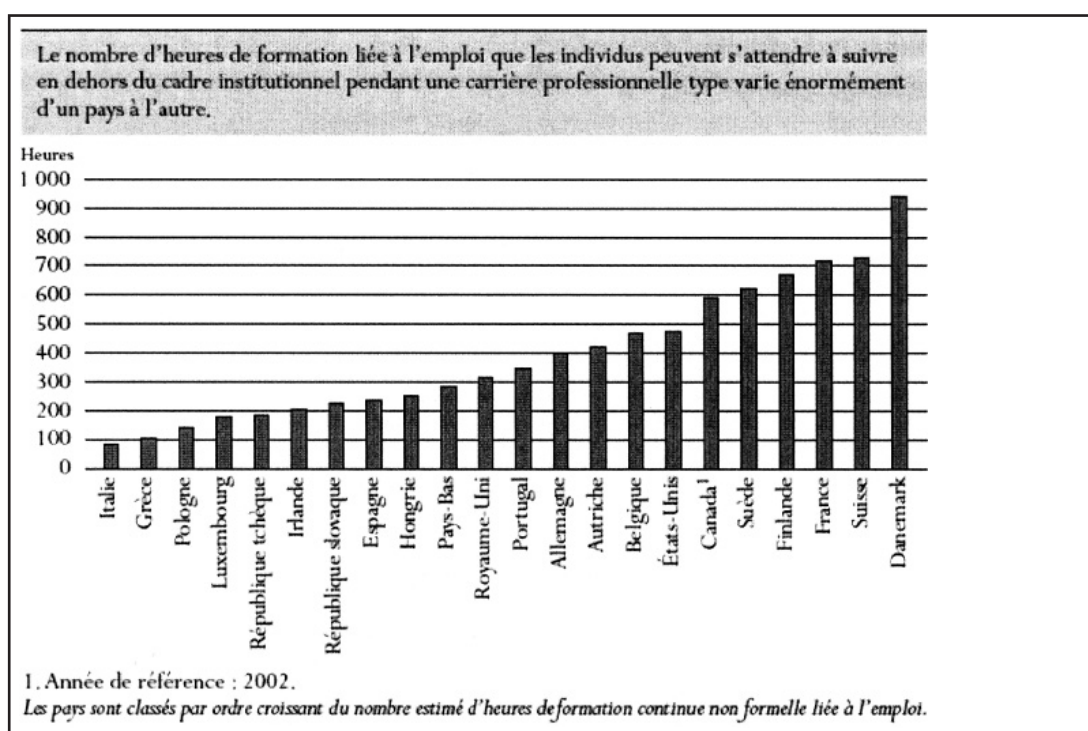
Cependant, le taux de détenteurs d'un diplôme égal ou supérieur au deuxième cycle du secondaire, voire d'un diplôme du tertiaire reste relativement faible dans la population totale du Luxembourg.

#### 2.2.4.2. Le trop faible degré de participation à des activités de formation continue

Le nombre d'heures de formation liée à l'emploi que les individus suivent en dehors du cadre institutionnel pendant une carrière professionnelle type est un élément fondamental pour apprécier le degré de participation à des activités de formation continue.

L'OCDE constate que cet indicateur varie énormément d'un pays à l'autre. Le Luxembourg avec une moyenne de 176 heures, calculées sur une période d'activité de 40 ans, y est très mal classé, en laissant uniquement derrière lui l'Italie, la Grèce et la Pologne. A titre de comparaison, le Danemark est en tête de ce classement avec 934 heures.

Graphique 9: Estimation du nombre d'heures de formation continue non formelle liée à l'emploi (2003)

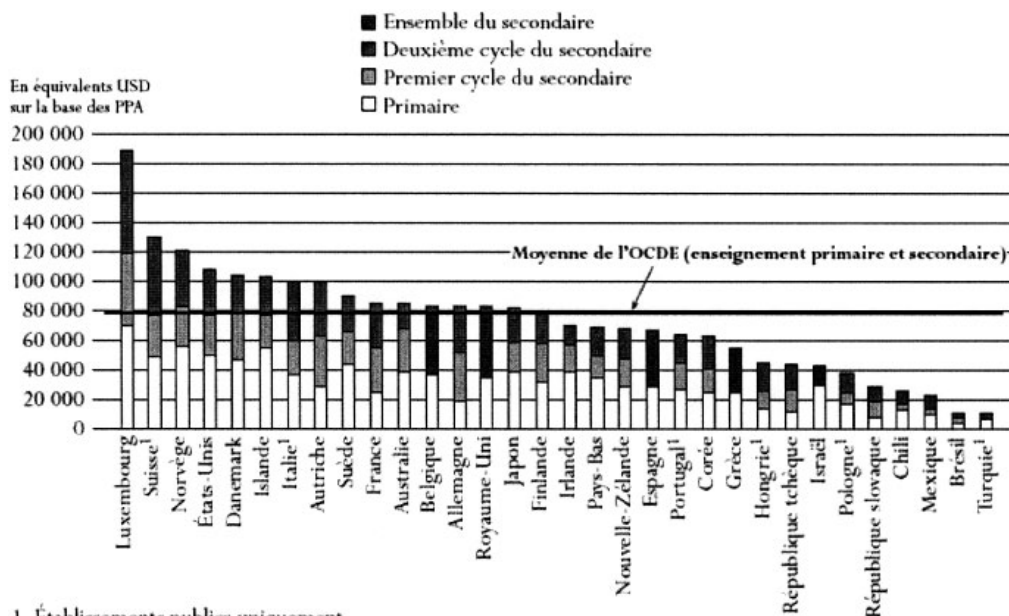


Source: OCDE, Education at a glance, 2006

#### 2.2.4.3. L'inefficacité de la dépense publique en matière d'éducation

L'OCDE constate que le Luxembourg est le pays où le coût par élève est de loin le plus élevé. Dans les pays de l'OCDE, les dépenses cumulées sur la durée théorique des études primaires et secondaires égalent en moyenne à 77.204 USD par élève. Elles représentent moins de 40.000 USD au Mexique, mais atteignent 188.000 USD au Luxembourg.

Graphique 10: Dépenses destinées aux établissements d'enseignement par élève cumulées sur la durée théorique des études primaires et secondaires (2003)



1. Établissements publics uniquement.

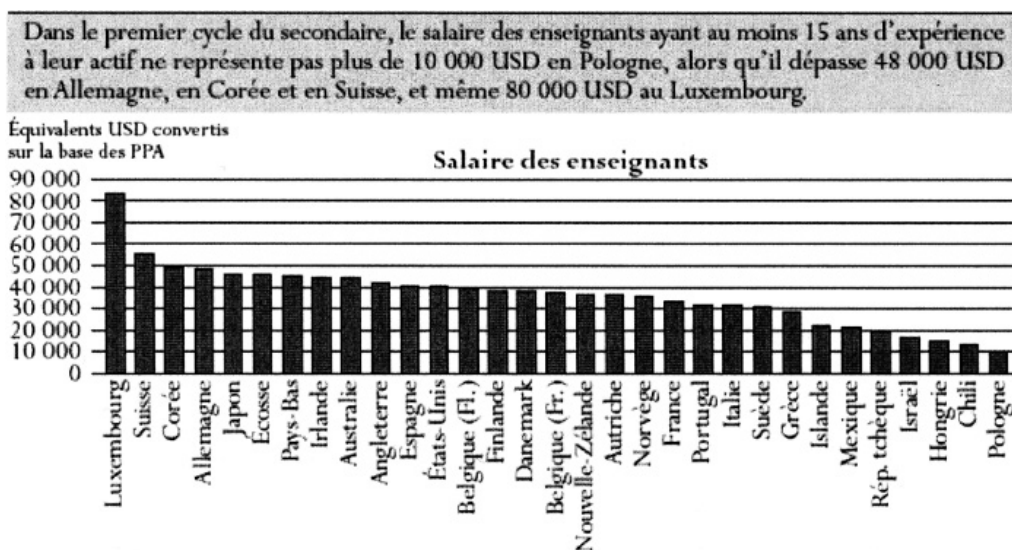
Les pays sont classés par ordre décroissant des dépenses unitaires totales destinées aux établissements d'enseignement cumulées sur la durée théorique des études primaires et secondaires.

Source: OCDE, Education at a glance, 2006

#### 2.2.4.4. Les dépenses salariales dans le total des dépenses consacrées à l'éducation

L'OCDE met entre autres en évidence le fait que dans l'enseignement secondaire, le salaire des enseignants ayant au moins 15 ans d'expérience à leur actif ne représente pas plus de 10.000 USD en Pologne, alors qu'il dépasse 48.000 USD en Allemagne, en Corée et en Suisse. Au Luxembourg il atteint même 80.000 USD.

Graphique 11: Salaire des enseignants dans le premier cycle du secondaire (2004)



Source: OCDE, Education at a glance, 2006



### 2.2.5. Comment assurer la soutenabilité financière du régime des pensions?

Bien que le système de retraite de la sécurité sociale semble pour l'heure en bonne santé financière, il arrivera progressivement à maturité et accusera un passif considérable après 2030, lorsque le ratio cotisants/bénéficiaires sera beaucoup moins favorable. De surcroît, beaucoup de bénéficiaires actuels qui ont aujourd'hui une durée de cotisation incomplète – notamment les femmes, les travailleurs frontaliers et les migrants – acquerront des droits à pension plus complets. Par ailleurs, l'allongement de l'espérance de vie fait que les pensions seront versées pendant une période plus longue qu'elle ne l'est aujourd'hui, ce qui alourdira d'autant les dépenses futures.

Si rien n'est fait, les engagements s'accumuleront pour représenter entre 49 et 151% du PIB à l'horizon 2050, suivant le taux de croissance futur du PIB réel. Dans un premier temps, la situation financière du système de sécurité sociale se dégradera progressivement, laissant un répit pour engager des réformes qui, si elles sont appliquées rapidement, pourraient restaurer la viabilité à long terme du système sans provoquer d'ajustements douloureux.

Dans l'encadré 3 ci-dessous, la Chambre de Commerce présente les résultats financiers inhérents au Bilan de la Période de Couverture 1999-2005, établi en 2006 par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale. Il en découle que le système d'assurance pension connaîtra des problèmes de financement beaucoup plus tôt que prévu dans des études précédentes.

A long terme, il risque par ailleurs d'hypothéquer les finances publiques du pays, de sorte qu'il est urgent d'agir dès à présent par des mesures structurelles visant à réduire la charge totale du système, tout en améliorant la sélectivité des prestations.

Le rapport de l'IGSS présente deux scénarios macroéconomiques. Un premier scénario suppose que la croissance de la main-d'oeuvre oscillera autour de 1,3% à partir de 2030. Dans un tel scénario la croissance économique du Luxembourg sera de 3,0% à partir de 2030 (scénario 3%). Un deuxième scénario suppose qu'à long terme la croissance de la main-d'oeuvre non résidente sera égale à celle de la main-d'oeuvre résidente. Pour ce scénario la croissance de l'emploi sera de l'ordre de 0,5% et la croissance économique proche de 2,2% à partir de 2030 (scénario 2,2%).

A moyen terme l'équilibre financier est assuré pour les deux scénarios retenus. Par contre aucun des scénarios ne permet de maintenir la viabilité financière du régime général de pension jusqu'à l'horizon de projection. Dans le scénario 2,2%, la réserve du régime général tombera en dessous de la limite légale de 1,5 fois les dépenses annuelles à partir de l'année 2030. Dans le scénario 3% cette situation sera retardée à l'année 2036. La réserve sera épuisée dès l'année 2034 dans le scénario 2,2% et dès 2041 dans le scénario 3%. En 2050 les dettes du régime représenteront respectivement 151% du PIB dans le scénario 2,2% et 49% du PIB dans le scénario 3%.

Dans son étude économique du Luxembourg – 2006<sup>18</sup>, l'OCDE constate que la concentration des promesses de pensions après 2030 appelle un préfinancement des paiements futurs. A cet égard, l'OCDE préconise de „réduire les taux de remplacement des pensions afin d'alléger les dépenses et d'accumuler des actifs financiers pour un montant équivalent à 70-100% du PIB à l'horizon 2030“. La réduction des taux de remplacement n'entamerait pas trop le bien-être des retraités, car les taux de remplacement légaux des pensions sont aujourd'hui très élevés – de fait, ils se situent parmi les plus élevés de la zone OCDE. Certes, le préfinancement aiderait à faire face à la maturation du régime et au gonflement des paiements, mais il ne remettrait pas le système sur une trajectoire viable.

A cet effet, il faudrait encourager les travailleurs à consacrer une part substantielle de leur longévité accrue à des activités productives au lieu de la réserver exclusivement aux loisirs. Par conséquent, les experts de l'OCDE préconisent de mettre en œuvre les mesures suivantes: „indexer les âges légaux de la préretraite et du versement de la pension sur l'espérance de vie; durcir l'accès aux programmes de préretraite; réduire l'éligibilité à des droits à pension validés pour des périodes non cotisées; faire en sorte que l'incitation financière actuelle à différer le départ à la retraite soit neutre en termes actuariels“.

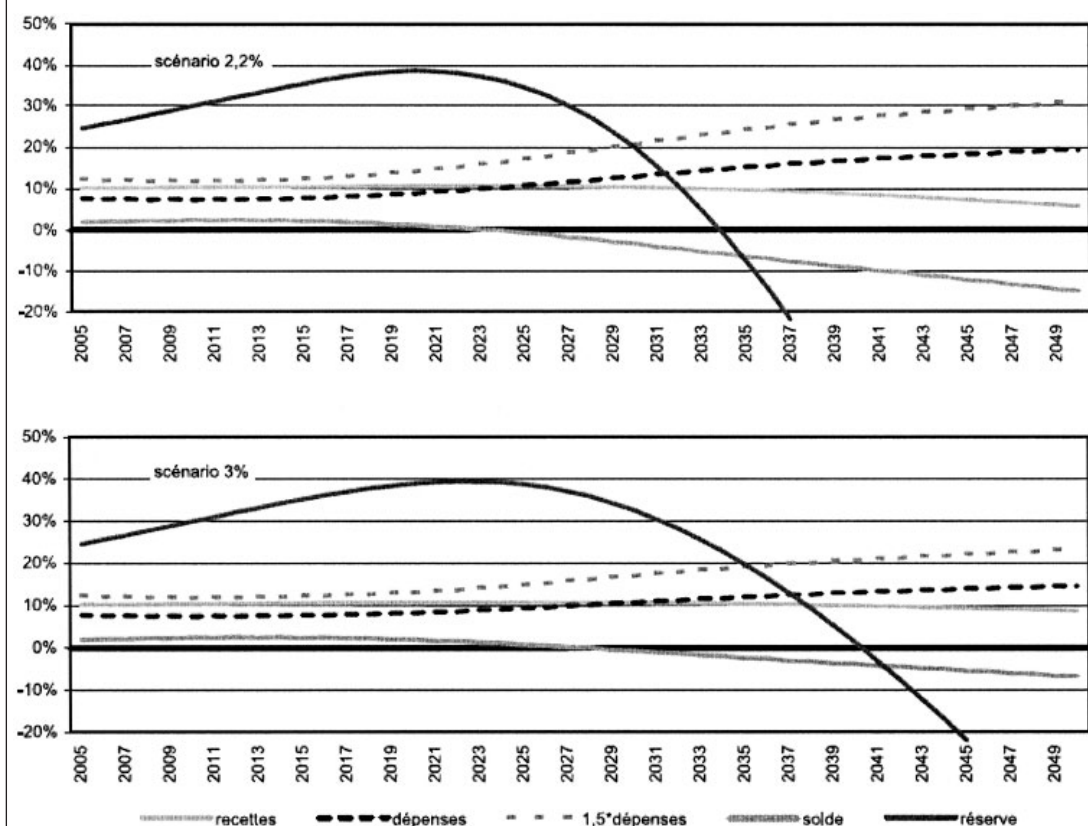
<sup>18</sup> OCDE, Etude Economique du Luxembourg 2006, 5 juillet 2006, disponible sur le site: [http://www.oecd.org/document/44/0,2340,fr\\_33873108\\_33873574\\_37021548\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/44/0,2340,fr_33873108_33873574_37021548_1_1_1_1,00.html)

*Encadré 3: Bilan de la Période de Couverture 1999-2005  
du régime légal d'assurance pension (IGSS)*

*A moyen terme l'équilibre financier est assuré pour les deux scénarios retenus. Par contre aucun des scénarios ne permet de maintenir la viabilité financière du régime général de pension jusqu'à l'horizon de projection. Dans le scénario 2,2%, la réserve du régime général tombera en dessous de la limite légale de 1,5 fois les dépenses annuelles à partir de l'année 2030. Dans le scénario 3% cette situation sera retardée à l'année 2036.*

*La réserve sera épuisée dès l'année 2034 dans le scénario 2,2% et dès 2041 dans le scénario 3%. En 2050 les dettes du régime représenteront respectivement 151% du PIB dans le scénario 2,2% et 49% du PIB dans le scénario 3%.*

*En ce qui concerne la prochaine période de couverture (2006-2012), les prévisions actuarielles montrent que le système arrive à garder un niveau de recettes suffisant pour assurer la couverture des dépenses avec une accumulation de la réserve légale tout au long de la période. A court terme, le coefficient de charge va diminuer légèrement vers 40 en 2012 et la prime de répartition pure descendra à 20. Ce n'est qu'en se plaçant dans une optique à long terme qu'on peut déceler les problèmes de financement du système. Ainsi selon le premier scénario retenu, le taux de cotisation devra être adapté pour la première fois, au plus tard, en 2034 (en 2027 dans le deuxième scénario) et à taux de cotisation inchangés la réserve légale sera épuisée vers 2041 (2034 dans le deuxième scénario).*



*Les résultats des calculs actuariels montrent que sur un horizon de 30 années la situation financière affiche une bonne santé, à condition que la croissance économique dépasse les 2% en moyenne annuelle. Pour que le régime général reste en équilibre jusqu'en 2050, cette croissance annuelle moyenne devrait toutefois se situer à plus de 4%. La bonne situation financière du régime général de pension dépend de façon cruciale de la croissance économique, à tel point qu'une croissance annuelle moyenne de moins de 2% pendant les prochaines années impliquerait que des mesures devraient être prises déjà pendant la prochaine décennie pour garantir la pérennité du régime à moyen et à long termes.*

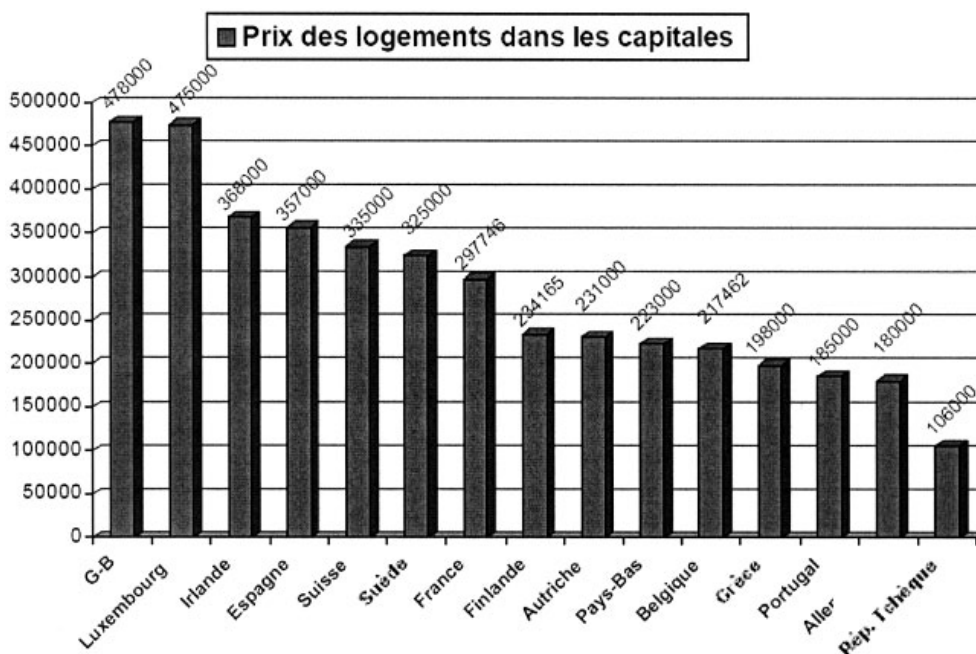
### 2.2.6. Les prix de l'immobilier continuent de culminer à des montants élevés

Selon la dernière enquête du réseau d'agences immobilières ERA-immobilier<sup>19</sup>, le marché immobilier luxembourgeois continue de culminer à des sommets impressionnants.

Comme le montre le graphique ci-dessous, Luxembourg est la seconde capitale européenne la plus onéreuse. Londres récupère sa première place (478.000 EUR), mais ne dépasse Luxembourg (475.000 EUR) que de quelques milliers d'euros. Quatre capitales arrivent ensuite très loin derrière les deux premières: Dublin (368.000 EUR), Madrid (357.000 EUR), suivie de Berne (335.000 euros) et de Stockholm (325.000 EUR). Les prix de l'immobilier à Luxembourg dépassent largement ceux de Paris qui arrive à la 7ème place avec un prix moyen de 297.748 euros. Bruxelles qui figurait en dernière position l'année dernière gagne quatre places (217.462 EUR). Prague est la capitale la moins chère (106.000 EUR) juste devant Berlin (182.000 EUR).

Le problème qui se pose actuellement est celui de l'accessibilité au logement pour les classes moyennes et pour les classes sociales les plus défavorisées. L'évolution actuelle, si elle devait se poursuivre, risque de conduire à une segmentation supplémentaire de la société luxembourgeoise entre ceux qui ont les moyens d'acquérir un logement et ceux qui n'en ont pas les moyens. A terme, cette fracture sociale risque d'avoir des conséquences importantes sur la cohésion sociale du pays.

Graphique 12: Prix moyen d'acquisition d'un logement dans les principales capitales européennes (en EUR)



Source: ERA, 2006

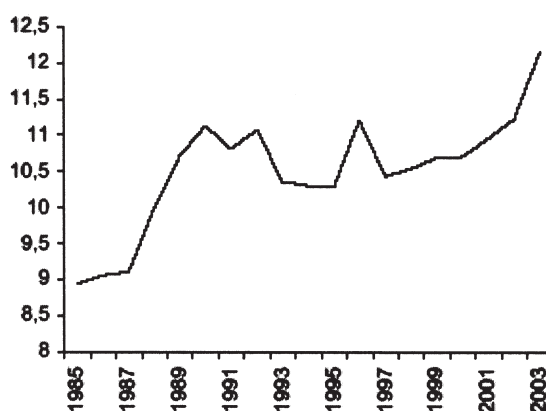
<sup>19</sup> ERA-immobilier, „Le marché européen de la transaction immobilière“, Enquête 2006, 15 pays dévoilent leurs chiffres, accessible à l'adresse suivante: [http://www.infinities.fr/dossier\\_presse/ERAeurope.pdf](http://www.infinities.fr/dossier_presse/ERAeurope.pdf)

Dans son Bulletin 2006/1, la Banque centrale du Luxembourg avait analysé l'évolution de deux ratios fondamentaux pour apprécier l'évolution du marché immobilier. En premier lieu, le ratio prix moyen dans l'immobilier résidentiel par rapport au revenu disponible des ménages depuis 1985 (cf. graphique ci-dessous) traduit l'évolution de la capacité d'achat des ménages ou l'accessibilité au logement sur une période donnée.

Ce ratio a fortement augmenté entre 1985 et 1992. La période 1993-1998 est caractérisée par une relative stabilité malgré un pic en 1996. Finalement, une nouvelle hausse peut être observée depuis 1999.

En 2003, le ratio atteint même sa valeur la plus élevée dépassant ainsi le point haut du boom observé à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Etant donné l'évolution des prix immobiliers depuis 2003, on peut aisément imaginer que ce ratio s'est encore détérioré, réduisant d'autant la capacité d'achat des ménages au cours des trois dernières années.

*Graphique 13: Evolution du ratio prix moyen dans l'immobilier résidentiel / revenu disponible des ménages au Luxembourg (1985-2003)*



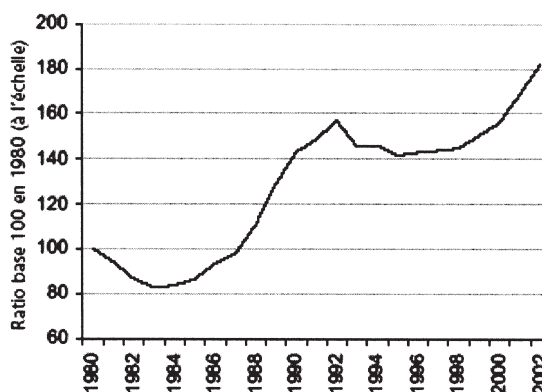
Source: BCL, Bulletin 2006/1

En deuxième lieu, l'évolution du rapport entre les prix de l'immobilier résidentiel et les loyers permet d'apprécier l'attraction relative de la location par rapport à l'achat. Il mesure le rendement potentiel d'un investissement immobilier.

Son évolution est retracée sur le graphique ci-dessous, d'où il ressort que le ratio a doublé depuis 1980. On distingue une première phase de baisse entre 1980 et 1984 puis une hausse très forte intervenue entre 1985 et 1992.

La tendance s'est ensuite à nouveau légèrement inversée entre 1993 et 1998 et le ratio augmente. Ce ratio illustre la diminution progressive du rendement de l'investissement immobilier au cours des dernières années.

*Graphique 14: Evolution du ratio prix moyen dans l'immobilier résidentiel / loyers entre 1980 et 2003*



Source: BCL, Bulletin 2006/1

Les analystes de la Banque centrale relèvent très judicieusement que „*les niveaux atteints en 2003 [par ces deux ratios] témoignent du fait que l'accessibilité au logement n'a jamais été aussi difficile au Luxembourg depuis 1985 et que le coût relatif de l'achat par rapport à la location n'a jamais été aussi élevé. En ce sens, la période de boom actuel revêt donc un certain caractère exceptionnel*“<sup>20</sup>.

Au-delà des conséquences que cette situation entraîne au niveau de la cohésion sociale, les économistes de la Banque centrale soulignent que: „*dans une période d'incertitude concernant l'inflation et l'évolution des taux d'intérêt à court et à long termes, il convient de rester vigilant afin d'éviter une baisse trop brutale des prix qui pourrait avoir des conséquences néfastes sur la croissance et sur la stabilité du système financier.*“<sup>21</sup>

\*

### TROISIEME PARTIE

#### LA SITUATION FINANCIERE DE L'ETAT

– La Troisième Partie du présent avis concerne l'analyse de la situation financière de l'Etat et vise à évaluer si la politique budgétaire telle que proposée par les auteurs du projet de loi budgétaire est financièrement soutenable à moyen et à long termes.

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 2007. 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.

Au Luxembourg, la situation financière de l'Etat peut être appréciée selon deux optiques, l'une d'après les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat, en l'occurrence conformément aux dispositions de la loi du 8 juin 1999 sur le budget et la comptabilité de l'Etat, l'autre d'après les règles de comptabilisation arrêtées dans le cadre du Pacte de stabilité européen et du Traité de Maastricht.

Les différences découlent du fait que l'Administration centrale comporte non seulement les recettes et les dépenses courantes et en capital, mais également les recettes et dépenses des fonds spéciaux et des organismes qui sont contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat (établissements publics, secteur conventionné, etc.).

– La Chambre de Commerce invite les auteurs des projets de budget successifs de compléter dorénavant le document budgétaire et la présentation budgétaire telle qu'elle découle des règles inscrites dans la loi du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'Etat par toutes les informations qui sont nécessaires pour passer de l'optique budgétaire d'un document d'autorisation à l'optique comptable d'un document basé sur le SEC95.

Ceci devrait engendrer de nombreux avantages du côté de la lisibilité, de la présentation, de la comparabilité et de la transparence des données et de l'analyse budgétaires.

La Chambre de Commerce estime par ailleurs que des réflexions en ce sens devraient être accompagnées par des analyses plus profondes quant à la façon dont est établi annuellement le projet de budget. En effet, une approche d'allocation des deniers publics suivant les missions déterminées de

20 Bulletin 2006/1 de la Banque Centrale du Luxembourg, août 2006, p. 89.

21 Ibid. p. 99.

l'Etat, telle qu'appliquée en France (cf. Loi organique relative aux Lois de Finances, LOLF<sup>22</sup>) et telle qu'abordée par le rapporteur du projet de budget 2006, permettrait une justification d'année en année des dépenses budgétaires et un recentrage de l'action de l'Etat autour de missions prioritaires du moment (cf. Encadré 4 en fin de ce chapitre).

La structure actuelle de notre budget annuel, établi selon ministères et administrations, rend difficile une mise en question de l'opportunité de dépenses et l'élaboration du projet de budget se résume davantage à une négociation entre les ministres de ressort et le ministre en charge de l'établissement du budget quant au pourcentage d'augmentation de la dépense, alors que les réflexions quant à l'utilité et à l'opportunité de la dépense devraient dominer, aidées en cela par le recours à des indicateurs de performance. La Chambre de Commerce invite ainsi les autorités à réfléchir à moyen terme à une nouvelle approche de la présentation, de l'établissement et de la structure du budget de l'Etat, visant notamment à limiter la progression des dépenses en dessous de celle des recettes et à un niveau compatibles avec le potentiel de croissance économique à moyen terme.

– Au titre de l'exercice budgétaire 2007, le total du budget des dépenses atteint 8.011,57 millions EUR, en progression de 5,01% par rapport au budget voté 2006, sous l'optique „luxembourgeoise“ et 10.107,4 millions EUR, en hausse de 3,6%, sous l'optique „européenne“, donc y compris les dépenses des fonds spéciaux. Les chiffres afférents du côté des recettes sont de 7.841,67 millions (+7,01%) sous l'optique luxembourgeoise et de 9.115,5 millions (+5,4%) sous l'optique européenne.

*Tableau 4: Evolution des soldes de l'Administration publique et des trois sous-secteurs*

	2006 <i>Budget voté</i>	2007 <i>Prévisions</i>
<i>En millions:</i>		
Administration publique	<b>-528,4</b>	<b>-310,2</b>
Administration centrale	-1.111,8	-993,2
Administrations communales	0,9	-38,0
Sécurité sociale	582,5	721,0
<i>En % du PIB</i>		
Administration publique	<b>-1,7%</b>	<b>-0,9%</b>
Administration centrale	-3,5%	-2,9%
Administrations communales	0,0%	-0,1%
Sécurité sociale	1,8%	2,1%

*Note:* Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.

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, donc d'étendre l'appréciation aux administrations communales et de sécurité sociale. A l'heure actuelle, cette dernière continue à influencer positivement la situation globale des finances publiques, principalement à cause de l'impact positif de la bonne conjoncture économique sur les réserves accumulées par le système d'assurance pension. En effet, la croissance de l'emploi et du nombre d'assurés, estimée à respectivement +3,8% et +4,0% entre

<sup>22</sup> En France, le Gouvernement souhaite instaurer de nouvelles règles de comportements de dépense. Pour la dépense de l'Etat, c'est une stabilisation en valeur qui doit progressivement être visée (règle du „0 valeur“). Pour cela, le Gouvernement entend s'appuyer sur la mise en oeuvre de la Loi organique relative aux Lois de Finances, qui permettra d'accroître la performance de la dépense budgétaire. Les collectivités locales devraient progressivement stabiliser leurs dépenses en volume (règle du „0 volume“). Pour les organismes de sécurité sociale, l'objectif devrait être une progression de +1% en volume des dépenses, ce qui prend en compte la dynamique naturelle de certaines prestations (vieillesse notamment). Le solde public devrait pouvoir alors se rapprocher progressivement de l'équilibre sur la période de projection, entraînant un mouvement prononcé de décre de la dette. La Loi de Finances prévoit, pour la quatrième année consécutive, une stabilité des dépenses de l'Etat en volume: cet objectif traduit la fidélité du gouvernement à une démarche de bonne gestion et le souci d'améliorer sans relâche la productivité des services publics; face à la hausse des charges incompressibles (pensions notamment) et la nécessité de financer les priorités du gouvernement, la réalisation de cet objectif impose un important effort de redéploiement.

2006 et 2007, contribuera à la hausse des cotisations et du solde positif du régime général de l'assurance pension. Par ailleurs, le report de l'ajustement des rentes du 1er janvier 2007 au 1er juillet 2007 et 2008 – décision qui a été retenue dans le cadre des discussions de la Tripartite – induira une économie estimée à quelque 32 millions EUR.

Le tableau ci-dessus présente l'évolution prévisible du besoin de financement des trois secteurs de l'Administration publique entre 2006 et 2007. Il en découle un déficit de 310,2 millions EUR, contre -528,4 millions au titre du budget voté 2006. Ainsi, le déficit exprimé en pourcentage du PIB se réduit de 1,7% en 2006 à 0,9% en 2007 (cf. graphique 15).

Dans les chiffres ci-après, la Chambre de Commerce note la faible réduction du déficit de l'Administration centrale, malgré l'impact des mesures tripartites évalué à des économies de 389,6 millions EUR.

– Aux yeux de la Chambre de Commerce, trois remarques s'imposent d'emblée dans l'évaluation de la situation financière de l'Administration centrale pour l'exercice 2007:

1. La hausse importante du surplus de la sécurité sociale<sup>23</sup> (+138,5 millions EUR ou +19% entre 2006 et 2007) est responsable en grande partie de l'amélioration de la situation financière de l'Administration publique, dont le déficit diminue de 528,4 millions à 310,2 millions en un exercice (-218,40 millions). Compte tenu des nombreux engagements restant à couvrir à long terme et du volume croissant de prestations futures à exporter, il faut relativiser l'état actuel des comptes de la sécurité sociale en général et de l'assurance pension en particulier.

Le déficit de l'Administration centrale<sup>24</sup> ne baisse que de 1.111,8 à 993,2 millions (-118,6 millions), alors que celui des Administrations communales atteindra, selon le projet de budget 2007, le montant de 38 millions.

2. Les mesures décidées dans le cadre du Comité de coordination tripartite d'avril 2006 auraient dû réduire le déficit de l'Administration centrale de 389,6 millions EUR au cours de l'année 2007. Cependant, il s'avère que les chiffres budgétaires indiquent une baisse de ce déficit de seulement 120 millions EUR, ainsi deux tiers des économies sont dépensés. Par ailleurs, les effets positifs des mesures sur le déficit vont s'affaiblir au cours des prochains exercices, de sorte qu'elles ne suffiront pas à elles seules d'absorber le déficit de l'Administration centrale jusqu'à la fin de la législature. Ainsi, les décisions de la tripartite doivent être complétées par d'autres mesures structurelles, plus incisives et plus durables.

3. Une bonne part de l'absorption du déficit de l'Administration centrale est à attribuer à la baisse significative des intentions d'investissements des autorités gouvernementales. Ainsi les dépenses d'investissements directes et indirectes de l'Administration centrale diminuent respectivement de 8,6% quant au poste „Formation de capital“ et de 3,2% quant au poste „Transferts en capital“, ou en montant global absolu de 117,8 millions EUR entre 2006 et 2007. Exprimées en pourcentage du PIB actualisé, les dépenses d'investissements tombent ainsi de 5,6% du PIB en 2006 à 4,9% du PIB en 2007.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce estime que cette évolution n'est pas forcément en contradiction avec la volonté déclarée du Gouvernement de poursuivre l'extension et la modernisation des infrastructures du pays indispensables pour son développement économique et social à plus long terme. Toutefois, l'effort de freiner les dépenses ou de réaliser des économies doit être similaire du côté des dépenses de fonctionnement ou de sécurité sociale, ce qui n'est manifestement pas le cas dans l'exercice budgétaire 2007.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, la politique d'investissement de l'Etat dans un contexte budgétaire fragile doit se caractériser notamment par:

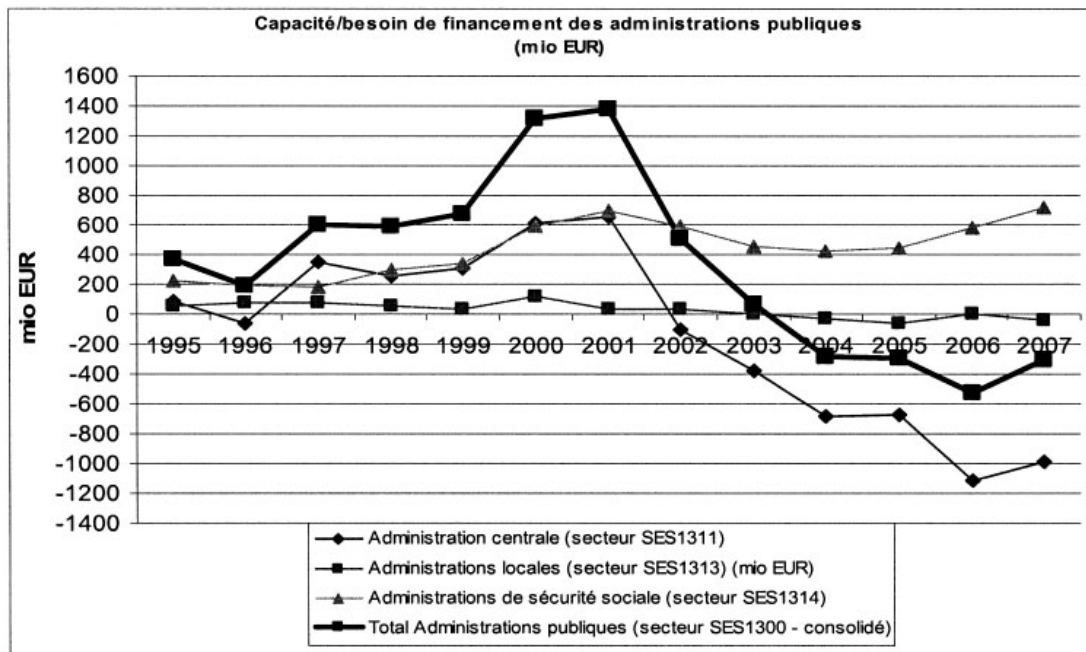
– La détermination de priorités dans l'intérêt du renforcement de la diversification et de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise;

23 Dans l'interprétation du solde budgétaire des 3 secteurs de l'Administration publique et plus particulièrement du solde de l'Administration centrale et de l'Administration de la sécurité sociale, les auteurs du projet de budget estiment „qu'il importe de garder à l'esprit que l'excédent de la sécurité sociale provient pour l'essentiel des transferts de revenus en provenance du budget de l'Etat, et donc de l'Administration centrale“.

24 A la page 22\* du document du projet de loi budgétaire, il y a une divergence au niveau des chiffres relatifs au besoin de financement de l'Administration centrale: le premier tableau indique un montant de -993,2 millions, alors que le second fait état d'un déficit de 991,8 millions.

- La réalisation dans l'échéancier et l'enveloppe budgétaire fixés lors du vote au Parlement des projets en question;
- Le recours aux modes de réalisation et de financement les plus appropriés pour les projets en question et en considérant aux mieux les objectifs visés par ceux-ci.

Graphique 15: Evolution des soldes financiers des Administrations du secteur public (en millions EUR)



La Chambre de Commerce se félicite dans ce contexte au choix des autorités gouvernementales de recourir à des partenariats public-privé en vue de la réalisation de projets d'investissements, notamment dans le domaine des infrastructures scolaires, où la seule standardisation des constructions pourra déjà conduire à une réduction importante de l'investissement. De nombreux projets dans d'autres domaines pourraient être réalisés au moyen de PPP, tout en assurant une implication des PME luxembourgeoises dans ces projets.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce se félicite de ce que les recettes exceptionnelles de l'Etat de l'ordre de 450 millions EUR découlant des plus-values réalisées sur la cession des actions Arcelor soient investies dans la préparation du pays aux défis à relever à court, moyen et long termes. Conformément aux dispositions du Traité de Maastricht, ces fonds ne sont pas à considérer comme des recettes et donc ne transitent pas directement par le budget de l'Etat. La Chambre de Commerce plaide ainsi pour une information complète et transparente de l'utilisation de ces moyens financiers importants, mais non récurrents. Elle tient à saluer particulièrement l'augmentation de capital de la SNCI et l'intention du Gouvernement de créer une Agence de Promotion du Luxembourg à l'étranger. Par ailleurs, 35 millions EUR servent à doter le Fonds pour l'emploi au titre de l'exercice 2006, ce qui est à saluer, puisque ce transfert permet le non-relèvement en 2007 des impôts de solidarité de 1 point de pourcent.

- De manière générale, la situation des finances publiques au sens du pacte de stabilité et de croissance doit prendre en considération les trois sous-secteurs de l'Administration publique, c'est-à-dire l'Administration centrale, l'Administration des collectivités locales et l'Administration de Sécurité sociale. Entre 2006 et 2007, le besoin de financement de l'Administration publique baisse de 1,7% du PIB à 0,9% du PIB, selon les auteurs du projet de loi budgétaire. Pour rappel, la limite inscrite dans le Traité de Maastricht correspond à un déficit de 3% du PIB.

La Chambre de Commerce salue les premiers pas effectués dans le cadre des discussions de la tripartite en avril 2006 en vue d'arriver à une situation proche de l'équilibre budgétaire en 2009 en réduisant le déficit de l'Administration publique de 0,5% par an, ceci conformément aux engagements



pris dans le cadre de la 7e actualisation du Pacte de stabilité. Cependant, la situation reste fragile, même si pour chacun des trois sous-secteurs cette fragilité s'exprime différemment dans le temps, comme l'indique le graphique ci-dessus.

Le défi pour le Gouvernement consiste à éliminer les fragilités afférentes, en vue de consolider durablement la situation financière de l'Etat, alors que l'équilibre budgétaire constitue indéniablement un facteur de compétitivité primordial de toute économie.

- La situation financière de l'Administration centrale vient d'être décrite ci-dessus. Le potentiel de croissance des recettes reste inférieur à celui des dépenses, ce qui va s'exprimer par un déficit croissant une fois que la conjoncture économique ralentira, ce qui est probable dès 2007. Il faut des mesures structurelles plus poussées pour réduire davantage le déficit actuel, et ceci notamment du côté des dépenses courantes et de fonctionnement de l'Etat. Par ailleurs, le chapitre 3.2.1. ci-dessous montrera une forte corrélation entre le solde de l'Administration publique et celui de l'Administration centrale. Il en découle que l'assainissement des finances publiques luxembourgeoises doit prioritairement passer par une réduction plus prononcée du déficit de l'Administration centrale.
- Quant à l'évolution future de l'Administration de Sécurité sociale, la Chambre de Commerce réitère sa demande aux autorités de publier dorénavant avec le projet de budget une évaluation financière et comptable de l'assurance pension basée sur l'actualisation des recettes et des prestations pécuniaires du système luxembourgeois dans une optique temporelle de 50 années. Même si une telle évaluation se fonde forcément sur des hypothèses et des extrapolations à long terme, elle pourrait néanmoins fournir une idée de l'équilibre général et intergénérationnel des finances publiques luxembourgeoises.

Une analyse de la soutenabilité financière à long terme devra également être effectuée plus systématiquement au sujet de l'assurance maladie-maternité. La seule adoption d'un budget équilibré par l'assemblée générale de l'Union des Caisses de Maladie n'est pas suffisante pour optimiser à moyen et à long termes les moyens financiers disponibles. L'approche actuelle, prévue par la législation en vigueur, comporte le risque latent que des mesures du court terme puissent masquer un déséquilibre financier croissant à long terme. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce note que des premiers pas en direction d'une amélioration structurelle en matière de maîtrise des dépenses sont réalisés (cf. *evidence based medicine*, meilleur contrôle des prescripteurs, établissement de cartes sanitaires, ...). Des efforts supplémentaires devront être engagés au niveau du secteur hospitalier, qui constitue à lui seul plus de la moitié du coût dans le domaine de la santé. Par ailleurs, une responsabilisation accrue notamment par une meilleure information des assurés quant aux coûts que représentent certains actes médicaux, pourrait réduire à court terme les dépenses à charge de l'assurance maladie.

- En ce qui concerne la situation financière des communes, il y a lieu de constater que les collectivités locales doivent activement contribuer à l'équilibre des finances publiques du pays et donc effectuer les mêmes efforts que l'Administration centrale pour présenter des comptes en équilibre, voire excédentaires. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce regrette que la plupart des communes n'ont pas pu contribuer à une amélioration de la fiscalité des entreprises, du fait de leur incapacité à constituer une politique financière apte à dégager une marge de manœuvre pour baisser leur taux de majoration relatif à l'impôt commercial communal. Globalement, le solde des Administrations communales s'est détérioré en passant d'un surplus de 900.000 EUR en 2006 à un besoin de financement de 38 millions EUR en 2007, d'après les estimations des auteurs du projet de budget. La Chambre de Commerce espère que les autorités locales feront les efforts qui s'imposent au niveau des finances communales, afin de créer la marge de manœuvre précitée dans l'intérêt de la compétitivité des entreprises et afin de mieux maîtriser les prix administrés pour contribuer à la lutte contre l'inflation.

Dans un premier chapitre seront présentés les éléments-clés et les principaux chiffres du projet de budget 2007.

Dans le deuxième chapitre, la Chambre de Commerce reviendra sur la 7e actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance (2004-2008).

Dans le troisième chapitre, la Chambre de Commerce mettra en évidence l'assise financière de l'Etat à travers l'évolution à moyen terme du solde financier consolidé de l'Etat. Dans les chapitres suivants 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 du manque de transparence des chiffres afférents.

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

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

*Encadré 4: La réforme budgétaire en France,  
une présentation plus transparente de la dépense publique,  
axée vers la performance*

La nouvelle architecture budgétaire française se structure désormais autour de trois niveaux: les missions, qui constituent l'unité de vote, identifient les grandes politiques publiques de l'Etat (34 missions dans le budget 2006 dont 8 sont interministérielles); chacune comprend un ensemble de programmes (133 programmes pour le budget général en 2006) auxquels sont affectés des crédits répartis par actions (620 actions en 2006). Par exemple, la mission „Sécurité“ est interministérielle (intérieur et défense), elle est composée de deux programmes: le programme „Police nationale“ comprend six actions (par exemple, „Sécurité routière“ et „Police judiciaire et concours à la justice“); le programme „Défense“, cinq (par exemple, „Ordre et sécurité publics“ et „Exercice des missions militaires“).

Adaptés à cette architecture modernisée, les nouveaux documents budgétaires annexés au projet de loi de finances (un document par mission) présentent de façon détaillée les programmes et actions de la mission (finalités, acteurs chargés du pilotage, modalité de gestion...) et fournissent le détail des crédits par destination (programmes et actions) et par nature (personnel, fonctionnement, investissement, interventions, etc.). Ces crédits font de plus l'objet d'une justification au premier euro présentant l'emploi prévisionnel de l'ensemble des crédits en développant, de façon synthétique, leur contenu physique et financier et en expliquant les déterminants de la dépense (nombre d'usagers, superficie des bâtiments, coût unitaire des dispositifs d'intervention, etc.). Les nouveaux documents budgétaires comprennent en outre la liste des dépenses fiscales rattachées à chaque programme.

L'ensemble des moyens consacrés à chaque politique publique est ainsi regroupé de façon précise dans un même document: le budget est plus lisible et transparent. Les parlementaires ont ainsi une connaissance précise de l'utilisation de l'argent public lorsqu'ils examinent le projet de loi de finances, ce qui constitue une avancée notable: en effet, avant la mise en oeuvre de la LOLF, les anciennes mesures étaient automatiquement reconduites et seules les mesures nouvelles faisaient l'objet de discussions au sein du Parlement, ne remettant ainsi jamais en cause les anciennes dépenses.

Enfin, à chaque programme correspondent des objectifs et des indicateurs de performance qui prennent en compte trois critères: l'efficacité socio-économique, la qualité du service rendu et l'efficacité de la gestion. Ces indicateurs et les valeurs cibles sont contenus dans les documents budgétaires. Le rapprochement dans un même document des éléments financiers (crédits et dépenses fiscales) et de la mesure de la performance permettra sur la durée de mieux apprécier l'efficacité et l'efficacité des politiques publiques.

Avec la LOLF, les crédits sont fongibles au sein des programmes et leur répartition par action et par nature de dépense est indicative au moment de l'autorisation. Toutefois, en raison de leurs effets à très long terme sur les finances publiques, les dépenses de personnel, qui sont plafonnées en masse salariale et en effectifs, ne peuvent être abondées à partir des autres natures de dépenses. Cette globalisation des crédits rend la gestion plus souple. A chaque programme est associé un responsable de programme qui s'engage sur les objectifs et indicateurs de performance. Les gestionnaires devront rendre compte au Parlement de leurs choix de gestion, de leurs dépenses effectives ainsi que de la performance obtenue dans les rapports annuels de performances qui accompagneront le projet de loi de règlement au printemps 2007. De plus, chaque programme est décliné à l'échelle locale en budgets opérationnels de programmes qui mettent en oeuvre les objectifs nationaux en tenant compte des spécificités locales. La performance est ainsi au coeur de la gestion budgétaire, ce qui devrait permettre à terme une optimisation de la dépense publique.

Le budget 2006 a été le premier à être présenté dans le cadre renouvelé de la LOLF, ce qui a nécessité la mise en place d'une procédure budgétaire modernisée qui a été conçue avec deux objectifs principaux: s'adapter au nouveau cadre budgétaire et favoriser le redressement des finances publiques.

La procédure d'élaboration du budget 2006 a davantage centré le dialogue budgétaire sur les réformes structurelles et a adopté une approche plus descendante contrairement à l'ancienne procédure plus ascendante. Dans un premier temps, un séminaire gouvernemental sur la stratégie d'ensemble en matière de finances publiques a fixé les orientations et les normes de maîtrise des finances publiques. Ont alors eu lieu des réunions relatives aux économies structurelles entre le ministère des finances et chacun des autres ministères. Ensuite, des réunions de restitution ont été tenues chez le Premier Ministre avec les ministres concernés qui ont abouti à des arbitrages et des lettres plafonds. La répartition fine des crédits et des effectifs a eu lieu à la suite de ces lettres plafonds. Cette démarche a profondément transformé la procédure budgétaire, puisque les négociations budgétaires, détaillées et votant la répartition des crédits au sein de chaque mission, ont eu lieu sous contrainte globale.

*Source:* Programme de stabilité et de croissance de la France, 2006

### 3.1. Les traits essentiels du projet de budget 2007

Les principaux éléments du projet de budget 2007 sont présentés dans le tableau ci-dessous, qui reprend les chiffres tels qu'établis d'après les règles de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, donc excluant les recettes et dépenses des fonds spéciaux et des établissements publics, mais incluant les dotations de l'Etat à ces derniers. Par rapport au budget définitif de l'exercice 2006 et au compte provisoire de l'exercice 2005, le projet de budget 2007 présente les caractéristiques suivantes:

Le total des recettes s'élève à 7.841,671 millions EUR tandis que les dépenses totales s'élèvent à 8.011,578 millions EUR. Il en résulte un déficit budgétaire de 169,907 millions (contre 301,295 millions EUR au budget définitif 2006) de l'Etat.

Par rapport au budget définitif de 2006, les recettes totales augmentent de 7,01% (ou de 513,636 millions EUR), alors que l'accroissement des dépenses s'élève à 5,01% (c'est-à-dire à 382,248 millions EUR).

Les recettes courantes augmentent de 7,44% (ou de 537,280 millions EUR) pour atteindre 7.760,972 millions EUR. Pour la première fois depuis longtemps, les dépenses courantes progressent moins rapidement que les recettes courantes, en l'occurrence de 5,36%, pour atteindre 7.221,718 millions EUR, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

Le solde du budget courant est positif avec 539,254 millions EUR d'excédents, le surplus le plus important depuis trois exercices.

Tableau 5: Les chiffres-clés du projet de budget 2007

	Compte 2005	Budget définitif 2006	Projet de budget 2007	Variation	
				en valeur	en %
<b>Budget courant</b>					
Recettes	6.526.443,1	7.223.692,0	7.760.972,2	537.280,2	+7,44
Dépenses	6.430.658,7	6.854.398,7	7.221.718,2	367.319,5	+5,36
Solde	95.784,4	369.293,3	539.254,1	169.960,8	...
<b>Budget en capital</b>					
Recettes	102.857,0	104.342,8	80.698,9	-23.643,9	-22,66
Dépenses	892.955,7	774.931,5	789.860,2	14.928,7	1,93
Solde	-790.098,7	-670.588,7	-709.161,3	-38.572,6	...
<b>Budget total</b>					
Recettes	6.629.300,0	7.328.034,8	7.841.671,1	513.636,3	+7,01
Dépenses	7.323.614,3	7.629.330,2	8.011.578,4	382.248,1	+5,01
Solde	-694.314,3	-301.295,4	-169.907,2	131.388,2	...

Notes: Les montants sont indiqués en milliers d'euros

Le budget en capital prévu pour 2007 se solde par un déficit de 709,161 millions EUR. Par rapport au budget définitif 2006, ce déficit du budget en capital est en hausse de 38,572 millions EUR. Cependant, par rapport au compte 2005, le déficit diminue de quelque 80 millions, principalement suite à la diminution sensible de 11,5% des dépenses en capital.

Le programme pluriannuel des dépenses d'investissements publics qui renseigne sur les dépenses en capital pour la période 2006 à 2010 a été publié fin octobre de sorte que la Chambre de Commerce a pu analyser les différents projets prévus au cours des cinq années à venir. La Chambre de Commerce félicite les autorités d'avoir avancé la date de publication du programme pluriannuel des dépenses en capital, ce qui laisse plus de temps aux instances consultatives pour analyser ce document. Les autorités doivent persévérer dans leurs efforts pour atteindre l'objectif d'une publication concomitante du programme pluriannuel avec le document budgétaire.

La Chambre de Commerce rappelle que, dans le contexte de fragilisation des recettes budgétaires, il est primordial d'évaluer les projets d'investissement selon leur degré de priorité et selon leur ratio coût/efficacité, tout en évaluant correctement les coûts de réalisation et d'exploitation.

Le tableau ci-dessous indique l'évolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale entre 2006 et 2007, et ceci sous l'optique „européenne“, c'est-à-dire conformément aux règles de comptabilisation arrêtées dans le cadre du pacte de stabilité européen et du Traité de Maastricht, donc incluant les recettes et les dépenses des fonds spéciaux et des organismes qui sont contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat.

Il en découle un besoin de financement qui diminue de 1.111,8 millions en 2006 à 991,8 millions en 2007, ce qui correspond à une baisse du déficit de 3,5% à 2,9% du PIB sur la même période. Cette réduction du déficit de plus de 10% découle d'une progression des dépenses (+3,6%) inférieure à celle des recettes (+5,4%), ce qui constitue une innovation dans l'histoire récente des finances publiques luxembourgeoises et une réaction positive et salutaire face à l'effet ciseau entre recettes et dépenses que la Chambre de Commerce a dû incriminer dans ses derniers avis budgétaires.

Une analyse rapide du tableau ci-dessous permet d'identifier rapidement les principales rubriques dans lesquelles l'évolution effrénée des dépenses de ces dernières années se poursuit. Ainsi, les postes les plus importants en volume et en croissance sont les rémunérations des salariés, c'est-à-dire les traitements des fonctionnaires et employés de l'Etat, qui augmentent de 1.843,4 millions en 2006 à 1.984,0 millions en 2007, ou de 7,6%, donc plus que le double de la progression du total des dépenses. Les prestations sociales en espèces et en nature augmentent de 697,8 millions en 2006 à 831,9 millions en 2007, donc de 19,2%, donc plus de 5 fois plus rapidement que le total des dépenses. Par contre, les investissements de l'Administration centrale diminuent de 1.139,5 millions en 2006 à 1.041,9 millions en 2007, ou de 8,6%, ce qui pourra engendrer une baisse des retombées positives découlant des activités d'investissements publics sur les acteurs économiques locaux.

Du côté des recettes, la Chambre de Commerce souligne notamment deux phénomènes au niveau des rentrées fiscales. Il s'agit premièrement de la quasi-stagnation des impôts sur la production et les importations (+1,1%), principalement sous l'effet de la stagnation au niveau des recettes de TVA, et deuxièmement de la progression notable des impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc. (+9,5%), principalement sous l'effet de la bonne conjoncture et de l'accroissement des impôts prélevés sur les salaires. Ces deux évolutions montrent qu'une évolution conjoncturelle favorable n'engendre pas forcément et pas dans les mêmes proportions des recettes fiscales supplémentaires. Il s'agit là d'un autre facteur de fragilité pour les finances publiques du pays à ne pas sous-estimer. Il est d'autant plus nécessaire d'atteindre une fois pour toute une meilleure maîtrise des dépenses, notamment de celles de fonctionnement et de sécurité sociale.

La Chambre de Commerce espère que les autorités publiques vont suivre les recommandations du présent avis en vue de rétablir rapidement et durablement une situation financière équilibrée de l'Administration centrale, tout en créant la marge de manœuvre pour maintenir une activité d'investissements publics dynamique et pour permettre d'anticiper les évolutions internationales aux niveaux réglementaire et fiscal, et non seulement pour y réagir; ceci sont les prémisses pour un rétablissement de la situation compétitive de l'économie luxembourgeoise dans un monde globalisé et donc pour une augmentation continue et soutenable de la richesse du pays et du bien-être de ses citoyens.

*Tableau 6: Evolution des totaux des dépenses et des recettes de l'Administration centrale*

	2006 <i>Budget voté</i>	2007 <i>Prévisions</i>	Variations
<b>Dépenses totales</b>	<b>9.759,3</b>	<b>10.107,4</b>	<b>+3,6%</b>
<b>en % du PIB</b>	<b>31%</b>	<b>30%</b>	<b>-</b>
Consommation intermédiaire	664,3	704,4	6,0%
Formation de capital	1.139,5	1.041,9	-8,6%
Rémunération des salariés	1.843,4	1.984,0	7,6%
Subventions	464,3	527,4	13,6%
Revenus de la propriété (intérêts débiteurs)	68,8	40,3	-41,4%
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	663,3	791,5	19,3%
Prestations sociales en nature	34,5	40,4	17,0%
Autres transferts courants	4.264,6	4.382,7	2,8%
Transferts en capital à payer	630,9	610,7	-3,2%
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	14,4	-15,9	10,3%
<b>Recettes totales</b>	<b>8.647,6</b>	<b>9.115,5</b>	<b>+5,4%</b>
<b>en % du PIB</b>	<b>27%</b>	<b>27%</b>	<b>-</b>
Production marchande et non marchande	274,4	235,9	-14,0%
Impôts sur la production et les importations	3.938,8	3.981,8	1,1%
Revenus de la propriété	194,1	243,1	25,2%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	3.698,5	4.050,8	9,5%
Cotisations sociales	332,6	357,8	7,6%
Autres transferts courants	135,2	169,5	25,4%
Transferts en capital à recevoir	74,0	76,6	3,4%
<b>Besoin de financement</b>	<b>-1.111,8</b>	<b>-991,8</b>	<b>-10,8%</b>
<b>en % du PIB</b>	<b>-3,5%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-</b>
PIB	31.727,0	33.820,0	

*Note:* Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

La colonne „Variation“ renseigne sur l'évolution des recettes et des dépenses entre 2006 et 2007

### 3.2. La situation financière de l'Etat reste préoccupante

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).

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

Un besoin de financement de l'Etat résulte d'un solde financier net négatif. Dans ce cas, les recettes budgétaires (donc notamment les recettes fiscales, mais également d'autres recettes, comme les intérêts provenant des fonds en dépôt, les recettes des concessions, etc.) n'arrivent pas à couvrir les dépenses budgétaires et 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).

Pour calculer l'évolution du solde financier conformément aux règles de comptabilisation arrêtées dans le cadre du Pacte de stabilité européen et du Traité de Maastricht, il faut dépasser le cadre du budget annuel et étendre l'analyse aux opérations extrabudgétaires (cf. fonds spéciaux, fonds d'investissements publics, établissements publics, secteur conventionné, etc.).

Le graphique 16 ci-dessous montre que les efforts du Gouvernement en matière d'assainissement du budget de l'Administration centrale s'avèrent insuffisants pour contribuer au rétablissement de l'équilibre du solde du secteur public, alors que l'assainissement budgétaire doit passer par l'équilibre du solde de l'Administration centrale. En effet, le graphique 16 montre une forte corrélation entre l'évolution du solde de l'Administration centrale et celui de l'Administration publique. Par ailleurs, les efforts d'assainissement des finances publiques sont moindres au Luxembourg que dans les pays voisins (cf. graphique 17 ci-dessous).

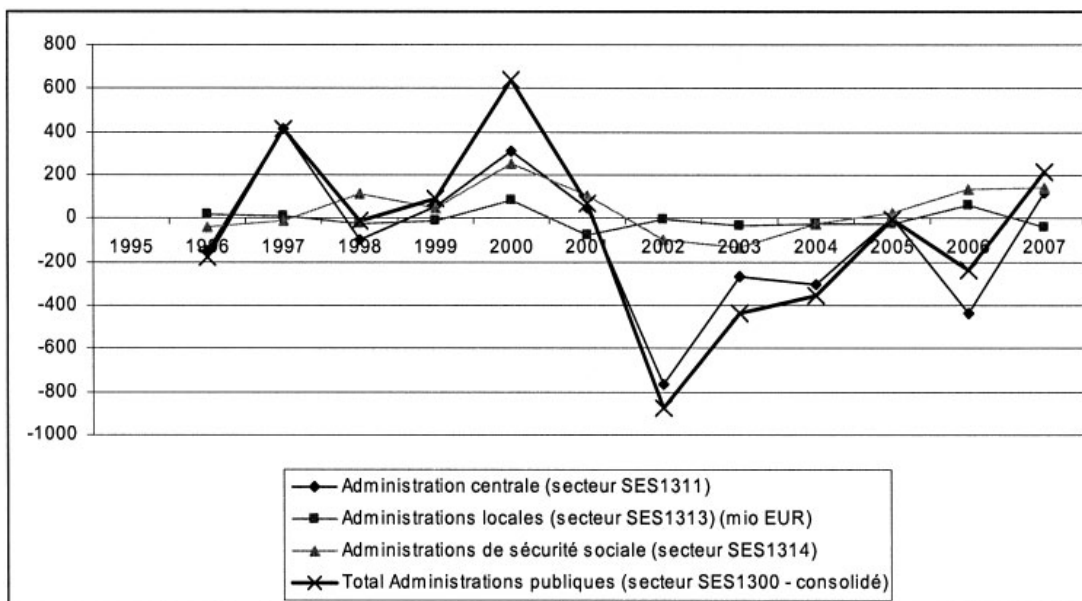
Le chapitre 3.2.1. qui suit retrace l'évolution du solde de l'Administration centrale sous l'optique européenne en se basant, d'un côté, sur les chiffres les plus récents disponibles des comptes nationaux et, de l'autre côté, sur les développements de la 7<sup>e</sup> actualisation du Programme de Stabilité 2004-2008, publiée fin 2005.

Le projet de budget de l'Etat au Luxembourg tel qu'il est arrêté annuellement par l'article 1<sup>er</sup> de la loi budgétaire et d'après les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget et la comptabilité de l'Etat, ne prend en compte que les opérations de l'Etat au sens strict, hormis les opérations extrabudgétaires (cf. fonds spéciaux, fonds d'investissements publics et établissements publics), et se différencie en ce sens des règles de comptabilisation communautaires. L'évolution des soldes de l'Etat, sous l'optique luxembourgeoise donc, est décrite dans le chapitre 3.2.2 du présent avis.

La Chambre de Commerce demande aux autorités gouvernementales et aux administrations en charge de l'établissement et de la publication de données financières et budgétaires relatives au secteur public de veiller à une présentation cohérente, transparente et sans équivoque quant à l'optique retenue, luxembourgeoise ou européenne. Pour ce faire, les autorités doivent publier toutes les informations pertinentes à cet égard.

Malgré les efforts entrepris par les auteurs du projet de budget à la suite de la mise en vigueur de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le document budgétaire ne contient pas toutes les informations nécessaires à une analyse détaillée et complète de la situation financière de l'Etat, ce qui rend impossible un calcul précis, intégrant tous les éléments entrant en ligne de compte. En effet, un tel calcul se complique davantage avec l'apparition de nouvelles règles communautaires en matière de traitement de certaines dépenses (cf. par exemple les décisions d'Eurostat relatives aux partenariats public-privé).

Graphique 16: Variation des soldes de l'Administration publique et de ses trois sous-secteurs en montant absolu (en millions EUR)



### 3.2.1. Le solde financier selon le Programme de stabilité et de croissance

Le graphique ci-dessous indique l'évolution du solde financier consolidé qui correspond donc au solde de l'Administration centrale au sens de Maastricht.

Sur les exercices 1996 à 2001, le Gouvernement a été dans une situation confortable dans laquelle les besoins de financement importants se dégageant des budgets votés se sont finalement transformés en capacité de financement sur base des comptes provisoires.

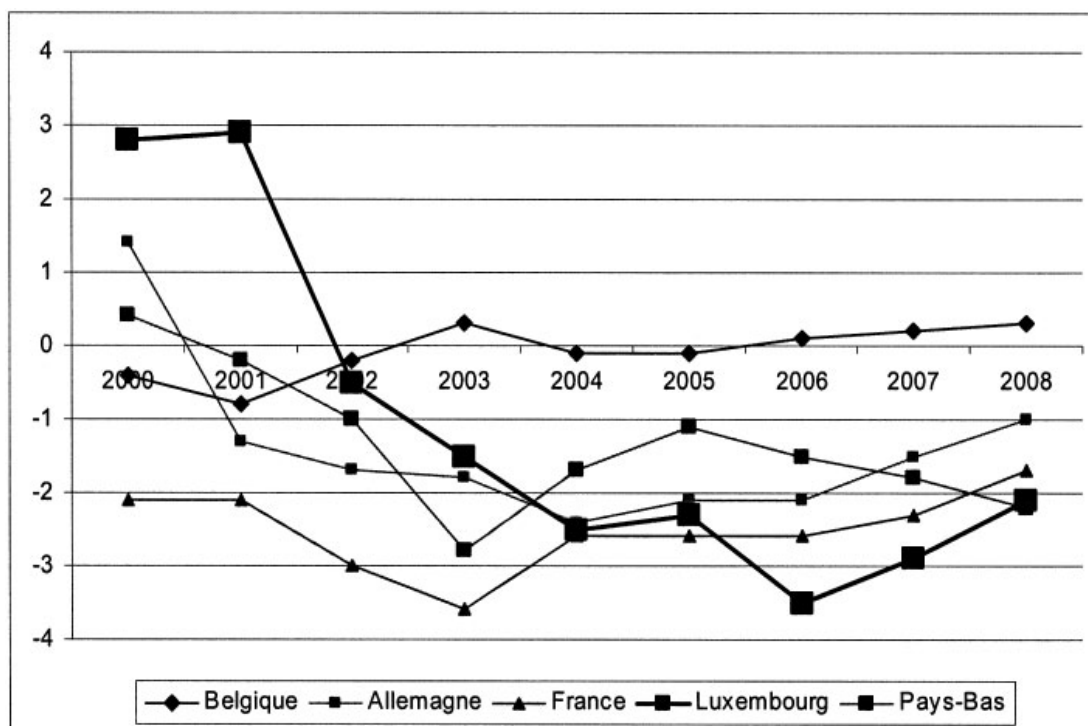
La Chambre de Commerce rappelle que la situation apparemment très favorable du solde financier en 2001 dans ce graphique s'explique principalement par le changement méthodologique intervenu dans le sillage des modifications de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, et concernant plus précisément le traitement des dépenses et recettes des fonds spéciaux (cf. article 76 de la loi précitée)<sup>25</sup>.

La conséquence des modifications subséquentes intervenues de la loi de 1999 est le gonflement du budget voté et du compte provisoire 2001 par des dotations supplémentaires engendrées par les plus-values de recettes de deux exercices. Il s'agit donc d'un phénomène exceptionnel et non récurrent, sans lequel le solde financier net aurait atteint un niveau inférieur, comparable à celui des exercices précédents. Les capacités de financement avaient découlé de plus-values de recettes considérables réalisées régulièrement au cours de ces années, caractérisées par des recettes fiscales abondantes basées sur les années fiscales où la conjoncture économique était favorable. Les exercices 2002 et suivants se sont annoncés plus difficiles, comme l'indique le graphique. Dès 2002, le solde de l'Etat central est devenu négatif.

L'évolution trop rapide de certaines dépenses budgétaires courantes n'a plus pu être contrebalancée par un niveau suffisant de plus-values de recettes, même si les efforts de perception accélérée des arriérés et des opérations exceptionnelles et non récurrentes avaient permis de limiter le déficit global en 2002 à un montant de 110,2 millions EUR.

<sup>25</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. Pour plus de détail sur ces aspects méthodologiques, la Chambre de Commerce renvoie à ses avis budgétaires du 5 novembre 2001 et du 8 novembre 2002.

Graphique 17: Evolution des soldes des administrations centrales du Luxembourg et des pays voisins (en % du PIB) de 2000 à 2008



Source: Programmes de stabilité et de croissance des pays concernés (2005)<sup>26</sup>

En 2003, le déficit de l'Administration centrale, tel que notifié à la Commission européenne au 1er octobre 2006, a été de 378,8 millions EUR, alors que douze mois plus tôt, le déficit 2003 avait encore été estimé à 407,4 millions EUR.

Une évolution inverse est enregistrée pour l'exercice 2004, pour lequel le besoin de financement avait été estimé à 652,4 millions EUR, alors que le déficit réel pour l'année 2004 s'établit actuellement à 680,1 millions EUR (contre -703 millions selon la 7e actualisation du Programme de Stabilité datant de fin 2005, cf. chapitre suivant).

La Chambre de Commerce note que l'exercice 2005 de l'Administration centrale est clôturé prévisiblement avec un déficit de 677,5 millions EUR, un montant largement inférieur par rapport au besoin de financement anticipé il y a un an, qui était à ce moment de 1.128,8 millions EUR.

Cette amélioration du solde budgétaire de l'Administration centrale découle principalement d'une évolution plus favorable que prévue au niveau de la consommation publique et des exportations. Par ailleurs, la reprise dans le secteur financier fut plus robuste que prévue, générant des effets positifs directs et indirects sur le niveau de l'activité économique.

Dans le document budgétaire 2006, le déficit de l'Administration centrale avait été projeté au montant record de 1.204,9 millions EUR. Le budget voté 2006 atteint finalement un besoin de financement impressionnant de 1.111,8 millions. Il reste à voir dans quelle mesure l'évolution conjoncturelle améliorée, la réalisation de plus-values de recettes et, le cas échéant, une exécution prudente et parcimonieuse du budget voté 2006 pourront conduire à une réduction de ce déficit.

Il est fort probable que les plus-values réalisées en 2006 et les dotations supplémentaires des fonds spéciaux vont considérablement améliorer le solde de l'Administration centrale de l'exercice 2006. Selon le degré d'amélioration réalisé, le solde inhérent au projet de budget 2007 risque ainsi de ne pas s'améliorer, mais au contraire de se détériorer par rapport à l'exercice 2006.

<sup>26</sup> Il s'agit des programmes les plus récemment disponibles pour chaque pays. Les nouvelles versions actualisées ne seront disponibles qu'à la fin de l'année 2006.



Finalement, le projet de budget 2007 se base sur une prévision d'un déficit toujours considérable de 993,2 millions EUR.

### 3.2.2. La 7e actualisation du Programme de Stabilité (2004-2008)

Pour information, la Chambre de Commerce reproduit dans ce chapitre des extraits de la 7e actualisation du Programme de Stabilité, datant de novembre 2005.

La Chambre de Commerce regrette que les actualisations annuelles ne soient pas disponibles au moment où les instances consultatives sont appelées à aviser le projet de loi budgétaire. En effet, les informations contenues dans l'actualisation du Programme de Stabilité sont nécessaires pour une évaluation précise et actualisée de la situation des finances publiques du pays.

La 6e actualisation du programme de stabilité était basée sur un scénario macroéconomique à moyen terme prudent. Pour l'année 2004, le différentiel de croissance entre la 6e et la présente actualisation était nul. Néanmoins, à partir de 2005, le différentiel est positif, c'est-à-dire que dans le cadre de la 7e actualisation, les prévisions à moyen terme ont été revues à la hausse.

Pour 2005, la croissance a été révisée à la hausse de 0,4%. Alors que l'évolution de la consommation privée et de l'investissement est moins dynamique que prévue, ce manque de dynamisme est plus que compensé par une évolution plus favorable que prévue au niveau de la consommation publique et des exportations. Par ailleurs, la reprise dans le secteur financier fut plus robuste que prévue, générant des effets positifs directs et indirects sur le niveau de l'activité économique. L'évolution plus favorable que prévue du secteur financier explique également une partie du différentiel de croissance positif prévu pour 2006 et 2007.

Tableau 7: Les divergences entre la 6e et la 7e actualisation

	2004	2005	2006	2007
<b>Croissance économique réelle (%)</b>				
6e actualisation	4,4	3,8	3,3	4,3
7e actualisation	4,4	4,0	4,4	4,9
<b>Différence</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>1,1</b>	<b>0,6</b>
<b>Solde de financement de l'administration publique (en % du PIB)</b>				
6e actualisation	-1,4	-1,0	-0,9	-1,0
7e actualisation	-1,2	-2,3	-1,8	-1,0
<b>Différence</b>	<b>0,2</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,0</b>
<b>Dettes publiques brutes (en % du PIB)</b>				
6e actualisation	5,0	5,0	4,6	4,5
7e actualisation	6,6	6,4	9,6	9,9
<b>Différence</b>	<b>1,6</b>	<b>1,4</b>	<b>5,0</b>	<b>5,4</b>

Pour 2006, en raison d'un environnement international peu porteur, la précédente actualisation du programme de stabilité prévoyait un ralentissement de la croissance par rapport à 2005. La présente actualisation est basée sur l'hypothèse d'un environnement international plus favorable et d'une reprise plus robuste de la croissance économique en Europe. Par conséquent, la 7e actualisation du programme de stabilité prévoit une accélération de la croissance économique au lieu d'une détérioration. L'environnement international plus favorable se répercute aussi positivement sur la croissance économique en 2007 qui, poussée par une accélération de l'investissement et une demande extérieure robuste, est également révisée à la hausse.

La 8e actualisation, qui sera disponible vers la fin du mois de novembre 2006, devra corriger et mettre à jour les précédentes estimations.

En vue d'améliorer la prévisibilité et la transparence de la politique budgétaire, tant pour les administrés-contribuables, citoyens et investisseurs, que pour les autorités communautaires dans le cadre

des notifications annuelles, il est indispensable d'améliorer le processus et les instruments de prévision de la conjoncture et des recettes fiscales. Il serait ainsi souhaitable que les instances consultatives du projet de loi budgétaire annuel pourraient disposer de l'actualisation du Programme de Stabilité au moment de la publication du document budgétaire, c'est-à-dire autour de mi-octobre.

### 3.2.2.1. *Le budget pour l'exercice 2006*

La consolidation budgétaire présentée dans le projet de budget 2006 est conforme aux règles du Pacte de Stabilité et de Croissance. Le déficit nominal passe de 2,3% du PIB à 1,8% du PIB, soit une réduction du déficit de 0,5%. Le déficit structurel passe de 2% du PIB à 1,6% du PIB, soit un effort structurel de consolidation de 0,4% du PIB. Cette trajectoire d'ajustement ne diverge que très marginalement de la trajectoire de référence de 0,5% du PIB. Néanmoins, cette divergence par rapport à l'ajustement de référence de 0,5% du PIB est justifiée par le fait que l'écart de production restera négatif en 2006 et par le niveau élevé de l'investissement public (5,5% du PIB en 2005 et 2006). Ces investissements, notamment dans le développement du réseau routier et ferroviaire et dans la construction d'une nouvelle aérogare, sont à considérer comme des projets qui à terme augmenteront le potentiel de croissance de l'économie luxembourgeoise.

Au niveau des recettes publiques, le ratio entre les recettes et le PIB passe de 44,7% du PIB en 2005 à 44,5% en 2006, soit une légère diminution de l'ordre de 0,2% du PIB. En termes nominaux, les recettes augmentent de 6,5% par rapport à 2005. Le budget 2006 prévoit un ralentissement dans l'évolution des impôts sur la production et les importations. Exprimées en pourcent du PIB, ces recettes diminuent de 14,7% en 2005 à 13,7% en 2006. Cette estimation est prudente, mais elle reflète également une meilleure prise en compte du phénomène des remboursements exceptionnels de TVA.

L'évolution négative au niveau des impôts sur la production et les importations est néanmoins neutralisée par une évolution positive au niveau des impôts sur le revenu et le patrimoine. Exprimées en pour cent du PIB, ces recettes augmentent de 13,9% en 2005 à 14,3% en 2006, soit une progression en termes nominaux de 10,5%. L'explication de cette évolution réside à plusieurs niveaux. Premièrement, en ce qui concerne les impôts sur les bénéfices des entreprises, l'impact retardé des années à conjoncture faible (2001-2003) joue de moins en moins alors que les bénéfices – notamment dans le secteur bancaire – évoluent favorablement. Deuxièmement, depuis la réforme fiscale de 2001/2002, l'évolution des impôts sur les revenus des personnes physiques est très dynamique et le renouement avec une croissance économique plus soutenue génère des retombées favorables au niveau des ces impôts. Troisièmement, en 2006 l'évolution des impôts sur le revenu et le patrimoine est influencée par un changement de structure, en l'occurrence l'introduction d'une retenue d'impôt sur les revenus de l'épargne des résidents et non-résidents dont l'impact budgétaire est estimé à 0,3% du PIB. A noter également que les cotisations sociales évoluent plus ou moins en ligne avec le PIB nominal. Le ratio entre les cotisations sociales et le PIB passe de 12,5% du PIB en 2005 à 12,4% en 2006.

Tableau 8: Situation budgétaire de l'Administration publique

	Code SEC	2004	2004	2005	2006	2007	2008
		mio €	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB
<i>Solde de financement par sous-secteur</i>							
<b>Administration publique</b>	<b>S.13</b>	<b>-297</b>	<b>-1,2</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,2</b>
Administration centrale	S.1311	-703	-2,7	-4,2	-3,8	-3,0	-2,1
Administrations locales	S.1313	-32	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Sécurité sociale	S.1314	438	1,7	1,9	2,0	2,0	2,0
<b>Recettes totales</b>	<b>TR</b>	<b>11.412</b>	<b>44,5</b>	<b>44,7</b>	<b>44,5</b>	<b>44,1</b>	<b>44,3</b>
<b>Dépenses totales</b>	<b>TE</b>	<b>11.709</b>	<b>45,6</b>	<b>47,0</b>	<b>46,3</b>	<b>45,1</b>	<b>44,5</b>
<b>Solde de financement de l'administration publique</b>	<b>EDP B.9</b>	<b>-297</b>	<b>-1,2</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,2</b>
<b>Intérêts à payer</b>	<b>EDP D.41</b>	<b>58</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
<b>Solde primaire</b>		<b>-239</b>	<b>-0,9</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,7</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,1</b>
<i>Recettes</i>							
Impôts		7.249	28,2	28,5	28,0	28,3	28,7
Impôts sur la production et les importations	D.2	3.683	14,4	14,7	13,7	13,8	13,9
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine et le capital	D.5 + D.91	3.566	13,9	13,9	14,3	14,5	14,8
Cotisations sociales	D.61	3.170	12,4	12,5	12,4	12,2	12,1
Revenus de la propriété	D.4	307	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2
Autres recettes		685	2,7	2,5	2,8	2,4	2,3
<b>Recettes totales</b>	<b>TR</b>	<b>11.412</b>	<b>44,5</b>	<b>44,7</b>	<b>44,5</b>	<b>44,1</b>	<b>44,3</b>
Pression fiscale		...	40,6	41,0	40,4	40,5	40,9
<i>Dépenses</i>							
Rémunération des salariés	D.1	2.242	8,7	8,7	8,6	8,4	8,2
Consommation intermédiaire	P.2	900	3,5	3,7	3,7	3,6	3,6
Transferts sociaux		5.438	21,2	21,4	21,0	20,7	20,4
Transferts sociaux en espèces	D.62	4.030	15,7	15,8	15,6	15,4	15,2
Transferts sociaux en nature	D.63	1.408	5,5	5,6	5,4	5,2	5,2
Intérêts à payer	EDP D.41	58	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Subventions	D.3	437	1,7	1,8	2,2	1,7	1,6
Formation brute de capital fixe	P.51	1.197	4,7	5,5	5,5	5,3	5,2
Autres dépenses		1.437	5,6	5,7	5,3	5,3	5,2
<b>Dépenses totales</b>	<b>TE</b>	<b>11.709</b>	<b>45,6</b>	<b>47,0</b>	<b>46,3</b>	<b>45,1</b>	<b>44,5</b>

Selon les auteurs de l'actualisation, le ratio entre les dépenses publiques et le PIB passe de 47% en 2005 à 46,3% en 2006, soit une réduction de 0,7% du PIB. Néanmoins, le ratio entre l'investissement public et le PIB est maintenu à un niveau élevé en 2006 (5,5% du PIB). Ces investissements, qui sont surtout concentrés dans les domaines des infrastructures de transport, d'éducation, de recherche, et de santé sont clairement des dépenses orientées vers le futur. La consolidation des autres dépenses publiques est accomplie en veillant strictement à ce que la progression des dépenses ne dépasse pas la progression du PIB nominal. Un effort de consolidation plus conséquent est entrepris au niveau des prestations sociales, qui passent de 21,4% du PIB en 2005 à 21% en 2006. En effet, le budget pour 2006 reflète à ce niveau qu'une série de mesures ponctuelles introduites en 2002-2005 (reclassement des salariés présentant une incapacité de travail en relation avec la dernière activité professionnelle, réduction sensible du nombre des indemnités pécuniaires de maladie fraudueuses, sensibilisation du public quant à l'abus de consommation de médicaments, incitation à la prescription de génériques,

contrôle soutenu des dépenses en milieu hospitalier) commencent à produire les effets escomptés permettant une meilleure maîtrise de la progression des dépenses sociales.

### 3.2.2.2. Les prévisions à moyen terme 2007-2008

Le Gouvernement s'engage clairement à mettre en oeuvre en 2007 et 2008 les mesures de consolidation budgétaire nécessaires pour atteindre rapidement l'objectif à moyen terme. En effet, et conformément au Pacte de Stabilité et de Croissance et au programme gouvernemental du 4 août 2004, le Gouvernement s'engage à réduire le déficit structurel de 0,5% du PIB en 2007 et 2008. Le déficit structurel passera donc de 1,6% du PIB en 2006 à 0,6% du PIB en 2008. Cet effort de consolidation permettra à l'administration publique d'atteindre en 2008 un solde budgétaire nominal proche de l'équilibre (-0,2% du PIB). Dans sa déclaration de politique générale du 12 octobre 2005, le Gouvernement a annoncé l'engagement d'une réflexion fondamentale sur la stratégie de consolidation budgétaire à suivre. Cette réflexion sera menée ensemble avec les partenaires sociaux au cours du premier semestre 2006 et le projet de budget pour 2007 entérinera les décisions prises par le Gouvernement. Le Gouvernement annoncera une série de mesures à caractère structurel qui permettront de mieux maîtriser la croissance des dépenses publiques.

Il est important de noter que cette politique de consolidation sera réalisée dans un contexte macroéconomique favorable. En effet, le programme de stabilité prévoit une croissance économique de 4,9% en 2007 et 2008 et cette croissance élevée aura un impact positif sur l'évolution des recettes publiques. Le programme de stabilité prévoit que le ratio entre les impôts et le PIB passera de 28% en 2006 à 28,3% en 2007 et 28,7% en 2008. Cette évolution positive sera en partie contrebalancée par une croissance moins rapide des cotisations sociales. Néanmoins, le ratio entre les recettes publiques et le PIB se stabilisera à 44,1% en 2007 et augmentera à 44,3% en 2008.

Dans ce contexte, consolider les finances publiques signifie que le Gouvernement devra faire des efforts pour maintenir la progression des dépenses publiques en dessous de la progression des recettes publiques, mais ne signifie pas a priori que le Gouvernement devra réduire le niveau absolu des dépenses. Le programme de stabilité prévoit que le ratio entre les dépenses publiques et le PIB passera de 46,3% en 2006 à 45,1% en 2007 et 44,5% en 2008. Cette trajectoire implique qu'en termes nominaux, les dépenses publiques continueront à augmenter de 5% en 2007 et de 5,8% en 2008. Les principales mesures annoncées par le Gouvernement porteront sur les domaines suivants:

- Une part significative des dépenses publiques dépend directement ou indirectement du mécanisme d'indexation automatique des salaires. Tout en souhaitant maintenir le système, le Gouvernement a mis en avant un certain nombre de pistes de réflexion pour éviter que le système ne conduise à trop d'augmentations automatiques de dépenses budgétaires.
- Dans ce contexte, le Gouvernement voudra également mener avec les partenaires sociaux une discussion sur les mécanismes d'adaptation des prestations sociales à l'inflation et à l'évolution générale des salaires.
- En matière d'investissements publics, le Gouvernement entend maintenir les crédits budgétaires à un niveau élevé. Néanmoins, le Gouvernement a annoncé qu'il examinera des propositions pour réformer les instruments de financement des investissements publics. En l'occurrence, le Gouvernement est favorable au développement de partenariats entre le secteur public et le secteur privé (*public-private partnerships*) en vue du financement de certains grands projets d'investissement.
- Le Gouvernement veillera également à ce que la politique salariale dans la fonction publique reste modérée au-delà de l'expiration fin 2006 de l'accord salarial en vigueur actuellement. Par ailleurs, le Gouvernement voudra engager une discussion à caractère plus général sur la politique salariale dans la fonction publique, notamment en ce qui concerne les avancements automatiques dans les différentes carrières.

Au-delà de ces considérations tendant à réduire le niveau des dépenses publiques, la déclaration de politique générale a également confirmé que les priorités actives du Gouvernement se situent dans les domaines de la politique de l'emploi – notamment en vue de diminuer le chômage –, de l'éducation et de la recherche, du développement d'un service de transports publics plus efficient et de la protection de l'environnement. Dans ce contexte, il convient de relever que des dépenses supplémentaires devront être encourues dans les années à venir afin d'atteindre les objectifs définis par le Gouvernement dans les domaines suivants:

- En matière de recherche, la politique gouvernementale poursuit le but d'augmenter le budget total de la recherche – publique et privée – à 3% du PIB. Selon le Plan national de réforme, les dépenses totales en R&D atteindront 2,4% du PIB en 2008. L'Université du Luxembourg sera au centre du développement des activités de recherche.
- Le Gouvernement entend également augmenter le budget de la coopération et le budget de la défense pour les porter progressivement à 1% du PIB, conformément aux engagements internationaux.
- Le Gouvernement confirme que les engagements résultant de la mise en oeuvre du protocole de Kyoto et du „burden-sharing agreement“ au niveau communautaire seront respectés. Le Gouvernement accorde la priorité aux mesures qui conduisent à une réduction des émissions de gaz à effet de serre sur le plan national, notamment par la mise en place d'une structure incitative adaptée. Accessoirement, le Luxembourg remplira ses engagements en ayant recours aux mécanismes dits „flexibles“.

Le pacte de stabilité met un accent tout particulier sur la viabilité à long terme des finances publiques, notamment dans le contexte des changements démographiques prévisibles. S'il est vrai qu'à court et moyen termes le Luxembourg est mieux positionné que la plupart des autres Etats Membres de l'Union européenne pour affronter les défis relevés par le vieillissement démographique, toutes les projections concluent unanimement qu'à long terme, l'équilibre des systèmes de sécurité sociale n'est pas assuré. Par conséquent, dans son avis sur la 7e actualisation du programme de stabilité, le Conseil de l'Union européenne a conclu que le Luxembourg doit „améliorer la viabilité à long terme et, à cette fin, en particulier contenir les hausses des dépenses publiques en réformant le système des retraites“.

Le Gouvernement devra également dégager des marges de manoeuvre budgétaires afin d'assurer le financement de grands engagements financiers, y compris les mesures visant à améliorer la qualité des finances publiques par la réorientation des budgets envers les dépenses qui favorisent la croissance économique à long terme, notamment par le biais d'investissements publics en faveur de l'éducation et de la recherche.

La Chambre de Commerce analysera dans la quatrième partie du présent avis dans quelle mesure les défis décrits ci-dessus ont trouvé une réponse dans le projet de budget 2007 et dans quels domaines les autorités gouvernementales doivent encore faire des efforts jusqu'à la fin de la législature et au-delà.

### **3.2.3. L'évolution du solde financier de l'Etat central (optique luxembourgeoise)**

– La Chambre de Commerce a présenté dans le chapitre précédent l'évolution récente et prévisible du solde financier selon l'optique européenne et a repris les enseignements principaux de la 7e actualisation du Programme de Stabilité 2004-2008. Dans le présent chapitre, la Chambre de Commerce va se référer aux informations publiées dans le document budgétaire relatives aux soldes budgétaires récents et prévisibles de l'Etat central, donc selon l'optique luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce demande aux autorités de compléter les informations traditionnellement reprises dans le document budgétaire par des analyses plus fines permettant de mieux cerner les évolutions et les divergences entre le budget de l'Etat au sens strict et celui de l'Administration centrale.

Pour rappel, le projet de budget de l'Etat au Luxembourg tel qu'il est arrêté annuellement par l'article 1er de la loi budgétaire et d'après les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, ne prend en compte que les opérations de l'Etat au sens strict, hormis les opérations extrabudgétaires (cf. fonds spéciaux, fonds d'investissements publics et établissements publics), et se différencie en ce sens des règles de comptabilisation communautaires.

– La situation du compte provisoire 2005 est décrite en détail aux pages 31\* à 34\* du document budgétaire. Il se solde par un déficit important de 694,3 millions EUR, alors que le budget définitif avait tablé sur un déficit de 106,7 millions EUR. Le budget pour l'exercice 2005 de l'Etat central, voté par la loi du 21 décembre 2004 et portant sur un déficit de 89 millions EUR, avait dû être modifié notamment par la loi du 21 août 2005 modifiant la loi du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat. La dépense additionnelle en découlant pour le budget 2005 a été de 17,7 millions EUR.

La grande divergence du solde budgétaire de l'Etat entre le budget voté 2005 et le compte général 2005 découle principalement de deux évolutions:

Du côté des dépenses, les plus-values de dépenses avaient atteint 314,4 millions EUR, ce qui correspond à un dépassement de 4,5% par rapport au budget voté. Les dépassements se situent notamment dans le domaine de la participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie, de l'assurance dépendance et de l'assurance pension, en l'occurrence les cotisations versées à ce titre (+102,10 millions). D'autres dépassements étaient attribuables aux dotations supplémentaires aux fonds spéciaux, dont notamment les +80,7 millions au profit du Fonds de la dette publique en vue d'assurer le financement des remboursements venus à échéance en 2005 et 2006 et les +91 millions au profit du Fonds d'investissements publics administratifs en vue du financement du coût d'acquisition d'un immeuble (une des deux tours) à Luxembourg-Kirchberg.

D'autres dépassements sont attribuables à la Présidence de l'Union Européenne (+7,3 millions), aux services publics d'autobus assurés par des entreprises privées en exécution des conventions conclues avec l'Etat (+6,5 millions) ou aux subsides au titre de l'action humanitaire (+6,3 millions).

Du côté des recettes, la Chambre de Commerce note que les moins-values de recettes ont également contribué à un déficit de l'Etat central plus important que prévu au titre de l'exercice 2005. Ces moins-values se sont élevées à 273,2 millions, ce qui correspond à une divergence de 4% entre le budget voté et le compte de l'exercice 2005. Le phénomène le plus marquant est la moins-value de plus de 500 millions EUR (ou -34,14% par rapport aux recettes attendues) enregistrée au niveau des rentrées de la taxe sur la valeur ajoutée, qui a été commentée dans l'avis budgétaire de la Chambre de Commerce du 15 novembre 2005.

D'autres moins-values découlent de l'impôt sur le revenu des collectivités (-19,3 millions ou -1,7%), de la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane et d'accise (-90,4 millions ou -10%) ou des intérêts de fonds en dépôt (-27,6 millions ou -36,8%).

Le total de ces moins-values n'a pas pu être compensé par quelques importantes plus-values de recettes, enregistrées au niveau des postes suivants:

- Impôt retenu sur les revenus de capitaux (+90,7 millions)
- Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (+88,5 millions)
- Impôt retenu sur les traitements et salaires (+77,3 millions)
- Impôt sur la fortune (+64,6 millions)
- Droits d'enregistrement (+30,6 millions)
- Recettes provenant de la vente de participations de l'Etat (+29 millions)

Compte tenu de la divergence relativement réduite entre le déficit de l'Administration centrale (-677,5 millions) et celui de l'Etat central (-694,3 millions), il semble que l'exercice 2005 a été marqué par une contribution positive des soldes (entrées moins sorties) des fonds spéciaux, des fonds d'investissements publics et des établissements publics au solde consolidé de l'Etat.

– Quant au solde de l'Etat central de l'exercice 2006, les informations contenues dans le document budgétaire ne permettent qu'une simple comparaison entre le projet de budget et le budget définitif. Il s'en dégage un „transfert“ de 2,19 millions EUR des dépenses en capital vers les dépenses courantes, sans que ce transfert ne soit autrement expliqué.

La Chambre de Commerce se doit de critiquer le manque d'informations relatives à l'exécution du budget de l'exercice en cours et demande, dans un souci de transparence et de prévisibilité, que les auteurs du projet de budget publient dorénavant systématiquement la situation financière de l'Administration centrale et de l'Etat central à la fin du premier semestre de l'exercice en cours.

– Quant au solde de l'Etat central au titre du projet de budget 2007, la Chambre de Commerce constate que le besoin de financement atteint 169,907 millions EUR, ce qui constitue une amélioration notable par rapport au déficit de 694,314 millions enregistré en 2005 ou celui de 301,295 millions connu en 2006.

Les auteurs du projet de budget estiment que les tendances qui se dégagent de l'analyse du projet de budget de l'Etat pour 2007 sont parfaitement en ligne avec les évolutions de la situation budgétaire de l'Administration centrale. L'amélioration par rapport aux exercices précédents découle principalement du fait que la progression du total des dépenses entre 2006 et 2007 (+5,0%) est inférieure à l'évolution prévisible du produit intérieur brut en valeur (+6,6%). En outre, l'accroissement du total

des recettes (+7,0%) est supérieur à l'augmentation du total des dépenses entre 2006 et 2007 (+5,0%).

### 3.3. Les fonds spéciaux

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

Dans le Programme de stabilité de novembre 2003, les fonds spéciaux sont décrits comme suit:

*„Un fonds spécial est créé par une loi qui précise en particulier la nature des dépenses imputables à charge du fonds. Les fonds spéciaux ont été institués car, de par leur nature, certaines dépenses publiques se prêtent mal à la technique budgétaire. Ceci est vrai en particulier pour les dépenses d'investissement qui s'échelonnent sur plusieurs exercices budgétaires. Les fonds spéciaux sont en principe alimentés par des dotations budgétaires. Par rapport aux crédits budgétaires ordinaires, les fonds spéciaux se distinguent par le fait que les avoirs disponibles dans les fonds sont „sans distinction d'exercice“ et par le fait que les avoirs restant inutilisés en fin d'exercice ne tombent pas en économie.“*

Parmi ces fonds spéciaux, les fonds d'investissements représentent les volumes de dépenses les plus importants. Il s'agit principalement des Fonds d'investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux, du Fonds des routes, du Fonds des monuments historiques et du Fonds du rail, alimentés principalement par le budget des dépenses en capital.

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

Ainsi, la Chambre de Commerce attire l'attention sur le fait qu'il ne faut pas mettre sur un pied d'égalité tous les fonds spéciaux lors de l'analyse des investissements publics. En effet, une grande partie des dépenses passant par les fonds spéciaux sont des dépenses courantes.

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

– En cas de réalisation de plus-values de recettes, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle plaide pour une affectation de celles-ci à l'investissement et au renforcement de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et non pas au financement des dépenses courantes de consommation. L'instrument à la base de cette politique est celui des fonds spéciaux, qui sont traditionnellement alimentés par les plus-values de recettes des exercices budgétaires précédents.

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 permettant de poursuivre et de réaliser les investissements prévus à moyen terme et permettant aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement leurs effets en phase de baisse conjoncturelle.

Evidemment, les effets bénéfiques inhérents aux fonds spéciaux et les stabilisateurs automatiques sont limités dans le temps et dépendent du niveau des réserves et de la vitesse d'exécution des dépenses prévues par ces fonds.

Depuis plusieurs années, les dépenses annuelles des fonds de réserves dépassent les recettes ou les alimentations annuelles de ces fonds, évolution acceptable à moyen terme, mais non soutenable à long terme.

– Avec la bonne performance économique enregistrée au Luxembourg depuis le 3<sup>e</sup> trimestre 2005, il faudrait reconstituer les réserves des fonds spéciaux, pour faire face au prochain revirement conjoncturel. Or, la maîtrise insuffisante du côté des dépenses courantes ne permet pas un tel renflouement des fonds, malgré quelques économies réalisées à travers les mesures décidées à la Tripartite et malgré une progression notable des recettes de +7% pour l'Etat central et de +5% pour l'Administration cen-

trale entre 2006 et 2007. Entre 2005 (compte provisoire) et 2006 (budget définitif), la croissance des recettes avait été même de 10,5% pour l'Etat central.

Ceci constitue un grand risque pour la soutenabilité des finances publiques luxembourgeoises, lorsque l'environnement conjoncturel s'assombriera et lorsque les recettes budgétaires, dont plusieurs catégories se caractérisent par une grande fragilité, ne pourront plus progresser comme par le passé.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des avoirs entre 2004 et 2007 des principaux fonds spéciaux. Il fait état d'une baisse spectaculaire des avoirs en fin d'année. Deux fonds, en l'occurrence le Fonds de la dette publique et le Fonds pour l'emploi, seront largement déficitaires fin 2007, affichant un déficit respectivement de 54,012 millions EUR et de 21,895 millions EUR.

Dans la situation actuelle des finances publiques du pays, il est indispensable de freiner davantage les dépenses courantes, au-delà des mesures d'économies découlant de l'accord tripartite d'avril 2006, afin de créer la marge de manœuvre nécessaire, d'un côté, pour reconstituer les réserves et donc les avoirs des fonds spéciaux et, de l'autre côté, pour mettre en place rapidement une politique fiscale proactive et soutenant la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce estime en effet que ces deux volets font partie intégrante d'une gestion des deniers publics en bon père de famille, qui repose à la fois sur la prudence, afin de faire face aux imprévus et aux revirements conjoncturels, et sur la valorisation d'avantages concurrentiels, afin de consolider, voire d'augmenter les recettes fiscales à travers un soutien de l'activité économique à travers une baisse de la charge fiscale des opérateurs économiques.

– Le tableau ci-dessous indique l'évolution des avoirs des fonds spéciaux entre 2004 et 2007. La Chambre de Commerce attire d'emblée l'attention sur le fait que la situation financière des fonds poursuit sa détérioration rapide. Les avoirs des fonds spéciaux diminuent de plus de la moitié entre 2006 et 2007 en cas de réalisation des dépenses et des recettes comme prévue par les auteurs du projet de budget 2007.

En effet, sous l'hypothèse de l'exécution du programme des dépenses des fonds spéciaux telle que proposée par le projet de budget, ceux-ci ne disposeront plus que de réserves de l'ordre de 501,227 millions EUR fin 2007, ce qui représente une baisse de 54% par rapport à fin 2006 (budget voté) et même de 62% par rapport à fin 2005 (compte provisoire). Fin 2002, les avoirs des fonds s'élevaient encore à plus de 2.500 millions EUR, un montant cinq fois plus important que celui affiché en fin d'exercice 2007.

Au cours des dernières années, deux fonds se sont caractérisés par des dépenses particulièrement élevées, en l'occurrence le Fonds des routes et le Fonds du rail. Il est à noter que les dotations budgétaires annuelles ne suffiront désormais plus pour couvrir les dépenses de ces fonds, de sorte que l'Etat doit recourir à l'emprunt pour financer les travaux prévus (cf. chapitre relatif à l'endettement de l'Etat ci-dessous).

Les fonds qui vont connaître la diminution la plus spectaculaire entre 2006 et 2007 sont le Fonds de la dette publique, le Fonds pour l'emploi et le Fonds d'investissements publics administratifs. D'ailleurs, les deux premiers de ces fonds seront déficitaires à nouveau fin 2007, tout comme c'était le cas dans le projet de budget 2006 tel que présenté il y a un an.

La Chambre de Commerce constate que ces fonds sont „rééquilibrés“ d'année en année au moyen de dotations supplémentaires provenant de plus-values de recettes ou de recettes exceptionnelles, ce qui rend toute politique basée sur ces fonds de plus en plus précaire. En effet, lorsque ces alimentations supplémentaires feront défaut, les réserves des fonds afférents auront complètement disparu.



Tableau 9: Evolution des avoirs des fonds spéciaux  
entre 2004 et 2007 (en millions EUR)

	Avoir fin 2005	Avoir fin 2006	Avoir fin 2007	Variation 07/06
1) Fonds de la coopération au développement	2,537	2,537	2,537	0,00%
2) Fonds d'équipement militaire	17,998	48,998	22,449	-54,18%
3) Fonds pour les monuments historiques	1,249	12,640	0,729	-94,23%
4) Fonds de crise	21,715	21,716	21,716	0,00%
5) Fonds de la dette publique	150,050	35,587	-54,012	-251,77%
6) Fonds des pensions	1,109	0	0	0,00%
7) Fonds pour la réforme communale	0,262	0,012	0,012	0,00%
8) Fonds communal de dotation financière	-	-	-	-
9) Fonds spécial de la pêche	0,386	0,309	0,172	-44,34%
10) Fonds cynégétique	0,554	0,575	0,607	5,57%
11) Fonds pour la gestion de l'eau	90,204	60,204	25,204	-58,14%
12) Fonds spécial des eaux frontalières	1,347	1,253	1,187	-5,27%
13) Fonds d'équipement sportif national	30,706	9,902	5,402	-45,45%
14) Fonds pour les investissements sociofamiliaux	145,002	115,502	86,002	-25,54%
15) Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,397	0,392	0,362	-7,65%
16) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	61,875	46,354	20,744	-55,25%
17) Fonds des investissements hospitaliers	200,877	126,627	98,820	-21,96%
18) Fonds spécial de la chasse	0	0	0	0,00%
19) Fonds pour la protection de l'environnement	51,887	22,418	1,071	-95,22%
20) Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	2,965	3,767	2,982	-20,84%
21) Fonds pour l'emploi	2,955	29,337	-21,895	-174,63%
22) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	17,918	15,294	2,566	-83,22%
23) Fonds d'investissements publics administratifs	106,993	62,175	1,549	-97,51%
24) Fonds d'investissements publics scolaires	226,311	170,756	91,691	-46,30%
25) Fonds des routes	1,064	72,472	52,035	-28,20%
26) Fonds du rail	45,464	153,786	96,873	-37,01%
27) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	28,035	5,035	9,035	79,44%
28) Fonds pour la loi de garantie	107,451	72,585	32,378	-55,39%
29) Fonds pour la promotion touristique	1,072	1,077	1,011	-6,13%
30) Fonds d'entretien et de rénovation	-	-	0	0,00%
<b>Total général</b>	<b>1.318,383</b>	<b>1.091,310</b>	<b>501,227</b>	<b>-54,07%</b>

– Le graphique 18 ci-dessous présente l'évolution des recettes, des dépenses et des avoirs des fonds spéciaux. Il en découle une évolution plus rapide des dépenses que des dotations de ces fonds, ce qui est en fait l'objectif des fonds de réserves en tant que stabilisateurs automatiques lors de périodes de creux conjoncturels, comme celles connues entre 2001 et 2004. Cependant, l'effet ciseau entre dotations et dépenses, qui s'est réduit entre 2005 et 2006 du fait d'alimentations supplémentaires, a tendance à s'accroître de nouveau entre 2006 et 2007, alors que la conjoncture économique actuelle devrait permettre une nouvelle constitution de réserves, en l'occurrence une évolution moins rapide des dépenses que celle des dotations. Cette remarque est valable sans préjudice d'alimentations supplémentaires probables en 2006, du fait de plus-values de recettes réalisées probablement sur cet exercice.

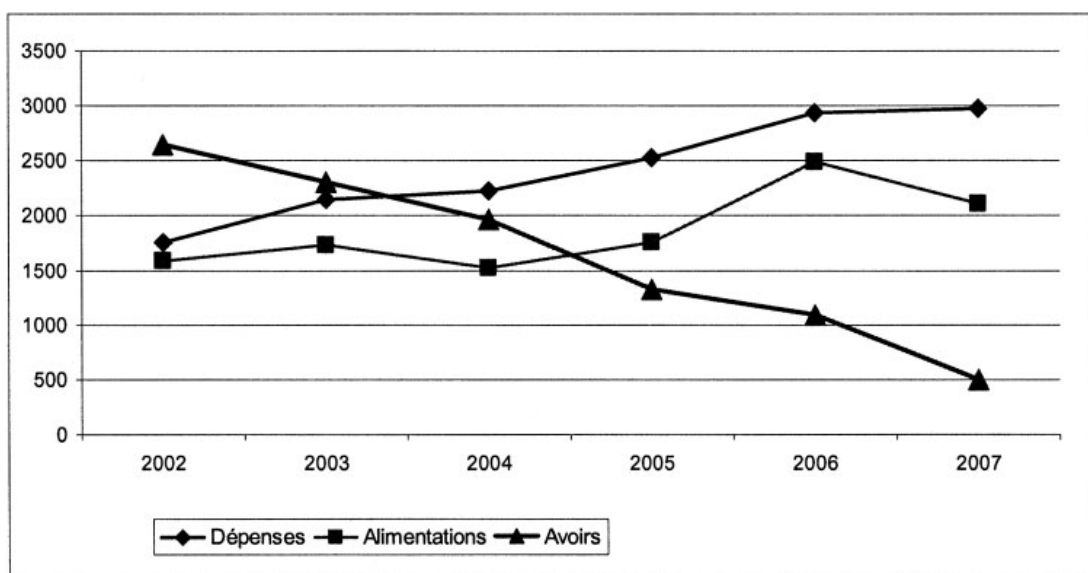
La Chambre de Commerce s'inquiète de cette évolution hautement dangereuse pour la soutenabilité des finances publiques du pays, d'autant plus que les fonds spéciaux constituent l'instrument privilégié des autorités pour mener à bien une mission-clé de politique économique, en l'occurrence la politique d'investissements publics. Ceux-ci constituent le fondement du développement futur du Grand-Duché et du renforcement de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

En effet, à l'horizon 2055, les projections sociodémographiques du STATEC de 2005 tablent sur un excédent annuel moyen des arrivées sur les départs des immigrants de 2.800 unités.

Se basant sur un nombre moyen d'enfants par femme de 1,8 et sur une augmentation de l'espérance de vie de 75,0 ans en 2005 à 81,6 ans en 2055 chez les hommes et de 81,4 ans à 86,9 ans chez les femmes, ce scénario aboutit à une population du Grand-Duché de 645.500 habitants en 2055.

Le STATEC, partant d'un taux de croissance économique annuel moyen de 3% et d'un taux d'accroissement annuel de la productivité convergeant pour les pays de l'UE15 à partir de 2030 vers 1,7%, évalue l'emploi intérieur total en l'an 2055 à 580.000 personnes. Ces projections, se basant sur les projections des taux d'emploi par âge et par sexe effectuées par les services de la Commission européenne dans le cadre de l'Ageing Working Group, prévoient que l'emploi résidant total s'élèvera à 261.500 personnes en 2055. La partie de la demande de travail totale qui ne saurait être assurée par les résidents est évaluée à 320.000 travailleurs.

*Graphique 18: Evolution des avoirs, des dotations budgétaires et des dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR)*



La Chambre de Commerce partage l'analyse que le Conseil Economique et Social a effectuée dans son avis sur l'Immigration (octobre 2006) et selon laquelle la société luxembourgeoise doit se préparer, à terme, à accueillir de plus en plus d'immigrés non européens, venant de plus en plus loin, dont l'ethnie, la religion et la culture seront très différentes de celles de la population autochtone. Comme le démontrent les expériences dans d'autres pays européens, l'arrivée de cette nouvelle génération d'immigrés rendra l'intégration et la cohésion sociale considérablement plus difficiles.

De toute façon, s'il est vrai que l'immigration peut atténuer le problème du vieillissement de la population, il ne peut pas le résoudre, sauf à imaginer des flux migratoires d'une telle ampleur qu'ils épuiserait manifestement les capacités d'intégration des sociétés concernées, ainsi que le démontre, entre autres, l'étude des Nations Unies sur les „migrations de remplacement“.

Ceci aura des répercussions à long terme sur le système de protection sociale luxembourgeois, très généreux, très coûteux, mais peu équitable. A moyen terme, l'accroissement de la population résidente et du nombre de travailleurs, notamment étrangers, exigera des investissements colossaux en infrastructures. La satisfaction des futurs besoins en infrastructures exige une marge de manœuvre budgétaire suffisamment élevée et constante afin de garantir leur financement, sans recours démesuré à

l'emprunt. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce rappelle que le Luxembourg ne peut pas s'endetter de la même façon que des Etats plus grands et que la limite des 60% d'endettement par rapport au PIB, prévue par le Traité de Maastricht, est un critère tout à fait théorique dans le cas du Grand-Duché. En effet, compte tenu de sa taille, de son marché domestique réduit, de sa structure économique et démographique, de sa dépendance d'un seul secteur, de la précarité de nombreuses catégories de recettes et par conséquent de sa capacité de remboursement, la capacité d'endettement du Luxembourg n'est pas comparable à celle de ses pays voisins.

Ainsi, la Chambre de Commerce recommande aux autorités politiques d'aller au-delà des mesures d'économies décidées au sein du Comité de coordination tripartite, qui constituent certes un premier pas dans la bonne direction, mais qui s'avèrent insuffisantes pour dégager la marge de manœuvre nécessaire pour réaliser le programme d'investissements publics ambitieux exigé par les défis découlant notamment des évolutions socio-économiques décrites ci-dessus.

– Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des dépenses des principaux fonds d'investissements de l'Etat. La Chambre de Commerce tient à souligner d'emblée qu'une part importante des dépenses relatives aux exercices 2005 à 2007, énumérées ci-dessous, sont financées par l'emprunt, à défaut d'avoirs suffisants. Pour le Fonds du rail, la Chambre de Commerce, pour des raisons de comparabilité des chiffres, a considéré les dépenses d'investissements et les dépenses de maintenance.

Dans le contexte des fonds d'investissements publics, il y a lieu de souligner qu'une exécution plus lente ou un décalage des projets d'investissements pourra conduire à une amélioration à court terme de la situation financière de l'Etat. Par exemple, le Fonds pour les investissements sociofamiliaux fait état d'un pourcentage de réalisation de 70% en 2006 et de 69% en 2007.

Le tableau ci-dessus indique les dépenses d'investissements projetées pour 2007 à travers les principaux fonds d'investissements publics de l'ordre de 721,144 millions EUR, en baisse de 11% par rapport au budget voté 2006 (808,068 millions). Ce dernier comprend des dépenses d'investissements en hausse de 27% par rapport à celles inscrites au compte provisoire 2005.

La comparaison du tableau ci-dessus avec les chiffres afférents publiés dans le projet de budget 2006 reflète d'ailleurs le décalage important entre investissements anticipés et investissements réalisés en fin de compte. Si le budget voté de l'exercice 2005 prévoyait encore des dépenses de 474,689 millions EUR, le compte du même exercice affiche des investissements de 637,314 millions EUR.

*Tableau 10: Evolution des dépenses des principaux fonds d'investissements (en millions EUR)*

	<i>Compte 2004</i>	<i>Compte 2005</i>	<i>Budget voté 2006</i>	<i>Projet de budget 2007</i>
Fonds pour les monuments historiques	12,364	11,820	23,601	21,911
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	9,324	10,936	22,021	32,110
Fonds d'investissements publics administratifs	107,684	195,683	102,818	106,626
Fonds d'investissements publics scolaires	66,290	73,901	85,555	121,065
Fonds des routes	91,526	98,097	138,592	130,437
Fonds du rail	223,594	246,877	435,499	308,995
<b>Total général</b>	<b>510,782</b>	<b>637,314</b>	<b>808,086</b>	<b>721,144</b>
Variation en %	-	24,77%	26,8%	-10,8%

– Le Fonds du rail et le Fonds d'investissements publics administratifs sont à l'origine de ce dépassement notable des dépenses. En effet, le premier devait dépenser 171,8 millions d'après le budget voté, alors qu'il en a dépensé 246,88 millions en 2005. Le second devait dépenser 112,559 millions d'après le montant voté à la Chambre des Députés, alors qu'il en a dépensé 195,683 millions.

Le dépassement principal du Fonds du rail, de l'ordre de 48 millions, s'explique par un poste parmi les investissements intitulé „Autres projets et dépenses“, alors que la nature de ces dépenses n'est

commentée ni dans le document budgétaire, ni dans le document du programme pluriannuel des dépenses en capital 2006 à 2010.

Le dépassement principal du Fonds d'investissements publics administratifs, de 91 millions, est à attribuer à l'acquisition par l'Etat de deux immeubles administratifs à Luxembourg-Kirchberg. Cet investissement additionnel a été financé par une dotation supplémentaire du fonds du même montant, en provenance des plus-values de recettes au titre de l'exercice 2005.

– Le projet de budget 2006 proposait à la Chambre des Députés un programme d'investissement de 675,438 millions, alors que le budget voté par les députés porte sur 808,086 millions.

Le dépassement s'explique par les dépenses supplémentaires du Fonds pour les monuments historiques résultant de la loi du 17 février 1997 sur la mise en place du Musée de la Forteresse (12,8 millions d'investissement), de l'aménagement des rotondes et de la halle des soufflantes pour l'année culturelle 2007 (4,5 millions) et des alentours du Musée d'Art moderne (2,1 millions).

Mais à nouveau, le dépassement découle principalement du Fonds du rail, dont les dépenses votées ont dépassé de quelque 150 millions les dépenses proposées par le pouvoir exécutif au pouvoir législatif. L'explication réside dans l'acquisition d'immeubles appartenant à Arcelor et aux CFL, faisant partie de l'infrastructure ferroviaire, pour un montant de 131,332 millions EUR. Cet investissement est financé par un emprunt exceptionnel de 132 millions, portant l'emprunt total du Fonds du rail au montant impressionnant de 332 millions EUR pour l'exercice 2006.

La Chambre de Commerce note que le programme pluriannuel 2006-2010 des travaux du Fonds du rail comporte de nombreux grands chantiers d'infrastructures ferroviaires dont le montant cumulé des dépenses se chiffre à 1.266 millions EUR, un montant colossal au vu de la situation structurelle précaire que connaissent les finances publiques du pays à l'heure actuelle. La Chambre de Commerce plaide pour une exécution du programme d'investissement selon une liste de priorités à établir en fonction du renforcement de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et d'une amélioration de l'offre des transports publics, tout en augmentant l'attractivité et la sécurité de ce mode de transport.

Si la Chambre de Commerce peut partager l'avis des auteurs du programme pluriannuel des dépenses en capital qui estiment que parmi les projets prioritaires figurent le raccordement du réseau ferroviaire au plateau de Kirchberg et au Findel, la mise à double voie de la ligne Pétange-Luxembourg, le raccordement de Belval-Ouest au réseau ferroviaire, tout comme la construction d'un nouveau centre de remisage et de maintenance pour la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois. Elle invite cependant les autorités concernées de vérifier toutes les options en vue de baisser les montants des investissements ou de réaliser des économies lors de leur construction. Par exemple, l'option d'un tracé souterrain pour la liaison de la Gare centrale vers l'aéroport est-elle la seule possible dans le contexte actuel de contraintes budgétaires?

Ces mêmes réflexions stratégiques s'imposent en vue de la préparation de la SNCFL à la libéralisation future des chemins de fers. La Chambre de Commerce est d'avis que compte tenu des montants financiers importants en jeu et de ces répercussions majeures sur les comptes des fonds d'investissements et du budget de l'Etat, le chemin vers la libéralisation intégrale des transports de fret et de voyageur doit être engagé résolument, tout en veillant constamment à l'utilité-coût des moyens financiers engagés, afin d'assurer que le Luxembourg soit prêt lorsque le marché européen des transports ferroviaires sera ouvert.

Le **Fonds des raccordements ferroviaires internationaux** a été institué à travers la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire. Son objet est important du fait de sa contribution à la connexion du Grand-Duché aux réseaux ferroviaires européens. Les dépenses de ce fonds diminuent de 48 millions en 2006 à 1 million en 2007 suite à la liquidation en 2006 du solde de la participation du Luxembourg au financement du projet „TGV Est-Européen“. A cette fin, le fonds bénéficie d'une dotation supplémentaire de 20 millions EUR pour le compte de l'exercice 2006. A partir de 2007, les dépenses du fonds seront dominées par le projet Eurocap-Rail, qui consiste à interconnecter les trois capitales européennes Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg. Les dépenses en capital projetées s'élèvent à 1 million EUR par an jusqu'en 2010 et portent sur la participation à la réalisation de projets ferroviaires situés en dehors du territoire national. Le financement de ces dépenses sur le territoire luxembourgeois est à charge du Fonds du rail (dépenses projetées de 2008 à 2010: 27,235 millions EUR).

– Par la suite, la Chambre de Commerce va commenter plus en détail quelques autres fonds spéciaux.

Le **Fonds pour l'emploi** est un des fonds les plus importants en volume et dont l'alimentation se caractérise par des ressources spécifiques<sup>27</sup>. Dans le contexte d'une hausse importante du nombre de demandeurs d'emploi depuis trois années, ce fonds enregistre une forte progression de 94% des dépenses entre 2002 et 2007, dans le contexte d'une hausse du nombre de demandeurs d'emploi et des dépenses pour les actions en faveur de l'emploi. Sur cette période, les avoirs de ce fonds diminuent de 109,253 millions EUR fin 2002 à -21,895 millions EUR en fin d'exercice 2007, et ce malgré une hausse progressive des alimentations.

La Chambre de Commerce tient à réitérer ses critiques quant au manque de transparence de nombreuses mesures couvertes par les dépenses du Fonds pour l'emploi. Dans le projet de budget de l'Etat pour 2007, les initiatives sociales en faveur de l'emploi à travers différents organismes, syndicaux et autres (sans cofinancement communautaire) sont dotées de 35,815 millions, un montant en progression de 35% depuis 2004. Il n'existe aucune transparence de la gestion de ces fonds, ni au plan financier, ni au plan des résultats, sans compter que nombre de ces initiatives constituent souvent une concurrence déloyale pour le secteur privé.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce plaide pour le remplacement de ces initiatives par des modèles d'économie solidaire à l'intérieur d'entreprises privées, qui pourraient bénéficier des mêmes mesures de soutien financier que les autres initiatives sociales en faveur de l'emploi.

La Chambre de Commerce rappelle par ailleurs sa proposition émise dans son avis budgétaire du 15 novembre 2004, qui consistait à créer des cellules tripartites transparentes. Leur mission serait notamment d'assurer le suivi financier et d'évaluer les résultats de ces initiatives en termes d'efficacité.

En ce qui concerne l'alimentation du Fonds pour l'emploi, les chiffres indiqués dans le tableau à la page 620 divergent par rapport aux indications du budget des recettes et des dépenses pour ordre en ce qui concerne le budget 2006 (produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants de 148,789 millions EUR pour les premiers vs. 147 millions EUR pour les seconds).

L'analyse de l'évolution financière récente du Fonds pour l'emploi mène à la conclusion que ce dernier souffre de l'augmentation continue du nombre de chômeurs. Si les avoirs du fonds s'élevaient encore à 152,142 millions en fin d'exercice 2003, le projet de budget 2006 prévoyait un besoin de financement de 32 millions EUR. Ce déficit important était le résultat d'une vaste divergence entre recettes et dépenses du fonds. Ainsi, en 2004, les dépenses dépassaient les alimentations de 65 millions, en 2005 de 84 millions, en 2006 de 40 millions et en 2007 prévisiblement de 51 millions. La situation de l'exercice 2006 a pu être camouflée au moyen d'une dotation budgétaire supplémentaire de 50 millions et de la compensation de 35 millions pour le non-relèvement en 2007 des impôts de solidarité de 1 point de pourcent.

Compte tenu de ces évolutions et de la situation toujours difficile sur le marché de l'emploi, le Fonds pour l'emploi devra également bénéficier en 2007 de dotations supplémentaires pour équilibrer sa situation financière.

En ce qui concerne la contribution sociale sur le diesel affectée directement au Fonds pour l'emploi, la Chambre de Commerce rappelle qu'à partir du 1er janvier 2005 et du 1er janvier 2006, cette contribution a été relevée à chaque fois de 12,5 cents/1.000 litres, ayant entraîné des recettes supplémentaires de quelque 25 millions EUR.

Ce relèvement, qui est proposé par l'article 8 de la loi budgétaire, vise à atteindre pour le 1er janvier 2009 le taux global prescrit par la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 novembre 2003 de 302 EUR par 1.000 litres pour le gasoil utilisé comme carburant. Cette mesure sera arrêtée par règlement graduel et devra être neutralisée dans l'évolution de l'indice des prix à la consommation national (IPCN).

Selon les autorités gouvernementales, cette hausse des accises sur le diesel ne devrait pas avoir un impact négatif sur les volumes vendus du fait du maintien du différentiel de prix avec les pays voisins.

<sup>27</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.

Cependant, il est clair que cette mesure augmente davantage les coûts de revient des entreprises qui dépendent de cette matière première (cf. transporteurs, ...).

Le **Fonds de financement des mécanismes de Kyoto**, créé par la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, a pour objet de contribuer au financement des mécanismes de flexibilité de Kyoto et des mesures nationales afférentes qui sont mis en œuvre en vue de la réduction des émissions à effet de serre. Il intervient dans les domaines suivants:

- échange de droits d'émissions;
- activités de projet de mise en œuvre conjointe (MOC) réalisées dans les pays membres de l'OCDE et les pays à économie de transition dans le but d'acquérir des unités de réduction des émissions;
- activités de projet de mécanisme de développement propre (MDP) dans des pays en voie de développement dans le but d'acquérir des réductions d'émissions certifiées;
- participation à des fonds multilatéraux gérés par des organismes internationaux ou régionaux qui ont pour mission notamment d'appuyer financièrement lesdites activités;
- projets et programmes visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre au niveau national.

Le fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles et par le produit de la vente de crédits d'émissions. Il s'est vu attribuer deux nouvelles sources d'alimentation. En effet, suivant le projet de loi promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement, ce fonds est alimenté à partir du 1er janvier 2007 par la contribution spéciale Kyoto moyennant un relèvement du taux des accises sur les carburants routiers et par une partie du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs.

La Chambre de Commerce exige que le relèvement de la taxe sur les véhicules automoteurs soit, tout comme les relèvements des accises sur l'essence et sur le diesel, neutralisé dans le mécanisme de l'échelle mobile des salaires.

Dans une première phase, cette hausse des accises est la suivante:

A partir du 1er janvier 2007, les accises sur l'essence augmenteront de 2 cents/litre et les accises sur le diesel de 1,25 cent/litre. A partir du 1er janvier 2008, il y aura une hausse supplémentaire pour le diesel de 1,25 cent/litre. Les recettes ainsi générées, estimées à 300 millions EUR jusqu'en 2012 sur base des ventes de carburant en 2004, seront affectées intégralement au Fonds de financement des mécanismes de Kyoto.

La Chambre de Commerce est d'avis que ces estimations de recettes devraient être accompagnées par une évaluation de l'élasticité-prix des produits pétroliers au Luxembourg. Il est à craindre en effet que le rétrécissement sensible du différentiel de prix de ces produits avec ceux pratiqués dans les pays voisins risque de mener à terme à une forte baisse de la consommation. Même si une telle réduction de la consommation des carburants est recherchée par les autorités gouvernementales, il n'en reste pas moins qu'une appréciation erronée de l'élasticité-prix, voire une évolution en sens opposé chez les voisins (cf. évolution du prix du diesel et dispositions en faveur des transporteurs professionnels en Belgique) risque de conduire à une baisse beaucoup plus brutale que voulue de la consommation. La conséquence en serait une moins-value de recettes fiscales, hypothéquant le financement des mécanismes de Kyoto dans son ensemble, sans que les effets néfastes sur la compétitivité des entreprises industrielles luxembourgeoises n'aient pu être compensés et d'ailleurs sans effets positifs notables sur le climat pris dans sa globalité.

Les nouvelles dispositions devraient engendrer en 2007, selon les estimations des auteurs du projet de budget, une recette de 35 millions au titre de la contribution climatique carburant et de 28 millions à titre de la taxe sur les véhicules automoteurs (alors que la recette totale de cette dernière taxe s'élève à 70 millions, dont 14 millions servent à alimenter le Fonds communal de dotation financière et 28 millions sont transférés au budget courant des recettes).

Le programme des dépenses est proposé comme suit:

- Achats de droits d'émission: 5 millions
- Projets afférents au mécanisme de développement propre: 33,185 millions
- Projets de mise en œuvre conjointe: 5 millions
- Fonds multilatéraux: 11,1 millions

- Mesures nationales: 15 millions
- Divers: 4,5 millions

Le premier plan d'action en vue de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> sera implémenté dès 2007 à travers les aides pour des mesures spécifiques dans les logements des particuliers, les aides aux communes, la structure centrale de conseil auprès de l'agence de l'Energie, les campagnes de sensibilisation du Ministère de l'Environnement, ainsi que les possibilités d'achat de crédits d'émissions de CO<sub>2</sub> provenant de projets CDM et JI.

La solution du fonds Kyoto, son mode de financement et le volume d'acquisition projetés de quotas CO<sub>2</sub> correspondent aux attentes de la Chambre de Commerce. Il convient de souligner que ce fonds constitue certes un coût, mais que ce coût ne représente qu'à peu près un dixième du coût qu'aurait engendré une délocalisation des ventes de carburants comme suite à un relèvement excessif des accises, alors que cette délocalisation n'aurait aucunement contribué à une réduction des émissions. Il faudra dès à présent s'assurer d'une gestion efficace du fonds Kyoto en donnant aux acteurs concernés la possibilité de répondre convenablement aux opportunités qui s'offrent sur le marché international des quotas CO<sub>2</sub>.

La Chambre de Commerce voudrait donner à considérer que les ambitions européennes en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la période d'après 2012 nécessiteront la mise en oeuvre de moyens budgétaires beaucoup plus importants pour couvrir les déficits de réduction de notre pays, sauf si le Luxembourg arrivera sur le plan méthodologique à exclure certaines catégories d'émissions de son bilan national d'émissions.

De manière générale, il faut éviter que la politique européenne dans le domaine du changement climatique – une politique qui s'avère inefficace par rapport au défi de limiter les effets globaux du changement climatique – ne devienne davantage une incitation à la délocalisation pour plusieurs activités industrielles, notamment celles intensives en électricité.

La Chambre de Commerce note que les autorités gouvernementales proposent la création d'un nouveau **Fonds d'entretien et de rénovation**, et ceci à travers l'article 40 du projet de loi budgétaire 2007. La Chambre de Commerce peut approuver la création de ce fonds qui est doté de 55 millions EUR en 2007.

Ce dernier est placé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions les travaux publics et a pour objet l'entretien, la maintenance et la remise en état des immeubles bâtis de l'Etat, ainsi que la rénovation, la transformation et la mise en conformité de ces immeubles. Ces travaux font l'objet d'une programmation pluriannuelle.

Selon le projet de loi budgétaire, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du fonds les frais d'études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du dossier projet de loi pour les projets qui dépassent le montant plafond fixé à l'article 80, paragraphe (1) sous d) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Le fonds est alimenté par des dotations budgétaires.

Aux yeux des autorités gouvernementales, l'entretien préventif est une démarche globale de gestion de patrimoine immobilier, couvrant l'ensemble des travaux effectués sur tous les ouvrages et équipements constituant ce patrimoine, dans le but d'obtenir le meilleur fonctionnement possible et d'assurer le maintien de sa valeur. L'entretien préventif veut éviter que d'infimes défauts n'évoluent vers des désordres graves. La Chambre de Commerce souscrit aux objectifs cités de l'entretien préventif:

- augmentation de la durée de vie des bâtiments publics par voie d'un bon entretien au moment opportun;
- maintien de la valeur économique du patrimoine le plus long possible et de ce fait, protection de l'investissement public;
- connaissance détaillée de la valeur du patrimoine construit;
- disposition de moyens financiers suffisants et flexibles pour éviter toute dépréciation inutile;
- plus-values à moyen et à long terme grâce à la réduction globale des dégradations par une meilleure maîtrise de la qualité;
- augmentation de la qualité de fonctionnement des bâtiments, y compris le confort, la conformité et la sécurité des usagers;
- amélioration du niveau de satisfaction des occupants;
- transparence informationnelle détaillée du patrimoine.

Il est essentiellement divisé en deux types d'intervention: l'entretien et la rénovation. Par entretien, il est entendu toute action continue destinée au maintien ou à la remise en état d'une construction, sans modification majeure de l'utilisation et de la valeur. Par rénovation, il est entendu toute opération tendant à améliorer une construction par des interventions profondes, pour en modifier l'utilisation et en accroître la valeur.

L'entretien préventif est donc une notion économique appliquée à la gestion du patrimoine, qui tend à accroître la longévité des bâtiments par la mise en oeuvre d'interventions d'entretien et de rénovation exécutées à bon escient, dirigé en cela par un système informatique intégrant toutes les données du patrimoine.

La situation actuelle ne correspond pas aux exigences de transparence budgétaire préconisées par l'introduction de l'entretien préventif. En effet, les travaux liés au maintien du patrimoine se font à la fois par le biais d'un nombre important d'articles individuels du budget annuel, mais aussi en ce qui concerne la rénovation, par le biais des Fonds d'investissements publics proprement dits et notamment ceux repris dans la loi budgétaire qui sont pluriannuels.

Il faut donc impérativement désannualiser le financement des travaux d'entretien et de rénovation et arriver à la création d'un fonds pluriannuel destiné à l'entretien préventif. Le fonds doit permettre de distinguer le financement d'opérations courantes sans apport de plus-value de celui lié à des opérations plus exceptionnelles et de nature à apporter une plus-value au bâtiment.

– Face aux défis du financement, du suivi, de la planification, de l'exécution et de l'exploitation de nombreux nouveaux investissements, le Gouvernement avait annoncé il y a 12 mois qu'il comptait notamment de s'engager davantage sur la voie du partenariat public-privé (PPP) en vue du financement des grands projets d'investissements de l'Etat. Cette forme de coopération entre le public et le privé, d'ailleurs suivie avec succès dans de nombreux pays, vise à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou d'un service public. Les PPP visent à mobiliser des ressources privées pour assurer le financement d'infrastructures publiques, d'une part, et à favoriser le transfert du savoir-faire, ainsi que la mise en place de nouvelles méthodes de gestion de certaines activités du secteur public, d'autre part.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le recours aux PPP peut contribuer tant à une optimisation de l'utilisation des fonds publics pour la mise à disposition d'infrastructures aux citoyens-contribuables dans l'exécution de missions comprises dans le périmètre de l'Etat qu'à une meilleure allocation des ressources financières à l'exploitation, l'entretien et la gestion de ces infrastructures.

La Chambre de Commerce rappelle que le recours aux PPP dans l'économie luxembourgeoise aux dimensions réduites, largement ouverte sur l'extérieur et composée principalement d'entreprises à petite ou moyenne taille, doit obligatoirement assurer des retombées directes pour les entreprises résidentes. Il faut garantir, dans la mesure du possible, que les projets de PPP respectent les caractéristiques du tissu économique, industriel, commercial et artisanal de l'économie luxembourgeoise et ceci dans les limites de la législation communautaire en matière de marchés publics et d'appels d'offre.

A court terme, des projets émanant des Fonds administratifs, scolaires, sanitaires ou sociaux pourraient utilement être réalisés par le recours aux PPP. La Chambre de Commerce soutient le Gouvernement dans cette nouvelle approche et est disposée à servir d'intermédiaire entre les administrations publiques concernées et les acteurs privés dans ce contexte et à participer dans des groupes de travail ad hoc.

Elle salue que le Gouvernement a prévu de mettre en oeuvre à court terme deux projets d'infrastructure dans le domaine scolaire, en l'occurrence le „Lycée technique pour professions éducatives et sociales“ et le „Neie Lycée“, selon le concept PPP.

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

Les tableaux ci-dessous renseignent respectivement sur les dépenses et les alimentations prévues pour l'exercice 2007 (ainsi que les montants portant sur les exercices 2002 à 2006) des 30 fonds de réserve (fonds spéciaux et fonds d'investissements) annexés au document budgétaire.



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

Ainsi, une grande prudence s'impose en ce qui concerne la décision de nouveaux projets d'investissements et le choix des projets à postposer. Les décisions afférentes doivent prendre en considération l'opportunité d'un projet et le critère de l'utilité et du coût-bénéfice.

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

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

Pour ce faire, le Gouvernement doit dès à présent amender le projet de budget 2007 en y apportant des mesures d'économies supplémentaires au niveau des dépenses courantes. La Chambre de Commerce fera des propositions en ce sens dans la Cinquième Partie du présent avis. C'est le seul moyen pour freiner davantage l'évolution des dépenses courantes et pour créer la marge de manœuvre indispensable en vue de reconstituer les réserves des fonds spéciaux en cette période d'évolution conjoncturelle favorable.

*Tableau 11: Alimentations des fonds spéciaux (en millions EUR)*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1) Fonds de la coopération au développement	86,19	87,5628	108,065	113,250	129,672	145,123
2) Fonds d'équipement militaire	1,5	3	5	22,0	38	33
3) Fonds pour les monuments historiques	13	13	10	10	35	10
4) Fonds de crise	0	0	0	0,0001	0,0001	0,0001
5) Fonds de la dette publique	68,213	107,03	122,579	125,11	95,34	48,678
6) Fonds des pensions	302,681	314,744	350,932	378,509	389,8	419,871
7) Fonds pour la réforme communale	0	0	0	0,200	0,25	0,25
8) Fonds communal de dotation financière	401,319	429,808	476,671	467,318	531,036	584,502
9) Fonds spécial de la pêche	0,08	0,0797	0,0881	0,079	0,065	0,071
10) Fonds cynégétique	0,0337	0,0337	0,0326	0,032	0,033	0,032
11) Fonds pour la gestion de l'eau	49	49	20	10,0	15	15
12) Fonds spécial des eaux frontalières	0,137	0,099	0,141	0,076	0,041	0,06
13) Fonds d'équipement sportif national	28,234	28,231	21	21,0	23,5	23,5
14) Fonds pour les investissements sociofamiliaux	73	67,75	50,75	53,288	60,5	60,5
15) Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,124	0,124	0,124	0,050	0,025	0
16) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	20	11	6	6,5	6,5	6,5
17) Fonds des investissements hospitaliers	37	39,455	40,776	41,651	33	33
18) Fonds spécial de la chasse	0,377	0,376	0,56	0,356	0,316	0,308
19) Fonds pour la protection de l'environnement	4,2	4,2	4,2	4,5	7	7

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
20) Fonds de financement des mécanismes de Kyoto			0	5,0	10	10
21) Fonds pour l'emploi	120,719	207,076	101,292	102,919	203,6	160,7
22) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	18	26	36,5	26,0	27	27
23) Fonds d'investissements publics administratifs	40	10	9	101,0	58	46
24) Fonds d'investissements publics scolaires	62	65	45	45,0	30	42
25) Fonds des routes	87	71,032	0,0	36,530	210	110
26) Fonds du rail	147,764	151,434	90,0	163,525	543,821	252,082
27) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	15	10	10,0	5,0	25	5
28) Fonds pour la loi de garantie	7	22	1,0	8,335	13,375	13,534
29) Fonds pour la promotion touristique	0	6,615	6,825	7,0	7,3	7,45
30) Fonds d'entretien et de rénovation	-	-	-	-	-	55
<b>Total général</b>	<b>1.582,5717</b>	<b>1.724,6502</b>	<b>1.516,536</b>	<b>1.754,228</b>	<b>2.493,174</b>	<b>2.116,161</b>

Tableau 12: Dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1) Fonds de la coopération au développement	100,752	103,072	108,772	128,485	129,672	145,123
2) Fonds d'équipement militaire	0	0	0,228	12,830	7	59,548
3) Fonds pour les monuments historiques	12,251	16,376	12,365	11,820	23,61	21,911
4) Fonds de crise	0	0	0	0	0	0
5) Fonds de la dette publique	153,465	258,06	93,406	182,865	209,803	138,277
6) Fonds des pensions	295,369	326,423	353	378,162	389,909	419,871
7) Fonds pour la réforme communale	0	0	0	0	0,5	0,25
8) Fonds communal de dotation financière	401,319	429,808	476,671	467,318	531,036	584,502
9) Fonds spécial de la pêche	0,063	0,023	0,092	0,192	0,142	0,208
10) Fonds cynégétique	0,012	0	0,0005	0	0,012	0
11) Fonds pour la gestion de l'eau	28,024	22,605	25,037	35,260	45	50
12) Fonds spécial des eaux frontalières	0,1	0,047	0,129	0,208	0,135	0,126
13) Fonds d'équipement sportif national	3,736	8,773	9,998	9,999	35	24
14) Fonds pour les investissements sociofamiliaux	62,533	54,723	47,357	69,234	90	90
15) Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,01	0,006	0,007	0,036	0,035	0,035
16) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	5,637	3,82	9,324	10,936	22,021	32,11
17) Fonds des investissements hospitaliers	26,569	49,234	84,898	120,980	107,25	60,807
18) Fonds spécial de la chasse	0,38	0,376	0,56	0,356	0,316	0,308
19) Fonds pour la protection de l'environnement	10,64	13,796	12,675	13,987	36,469	28,346
20) Fonds de financement des mécanismes de Kyoto			0,0	2,035	9,199	73,785
21) Fonds pour l'emploi	207,488	263,021	309,751	356,260	400,967	401,903

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
22) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	20,124	48,538	33,775	31,855	34,433	44,723
23) Fonds d'investissements publics administratifs	37,411	87,324	107,683	195,683	102,818	106,625
24) Fonds d'investissements publics scolaires	47,682	65,361	66,209	73,901	85,555	121,065
25) Fonds des routes	152,012	151,773	91,526	98,097	138,592	144,93
26) Fonds du rail	168,982	186,245	223,594	246,877	435,499	308,995
27) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	4,454	0	81,684	26,975	48	1
28) Fonds pour la loi de garantie	22,437	49,872	68,169	50,127	48,241	53,741
29) Fonds pour la promotion touristique	0	5,841	7,592	5,935	7,296	7,516
30) Fonds d'entretien et de rénovation	-	-	-	-	-	55
<b>Total général</b>	<b>1.761,45</b>	<b>2.145,117</b>	<b>2.224,4945</b>	<b>2.530,413</b>	<b>2.938,51</b>	<b>2.974,705</b>

### 3.4. La trésorerie de l'Etat

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. Cependant, les réserves de l'Etat constituées par les avoirs des fonds spéciaux continuent à diminuer fortement. Ainsi, leur niveau passe de 1.962,941 millions fin 2004 à 501,277 millions fin 2007, si les projets d'investissements seront réalisés comme prévu dans le projet de budget 2007.

D'autres informations en matière de la trésorerie de l'Etat concernent les participations de l'Etat et sont disponibles sur le site internet de la Trésorerie de l'Etat. Ces participations de l'Etat ont atteint une valeur totale de 3.029,294 millions au 30 septembre 2006, contre 2.221,694 millions EUR au 30 septembre 2005 (et 2.250,047 millions EUR un an plus tôt). Ces participations sont réparties comme suit:

- sociétés de droit privé: 1.589,392 millions EUR
- établissements publics: 1.400,193 millions EUR
- institutions financières internationales: 38,463 millions EUR

Il est à constater que, par rapport à l'année passée, la valeur nominale des participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé a été quasiment multipliée par deux, suite à l'évolution du cours de la société Arcelor.

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 trans-

formées en fonds liquides par leur vente à des agents économiques privés. De ce fait, elles constituent indirectement des réserves de l'Etat.

La Chambre de Commerce plaide pour une valorisation optimisée des participations directes et indirectes de l'Etat, afin d'en accroître le rendement à moyen et à long terme. Elle salue l'intention annoncée dans l'accord de coalition de procéder à l'élaboration d'un rapport d'analyse et de propositions concernant la mise en place d'une gestion modernisée des participations de l'Etat, le cas échéant, dans une entité liée à la SNCI. Elle attend avec intérêt les résultats de cette analyse.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce salue la proposition de modification de la loi modifiée du 2 août 1977 portant création d'une Société Nationale de Crédit et d'Investissement (article 46 du projet de loi budgétaire 2007) qui concerne une dotation supplémentaire de l'Etat de 201,207 millions au profit de la SNCI. Les moyens financiers proviennent des plus-values réalisées sur la cession des actions Arcelor et serviront donc à doter le soutien public au développement des activités économiques de bases financières encore plus solides.

### 3.5. L'endettement de l'Etat

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.

Comme, d'un côté, l'article 104 du Traité CE et les textes pris en son exécution prévoient que le rapport entre la dette publique et le PIB ne doit pas dépasser 60% et que, de l'autre côté, le niveau d'endettement du secteur public conditionne sa capacité de financement, une importance particulière revient au suivi du taux d'endettement et de la charge budgétaire qui en découle.

Tableau 13: Evolution pluriannuelle de la dette publique

<i>En % du PIB</i>	2004	2005	2006	2007
Dette brute	6,6	6,4	9,6	9,9
Administration centrale	4,2	4,0	7,3	7,7
Administrations locales	2,3	2,4	2,3	2,2
Sécurité sociale	0,0	0,0	0,0	0,0
Variation de la dette brute	-0,1	-0,2	+3,2	+0,3

Dans l'exposé introductif du document budgétaire, il est rappelé qu'à partir de 1994, les budgets successifs, y compris le budget voté de 1997, prévoyaient annuellement un recours à l'emprunt de 99,2 millions EUR, dont 24,8 millions proprement dit et 74,4 millions pour le financement des dépenses du Fonds des routes, le produit de ces derniers emprunts ayant été directement porté en recette au profit de ce fonds spécial. En 1997, des emprunts pour un montant de 94,5 millions EUR ont été émis. Depuis l'exercice 1998, le Gouvernement n'avait plus procédé à l'émission d'emprunts nouveaux.

Pour l'exercice 2004, le Gouvernement avait été autorisé à procéder à l'émission d'emprunts nouveaux pour un montant global de 120,0 millions, au profit du Fonds du rail (70,0 millions) et du Fonds des routes (50,0 millions).

La Chambre de Commerce note qu'au titre de l'exercice 2005, le Gouvernement a été autorisé d'émettre un emprunt de 100 millions EUR au titre du Fonds des routes et de 100 millions au titre du Fonds du rail.

Pour l'exercice 2006, ces mêmes fonds ont bénéficié d'un emprunt de 200 millions EUR chacun. Un emprunt exceptionnel de 132 millions est prévu dans l'intérêt du financement de la reprise par l'Etat de terrains et d'immeubles faisant partie de l'infrastructure ferroviaire.

Pour l'exercice 2007, un emprunt de 100 millions EUR est prévu tant pour le Fonds du rail que pour le Fonds des routes.

Les dépenses du Fonds de la dette publique devraient s'élever à 138,276 millions EUR en 2007, contre 209,803 millions EUR en 2006. Dans le projet de budget de l'année passée, l'avoir en fin

d'exercice 2006 avait été estimé à -76,917 millions. Des dotations supplémentaires du fonds en 2005, de l'ordre de 80,676 millions, et en 2006, de l'ordre de 50 millions, avaient embelli la situation de ce fonds. Une dotation supplémentaire de 54 millions EUR sera nécessaire pour effectuer les dépenses prévues au titre de l'exercice 2007 et pour éviter que le solde du fonds ne devienne négatif en fin d'exercice.

Tableau 14: Evolution de la dette de l'Etat entre 2002 et 2007

Exercice	PIB	Dette	Dette nette/PIB
2002	24.081	1.563	6,5%
2003	25.607	1.614	6,3%
2004	26.996	1.778	6,6%
2005	29.396	1.787	6,1%
2006	31.727	2.406	7,6%

Note: les montants sont exprimés en milliers d'euros

Le Programme de stabilité 2004-2008 (tel que présenté en novembre 2005) comporte quelques autres précisions concernant la dette publique. Pour rappel, ce programme sera actualisé fin novembre 2006 et pourra être consulté sur le site internet du Ministère des Finances [www.fi.etat.lu](http://www.fi.etat.lu). Avec un nouvel emprunt de 200 millions EUR prévu pour être émis en 2007, la dette de l'Etat va augmenter par rapport aux indications reprises dans l'encadré ci-dessous.

*Encadré 5: La dette publique selon la 7e actualisation  
du Programme de stabilité et de croissance*

La dette de l'administration publique luxembourgeoise se situe nettement en dessous de la valeur de référence de 60% du PIB prévue à l'article 104 du Traité CE.

En 2005, le ratio entre la dette brute de l'administration publique et le PIB se situe à 6,4%. L'administration centrale dispose d'une réserve budgétaire qui dépasse 8% du PIB. Cette réserve budgétaire fut accumulée notamment au cours de la période 1997-2001, pendant laquelle la situation budgétaire de l'administration centrale fut largement excédentaire. L'existence de cette réserve a d'ailleurs permis à l'administration centrale d'implémenter une politique budgétaire contre-cyclique en 2002-2004 et de maintenir les dépenses d'investissement à un niveau élevé sans pour autant avoir recours à l'emprunt, alors que le solde budgétaire de l'administration centrale est déficitaire depuis 2002.

Par ailleurs, la sécurité sociale est structurellement excédentaire et ses excédents sont affectés à une réserve de compensation en vue du financement de prestations futures. Fin 2005, cette réserve se chiffre à environ 6,6 milliards EUR, soit 24,5% du PIB. Par conséquent, la dette nette de l'administration publique est largement négative. En 2005, elle se chiffre à 30% du PIB. L'existence de ces réserves permettra d'amortir le choc subi par les dépenses publiques lié à l'évolution de la démographie.

Pour les années 2005 et 2006, le Gouvernement a été ou sera autorisé à émettre un ou plusieurs emprunts pour un montant total de 200 mio. EUR au titre de 2005 et 500 mio. EUR au titre de 2006, en vue du financement d'investissements en infrastructure par le biais des Fonds du rail et Fonds des routes ainsi que pour couvrir le déficit budgétaire. Compte tenu de la situation financière nette positive de l'Etat, le retour à l'emprunt ne répond pas encore à une nécessité. Il se justifie surtout, à plus brève échéance, pour profiter des taux d'intérêt bas et, à moyen terme, pour renforcer la liquidité de la Trésorerie face aux besoins découlant du programme pluriannuel des dépenses d'investissement. Pour les besoins du Programme de stabilité et de croissance et conformément au programme pluriannuel des dépenses en capital, il a été présumé dans le tableau ci-dessus que ces emprunts seraient faits et que des emprunts de 400 millions EUR seraient émis au cours de chacune des années 2007 et 2008, en parallèle avec le remboursement de la dette existante.

Par ailleurs, l'Etat, dans le cadre de contrats de location-vente, a accordé des garanties financières à des promoteurs immobiliers en vue de la construction de certains immeubles présentant un intérêt public (Loi de garantie). Conformément à la décision d'Eurostat sur le traitement statistique des partenariats entre le secteur privé et le secteur public (Communiqué de presse du 11 février 2004), ces transactions sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'administration publique. En 2006, le financement par cette voie d'un certain nombre de projets de grande envergure (par exemple la nouvelle aérogare à Luxembourg-Findel, la Cité judiciaire à Luxembourg-Centre et l'extension du Palais de Justice CE à Luxembourg-Kirchberg) aura un impact significatif sur le niveau de la dette publique. Par conséquent, la dette de l'administration centrale augmentera de 4% du PIB en 2005 à 7,3% du PIB en 2006 et elle atteindra 8,2% du PIB en 2008.

Sur les trois années budgétaires 2005 à 2007, le remboursement de la dette publique existante en capital et intérêts représente une charge financière de 474,32 mio. EUR, soit une charge moyenne de 158,11 mio. EUR par exercice. Une part de cette charge est d'ores et déjà mise en réserve au Fonds de la dette publique, laissant subsister un besoin de financement budgétaire moyen de l'ordre de 56,6 mio. EUR par année pour les exercices 2005 à 2007. La dette du secteur communal luxembourgeois reste peu élevée par rapport au PIB (2,4% du PIB en 2005). La dette agrégée des communes et des syndicats de communes se chiffre ainsi à 650 mio. EUR à fin 2005. En effet, les communes ne peuvent recourir au crédit que pour financer des dépenses extraordinaires que si aucun autre financement n'est ni possible ni économique et si le remboursement régulier des annuités est assuré. La loi limite étroitement les possibilités pour les syndicats de communes de recourir à l'emprunt. La sécurité sociale est structurellement excédentaire, de sorte que sa dette brute est marginale.

*Source:* Ministère des Finances, 28 novembre 2005

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

Compte tenu des déficits publics récurrents au cours des dernières années, et en parallèle la forte baisse des réserves des fonds spéciaux, un recours accru aux emprunts engendrera forcément une hausse de l'endettement de l'Etat. Il en résultera mécaniquement une hausse de la charge d'intérêts.

Dans ce contexte, il faut noter que la marge de manœuvre en matière d'endettement est plus limitée dans un petit pays comme le Luxembourg que dans un pays plus grand.

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

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

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

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

Actuellement, le coût actualisé du régime contributif dépasse 40%, alors que le taux de prélèvement global atteint 24%, ce qui souligne la précarité du système, qui n'a pu fonctionner jusqu'ici que grâce

à la croissance économique importante au cours des deux dernières décennies et à l'augmentation spectaculaire de l'emploi intérieur (suite à l'afflux des frontaliers).

Les engagements futurs en matière d'assurance pension risquent de ne pas pouvoir être respectés à long terme en raison d'une législation trop généreuse, combinée à une évolution démographique jouant en défaveur du système en place (cf. encadré ci-dessous extrait de la 7<sup>e</sup> Actualisation du programme de stabilité). Lorsque l'on tient compte de ces engagements futurs dans les chiffres actuels concernant la dette de l'Etat et de la sécurité sociale, la situation du Luxembourg n'est plus aussi favorable que les chiffres publiés pourraient le laisser croire, et ceci même en comparaison internationale.

Le problème est encore différent pour les régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes, ainsi que pour les agents de la Société Nationale des Chemins de Fer luxembourgeois. Ces régimes, institués par la loi du 3 août 1998, ne disposent pas de réserves pour le financement des pensions. Ce financement est assuré par le Fonds des pensions, un fonds spécial alimenté notamment par des dotations du budget de l'Etat destinées à assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses du fonds et par la retenue pour pensions opérée conformément à l'article 61 de la loi de 1998 mentionnée ci-avant. Les dépenses de ce fonds progressent de 378,161 millions EUR en 2005 à 419,871 millions en 2007.

*Encadré 6: La soutenabilité des finances publiques à long terme*

Les projections relatives aux recettes et dépenses du régime général de pension du secteur privé et des régimes spéciaux du secteur public sont basées sur l'approche définie par le Groupe de travail „Vieillesse“ du Comité de politique économique de l'Union européenne. A court terme le scénario choisi s'appuie sur la méthodologie du „Output Gap Working Group“ de la Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne. Néanmoins la méthodologie a été adaptée pour tenir compte de la situation spécifique du marché de l'emploi luxembourgeois et de ce fait, les hypothèses macroéconomiques diffèrent de celles retenues par le Groupe de travail „Vieillesse“. Il faut souligner que la méthodologie commune convient parfaitement pour un pays où le marché du travail coïncide avec celui de la population résidente. Dans le cas du Luxembourg cette méthodologie n'est pas appropriée du fait de l'envergure de la part des travailleurs frontaliers (proche de 40%) sur le marché du travail et des hypothèses exogènes doivent être considérées pour déterminer l'emploi intérieur.

Entre 2010 et 2017 la croissance de l'emploi passe graduellement de 2,6% à 2,0% pour converger linéairement à 1,3% en 2025. La croissance de la productivité du travail converge vers 1,7% en 2030. La croissance potentielle de l'économie passe de 4,4% en 2010 à 3% en 2030 pour être maintenue constante à ce niveau jusqu'en 2050. Les cotisations et les dépenses de pension regroupent le régime général de pension du secteur privé et les régimes spéciaux du secteur public. La réserve représente la réserve de compensation du régime général. Les cotisations pour prestations de pension sont maintenues égales au taux actuel et incluent la participation de l'Etat au financement du régime général. Le niveau des pensions est ajusté tous les deux ans à l'évolution réelle des salaires. L'horizon de la projection est l'année 2050.

<i>en % du PIB</i>	2005	2010	2020	2030	2050
<b>Dépenses de pension</b>	<b>10,0</b>	<b>9,6</b>	<b>10,3</b>	<b>12,7</b>	<b>16,3</b>
Pension vieillesse et retraite anticipée	6,1	6,0	6,8	9,1	12,5
Autres pensions (invalidité, survivants)	3,9	3,6	3,6	3,6	3,8
Régimes professionnels de retraite	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Cotisations</b>	<b>9,6</b>	<b>9,6</b>	<b>9,7</b>	<b>9,7</b>	<b>10,0</b>
<b>Réserve de compensation des fonds de pension</b>	<b>24,5</b>	<b>30,0</b>	<b>39,4</b>	<b>33,3</b>	<b>-49,6</b>
<i>Hypothèses:</i>					
Evolution de la productivité du travail	+1,3%	+1,9%	+1,8%	+1,7%	+1,7%
Evolution du PIB réel	+4,1%	+4,3%	+3,6%	+3,0%	+3,0%

Sur la période de projection les dépenses de prestations de pension connaissent une forte progression. Ainsi le poids des prestations de pension dans le PIB dépasse les 16% en 2050 (10% en 2005). Suite au vieillissement de la population active, avec comme conséquence une hausse des revenus cotisables, les cotisations pour prestations de pension connaissent une hausse modérée entre 2005 et 2050. Les réserves du régime général augmentent jusqu'en 2020. Vers 2030 le solde du régime général devient négatif et la réserve du régime général sera épuisée vers la fin de la période de projection. Les résultats sont en accord avec les projections réalisées par des institutions internationales qui soulignent que le régime général sera soumis à une pression financière sensible dans les années à venir. Grâce à une population en âge de travailler relativement jeune en comparaison avec la moyenne européenne et à une capacité de financement assurée à moyen terme, la viabilité financière du régime général du Luxembourg dans sa forme actuelle dépassera celle de la majorité des Etats membres. Néanmoins des adaptations devront être envisagées à moyen terme pour assurer la pérennité du régime général et la flexibilité du système est telle qu'une multitude de mesures sont envisageables dans le but de maintenir la viabilité financière du régime.

En conclusion de cette Troisième Partie, la Chambre de Commerce constate que la situation financière de l'Etat luxembourgeois telle que projetée pour l'exercice 2007 est marquée par un recul des déficits par rapport aux deux exercices précédents<sup>28</sup>. L'évolution des dépenses devrait rester en dessous de celle des recettes. Les exercices budgétaires précédents étaient caractérisés par une évolution opposée, qui n'était d'ailleurs pas soutenable.

Compte tenu du niveau toujours élevé du déficit de l'Administration centrale, de la situation des réserves budgétaires et des fonds spéciaux, de l'endettement accru de l'Etat et de la fragilité de certaines catégories de recettes, la Chambre de Commerce estime que le Gouvernement devra présenter un projet de budget 2007 amendé, qui vise à réaliser des économies allant au-delà de celles prévues par l'accord tripartite d'avril 2006. En effet, pour que les finances publiques restent un outil déterminant de politique économique proactive et un instrument par excellence pour renforcer la compétitivité de l'économie, il est indispensable de reconstituer dès 2007 les réserves budgétaires et de mettre en œuvre quelques adaptations fiscales. Cette double action est d'autant plus urgente que la conjoncture économique risque de ralentir dès 2007, alors que les premiers signes d'affaiblissement sont apparus dès à présent aux Etats-Unis.

Les passages suivants, extraits de l'avis budgétaire du 15 novembre 2005 de la Chambre de Commerce restent tout à fait pertinents dans ce contexte:

*„Etant donné la dégradation continue de la situation financière de l'Etat depuis l'exercice budgétaire 2002 et compte tenu des déficits records enregistrés tant au niveau de l'Etat central qu'au niveau de l'Administration générale, il est plus qu'urgent de réagir face à cette évolution hautement dangereuse pour une petite économie, largement ouverte sur l'extérieur et extrêmement exposée aux aléas conjoncturels et autres changements globaux.*

*Indépendamment du devoir de respecter le Pacte européen modernisé de Stabilité et de Croissance, l'objectif à terme de politique socio-économique et budgétaire d'une économie de taille réduite doit absolument être l'équilibre des finances publiques. Un déficit public momentané, à court terme, se situant autour de 0,5% du PIB peut être acceptable, s'il peut s'expliquer par les aléas du cycle économique, et si des règles budgétaires précises imposent le retour à l'équilibre et suscitent à la discipline des autorités publiques.*

*La Chambre de Commerce, en tant que défenseur de l'intérêt économique général et porte-parole des entreprises et de l'économie de marché, tient à souligner qu'il est de l'intérêt du secteur privé que l'Etat luxembourgeois et les administrations publiques disposent de budgets en équilibre. Des finances publiques saines, équilibrées et disposant de marge de manœuvre pour réagir à de nouvelles tendances ou menaces venant de l'extérieur et pour renforcer les structures économiques du pays, constituent indéniablement un avantage de compétitivité pour les entreprises et un atout pour les citoyens, également en termes de prévisibilité et de confiance dans les actions du Gouvernement.*“

<sup>28</sup> Il est fort probable que les plus-values réalisées en 2006 et les dotations supplémentaires des fonds spéciaux vont considérablement améliorer le solde de l'Administration centrale de l'exercice 2006. Selon le degré d'amélioration réalisé, le solde inhérent au projet de budget 2007 risque ainsi de ne pas s'améliorer, mais au contraire de se détériorer par rapport à l'exercice 2006.



## QUATRIEME PARTIE

**LA POLITIQUE BUDGETAIRE**

Dans la Quatrième Partie du présent avis, la Chambre de Commerce va examiner les recettes et les dépenses qui caractérisent la politique budgétaire de l'Etat. A condition d'être utilisée de façon appropriée, la politique budgétaire peut concourir à développer le potentiel de croissance de l'économie à moyen et à long termes et à maintenir, voire à améliorer la position compétitive de l'économie luxembourgeoise et des entreprises y opérant.

Les orientations prises par le Gouvernement doivent en effet concourir à la création d'un environnement compétitif et favorable au développement de l'économie luxembourgeoise se caractérisant par un soutien à l'activité entrepreneuriale, une stimulation des investissements, la promotion de la recherche et de l'innovation, la préservation de l'environnement, la soutenabilité financière de la sécurité sociale et un cadre juridique et fiscal attractif et à la mise en place d'une structure économique diversifiée et robuste, capable d'absorber les chocs extérieurs d'ordre conjoncturel et structurel.

La politique budgétaire sous-jacente au projet de budget 2007 est fortement imprégnée par les décisions de l'accord tripartite du 28 avril 2006 et les mesures de consolidation budgétaires afférentes qui peuvent être résumées comme suit:

- l'efficacité des dépenses publiques sera améliorée. La part relative des dépenses de fonctionnement courantes dans le total des dépenses de l'Administration centrale sera réduite en 2007, 2008 et 2009 et les engagements de renforcement au service de l'Etat seront considérablement réduits par rapport aux années précédentes;
- la progression programmée du montant des dépenses d'investissement sera revue et leur part relative en termes de pourcentage du PIB sera abaissée. Elles continueront toutefois à se situer à un niveau très élevé par rapport aux autres pays européens;
- la prise en charge des „baby-years“ et du complément différentiel de l'administration centrale vers les caisses de pensions, la prise en charge par l'Etat d'un tiers des dépenses d'adaptation et d'ajustement des rentes de l'assurance accident industriel sera abrogée;
- l'ajustement des rentes et pensions prévu pour le 1er janvier 2007 sera reporté et échelonné. Les rentes et pensions seront relevées de 1% à partir du 1er juillet 2007, puis 1% à partir du 1er juillet 2008;
- le taux de la contribution dépendance à charge des assurés passera le 1er janvier 2007 de 1% à 1,4% et la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance sera gelée à son montant nominal inscrit au budget 2006. Les partenaires sociaux et le Gouvernement conviennent de renégocier le financement de l'assurance dépendance fin 2009.

Le tableau ci-après indique une estimation des économies découlant des mesures tripartites et compare les prévisions en matière d'économie budgétaire chiffrées qui avaient été réalisées dans le cadre du Pacte de stabilité avec les prévisions actualisées du projet de budget pour 2007.

Tableau 15: Incidence des mesures tripartites sur le total des dépenses de l'Administration centrale (en millions EUR)

	Estimation tripartite avril 2006	Prévisions octobre 2006
1) Réduction des dépenses de fonctionnement courantes de l'Administration centrale	-25,0	-41,0
2) Limitation du nombre des engagements de renforcement au service de l'Etat pendant 3 ans (économie calculée par rapport à la moyenne de 2000 à 2006: 260 unités)	-6,4	-4,0
3) Standstill au niveau de l'accord salarial „Fonction publique“ (Etat et secteurs assimilés)	-18,5	-18,5
4) Report de la date d'application de l'échelle mobile	-70,0	-70,0
5) Mesures dans le domaine de la Sécurité sociale	-68,9	-67,9
6) Suspension de l'indexation des prestations payées par la CNPF (en tenant compte de la mesure sub 4))	-20,0	-23,2
7) Dépenses d'investissements de l'Adm. Centrale	-150,0	-150,0
8) Mesures au titre des dépenses du fonds pour l'emploi	-15,0	-15,0
<b>Total</b>	<b>-373,8</b>	<b>-389,6</b>

La politique budgétaire du Gouvernement devra par ailleurs contribuer à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, relancée lors de la Présidence luxembourgeoise au 1er semestre 2005. La Chambre de Commerce va évaluer les dépenses proposées par les auteurs du projet de budget 2007 quant à leur capacité d'implémenter concrètement, rapidement et rationnellement la stratégie de Lisbonne au Luxembourg et les lignes directrices du Plan national pour l'Innovation et le Plein Emploi, dont le rapport de mise en œuvre 2006 a été publié fin octobre 2006<sup>29</sup>.

Dans le premier chapitre, la Chambre de Commerce examinera les recettes de l'Etat. Dans la situation économique actuelle, et face à une consolidation, voire une fragilisation croissante de certaines catégories des recettes, il est très important de se donner les moyens permettant d'évaluer correctement le niveau prévisible des recettes. Un défi tout aussi important consiste à rendre plus attractif le système fiscal luxembourgeois par des mesures efficaces et ciblées, n'engendrant à terme pas de déchet fiscal majeur – d'ailleurs incompatible avec la situation financière actuelle de l'Etat et le contexte politique de mise en œuvre des mesures tripartites –, et favorisant rapidement une amélioration de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et de son attractivité en tant que site d'implantation. De cette façon, les autorités publiques pourront rétablir la compétitivité de certains opérateurs économiques et consolider, voire augmenter les emplois et recettes fiscales afférentes.

Dans le deuxième chapitre, la Chambre de Commerce analysera le niveau et la structure des dépenses. Parmi celles-ci, il y a lieu de distinguer notamment la consommation publique, les investissements publics et les transferts de l'Etat aux différents agents économiques. La Chambre de Commerce constate qu'un potentiel élevé d'économies existe au sein de plusieurs catégories de dépenses, sous condition que la volonté politique existe pour mieux cibler et pour rendre plus sélectives les dépenses afférentes.

Dans ce chapitre, la Chambre de Commerce analyse les dépenses d'investissements et revient également sur les partenariats public-privé (PPP), qui peuvent être une alternative efficace en vue du financement et de l'implémentation des grands projets d'investissements de l'Etat, face à l'épuisement des réserves des fonds spéciaux. Malgré la volonté affichée du Gouvernement de maintenir les investissements à un niveau élevé en comparaison européenne, les dépenses d'investissement sont celles qui diminuent le plus par rapport aux budgets précédents. La Chambre de Commerce, consciente de la nécessité de définir des priorités et du recours systématique par l'Etat à un étalement dans le temps des projets, espère que l'activité d'investissement public moins soutenue ne comporte pas trop d'effets négatifs en terme de baisse des activités des entreprises luxembourgeoises.

<sup>29</sup> Le Rapport de mise en œuvre 2006 du Plan national pour l'Innovation et le Plein Emploi, approuvé par le Conseil de gouvernement le vendredi, 27 octobre 2006, a été envoyé le même jour à la Commission européenne (cf. [www.eco.public.lu](http://www.eco.public.lu)).

#### 4.1. Les recettes de l'Etat

Pour la première fois, les auteurs du projet de budget présentent dans le document budgétaire l'évolution récente et prévisible des recettes de l'Administration centrale. Celles-ci se distinguent des recettes budgétaires de l'Etat central au sens strict par l'ajout des recettes propres des fonds spéciaux budgétaires, des recettes propres des établissements publics qui font partie du périmètre de l'Administration centrale et des recettes propres des services de l'Etat à gestion séparée.

Selon les informations fournies, les recettes totales projetées progressent de 5% en 2007 par rapport au budget voté 2006.

Tableau 16: Evolution du total des recettes de l'Administration centrale entre 2005 et 2007 (en millions EUR)

	2005	Budget voté 2006	Projet 2007	Variation 2007/2006 en %
<b>Recettes totales</b>	<b>8.381</b>	<b>8.648</b>	<b>9.116</b>	<b>5%</b>
Production marchande/non marchande	235	274	236	-16%
Impôts sur la production et les importations	3.840	3.939	3.982	1%
Revenus de la propriété	144	194	243	20%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	3.638	3.699	4.051	9%
Cotisations sociales	316	333	358	7%
Autres transferts courants	147	135	170	20%
Transferts en capital à recevoir	61	74	77	3%

En ce qui concerne l'évolution des recettes de l'Etat central au sens strict, il est à constater que le changement structurel dans les recettes, qui s'annonçait au vu des chiffres présentés dans le projet de budget 2005, ne se trouve plus confirmé actuellement. En effet, si l'exercice 2004 était caractérisé par des recettes des impôts indirects supérieures à celles des impôts directs – une première dans l'histoire des finances publiques luxembourgeoises –, il semble que ce résultat ne se répètera plus au cours des exercices budgétaires suivants. En effet, tout comme cela a été le cas en 2005, les exercices 2006 et 2007 devraient connaître des niveaux de recettes émanant des impôts directs supérieurs à ceux des impôts indirects.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du total des recettes budgétaires, en augmentation de 7,01% entre 2006 et 2007.

Tableau 17: Evolution du total des recettes budgétaires de l'Etat central (en milliers EUR)

	Compte provisoire 2005	Budget définitif 2006	Projet de budget 2007	Variation	
				En milliers	En %
Recettes courantes	6.618.749,6	6.828.678,0	7.223.692,0	+395.014,0	+5,78
Recettes en capital	116.042,2	73.788,7	104.342,8	+30.554,1	+41,41
Recettes totales	6.734.791,8	6.902.466,7	7.328.034,8	+425.568,1	+6,17

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que la majorité des catégories de recettes évoluent favorablement, en conformité avec le contexte économique actuel. Une forte baisse d'une catégorie, à l'instar de celle apparue dans le document budgétaire de l'année passée au niveau de la TVA, n'est pas observée, même si les recettes prévues à ce titre pour 2007 restent encore en retrait par rapport au niveau enregistré en 2004.

Indépendamment de cette évolution positive des recettes, la Chambre de Commerce réitère son appel aux autorités et administrations responsables pour l'établissement des données relatives aux finances publiques et des projections afférentes. De grandes divergences entre budgets votés et comptes provisoires, d'une part, et entre les actualisations annuelles du Programme de stabilité et de croissance (et autres notifications à la Commission Européenne) rendent difficile toute prévisibilité en la matière.

La moins-value de recettes importante enregistrée au niveau de la TVA en 2005 a plusieurs origines selon les auteurs du projet de budget et notamment les demandes de remboursements importants, les pertes fiscales subies dans le cadre du phénomène de faillites et le recul de la consommation finale au Luxembourg.

Au niveau des recettes budgétaires totales, cette moins-value est responsable pour la non-réalisation des recettes inscrites au budget voté de 2005, qui s'élevaient à 6.902,467 millions EUR. En effet, le compte provisoire 2005 indique que 6.629,3 millions avaient été encaissés. Par contre, les impôts directs ont connu un meilleur encaissement qu'anticipé: 3.433,315 millions ont été encaissés, alors que 3.205,72 millions avaient été prévus sur l'exercice 2005. L'impôt sur la fortune et l'impôt général sur le revenu ont été les principaux responsables de cette évolution, même si des divergences existent à l'intérieur de cette dernière catégorie (cf. impôt sur le revenu des collectivités qui a été inférieur de 20 millions EUR par rapport aux estimations initiales). Déjà sur l'exercice 2004, malgré l'encaissement de soldes d'impôts conséquents, l'IRC avait enregistré une moins-value de 31 millions EUR.

Les principales plus-values de recettes au titre de l'exercice 2005 ont été enregistrées au niveau de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux (+90,7 millions EUR), de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (+88,5 millions EUR), de l'impôt sur le revenu retenu sur les traitements et salaires (+77,3 millions EUR), et de l'impôt sur la fortune (+64,6 millions EUR).

Les principales moins-values de recettes ont été enregistrées par la taxe sur la valeur ajoutée (-542,5 millions EUR), par la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) en matière de douane et d'accise (-90,4 millions EUR), par les recettes diverses non ventilées (-19,5 millions EUR) et par l'impôt sur le revenu des collectivités (-19,3 millions EUR).

Au vu des risques affectant l'environnement économique international, la dépendance de l'économie luxembourgeoise des aléas conjoncturels et de la croissance du PIB luxembourgeois plus modérée que fin des années 90, 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 des dépenses budgétaires.

Pour ce qui est de l'exécution du budget des recettes au cours du 1er semestre 2006, des informations ne sont disponibles que par rapport à l'impôt général sur le revenu. Au vu de ces chiffres, qui font état d'un dépassement de quelque 475 millions EUR du niveau de recettes réalisé au premier semestre 2005, l'on peut s'attendre à des plus-values relativement importantes en 2006, même si la prudence s'impose du fait que les encaissements de ces dépenses ne se répartissent pas proportionnellement sur les 12 mois de l'année.

La Chambre de Commerce regrette que les auteurs du projet de budget 2007 n'aient pas publié des informations relatives à l'exécution du budget des autres recettes au cours du 1er semestre, à l'instar de ce que les auteurs du projet de budget 2006 avaient présenté.

La taxe d'abonnement sur les titres de sociétés a renoué avec une progression plus soutenue, après le mouvement à la baisse suite à l'abaissement du taux nominal de 0,06% à 0,05% pour les OPC à travers la loi du 21 décembre 2001 portant réforme de certaines dispositions en matière d'impôts directs et indirects. En 2005, la recette encaissée a été de 493,484 millions, dépassant les projections initiales de quelque 90 millions (ou de 20%). Pour 2007, les autorités s'attendent à une recette de 550 millions EUR, en hausse de 20% par rapport au budget définitif 2006.

La Chambre de Commerce rappelle ainsi que la baisse du taux nominal, couplée à une meilleure conjoncture au niveau des activités financières internationales, conduit finalement à plus de recettes pour le budget de l'Etat. Tel est également le cas à terme pour la plupart des autres catégories de recettes concernées par les réformes tarifaires de 2001 et 2002, qui étaient des adaptations tout à fait opportunes et nécessaires, en termes de soutien à la position compétitive de l'économie luxembourgeoise. Sans ces adaptations, le niveau des recettes fiscales concernées serait resté inférieur au niveau actuel, du fait de la non-réalisation d'activités économiques supplémentaires génératrices d'emplois et de nouvelles recettes.

Le tableau ci-dessous fournit le regroupement économique des recettes du compte provisoire de l'exercice 2005, du budget définitif 2006 et du projet de budget 2007.

*Tableau 18: Evolution des principaux postes de recettes  
(en milliers EUR)*

	<i>Compte provisoire 2005</i>	<i>Budget définitif 2006</i>	<i>Projet de budget 2007</i>
<b>1. Impôts directs</b>			
<b>dont:</b>	3.433.315,5	3.658.730,0	4.016.300,0
Impôt général sur le revenu	3.150.655,0	3.346.500,0	3.726.500,0
Impôt fixé par voie d'assiette	355.430,6	385.000,0	430.000,0
Impôt sur le revenu des collectivités	1.105.735,3	1.250.000,0	1.300.000,0
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.477.286,0	1.570.000,0	1.775.000,0
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	210.734,9	140.000,0	220.000,0
Impôt concernant les contribuables non résidents	1.468,1	1.500,0	1.500,0
Impôt sur la fortune	164.642,3	100.000,0	100.000,0
Impôts de solidarité	93.065,0	102.130,0	110.700,0
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	12.041,3	12.000,0	16.000,0
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents)	0,0	45.000,0	25.000,0
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	0,0	40.000,0	25.000,0
Autres impôts directs	12.911,9	13.100,0	13.100,0
<b>2. Impôts indirects</b>			
<b>dont:</b>	2.802.708,2	3.169.529,7	3.328.516,0
Taxe sur les véhicules automoteurs	31.067,8	34.000,0	28.000,0
Part dans les recettes communes de l'U.E.B.L.	812.716,0	915.000,0	940.000,0
Droits d'enregistrement	160.642,1	150.000,0	185.000,0
Droits d'hypothèques	15.647,6	14.000,0	20.500,0
Taxe sur la valeur ajoutée	1.046.414,1	1.352.289,7	1.350.711,0
Taxe sur les assurances	28.119,9	28.000,0	28.500,0
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	493.484,5	460.000,0	550.000,0
Autres impôts indirects	214.616,3	216.240,0	225.805,0
<b>3. Autres recettes</b>			
<b>dont:</b>	393.276,3	499.775,1	496.855,1
Intérêts de fonds en dépôt	47.366,2	70.000,0	70.000,0
ARCELOR MITTAL: dividende	23.379,2	25.000,0	66.500,0
SES-Global S.A.: dividende	10.245,2	9.328,0	5.000,0
P. et T.: part de l'Etat dans le bénéfice	25.000,0	35.000,0	35.000,0
ILR: Part de l'Etat dans le bénéfice	0,0	20.000,0	20.000,0
Droits de timbre	11.980,9	12.000,0	12.000,0
Droits de succession	44.057,0	45.000,0	50.000,0
Autres recettes	231.247,7	283.447,1	238.355,1
Recettes budgétaires	6.629.300,0	7.328.034,8	7.841.671,1

Des mesures plus spécifiques du côté des recettes ont été proposées par le Comité de coordination tripartite et trouvent leur reflet dans le présent projet de loi budgétaire. Il s'agit de nouveaux relèvements des accises sur l'essence et le diesel et de l'augmentation sensible des taxes sur les véhicules automoteurs. Les recettes supplémentaires qui devraient en résulter sont principalement destinées à alimenter le Fonds pour le financement des mécanismes de Kyoto (cf. chapitre sur les fonds spéciaux ci-dessus).

La Chambre de Commerce attire l'attention des autorités sur le caractère instable et éphémère de plusieurs catégories de recettes engendrées par les impôts indirects, dont notamment les accises. Le niveau de ces recettes pour l'Etat luxembourgeois dépend fortement de décisions politiques prises dans

les pays voisins et au niveau communautaire, de sorte qu'il ne faut pas considérer ces revenus comme étant des sources de financement stables, sur lesquelles on pourrait axer des actions politiques déterminées.

La Chambre de Commerce exige que les hausses de prix découlant de ces mesures soient neutralisées dans l'indice des prix à la consommation, pour annuler tout impact potentiel sur l'échelle mobile des salaires.

Elle ne peut accepter que la hausse décidée avec effet au 1er janvier 2005 des taux de TVA sur l'essence sans plomb et les tabacs fabriqués n'ait pas été neutralisée au sein de l'indice des prix, de sorte que cette hausse administrée a contribué à stimuler la spirale inflationniste, alors que le Luxembourg affiche depuis des années un taux d'inflation largement supérieur à ceux enregistrés dans ses pays voisins et dans d'autres Etats membres. Cette évolution est incompatible avec la volonté politique affichée de rétablir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et de mener une politique anti-inflationniste.

Une telle neutralisation aurait été techniquement réalisable dans la foulée de la nouvelle loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements et de son règlement d'exécution.

Finalement, la Chambre de Commerce voudrait commenter l'article 6 du projet de loi budgétaire 2007, concernant la mise à la consommation d'essences ou de gasoil utilisés comme carburant. Le projet de loi budgétaire prévoit l'obligation d'une mise sur le marché de 2% (exprimé en contenu énergétique) de biocarburants à partir de 2007. A défaut de moyens propres pour assurer les mélanges requis, l'entrée en vigueur de cette obligation devrait être soumise à la condition de l'existence de possibilités de transfert de biocarburants et plus particulièrement de certificats de biocarburants d'autres pays européens vers le Luxembourg. Les acteurs devraient pouvoir bénéficier de la plus grande flexibilité possible pour répondre à ces taux, à savoir la flexibilité dans le temps (couverture de l'obligation calculée sur l'année entière, possibilité de transférer des excédents vers l'année prochaine), la flexibilité en ce qui concerne les types de carburants (libre choix entre bioessences ou biodiesels pour couvrir les 2% s'appliquant au pool des carburants) et flexibilité en ce qui concerne l'origine des biocarburants, dans la mesure où les réductions de CO<sub>2</sub> y inhérentes pourront être valablement répercutées au niveau du bilan luxembourgeois des émissions.

La Chambre de Commerce constate que les auteurs du projet de loi budgétaire ont abandonné le système de remboursement d'accises sur les biocarburants. Par conséquent, les surcoûts liés aux taux obligatoires de mise sur le marché de biocarburants viendront renchérir la facture de carburants. D'ici le 1er janvier 2008, le taux d'accises luxembourgeois actuellement pratiqué sur le diesel, majoré du surcoût biocarburants et des hausses d'accises prévues pour 2007 et 2008, excèdera le taux d'accises sur le diesel professionnel en Belgique après remboursement d'accises dans ce pays voisin.

Le secteur pétrolier constate aujourd'hui déjà un recul des ventes de carburants sur la frontière belge, recul qui sera accéléré par l'effet des adaptations d'accise et de l'introduction obligatoire des mélanges biocarburants sans remboursement d'accises. A terme et à politique d'accises inchangée en Belgique pour ce qui concerne le diesel professionnel, le recul des ventes de diesel pourrait se chiffrer à quelques dizaines de pourcents d'ici deux ans, ce qui ne restera pas sans conséquences pour le budget total des recettes de l'Etat.

#### **4.2. Les dépenses de l'Etat**

Les dépenses totales de l'Etat au sens strict prévues pour l'exercice 2007 atteignent un montant total de 8.011,578 millions EUR, dont 7.221,718 millions EUR du côté des dépenses courantes et 789,860 millions EUR du côté des dépenses en capital.

Par rapport au budget définitif de 2006, les dépenses totales augmentent de 5,01%, les dépenses courantes progressent de 5,36% et les dépenses en capital sont en hausse de 1,93%.

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que l'écart traditionnel entre l'évolution des recettes et celle des dépenses, d'une part, et entre la progression des dépenses courantes et la croissance économique à moyen terme, d'autre part, a pu être inversé au niveau du projet de budget 2007. En effet, la progression du total des dépenses entre 2006 et 2007 (+5,01%) est inférieure à l'évolution prévisible du PIB en valeur (+6,6%) et cette augmentation du total des dépenses est inférieure à l'accroissement du total des recettes (+7,01%).

En fait, les déficits décrits dans la Troisième Partie du présent avis ont découlé principalement d'une progression incontrôlée des dépenses sur plusieurs années, dont l'ampleur avait dépassé tant l'évolution prévisible des recettes que celle du PIB en valeur.

Toujours est-il que le rythme d'augmentation des dépenses reste élevé, avec une progression de 12,3% entre 2005 et 2007.

Les dépenses en capital augmentent légèrement de 774,931 millions à 789,86 millions (+1,93%) entre 2006 et 2007, alors que par rapport au compte 2004, ces dépenses sont en diminution de 131,06 millions (-14,23%), et ceci malgré la volonté affichée des autorités publiques de maintenir le taux d'investissement public à un niveau élevé.

Dans l'optique maastrichtienne, les dépenses d'investissements publics de l'Administration centrale diminuent de 117,8 millions (-6,65%) entre 2006 et 2007, ce qui ramène le taux d'investissement par rapport au PIB actualisé de 5,6% (budget voté 2006) à 4,9% (projet de budget 2007).

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

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

Le tableau ci-dessous présente des estimations concernant l'évolution future de certains grands engagements financiers de l'Etat et de certaines nouvelles politiques. Cette liste non exhaustive sera commentée dans les chapitres qui suivent.

*Tableau 19: Les grands engagements financiers de l'Etat et les politiques en faveur de la croissance à long terme (en millions EUR)*

	2000	2007
<b>A. Grands engagements financiers</b>		
– Accueil des élèves en dehors des heures de classe:		
Fonctionnement	0	18
Investissement	0	29
Total	0	47
– Foyers de jour pour enfants (crèches)	15	21
Participation de l'Etat au financement des prestations familiales (p.ex. allocations familiales)	477	784
– Assurance maladie-maternité: contribution de l'Etat	412	686
– Assurance-pension: contribution de l'Etat	649	987
Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance	73	140
Mesures en faveur des personnes âgées (y compris invest.)	57	58
Politiques du logement	71	97
– Fonds pour l'emploi	213	402
dont: dépenses sidérurgie (p. ex. préretraite)	68	46
actions en faveur de l'emploi (p. ex. Proactif, OPE)	77	173
– Aide publique au développement	133	249
– Crédits en faveur de la Sécurité des personnes	145	252
Politique environnementale (réalisation des engagements dans le cadre de l'accord de Kyoto)	0	73

	2000	2007
<b>B. Politiques en faveur de la croissance à long terme</b>		
Crédits dans l'intérêt de l'Université du Luxembourg	17	49
Crédits dans l'intérêt de la recherche publique (tous ministères)	20	140
– Education nationale:		
Fonctionnement	503	798
Investissement	48	149
Total	551	945
Infrastructures de transport:		
– Dépenses d'investissements du fonds du rail	39	194
Transport des personnes en service public ferroviaire par bus	133	272

#### 4.2.1. Les dépenses de consommation

– 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.

Les dépenses les plus importantes au niveau de la consommation publique sont celles liées aux **salaires et aux charges sociales (code 11)**. Dans le projet de budget 2007, elles s'élèvent à 1.485,038 millions EUR, contre 1.413,364 millions EUR au titre du budget définitif 2006, et progressent donc de 5,1% en un an, donc à un rythme inférieur aux dépenses courantes totales. Cependant, ce taux de progression reste considérable compte tenu du fait qu'il ne comprend pas de revalorisation liée au mécanisme d'indexation, qui ne s'applique pas en 2007, conformément aux accords tripartite d'avril 2006. Comme les nouveaux engagements devraient rester fortement limités en 2007, la progression de 5,1% s'explique donc essentiellement par d'autres automatismes inhérents à la formation des salaires dans la fonction publique (ancienneté, ...).

Les salaires et charges sociales de l'Etat constituent traditionnellement une part importante dans le budget total des dépenses (18,53% dans le projet de budget 2007, 18,5% dans le budget voté 2006 et 18,36% dans le compte 2005).

Les graphiques ci-dessous retracent l'évolution de la consommation publique au cours des dernières années<sup>30</sup>. Ces deux graphiques ne tiennent pas compte des dépenses en vue de l'acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels (code 74). Celles-ci sont en diminution de 69,333 millions en 2004 à 65,369 millions en 2007. La Chambre de Commerce invite les autorités à persévérer dans leurs efforts d'économie dans ce domaine et salue notamment les efforts effectués sur l'exercice 2005, dont le budget voté avait accordé des dépenses à hauteur de 64,972 millions, alors que les dépenses effectives sont restées largement en dessous de ce montant, avec 58,024 millions.

Ces deux graphiques tiennent compte, à côté des salaires et charges sociales (code 11), de l'évolution des achats de biens non durables et de services (code 12).

<sup>30</sup> Pour rappel, la baisse en 1999 enregistrée sous le poste „salaires et charges sociales“ découle principalement de l'institution d'un fonds spécial destiné à rassembler les recettes et les dépenses relatives aux pensions de l'Etat (dénommé Fonds des pensions), de sorte que les dépenses afférentes ne figuraient plus sous le code 11 des dépenses budgétaires courantes à partir de l'exercice budgétaire 1999. La baisse enregistrée en 1993 est liée au fait que les traitements et pensions du personnel de l'Entreprise des Postes et Télécommunications ne sont plus compris dans les dépenses de salaires et de charges sociales depuis la réforme de 1992 de l'administration postale.



Quant à l'exécution du budget 2005, il est à constater que les dépenses votées relatives aux salaires et charges sociales ont été dépassées de 11,1 millions EUR. Cet exercice a été affecté par la loi du 21 août 2005 relative à l'accord salarial au profit de la fonction publique. L'article II de cette loi a modifié la loi du 21 décembre 2004 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005 en y ajoutant des dépenses additionnelles pour un montant total de 17,682 millions EUR.

De manière générale, la Chambre de Commerce estime que la progression des salaires dans la fonction publique reste supérieure à la capacité de financement à long terme des finances publiques du pays et constitue une concurrence déloyale par rapport au secteur privé concurrentiel, qui ne peut pas suivre un tel rythme de rémunération des effectifs. Malgré le non-paiement d'une tranche indiciaire en 2007, les salaires publics augmentent de 5% à cause des autres mécanismes de valorisation existants (ancienneté, ...).

– En 2005, les crédits totaux du code 12 crédits **des achats de biens non durables et de services (code 12)** sont également restés en dessous des montants alloués par le Parlement (dépenses votées: 381,57 millions, dépenses réalisées: 356,076 millions). Ce dernier montant avait également été inscrit au budget voté 2006, alors que pour 2007, les autorités ont encore fait un effort pour baisser davantage les dépenses liées aux achats de biens non durables et de services à 339,762 millions EUR.

Il y a lieu de relever que la réduction des crédits du code 12 entre les exercices 2005 et 2007 découle principalement du fait que l'année 2005 a été marquée par la Présidence luxembourgeoise de l'Union Européenne, qui a coûté quelque 35,7 millions EUR en achats de biens non durables et de services (cf. articles 01.9.12.012 et 01.9.12.300) et 13,5 millions EUR en rémunération de personnel supplémentaire et indemnités pour services extraordinaires (cf. article 01.9.11.300 sous *Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration*).

Parmi les crédits du code 12 se trouve un nouveau poste de 2 millions EUR sous les dépenses courantes du *Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur*, article 20.0.12.081, consacré aux frais de gardiennage du site WSA, suite à l'intention du Gouvernement d'attribuer une nouvelle affectation à ce site dans le domaine de la logistique. Une étude pour guider les autorités concernées dans leur choix stratégique en ce sens a été engagée, ce qui est une des explications de l'augmentation importante de 663.500 EUR (budget voté 2006) à 1.304.200 millions EUR (projet de budget 2007) des frais d'experts et d'études de ce même ministère (article 20.0.12.120).

Sous le code 12, la Chambre de Commerce tient à souligner l'inscription, sous le budget du *Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur*, d'un crédit de 20.000 EUR (article 20.5.12.142) pour la participation du Grand-Duché à l'Exposition Universelle de Shanghai en 2010. Ce crédit est destiné aux travaux de conception préparatoires et de réalisation de l'exposition. En vue de promouvoir efficacement le Luxembourg à une échelle mondiale, une participation remarquée du pays à cette exposition s'impose, ce qui nécessite la mise à disposition des moyens adéquats et la définition rapide d'un concept stratégique cohérent, innovateur, moderne et dynamique de la plate-forme luxembourgeoise.

Sous le code 12, la Chambre de Commerce note l'augmentation importante entre 2005 et 2007 des crédits prévus au titre des frais d'experts et d'études en matière informatique pour le compte du *Ministère des Finances* (cf. articles 04.2.12.125 et 04.3.12.125). La Chambre de Commerce salue cette évolution qui doit refléter l'intensification des efforts pour l'utilisation accrue de l'internet. Selon les auteurs du projet de budget 2007, ces efforts concernent, d'un côté, l'information du public par le biais des sites du Ministère et de ses administrations et services et, de l'autre côté, les mesures pour permettre les déclarations électroniques, alors qu'une première partie de cette application vient d'être réalisée auprès de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Le code 12 du Ministère des Finances, volet „Trésor et Budget“, est également affecté par l'inscription d'un crédit de 1 million EUR au profit du développement de la place financière et plus spécifiquement pour financer des actions de promotion, ce dont la Chambre de Commerce se félicite (cf. article 05.0.12.123).

Sous cette rubrique du Ministère des Finances se trouve par ailleurs un nouvel article 05.0.12.320. Il s'agit des dépenses de l'Etat en vue de l'affectation du personnel excédentaire de la WSA dans le cadre d'un contrat de prestation de main-d'œuvre, qui sont estimées à 2,572 millions EUR pour l'exercice 2007.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce note que plusieurs articles ayant figuré avec le code 12 sous la section 02.5 – Centre national de l’audiovisuel du *Ministère de la Culture, de l’enseignement supérieur et de la recherche* – ont été regroupés pour l’exercice 2007 sous un nouvel article 02.5.41.050 figurant sous la classe de comptes „Transferts de revenus à l’administration centrale“ (2.998.615 EUR). De telles opérations ont pour conséquence une diminution de la consommation publique, à travers une baisse de la classe des comptes „Achat de biens non durables et de services“, mais une hausse d’autres catégories de dépenses.

Quant aux achats de biens non durables et de services figurant sous la section 08.7 „Service eLuxembourg“ du *Ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative*, il est à noter que les crédits pour frais d’experts et d’études dans le cadre de projets de gouvernance électronique sont maintenus à un niveau élevé. En effet, l’article 08.7.12.120 est doté de 7,5 millions EUR en 2007, contre 6,5 millions en 2006. La Chambre de Commerce espère que ces moyens financiers seront affectés de manière efficace dans l’intérêt de la modernisation de la gouvernance et du secteur public.

– Pour évaluer la part de la consommation publique dans le total de l’économie, la Chambre de Commerce met en garde devant la situation spécifique du Grand-Duché. En effet, souvent le poids du secteur public ou de l’appareil étatique au sein d’une économie est calculé par rapport au PIB du pays concerné. Pour le Luxembourg, le recours au PIB n’est pas la mesure appropriée, du fait de l’impact disproportionné de la place financière dans le PIB et de la contribution importante au PIB par les frontaliers non résidents. Pour une appréciation correcte de l’évolution du poids de l’appareil étatique dans l’économie luxembourgeoise, il faudrait donc éliminer tous les impacts relatifs aux frontaliers. Il faut en effet considérer que les frontaliers paient leurs impôts sur le revenu au Luxembourg, alors que leur appel aux services de la fonction publique est proportionnellement moins important que pour les résidents<sup>31</sup>.

Par ailleurs, une comparaison internationale du poids de la consommation publique dans le total de l’économie s’avère difficile, du fait de spécificités nationales tout à fait différentes. Par exemple, le Luxembourg ne disposant pas d’une armée avec des soldats professionnels, le coût relatif afférent n’est pas comparable à celui de pays plus grands.

Une analyse sommaire de l’évolution du poids de l’Etat à charge des administrés peut être réalisée en suivant l’évolution des dépenses du code 11 „Salaires et charges sociales“ par rapport à l’évolution de la population totale.

Si en 2001, le „coût par habitant“ de la fonction publique a été de 2.385,43 EUR, ce même indicateur devrait s’élever à 3.193,63 EUR en 2007, soit une progression de 33,88% sur 7 années, alors que la population n’a augmenté que de 5,92% sur la même période.

– Comme pour les exercices budgétaires précédents, le Gouvernement compte ne pas procéder à un nouvel engagement de personnel au service de l’Etat, sauf en cas de nécessité établie et s’il s’agit du remplacement du titulaire d’un emploi vacant.

La Chambre de Commerce note dans ce contexte que, conformément à l’article 16, paragraphe (3) du projet de loi budgétaire et par dérogation au blocage susmentionné, les engagements de renforcement de personnel peuvent atteindre au maximum 130 unités en 2007. A ce chiffre s’ajoutent entre autres 50 unités à être affectés au personnel enseignant de l’enseignement postprimaire (engagement de renforcement de professeurs-stagiaires).

Consciente des nouvelles charges et obligations incombant à l’Etat, par exemple pour traiter les dossiers communautaires, la Chambre de Commerce estime que le Gouvernement devrait enfin mettre en oeuvre une véritable réforme administrative, visant à réorganiser les ministères et les administrations en fonction de priorités à fixer et des besoins réels découlant d’une redéfinition du périmètre de l’Etat. Une telle réforme d’envergure devrait également viser un recours massif aux moyens de communication moderne, facilitant la vie tant aux administrations qu’aux administrés. L’objectif ultime en devra être un fonctionnement efficace des structures étatiques, semblable à celui d’une entreprise privée, ayant une productivité optimale et un fonctionnement efficace dans l’intérêt des administrés-utilisateurs et des citoyens-contribuables.

<sup>31</sup> Il est cependant clair que les frontaliers bénéficient des mêmes droits en matière d’accès aux prestations sociales ou aux infrastructures publiques que les résidents.

La réforme administrative devra viser également à libérer des ressources humaines pour les administrations compétentes pour l'encaissement des recettes fiscales de l'Etat. Compte tenu de la complexité croissante des législations fiscales, des possibilités découlant de l'ingénierie fiscale et de pratiques frauduleuses croissantes, il est important de doter les administrations et services compétents des moyens humains nécessaires pour garantir un encaissement juste et conforme aux dispositions fiscales des impôts directs, des impôts indirects et d'autres taxes et redevances.

– Face à l'augmentation sensible du nombre de demandeurs d'emploi au cours des dernières années, l'Administration de l'Emploi devrait être réorganisée en vue d'optimiser son fonctionnement interne et l'efficacité en termes de résultat. Les modalités d'assignation de demandeurs d'emploi aux entreprises à la recherche de personnel qualifié ou non qualifié s'opèrent depuis des années avec un mécontentement général des entreprises. La Chambre de Commerce attend avec intérêt les résultats du vaste audit en cours de réalisation par l'OCDE.

En effet, en mai 2005, le Gouvernement avait adressé une demande officielle à l'OCDE en vue de la confection d'un rapport d'analyse détaillé sur le fonctionnement de l'ADEM. Il s'agira entre autres d'étudier l'existence de stratégies, l'interaction des différents services, la pluridisciplinarité, la formation des agents, le rôle de la direction, l'organigramme, l'efficacité des services rendus aux chômeurs et aux entreprises, le degré d'individualisation du traitement des chômeurs, la coopération avec les entreprises, la collaboration avec le secteur de l'intérimaire et les initiatives sociales en faveur de l'emploi. En février et en mars 2006, les services compétents de l'OCDE ont mené des entretiens préalables notamment avec les partenaires sociaux et des membres du Parlement et ont réalisé une mission au Luxembourg fin juin 2006. Conformément aux procédures en place, un rapport préliminaire est attendu pour novembre 2006 et la présentation du rapport définitif est prévue pour le début de l'année 2007. En attendant une réforme plus fondamentale de l'organisation de l'ADEM en vue d'en améliorer l'efficacité, le Comité de coordination tripartite a d'ores et déjà pris certaines décisions ponctuelles susceptibles d'améliorer la réponse aux besoins du marché du travail comme par exemple l'intensification des relations entre l'ADEM et les entreprises du secteur du travail intérimaire respectivement du recrutement.

Au-delà, il y a lieu de réagir rapidement et de réformer de fond en comble cette administration. Une adoption d'une nouvelle structure, par exemple sous forme d'un partenariat public-privé, regroupant au niveau de la gérance l'Etat et des représentants du secteur privé, pourrait améliorer rapidement les résultats.

– De manière générale, les efforts de limitation des dépenses de consommation doivent forcément être accompagnés d'une réorganisation efficace des services administratifs étatiques. Un recours accru aux moyens de communications modernes pourrait également libérer des ressources humaines, qui pourraient être affectées à d'autres services prioritaires. 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.

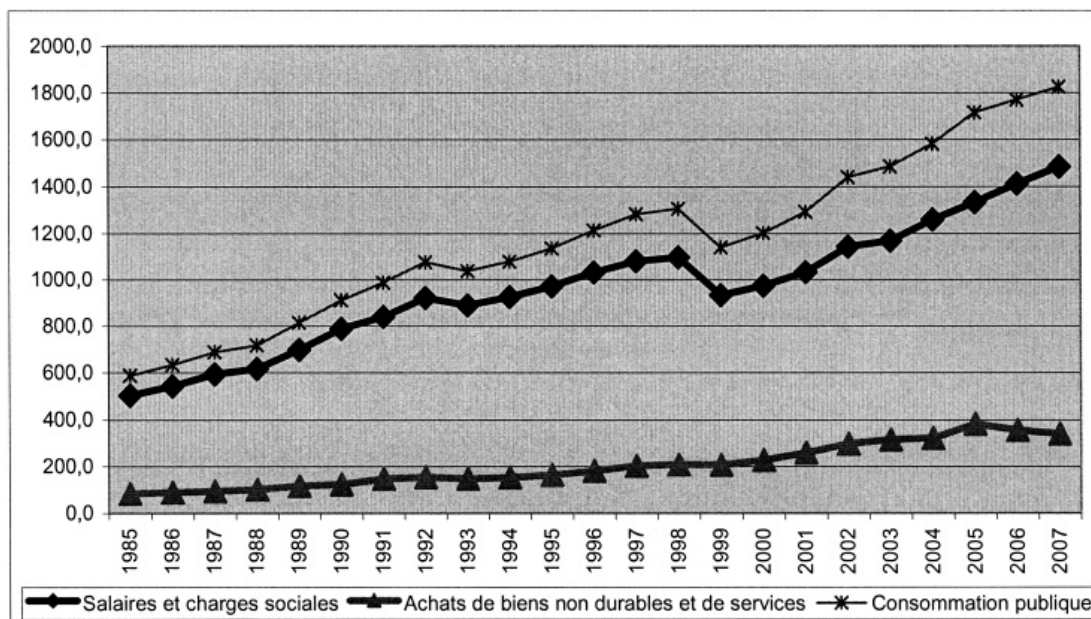
Par ailleurs, le fonctionnement efficace des services et administrations étatiques ne doit pas être bloqué par un système de formation des salaires trop généreux, dominé par des automatismes, et un système de gestion du personnel rigide.

Le Gouvernement se trouve confronté à un double conflit: d'une part, un besoin accru de personnel du fait de nouvelles missions qui incombent à l'Etat, principalement dans le contexte d'une intégration croissante du pays dans le contexte communautaire – une évolution a priori souhaitable, mais qui est malheureusement trop souvent accompagnée par une multiplication de nouvelles réglementations et de nouvelles obligations de surveillance ou de régulation – et, d'autre part, une restriction sévère, au cours des années à venir, des moyens budgétaires disponibles pour couvrir le coût élevé et dynamique des rémunérations de la fonction publique.

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

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

Graphique 19: Evolution de la consommation publique (en millions EUR)



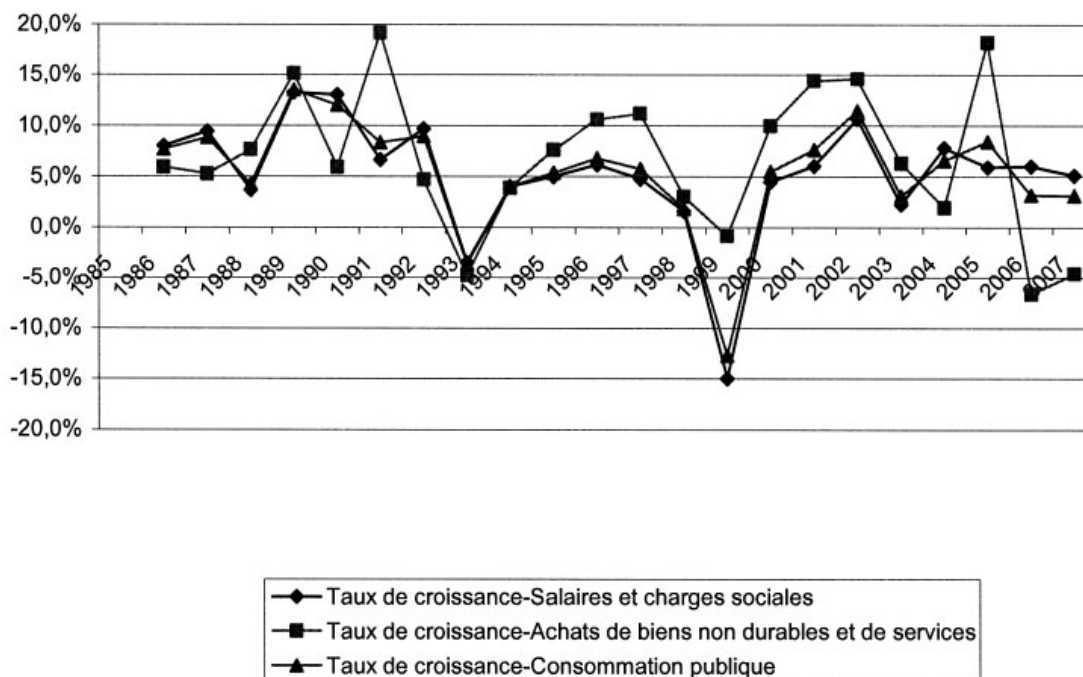
Il y a lieu de prévoir un système d'engagement plus souple, de motiver le personnel par un système approprié de rémunération suivant la performance, d'ériger des passerelles plus flexibles entre carrières publiques et privées et d'étendre davantage l'offre de formation continue. Par ailleurs, le secteur public doit être plus facilement ouvert aux ressortissants étrangers, et notamment tous les postes pour lesquels les agents publics n'exercent pas de prérogatives de puissance publique devraient être accessibles sans condition de nationalité. Finalement, le futur statut unique des travailleurs, tel que prévu par les mesures tripartites, devra également intégrer les fonctionnaires.

La Chambre de Commerce regrette que le projet de budget 2007, tout comme ses prédécesseurs, ne contienne pas de nouveaux accents pour la mise en oeuvre de la réforme administrative.

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

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce renvoie également à la Cinquième Partie (cf. chapitres 5.1.4. et 5.1.5. ci-dessous).

Graphique 20: Variations des dépenses de consommation publique (en %)



#### 4.2.2. Les transferts de l'Etat

Sous cette rubrique des dépenses budgétaires, on peut distinguer les transferts visant des objectifs économiques et ceux à caractère social. Les transferts de l'Etat correspondent à des missions diverses, qui reflètent les choix politiques de la coalition gouvernementale du moment et qui sont mises en oeuvre selon la capacité financière de l'Etat et suivant un degré de priorité.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, les dépenses soutenant l'augmentation de la compétitivité des entreprises, qui sont à la base de la création d'emplois et richesse, sont à considérer comme prioritaires. Par ailleurs, les dépenses visant à créer des bases solides pour le futur et préparant notre société aux défis de l'avenir sont également importantes.

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

La Chambre de Commerce plaide pour une affectation plus sélective des dépenses courantes et une réflexion quant à l'opportunité, à l'efficacité-coût et aux charges globales à long terme des transferts. Elle critique la progression continue et substantielle des transferts sociaux. Leur augmentation se fait au détriment du budget pouvant être affecté aux autres actions politiques devant préparer l'avenir du pays.

Les transferts sociaux constituent le poste de dépenses le plus volumineux et progressant le plus rapidement. Dans l'intérêt économique général du pays, des mesures sociales généralisées et non ciblées, bénéficiant également à des vastes couches de la population qui ne sont pas dans le besoin, ne peuvent plus être financées dans l'état actuel de nos finances publiques, qui restent déficitaires et fragiles.

##### 4.2.2.1. Les transferts de l'Etat aux entreprises

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).

Sans pouvoir être exhaustive, compte tenu des délais extrêmement courts impartis aux instances consultatives pour rédiger leur avis sur le projet de budget, 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.

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

Au projet de budget 2007, tout comme dans les budgets précédents, 80% de toutes ces subventions sont inscrites sous les dépenses du *Ministère des Transports*. Ces subventions peuvent bénéficier également aux entreprises privées.

Les subventions d'exploitation augmentent de 293,607 millions (budget définitif 2006) à 307,827 millions (projet de budget 2007), ou de 4,8%.

La Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (SNCFL) est le principal destinataire de ces subventions. L'article 23.2.31.020 „Services publics ferroviaires assurés par la Société Nationale des Chemins de Fer luxembourgeois en exécution de la convention conclue avec l'Etat“ est le plus important sous la section 23.2 – Transports publics, avec une dotation de 119,966 millions EUR pour l'exercice 2007 (+2,5%).

L'article 23.3.31.023 „Contribution à la SNCFL conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi du 28 mars 1997 sur le statut de la SNCFL“ reste quasiment stable entre 2006 et 2007 pour atteindre le montant de 27,131 millions EUR.

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

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

Une autre subvention importante accordée par le Ministère des Transports vise les services publics d'autobus assurés par des entreprises privées en exécution des conventions conclues avec l'Etat. Celle-ci augmente de 75 millions EUR en 2006 à 84,515 millions EUR (+12,7%) au titre du projet de budget 2007 (article 23.2.31.040). L'exercice 2005 a été marqué par un dépassement important de 9,4% ou de 6,483 millions EUR des crédits affectés par rapport aux dépenses votées au Parlement.

Au projet de budget 2007, les subventions d'exploitations attribuées par le *Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur*, passent de 1.030.900 EUR en 2006 à 1.113.400 EUR en 2007. Il s'agit de crédits en faveur de la stimulation de l'activité industrielle (100.000 EUR), d'initiatives destinées à favoriser les activités d'innovation et de recherche (350.000 EUR, en hausse de 59,1% par rapport à 2006), d'interventions dans le cadre de restructurations d'entreprises industrielles (20.000 EUR), de participations de l'Etat dans des actions d'information et de sensibilisation (230.000 EUR, en recul de 16,36% par rapport à 2006) et de cotisation dans le cadre de l'Office Luxembourgeois d'Accréditation et de Surveillance (3.300 EUR).

Ces subventions connaissent de fortes fluctuations d'un exercice budgétaire à l'autre et souvent, les dépenses effectives sont inférieures aux crédits accordés. En effet, le budget voté 2003 avait prévu des subventions de l'ordre de 981.466 EUR, alors que finalement 542.617 EUR ont été distribués, selon le compte provisoire 2003. De même, le budget voté 2004 avait accordé des crédits de 970.600 EUR, alors que le compte provisoire 2004 renseigne d'une utilisation effective de 614.086 EUR au cours de ce même exercice. Même situation pour le compte 2005: le budget voté de 1.004.100 EUR n'a été utilisé qu'à concurrence de 589.068 EUR.

Il se peut que cette baisse soit la conséquence du ralentissement économique par rapport au potentiel de croissance, ayant marqué les années 2003 à 2005. Une autre explication pourrait être que les critères

utilisés pour permettre aux entreprises de bénéficier des mesures afférentes soient trop stricts ou rigides.

La Chambre de Commerce invite les autorités à examiner les raisons de cette situation et, le cas échéant, de réajuster les critères d'attribution des subventions. A défaut, il y a lieu de réaffecter ces crédits à des actions bénéficiant davantage aux entreprises.

Le *Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement* prévoit l'octroi de subventions d'exploitation à hauteur de 3,153 millions EUR, en baisse de 5,26% par rapport au budget voté 2006. La même remarque concernant la non-utilisation intégrale des crédits votés est valable pour ce ministère. Si le budget voté pour l'exercice 2003 avait accordé des subventions d'exploitation pour 2,807 millions EUR, le compte provisoire du même exercice fait état d'une affectation effective de 2,484 millions EUR. Le budget voté 2004 avait également accordé des crédits de 2,807 millions EUR, alors que le compte provisoire 2004 renseigne d'une utilisation effective de 2,667 millions EUR au cours de ce même exercice. Même situation pour le compte 2005: le budget voté de 2,856 millions EUR n'a été utilisé qu'à concurrence de 2,229 millions EUR.

Il est à noter que les crédits proposés pour les bonifications d'intérêt prévus par la loi-cadre ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat (article 21.0.31.030) diminuent de 7,14% à 2,6 millions EUR entre 2006 et 2007. En 2005, les crédits votés à ce titre (2,5 millions) n'ont été utilisés qu'à hauteur de 2 millions. La majorité des autres subventions reste stable.

Il en est ainsi par exemple des contributions destinées à favoriser la participation à des foires et manifestations professionnelles (article 21.0.31.051) dont la dotation proposée pour l'exercice 2007 s'élève à 50.000 EUR (tout comme en 2006). 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.

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

Le Ministère des Classes Moyennes soutient également le MLQ, mentionné ci-dessus, avec une contribution de 3.555 EUR au titre de l'exercice 2007 (cotisation en hausse de 18,5% par rapport à 2006, cf. article 21.0.31.052).

La Chambre de Commerce note que les crédits destinés à couvrir les frais d'études et de consultance ainsi que des prestations de services en rapport avec des publications (cf. article 21.0.31.053), dans le cadre du Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises (CNSAE), ont pu être augmentés de 135.000 EUR en 2006 à 140.000 EUR en 2007. Toutefois, il est à espérer que ces fonds seront efficacement et rapidement utilisés pour dégager des pistes d'actions utiles et concrètes en faveur de la simplification administrative auprès des entreprises. Le CNSAE devra adopter une approche proactive dans ce contexte et mettre en œuvre résolument les mesures ainsi dégagées.

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

#### *Ministère d'Etat:*

- La promotion à la presse écrite (article 00.8.31.050) est dotée d'un crédit de 6,766 millions EUR, en hausse de 3,3% par rapport au budget voté 2006 et par rapport au compte 2005.
- Le subside proposé à la société Broadcast Center Europe pour la contribution aux frais d'exploitation en vue d'assurer le maintien des infrastructures essentielles de télévision (article 00.8.31.052) s'élève à 950.000 EUR, montant identique à celui inscrit dans le budget voté 2006 au compte provisoire 2005.

#### *Ministère de la Santé:*

- Les subventions d'exploitation prévues par le Ministère de la Santé augmentent de 3,410 millions EUR en 2006 à 3,495 millions EUR en 2006 (+2,5%). Le poste le plus important concerne la participation de l'Etat aux frais du service médical d'urgence et de garde, le service des urgences néonatales, les services de permanence et de garde des hôpitaux (article 14.0.31.050), doté de 1,973 million EUR au titre du projet de budget 2006 (+3,13%).

- Une autre subvention en forte hausse concerne celle affectée au centre thermal et de santé de Mondorf en vue du remboursement du coût de l'entretien et de l'aménagement des espaces extérieurs (article 14.6.31.020), qui augmente de 1.042.826 EUR en 2006 à 1.114.473 EUR en 2007 (+6,95%). Par rapport au compte 2005, la progression est de 12,29%.

*Ministère de l'Environnement:*

- Un nouveau crédit tombant sous la catégorie des subventions d'exploitation se trouve sous la section 15.2 – Administration des eaux et forêts du Ministère de l'Environnement. Il s'agit de l'article 15.2.31.050, doté de 550.000 EUR tant en 2006 qu'en 2007, qui concerne la „participation de l'Etat au financement des mesures d'amélioration de l'environnement nature prévues avec les règlements grand-ducaux des 22 octobre 1990 et 22 mars 2002“. La Chambre de Commerce constate que ce même article ne se trouvait pas sous cette forme dans le document budgétaire relatif à l'exercice 2006; elle demande des précisions à ce sujet.

*Ministère du Travail et de l'Emploi:*

- Les subventions d'exploitation augmentent de 12,5% entre 2006 et 2007 pour atteindre le montant de 19,452 millions. Depuis 2004, les crédits afférents regroupant les participations au salaire des travailleurs handicapés allouées aux ateliers protégés conformément aux dispositions de la loi du 12 septembre 2003 sur les travailleurs handicapés, ont quasiment doublé.

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

- Quelque 10% du total des subventions d'exploitation sont accordées aux entreprises et exploitations agricoles. Les crédits afférents augmentent légèrement de 27,474 millions EUR en 2006 à 28,874 millions EUR en 2007, la plupart étant affectés à la section 19.1 „Mesures économiques et sociales spéciales“ du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

– Les **transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises (code 32)** s'élèvent à 182,234 millions EUR au projet de budget 2007 et progressent de 9,76% par rapport au budget voté 2006 et de 11,3% par rapport au compte provisoire 2005. Ces hausses importantes s'expliquent notamment par deux nouveaux crédits dans l'intérêt des transports aériens.

La quasi-totalité des transferts de revenus, c'est-à-dire 158,461 millions EUR (+7,35% par rapport au budget voté 2006), est affectée par le Ministère des Transports.

145,861 millions EUR de ces moyens financiers sont accordés à la SNCFL en tant que compensation de ses charges résultant de la normalisation des comptes en ce qui concerne les pensions du personnel (article 23.3.32.001).

Les frais d'exploitation de l'aérogare ont été remboursés à travers l'article 23.5.32.000 jusqu'à l'exercice 2005 (montant voté: 3,36 millions EUR, montant dépensé: 3,86 millions EUR). A partir de l'exercice 2006, ces crédits apparaissent, avec le même libellé, sous la section 23.6 Aéroport de Luxembourg, avec un montant de 3,6 millions EUR. Au projet de budget 2007 finalement, les crédits de 3,4 millions EUR relatifs au remboursement des frais d'exploitation de l'aérogare, se trouvent inscrits sous une nouvelle section 23.8, intitulée „Aéroports et transports aériens“. Celle-ci est par ailleurs dotée de deux nouveaux crédits.

Un premier sert au remboursement à la société de l'aéroport des frais d'exploitation liés à la mise en œuvre du plan de sécurité et de sûreté de l'aéroport (doté de 9,2 millions EUR). Le second vise à contribuer aux frais de fonctionnement d'organismes internationaux (doté de 570.000 EUR).

Le Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports prévoit des transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises de 18,308 millions EUR, contre 14,618 millions EUR en 2006, ce qui constitue une hausse sensible de 25%. Celle-ci résulte principalement de l'augmentation de 13 à 17 millions EUR entre 2006 et 2007 de la participation au coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aides directes aux entreprises (article 11.3.32.010). La Chambre de Commerce note que le compte provisoire 2005 de cet article indique un montant de 14,999 millions EUR, alors que le budget voté pour cet exercice avait porté sur 15 millions.

La Chambre de Commerce salue que les fonds afférents ont été quasiment utilisés dans leur intégralité, alors que tel n'a pas été le cas au cours des exercices précédents. Il reste à voir comment



l'exercice 2006, pour lequel les crédits ont été baissés à 13 millions, sera exécuté concernant ces dépenses.

Il est à espérer que les problèmes de départ connus par la nouvelle loi sur la formation professionnelle continue (cf. complexité des conditions d'octroi des aides afférentes, la difficulté des entreprises à remplir toutes les conditions exigées par le législateur) ont pu être résolus au fil des mois de son application et qu'à l'avenir cet outil pourra faire bénéficier de ces mesures un plus grand nombre d'entreprises, et notamment les PME luxembourgeoises.

Le *Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur* prévoit également des crédits sous le code 32, d'un montant de 1,453 million en 2007 (+12,5% par rapport au budget voté 2006). Il s'agit de transferts de revenus destinés à des organismes ou mesures pouvant directement bénéficier aux entreprises:

- participation aux dépenses de fonctionnement de l'office luxembourgeois pour l'accroissement de la productivité (120.000 EUR, -9%);
- mesures et interventions destinées à favoriser les activités d'innovation et de recherche appliquée (253.000 EUR, +1,6%). La Chambre de Commerce note que l'article afférent (20.0.32.011), qui sert notamment à participer aux frais de fonctionnement d'organismes luxembourgeois et internationaux de recherche-développement de transfert technologique, d'études et d'expertises, avait porté en 2005 sur des dépenses de 539.047 EUR, alors que le budget voté a été de 240.000 EUR;
- participation aux frais de fonctionnement d'un Centre de Veille Technologique et Normative (180.000 EUR, +80%);
- soutien d'actions d'éveil et de sensibilisation en matière d'esprit d'entreprise, organisation de conférences, séminaires et concours (275.000 EUR, -15,3%). Le compte provisoire 2005 indique que sur les 325.000 EUR voté au titre de cet exercice, seulement 233.640 EUR n'ont été utilisés;
- dépenses en rapport avec l'étude des concepts de pépinière d'entreprises, de centres d'accueil d'entreprises innovantes, de technopôles, de pôles de compétences technologiques (425.000 EUR, +30,77%);
- les participations dans les frais d'études concernant les mesures destinées à promouvoir l'exécution d'audits énergétiques dans les entreprises et les bâtiments du secteur résidentiel et tertiaire (160.000 EUR);
- Un nouveau crédit de 40.000 EUR (article 20.0.32.015) pour l'assistance technique sur la directive REACH pour entreprises vient de s'ajouter, ce que la Chambre de Commerce salue.

Finalement, sous le code 32, la Chambre de Commerce se félicite de la dotation de 650.000 EUR (+44,44% par rapport à 2006) de l'article 03.5.32.010 du *Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche* en faveur de mesures destinées à promouvoir la participation des entreprises à la mise en œuvre du plan d'action national en matière de sciences et technologies spatiales et aéronautiques.

– Une autre rubrique importante des dépenses budgétaires courantes concerne les **transferts de revenus aux administrations privées (code 33)** ou aux organismes privés sans but lucratif au service des ménages. Cette catégorie de dépenses courantes, qui concerne en grande partie les frais de fonctionnement ou de gestion d'organismes privés, souvent dans le domaine économique ou social, atteint un volume de 241,291 millions EUR au titre du projet de budget 2007, ce qui constitue une hausse de 5,4% par rapport au budget voté de 2006. Ce dernier indique un montant largement en retrait par rapport au projet de budget 2006, qui proposait une dépense de 246,167 millions EUR.

Compte tenu de l'expérience des exercices précédents, au cours desquels ces transferts se sont caractérisés par une forte fluctuation des crédits prévus, respectivement par une non-utilisation intégrale des crédits approuvés par la Chambre des Députés, il est fort probable que les crédits proposés pour 2007 ne seront pas tous utilisés. En effet, le budget voté 2004 prévoyait des crédits de 285,241 millions, alors que seulement 206,228 millions EUR ont été consommés sous cette rubrique. Le budget voté 2005 accordait des dépenses de 224,10 millions, alors que seulement 201,89 millions ont été consommés.

De telles fluctuations, qui le plus souvent ne sont pas expliquées par les auteurs des projets de budget successifs, ne permettent pas une appréciation précise des postes budgétaires concernés.

La part principale de ces transferts est destinée aux frais de participation de l'Etat aux centres d'accueil et foyers du jour, tombant sous le champ du *Ministère de la Famille et de l'Intégration* (dépenses prévues en 2007: 151,445 millions EUR, +1,88% par rapport au budget voté 2006 et +11,36% par rapport au compte 2005).

D'autres transferts aux administrations privées sont affectés aux activités du *Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche* (25,260 millions EUR). Par rapport au budget voté de 2006, ce montant est en hausse de 38,67%. Cette progression s'explique par l'article 02.0.33.009 concernant la participation au financement des activités de l'asbl. „Luxembourg et Grande Région: Capitale Européenne de la Culture 2007“, dont la dotation passe de 5 millions EUR en 2006 à 12 millions en 2007. Aux yeux de la Chambre de Commerce, ces crédits doivent être alloués efficacement dans l'intérêt de la promotion, à travers la culture, de la Grande Région en tant qu'une des régions les plus dynamiques de l'Europe et du Grand-Duché en tant que moteur de la Grande Région, et ceci dans de nombreux domaines.

La Chambre de Commerce salue la forte progression de 50.000 EUR à 150.000 EUR des contributions financières dans l'intérêt de la mise en œuvre du plan d'action national en matière de sciences et technologies spatiales et aéronautiques (cf. article 03.5.33.006) et de 96.000 EUR à 445.770 EUR des transferts alloués en faveur de mesures dans l'intérêt de la promotion de la recherche, du développement technologique et du transfert de technologie et notamment en faveur d'organismes luxembourgeois ou étrangers, d'études et d'expertises (cf. article 03.5.33.015).

De manière générale, la Chambre de Commerce note qu'il y a de fortes fluctuations au niveau des transferts aux administrations privées au sein de ce ministère et de divergences importantes entre les dépenses votées et les dépenses effectives. En effet, le projet de budget 2006 proposait des crédits à ce titre de 32,564 millions EUR, mais finalement le budget voté 2006 n'accordait plus qu'un crédit de 15,364 millions EUR. Par ailleurs, le budget voté de l'exercice 2005 portait sur des transferts de revenus aux administrations privées de 24,724 millions, alors que le compte 2005 fait état de dépenses effectives de 10,027 millions EUR.

Une explication de cette évolution est le nouveau regroupement des dotations de l'Etat à différents établissements publics (anciennement code 33) qui figurent dès l'exercice 2007 sous le code 41 „Transferts de revenus à l'Administration centrale“. Il en est ainsi des participations de l'Etat aux frais de fonctionnement de la fondation Henri Pensis chargée de la gestion de l'orchestre philharmonique du Luxembourg (10,250 millions), aux frais de fonctionnement de la Fondation „Musée d'Art moderne Grand-Duc Jean“ (5,938 millions) ou aux frais de gestion de l'espace d'exposition „Casino Luxembourg – Forum d'art contemporain“ (1,4 million).

La Chambre de Commerce réitère ses considérations à l'égard des frais de fonctionnement et des dotations cités ci-dessus qui constituent un énorme poids, toujours croissant, dans les dépenses courantes de l'Etat. Dorénavant, il faut absolument veiller à doter notre pays d'infrastructures culturelles, sportives, etc. de la taille appropriée pour le pays, répondant aux besoins de la population et dont le coût d'exploitation peut être couvert, en grande partie, par les activités en question.

D'autres articles tombant sous le code économique 33 concernent notamment la participation du *Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle* aux frais de fonctionnement de différentes fédérations musicales, sportives, artistiques, etc. (6,610 millions, -7,54% par rapport au budget voté 2006, +11,37% par rapport au compte provisoire 2005).

Le *Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement* se distingue par une forte progression des transferts de revenus aux administrations privées entre 2006 et 2007 (+75%). Celle-ci découle de l'inscription d'un nouvel article 21.0.33.000 dans le projet de budget 2007, dont les crédits de 2,5 millions sont destinés à la promotion du commerce indigène.

La Chambre de Commerce félicite les autorités gouvernementales pour l'inscription de ce crédit dans le projet de budget 2007 qui vise à cofinancer des mesures en vue d'améliorer l'attractivité du commerce luxembourgeois dans son ensemble. Outre la conception de mesures de promotion, il est essentiel d'étudier les tendances dans la consommation et d'identifier les forces et faiblesses du secteur. A noter dans ce contexte, que les milieux professionnels concernés envisagent la création, en 2008, d'une „Agence pour la promotion du commerce“, qui prendra en main la continuation du programme de mesures à partir de 2009.

Les futures actions de promotion doivent être coordonnées avec les activités de l'asbl. „Luxembourg et Grande Région: Capitale Européenne de la Culture 2007“, et doivent être cohérentes avec celles de

la future Agence de promotion du Luxembourg à l'étranger. Des synergies à ces niveaux permettront une utilisation rationnelle des moyens financiers, qui seront étoffés par des contributions du secteur privé, ainsi qu'une plus grande efficacité des actions de marketing et de promotion du Luxembourg dans la Grande Région et au niveau international.

Dans le tableau récapitulatif du regroupement comptable des dépenses du *Ministère des Affaires Etrangères et de l'Immigration* (page 73 du document budgétaire), il y a lieu de modifier la deuxième colonne comme suit:

1re ligne:	Code 11	Salaires et charges sociales
2e ligne:	Code 12	Achats de biens durables et de services
3e ligne:	Code 24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels
4e ligne:	Code 32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises
5e ligne:	Code 33	Transferts de revenus aux administrations privées
6e-9e lignes:	inchangées	

– Les **transferts de revenus à l'administration centrale (code 41)** augmentent de 188,37 millions en 2006 à 212,961 millions en 2007 (+13,05%). La progression est de 38% par rapport au compte provisoire 2005. Pour cette catégorie des transferts, la tendance est au dépassement des crédits votés. Pour l'exercice 2005 en effet, les crédits accordés s'élevaient à 137,843 millions EUR, alors que les transferts réalisés ont finalement porté sur 154,308 millions EUR. Il est à noter que depuis l'exercice 2005, de nombreuses dépenses de fonctionnement ou d'autres transferts sont venus s'ajouter à cette catégorie de dépenses.

Jusqu'à l'exercice 2004, les dépenses en faveur de la recherche et de l'innovation, sous forme de transferts de revenus aux administrations privées, figuraient sous le code 33 au sein du *Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche*. Depuis le projet de budget 2005, les crédits afférents sont classés sous le code 41.

La Chambre de Commerce se félicite de ce que ces crédits augmentent sensiblement entre 2006 et 2007, principalement sous l'effet de la forte progression de la contribution financière dans l'intérêt de l'établissement public „Université de Luxembourg“ (article 03.6.41.010), qui augmente de 44,054 millions EUR à 48,5 millions (+10,22%). Entre 2005 et 2007, la progression est de 55,3%. La mise en place de l'Université de Luxembourg, une institution qui devra principalement être basée sur la recherche, ouvre de nouvelles opportunités en matière de recherche et d'innovation pour le pays et notamment pour les secteurs ayant développé de hautes compétences (finances, communications, recherche industrielle, ...)

Par ailleurs, les crédits en faveur des centres de recherches publics augmentent sensiblement (+33%). La Chambre de Commerce réitère sa demande à ce que les hausses des crédits soient accompagnées d'une évaluation permanente des actions soutenues quant à leur potentiel de retombées positives pour l'économie luxembourgeoise et des opportunités de synergies au Luxembourg ou dans la Grande Région.

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 (dotation de 18 millions EUR, en hausse de 24,14%). Elle se montre satisfaite de la représentation adéquate au niveau des organes de discussion et de décision du FNR du secteur privé, et particulièrement de l'industrie, pour laquelle la recherche et l'innovation sont vitales face à la concurrence internationale.

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

Malgré les hausses substantielles des dépenses budgétaires affectées à la recherche publique, le Luxembourg est encore loin de l'objectif fixé défini lors du Conseil européen de Barcelone d'une part des dépenses de R&D et d'innovation dans le PIB de 3% à l'horizon 2010. Sur base du projet de budget 2007, le niveau d'investissement public dans la R&D devrait atteindre quelque 0,44% du PIB au Grand-Duché. Avec cette performance, le Luxembourg atteint, en ajoutant les investissements du secteur privé (quelque 2% du PIB), un taux d'investissement dans l'économie de 2,44%.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le niveau relatif des dépenses publiques en faveur de la recherche et de l'innovation n'est pas forcément un garant pour la réalisation de retombées économiques réelles. En effet, il faut s'assurer que les moyens soient investis dans des initiatives adaptées aux besoins des acteurs économiques et que le cadre général du pays les incite à innover et à suivre le progrès technologique. Vu la diversité des initiatives, il faut réaliser régulièrement des diagnostics sur l'efficacité des différents instruments de promotion de la R&D et les comparer aux meilleures pratiques appliquées à l'étranger (benchmarking).

La Chambre de Commerce renvoie dans ce contexte aux conclusions de l'étude-évaluation, réalisée par l'OCDE pour le compte de l'Etat et portant sur le système national de la recherche et de l'innovation, avec un accent sur l'analyse du dispositif national de la recherche publique et son lien avec le secteur privé (cf. Deuxième Partie du présent avis).

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

Le crédit afférent augmente de 600.000 EUR en 2004 à 675.000 EUR en 2005 (+12,5%), à 750.000 EUR en 2006 (+11,1%) et à 800.000 EUR en 2007 (+6,66%). Ces hausses, même si elles sont inférieures à celle intervenue entre les exercices 2003 et 2004 (+50%), soulignent la volonté du Gouvernement de soutenir davantage les actions de promotion et d'assistance de la Chambre de Commerce en faveur des PME des classes moyennes, qui constituent des acteurs dynamiques et incontournables dans le développement de l'économie luxembourgeoise.

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

Sous la section „Service de la formation professionnelle“ du *Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle*, différents crédits regroupés sous le code 41 „Transferts de revenus à l'Administration Centrale“ soutiennent les activités de formation professionnelle initiale et professionnelle continue de la Chambre de Commerce. Ces crédits restent globalement au même niveau entre 2006 et 2007.

– Sous la rubrique des transferts de capitaux, qui font partie des dépenses en capital de l'Etat, ce sont les **transferts de capitaux aux entreprises (code 51)** qui dominent. Les transferts proposés au projet de budget 2007, se chiffrant à 79,903 millions EUR, augmentent sensiblement par rapport au budget voté 2006 (+36,07%) et par rapport au compte 2005 (+48,38%). Le budget voté 2005 avait été doté de 64,231 millions EUR, dont seulement 53,858 millions EUR avaient été utilisés d'après le compte provisoire de l'exercice 2005.

L'explication principale de la forte hausse des transferts de capitaux aux entreprises réside dans l'inscription d'un crédit de 17 millions EUR à la section 30.8 – „Médias et Communications“ du *Ministre d'Etat* au titre de l'exercice 2007. Il s'agit des subsides dans l'intérêt du développement du secteur des technologies de l'information et des communications, inscrits à l'article 30.8.51.050, ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Les subsides en question sont destinés à l'exploitation d'un réseau de communications électroniques reliant le Luxembourg aux centres primaires d'accès à l'Internet. Dans ce contexte, le Ministre des Communications a déposé le 19 juillet 2006 le projet de loi sur la construction d'autoroutes de l'information qui vise à améliorer la connectivité du Luxembourg en matière de communications électroniques en général et avec le réseau mondial Internet en particulier. Le projet de loi prévoit d'autoriser l'Etat à charger un organisme de droit public ou de droit privé:

- de la construction, de l'exploitation, de la gestion et de la mise en valeur d'un ou de plusieurs centres primaires d'accès à l'Internet,
- du développement, de la mise en valeur et de l'exploitation d'un ou de plusieurs réseaux de fibres optiques reliant le pays aux centres primaires d'accès à l'Internet situés en dehors des frontières du Luxembourg,
- du développement, de la mise en valeur et de l'exploitation d'un réseau de fibres optiques reliant les centres nationaux d'accès à l'Internet aux centres primaires nationaux.

Dans son avis du 5 octobre 2006, la Chambre de Commerce partage sans réserves l'objectif poursuivi par le projet de loi. Elle a formulé cependant certaines observations concernant les moyens proposés par le gouvernement pour améliorer la connectivité haut débit du Grand-Duché.

L'objectif poursuivi par le projet sur la construction d'autoroutes de l'information consiste à améliorer la connectivité haut débit et à faire du Luxembourg un centre international du commerce électronique. Pour favoriser le développement de ce secteur, il est fondamental d'accroître l'attractivité du Luxembourg dans ce domaine, à la fois pour soutenir la compétitivité des entreprises actuellement présentes, pour favoriser le développement de leurs activités dans le domaine électronique et pour attirer de nouvelles entreprises. Au-delà du seul secteur du commerce électronique, la Chambre de Commerce souligne que l'amélioration de la connectivité haut débit, tant du point de vue national qu'international, aura un impact positif sur la compétitivité de l'ensemble des secteurs de l'économie. En effet, cela permettra de réduire de manière importante les coûts encore élevés de communication au sein des entreprises implantées au Luxembourg et entre ces entreprises et leurs filiales à l'étranger.

Quant à la possibilité que prévoit le projet de loi pour l'Etat de charger un organisme de droit public ou privé („Luxconnect“) de certaines tâches liées au développement de la connectivité haut débit au Luxembourg et notamment la construction, l'exploitation et la gestion de centres primaires d'accès à l'Internet et de réseaux de fibres optiques reliant ces centres à d'autres centres primaires d'accès au niveau national et international, la Chambre de Commerce conçoit en effet le rôle de cet organisme dans une logique de *fédérateur* des infrastructures existantes, et de *facilitateur* pour le développement de nouvelles infrastructures. L'objectif prioritaire du futur organisme en charge de l'amélioration de la connectivité devra s'inscrire dans une démarche qui complète les infrastructures existantes et ce en améliorant l'utilisation par l'élimination des points faibles et par l'interconnexion avec des fibres existantes mais non exploitées.

De plus, la Chambre de Commerce insiste sur le fait que seul le développement d'une offre concurrentielle permettra aux réseaux luxembourgeois de disposer de capacités supplémentaires, tout en introduisant la redondance technique souhaitée par les auteurs de ce projet de loi. C'est pourquoi il serait préférable de prévoir explicitement que la mise à disposition des infrastructures publiques en matière d'interconnexion par fibres optiques situées au Luxembourg (fourreaux souterrains le long des axes routiers et canaux disponibles le long des voies de chemin de fer) soit valable pour tous les opérateurs, publics ou privés.

La Chambre de Commerce propose d'améliorer prioritairement la connectivité du Grand-Duché vers des centres primaires d'accès à Internet à l'étranger (Francfort, Amsterdam) plutôt que de créer un centre d'accès primaire à Internet au Luxembourg. Cette solution de „mirroring“ permettrait de simplifier l'offre et pourrait s'avérer plus productive en termes d'analyse coûts/avantages. De plus, il convient de rappeler que les dépenses de „Luxconnect“ ne pourront excéder 30 millions EUR. Cette contrainte budgétaire impose de fixer des priorités claires dans les démarches à entreprendre pour améliorer la connectivité haut débit du Luxembourg. La Chambre de Commerce recommande, dans un premier temps, d'allouer les fonds disponibles à l'amélioration de la connectivité haut débit vers des centres d'accès primaires à l'étranger, la création d'un centre d'accès primaire au Luxembourg constituant un objectif de plus long terme.

Enfin, la Chambre de Commerce recommande de constituer un véritable partenariat public-privé autour de l'enjeu majeur que représente l'amélioration de la connectivité du Luxembourg aux réseaux hauts débits. Dans le même temps, le Business Model de „Luxconnect“ devra être élaboré rapidement pour mesurer d'une part l'implication financière de l'Etat et d'autre part le prix des nouveaux services auxquels doivent s'attendre les entreprises. Enfin, quelles que soient les structures de „Luxconnect“, il est important que le secteur privé et les utilisateurs finaux participent activement au fonctionnement de cet organisme. La Chambre de Commerce propose de créer un „groupe des utilisateurs“ qui permettrait à l'organisme de développer une stratégie adéquate et se déclare disposée à en organiser la mise en place.

Quasiment la moitié (33,6 millions EUR) des crédits destinés aux transferts de capitaux aux entreprises sont alloués par le *Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur*, en application de la loi-cadre ayant pour objet le développement et la diversification économique et de la loi du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays.

Les crédits prévus à l'article 50.0.51.040 du Ministère de l'Economie concernant les subventions en capital à l'investissement, après une diminution continue entre 2003 à 2005, ont été augmentés à

2,75 millions EUR en 2006, sous l'effet de l'abrogation des dispositions afférentes de l'ancienne loi-cadre industrielle. Le projet de budget 2007 prévoit des transferts de 2,5 millions à ce titre.

Les crédits prévus à l'article 50.0.51.040 concernant la création et l'aménagement d'infrastructures industrielles, y compris la mise en valeur de terrains et bâtiments, augmentent de 500.000 EUR en 2006 à 3 millions EUR en 2007. Toutefois, il faut souligner que les crédits votés pour l'exercice 2005 de 1,5 million n'ont pas été utilisés, de sorte que l'on peut se poser la question de la probabilité de l'affectation de ces moyens financiers, voire de l'efficacité de leurs critères d'affectation en faveur des entreprises.

La Chambre de Commerce constate que les subventions en capital à l'investissement et à la création d'emplois sur base de la loi du 22 décembre 2000 précitée (article 50.0.51.043), dont la dotation avait encore atteint 20 millions EUR au budget voté 2004, diminuent à 6 millions EUR au projet de budget 2007. L'explication de cette baisse peut être l'achèvement de quelques grands projets d'investissements industriels.

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

La Chambre de Commerce salue l'augmentation prévue par le projet de budget 2007 de 32,14% (de 14 à 18,5 millions EUR) des subventions à la recherche-développement en application de la loi-cadre ayant pour but le développement et la diversification économiques.

La participation de l'Etat à la restructuration de l'actionnariat au niveau de la Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg (article 50.0.51.051) reste stable à 1,45 million en 2007.

La Chambre de Commerce se félicite de l'inscription d'un nouvel article (50.0.51.052) en faveur du développement économique de certaines régions du pays. Les 250.000 EUR proposés pour 2007 sont destinés à des subventions en capital à l'investissement, à la création d'emplois et à la création et au démarrage de petites entreprises.

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 17,674 millions EUR (+13,44% par rapport à 2006 et +91,42% par rapport à 2005). La totalité des crédits afférents est affectée à la section „Logement“ du Ministère, principalement en faveur du Fonds pour l'assainissement de la Cité Syrdall (article 51.2.51.003, 1,574 million) ou du Fonds pour le logement à coût modéré (article 51.2.51.004, 14 millions EUR, en hausse de 7,7% par rapport à 2006).

– Les entreprises peuvent également bénéficier d'autres transferts de capitaux, en l'occurrence ceux figurant sous les **transferts aux administrations privées (code 52) et aux ménages (code 53)**. Les premiers s'élèvent à 10,221 millions EUR (en hausse de 48,37% par rapport à 2006 et +112,47% par rapport à 2005), les deuxièmes se chiffrent à 34,38 millions EUR au projet de budget 2007 (en hausse de 6,57% par rapport à 2006 et en baisse de 25,85% par rapport à 2005).

En ce qui concerne ces transferts effectués par le *Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement*, il y a lieu de rappeler qu'en 2004 une nouvelle loi-cadre d'aides aux PME est entrée en vigueur et a remplacé 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 ne concernent plus que les aides aux mutualités de cautionnement du commerce et de l'artisanat (article 51.0.52.000; 2.500 EUR), la participation de l'Etat aux frais des syndicats d'initiatives et ententes de syndicats d'initiative occasionnées pour l'aménagement et l'entretien des pistes cyclables, circuits VTT et sentiers pédestres (article 51.1.52.040; 25.000 EUR) et la participation de l'Etat aux frais d'acquisition, d'aménagement et de construction de logements locatifs par des associations privées sans but lucratif et des fondations (article 51.2.52.000; 1.000.000 EUR). Ce dernier crédit augmente de 100% entre 2006 et 2007. Au vu de l'exécution du budget 2005, il y a lieu à nouveau de soulever la question de l'efficacité de la mesure ou des conditions d'octroi, alors que des 100.000 EUR votés, seulement 29.655 EUR ont été attribués.

Les transferts de capitaux aux ménages, c'est-à-dire aux entreprises exploitées sous forme de personnes physiques concernent les subventions en capital en faveur des PME du secteur des classes moyennes (article 51.0.53.040; 6,75 millions EUR) et en faveur de projets hôteliers exceptionnels (article 51.0.53.042; 100.000 EUR).

D'autres transferts de capitaux aux ménages concernent les aides au logement (articles 51.2.53.000 à 51.2.53.008) qui n'enregistrent guère de changement entre 2006 et 2007.

– La Chambre de Commerce constate que les **transferts de l'Etat de revenus (code 43, en hausse de 2,14% entre 2006 et 2007) et de capitaux (code 63, en hausse de 5,79% entre 2006 et 2007) aux administrations publiques locales** progressent à un rythme moins soutenu que l'exercice précédent (cf. +17,53% pour les premiers et +23,41% pour les seconds entre 2005 et 2006).

Ces transferts concernent le plus souvent des compensations par l'Etat aux communes pour des actions à vocation sociale ou éducative.

Un tiers des transferts de revenus aux administrations publiques locales (33,871 millions en 2007, en baisse de 10,56% par rapport au budget voté 2006, mais en hausse de 28,5% par rapport au compte 2005) est affecté au budget du *Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle*. Les montants les plus importants sont transférés au titre des remboursements de la part de l'Etat dans les frais de personnel enseignant (29,2 millions EUR en 2007).

Plus de deux tiers des transferts de capitaux aux communes sont effectués par le *Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire* (montant total: 24,040 millions EUR en 2007, +9% par rapport au budget voté 2006). Il s'agit le plus souvent de la participation de l'Etat aux frais d'infrastructures (écoles régionales, éducation précoce, travaux d'urbanisation, entretien de la conduite d'eau, stations d'épuration, ...).

Compte tenu de l'importance des montants en jeu, des progressions considérables des crédits et de la nécessité d'impliquer également les communes dans les efforts d'économie des administrations publiques, la Chambre de Commerce estime que les communes devraient viser davantage des synergies en utilisant des infrastructures à plusieurs communes. La généralisation d'une telle approche et des collaborations intensifiées entre communes devraient mener à un plus grand nombre de fusions de communes.

La Chambre de Commerce recommande aux autorités centrales et locales d'analyser l'opportunité et la faisabilité du recours à des formes alternatives de financement, de réalisation, d'exploitation et de gestion pour les projets d'infrastructure, dont notamment le „public private partnership“.

#### 4.2.2.2. *Les transferts de l'Etat à la sécurité sociale*

– Selon les autorités gouvernementales, le budget social constitue quelque 45% du total des dépenses budgétaires de l'Etat central. Compte tenu de la dynamique inhérente au système de protection sociale, caractérisé par une évolution démographique défavorable à long terme et par une croissance élevée des prestations à exporter, le financement de l'Etat providence luxembourgeois constitue un défi futur important qui doit trouver des solutions viables dès à présent. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il est urgent de limiter à court terme les systèmes légaux de protection sociale aux personnes qui sont vraiment dans le besoin et d'arrêter la politique de l'arrosoir, fortement coûteuse, inefficace et socialement inéquitable.

A l'heure actuelle, la situation financière n'est favorable qu'en apparence; elle reste camouflée par un surplus toujours confortable du solde des Administrations de la Sécurité sociale au sens du Pacte européen de stabilité et de croissance. Cet excédent, tournant autour de 2% du PIB entre 2003 et 2007, est estimé à 507 millions EUR en 2005, à 582,5 millions EUR en 2006 et même à 721,0 millions EUR en 2007. D'un point de vue politique, de tels surplus rendent difficiles une prise de conscience de l'urgence de réformes. Or, les réformes nécessaires, que la Chambre de Commerce présentera plus en détail dans la Cinquième Partie du présent avis, seront moins douloureuses à l'heure actuelle que lorsque les caisses seront vides.

A régime légal et réglementaire constant, cette situation risque d'arriver rapidement: la contribution des assurances maladie et pension à l'équilibre global des administrations publiques deviendra négative à plus long terme. La Chambre de Commerce rappelle dans ce contexte que la réduction notable du déficit de l'Administration publique entre 2006 et 2007 (qui diminue de 528,4 millions à 310,2 millions, ou de -1,7% du PIB à -0,9% du PIB) découle principalement du surplus important du solde de l'Administration de la Sécurité sociale. Ce surplus est dû en grande partie à l'évolution conjoncturelle favorable, à la progression importante (+4% en moyenne au 1er semestre 2006) de l'emploi salarié intérieur et par conséquent des cotisations et aux transferts considérables du budget de l'Administration

centrale vers celui de l'Administration de Sécurité sociale, de l'ordre de 680 millions pour les caisses de maladie et de 983,5 millions pour les caisses de pension.

– Quant au niveau élevé de la participation de l'Etat dans la sécurité sociale, qui est marquée par une fiscalisation importante, la Chambre de Commerce souligne que le système luxembourgeois présente l'avantage de charges sociales relativement faibles pour les travailleurs et les entreprises. Cet avantage compétitif – un des seuls qui restent acquis pour l'instant à notre pays –, est à maintenir absolument à l'avenir. La Chambre de Commerce renvoie dans ce contexte à sa proposition de loi portant plafonnement du taux des cotisations patronales à l'assurance maladie du 7 juillet 2005, au sujet de laquelle elle est toujours en attente d'une réaction de la part du Gouvernement.

Compte tenu de la situation financière de l'Administration centrale, décrite à la Troisième Partie du présent avis, il est clair que, toutes choses restant égales par ailleurs, une dégradation du solde de l'Administration de la Sécurité sociale risque de mener à terme à un déficit public supérieur à la limite de 3% du PIB prévue par le Traité de Maastricht. Ainsi, les autorités gouvernementales doivent non seulement réaliser des économies budgétaires supplémentaires dans le projet de budget 2007 et au-delà, mais également prendre des mesures concrètes à court terme, visant à assurer la soutenabilité du financement du système de protection sociale pour les générations actuelles et futures. A défaut, les autorités ne disposeront plus de marge de manœuvre dans le budget de l'Administration centrale pour financer les dépenses d'investissements futurs ou pour mettre en œuvre des politiques proactives de renforcement de la compétitivité des acteurs économiques, alors que ces deux types de dépenses sont indispensables pour le développement socio-économique du pays et pour le préparer aux défis de l'avenir.

– Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code 42) constituent des dépenses fort dynamiques qui représentent une part élevée dans le total du budget des dépenses. Dans le projet de budget 2007, cette part est de 37,5% dans le budget courant et de 44,29% dans les dépenses courantes hors dotations aux fonds de réserve. Ces pourcentages sont en baisse par rapport au budget voté 2006, sans doute sous l'effet des mesures de désindexation de quelques prestations sociales, telles que proposées par le Comité de Coordination tripartite d'avril 2006. Il en est de même du pourcentage de croissance des transferts de revenus à la sécurité sociale entre 2006 (2.603,905 millions EUR) et 2007 (2.706,835 millions EUR), qui s'élève à +3,95%<sup>32</sup>.

Le Gouvernement propose des transferts de revenus à la sécurité sociale d'un montant total de 2.706.835 millions EUR au projet de budget 2007, contre 2.603,905 millions EUR au budget voté 2006 (+3,95%).

Les transferts à la sécurité sociale sont marqués par des dépassements souvent substantiels: le budget voté 2005 accordait des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale de 2.366,037 millions, alors que les transferts effectivement réalisés se chiffrent à 2.472,051 millions (dépassement de 106,014 millions ou de 4,5%). Le budget voté 2004 avait alloué des crédits de 2.208 millions EUR, alors que le compte provisoire du même exercice fait état de dépenses de 2.285,4 millions, donc 77,4 millions de plus (+3,5%). De même, le budget voté 2003 avait prévu des dépenses de 2.111,147 millions EUR, alors que le compte provisoire du même exercice renseigne que 2.170,736 millions EUR ont été dépensés, ce qui correspond à un dépassement de 59 millions EUR (+2,8%). Sur l'exercice 2002, le dépassement a été de 38 millions EUR (+1,9%).

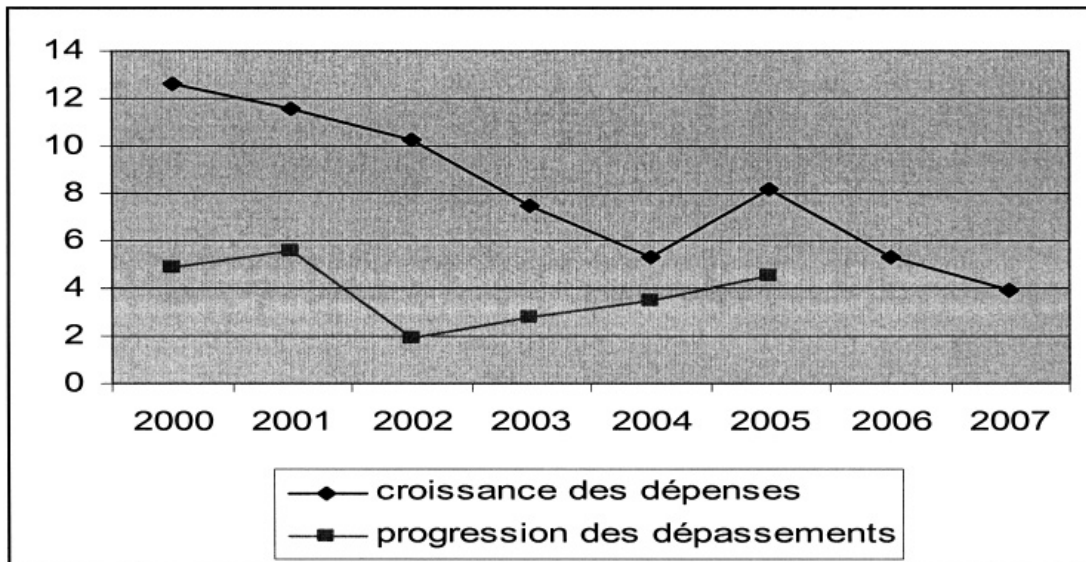
Ainsi, sur quatre exercices, les dépassements de crédit ont presque triplé!<sup>33</sup>

32 Cette même progression avait encore atteint +5,33% entre 2005 et 2006, +8,18% entre 2004 et 2005, +5,3% entre 2003 et 2004, +7,5% entre 2002 et 2003, +10,28% entre 2001 et 2002, +11,53% entre 2000 et 2001, +12,57% entre 1999 et 2000.

33 Sur l'exercice 2001, le dépassement a été de 97,8 millions EUR ou de 5,6%. Sur l'exercice 2000, le dépassement a été de 76,1 millions EUR ou de 4,9%.



Graphique 21: Evolution de la progression annuelle des transferts du budget de l'Etat à la Sécurité sociale et des dépassements de ces transferts par rapport aux budgets votés (en %)



Le graphique ci-dessus montre l'évolution des taux de croissance des transferts de l'Administration centrale aux Administrations de la sécurité sociale, ainsi que l'évolution des dépassements (en pourcentage) des transferts effectifs par rapport aux transferts votés à la Chambre des Députés.

Ce graphique montre que les dépassements augmentent sans cesse depuis 2002, après avoir atteint un niveau record de 5,6% en 2001. Ceci reflète la difficulté pour les autorités d'estimer correctement les transferts de revenus aux Administrations de la Sécurité sociale au cours de l'exercice à venir. Elle résulte entre autres d'estimations peu précises quant à l'évolution des cotisants, de critères d'attribution des prestations sociales ou familiales souvent flous ou arbitraires aux non-résidents face à la complexité des règles communautaires en la matière, et du nombre croissant d'exportations de ces prestations.

Ce graphique montre par ailleurs qu'au niveau de l'évolution des transferts à la sécurité sociale, la tendance est plutôt orientée à la baisse. Il faut souligner dans ce contexte qu'au cours des deux derniers exercices budgétaires, les autorités gouvernementales ont profité de la bonne situation financière des caisses de la sécurité sociale pour mettre à charge de celles-ci des dépenses qui étaient jusque-là financées par le budget de l'Etat. La Chambre de Commerce se doit de critiquer vivement de telles tendances, puisqu'elles servent tout au plus à rendre plus belle l'image des finances de l'Administration centrale, sans pour autant résoudre ses problèmes de financement et de maîtrise des dépenses courantes.

Si l'Etat entend procéder à une réduction de ses participations à travers le budget, il doit nécessairement l'accompagner d'une réforme du système de sécurité sociale, visant à réduire parallèlement et de même ampleur les dépenses et donc le coût des prestations du système. Un tel programme d'économies devra comporter un meilleur ciblage et une optimisation du coût-efficacité des mesures, et permettra ainsi un système de protection sociale plus efficace et plus équitable pour les bénéficiaires et plus rationnel et moins coûteux pour la collectivité.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce réitère ses critiques quant à la décision du Gouvernement de fin 2005 – et ceci sans concertation préalable avec les partenaires sociaux – de renoncer à sa participation aux frais d'administration des caisses de pension, de l'assurance accidents et du Centre commun de la Sécurité sociale<sup>34</sup>. La Chambre de Commerce rappelle qu'elle ne peut souscrire à ce choix du Gouvernement que sous condition que les gestionnaires peuvent dorénavant librement orga-

<sup>34</sup> L'économie de cette mesure pour le budget de l'Etat avait été estimée à 17 millions EUR par exercice budgétaire. Selon les auteurs du projet de budget 2006, l'autonomie des gestionnaires des différents établissements publics se trouverait renforcée, alors qu'ils peuvent déterminer dans le cadre de leurs budgets internes l'intégralité de leurs frais de gestion, „sous réserve d'approbation de l'autorité tutélaire“.

niser l'administration des établissements concernés, dans l'intérêt d'un fonctionnement optimisé, d'une organisation efficiente et d'une réduction des frais administratifs à charge des établissements.

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

La Chambre de Commerce salue que l'accord tripartite d'avril 2006 prévoit la suspension de l'indexation des prestations payées par la Caisse Nationale des Prestations Familiales qui devrait entraîner des économies de l'ordre de 23,2 millions EUR pour le budget de l'Etat. Il s'agit d'une première tentative de freiner les progressions automatiques au niveau des dépenses de sécurité sociale.

Les autres mesures proposées par les partenaires sociaux sont la prise en charge des „baby-years“ et du complément différentiel de l'administration centrale vers les caisses de pensions, l'abrogation de la prise en charge par l'Etat d'un tiers des dépenses d'adaptation et d'ajustement des rentes de l'assurance accident industriel, le report de l'ajustement des rentes et pensions prévu pour le 1er janvier 2007 (les rentes et pensions seront relevées de 1% à partir du 1er juillet 2007, puis 1% à partir du 1er juillet 2008), le relèvement de 1% à 1,4% du taux de la contribution dépendance à charge des assurés au 1er janvier 2007 et le gel de la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance à son montant nominal inscrit au budget 2006 (les partenaires sociaux et le Gouvernement conviennent de renégocier le financement de l'assurance dépendance fin 2009).

Les économies découlant de ces mesures (ou d'une partie de ces mesures) sont évaluées à 67,9 millions EUR pour le budget de l'Administration centrale.

– Le Ministère de la Sécurité Sociale et le Ministère de la Famille et de l'Intégration sont les principaux bénéficiaires de ces transferts; en effet, 98% des dépenses afférentes sont transférées par ces deux ministères.

Ainsi, le *Ministère de la Sécurité Sociale* se propose de distribuer une enveloppe de 1.811,479 millions EUR en 2007, contre 1.727,292 millions EUR en 2006 (+4,86%).

Le poste le plus important reste la participation des pouvoirs publics sous forme de cotisations au financement de l'assurance pension (article 18.0.42.000), doté de 975 millions EUR au projet de budget 2007, en hausse de 8,21% par rapport au budget voté 2006 et de 13,24% par rapport au compte 2005. La participation de l'Etat au financement de l'assurance pension, telle que votée par la Chambre des Députés, était fixée à 828,2 millions pour l'exercice 2005, alors que les dépenses effectives ont atteint 861 millions. Il s'agit donc d'un dépassement de 33 millions ou de 4%, qui s'explique en partie par le nombre croissant de prestations d'assurance pension à exporter et par les effets dynamiques sur les dépenses, engendrés par les mesures décidées lors de la table ronde sur les pensions („Rentendösch“).

La Chambre de Commerce tient à réitérer son opposition à tout nouveau renchérissement du système d'assurance pension luxembourgeois (cf. révision du facteur d'ajustement par la voie législative, ...).

Compte tenu du taux de remplacement très élevé du système général d'assurance pension au Luxembourg, de l'écart important entre le niveau des promesses de pension (dépenses futures actualisées) et le niveau des recettes, de l'introduction de nouvelles dispositions renchérisant le système (cf. table ronde sur les pensions) et de l'évolution démographique qui joue en défaveur du système de répartition, le régime général de l'assurance pension n'est pas financièrement viable à long terme. La Chambre de Commerce renvoie dans ce contexte aux recommandations et propositions présentées dans la Cinquième Partie du présent avis.

– La Chambre de Commerce rappelle sa revendication aux autorités d'encourager davantage et de manière proactive les 2e et 3e piliers (pension complémentaire et prévoyance vieillesse privée). Les mesures fiscales introduites sont un pas dans la bonne direction, mais ne suffisent pas.

Quant aux régimes complémentaires de pension, la Chambre de Commerce critique vivement l'introduction, à travers l'article 52 de loi du 23 décembre 2005 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006, d'une taxe rémunératoire en matière de régimes complémentaires de pension, visant à couvrir les frais de personnel et de fonctionnement de l'autorité compétente en matière de régimes complémentaires de pension.

Cette taxe est perçue auprès des entreprises ou groupes d'entreprises disposant d'un régime de pension complémentaire, ainsi qu'auprès des gestionnaires agréés.

La Chambre de Commerce rappelle que ceci est inacceptable et d'ailleurs superflu, puisque l'activité de contrôle appelée à être financée est d'ores et déjà effectuée par les assureurs. Par ailleurs, la charge financière supplémentaire pour les entreprises a l'effet contraire de l'objectif recherché consistant à promouvoir le 2<sup>e</sup> pilier. En outre, l'ampleur du contrôle tel que préconisé par l'IGSS est surfaite alors qu'elle constitue un double emploi par rapport aux travaux des gestionnaires pourtant agréés au titre notamment de leurs compétences et honorabilité professionnelles. L'ampleur du contrôle représente une charge non négligeable pour les entreprises qui devront supporter en définitive les conséquences financières de cette lourdeur administrative.

La Chambre de Commerce demande partant que l'IGSS limite son contrôle „à l'utile et au nécessaire“ en faisant application du principe de proportionnalité bien établi en matière de réduction des charges administratives.

Un autre transfert de la section 18.0 – „Assurance pension contributive“ concerne la participation de l'Etat aux cotisations dues au titre du congé parental (article 18.0.42.001) qui diminue de 8,757 millions EUR au budget voté 2006 à 8,564 millions au projet de budget 2005.

Finalement, l'évolution des transferts à la section 18.1 – „Assurance accidents“ est marquée par l'abolition de la prise en charge par l'Etat d'un tiers des dépenses d'adaptation et d'ajustement des rentes, ce qui correspond à une économie de 12,410 millions pour l'exercice 2007 (estimée sur base du transfert voté pour 2006).

– Une autre catégorie importante des dépenses à charge du Ministère 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.

Tout comme en matière d'assurance pension, la participation de l'Etat aux soins de santé dépend essentiellement de la progression de la masse des revenus cotisables.

Quant à l'exercice 2005, la participation de l'Etat dans l'assurance maladie a augmenté de quelque 26 millions EUR, suite au relèvement du taux de cotisation pour les prestations en nature de 5,1% à 5,4% (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005) décidé par l'assemblée générale de l'UCM.

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle s'est opposée à ce relèvement, puisqu'à ses yeux, la consolidation budgétaire à long terme de l'assurance maladie doit passer par des économies du côté des dépenses et exclure une hausse des cotisations, préjudiciable à la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

Au niveau de l'assurance maladie, les revenus transférés atteignent 822,837 millions EUR au projet de budget 2007, contre 772,176 millions EUR au budget voté 2006 (+6,56%).

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 540 millions au projet de budget 2007, contre 500,4 millions EUR au budget voté, donc une variation de +7,91% s'expliquant notamment par la hausse de la masse cotisable.

Les dépassements de ces crédits sont régulièrement très prononcés. L'exercice 2005 a été marqué par un dépassement des dépenses de 42 millions EUR (+9,7%) par rapport au budget voté.

Même si le déficit annoncé pour l'exercice 2007 a de nouveau pu être résorbé par une situation conjoncturelle favorable, par une hausse de la masse cotisable et par des mesures du court terme – masquant les problèmes structurels de l'assurance maladie –, le financement de l'assurance maladie posera pour les exercices subséquents, d'importants problèmes à l'UCM et aux partenaires sociaux, responsables de l'équilibre budgétaire. Les problèmes de financement sont davantage marqués en période de ralentissement économique et de moindre croissance de l'emploi, mais revêtent en effet surtout de graves déficiences structurelles.

La Chambre de Commerce renvoie dans ce contexte aux propositions constructives présentées régulièrement par les employeurs regroupés au sein de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) dans l'intérêt d'une situation budgétaire équilibrée et d'un système d'assurance maladie-maternité performant, efficient et financièrement soutenable à long terme.

Une source d'économies considérables dans le domaine des soins de santé est sans doute le secteur hospitalier.

Les dépenses pour les traitements hospitaliers s'élèvent jusqu'à 50% des dépenses totales de santé. Le progrès médico-technique, d'une part, et l'extension prévisible du volume des prestations suite à l'évolution démographique d'autre part, confrontent les hôpitaux à des besoins d'investissements importants.

Ainsi, les hôpitaux doivent affronter des frais de fonctionnement croissants liés à ces investissements, alors que les restrictions budgétaires sont de plus en plus sévères. En outre, les hôpitaux jouent un rôle important en tant qu'employeur sur le marché du travail interrégional.

– L'assurance dépendance est une autre source de dépenses évoluant à un rythme très élevé. La participation de l'Etat à son financement est maintenue au niveau de l'exercice 2006, en l'occurrence à 140 millions EUR, conformément à l'accord tripartite d'avril 2006.

Ce dernier prévoit à ce sujet le relèvement de 1% à 1,4% du taux de la contribution dépendance à charge des assurés au 1er janvier 2007 et le gel de la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance à son montant nominal inscrit au budget 2006. Les partenaires sociaux et le Gouvernement ont convenu de renégocier le financement de l'assurance dépendance fin 2009.

– Les transferts de revenus aux Administrations de Sécurité sociale, regroupés au sein du *Ministère de la Famille et de l'Intégration*, sont portés à un montant de 845,777 millions EUR au projet de budget 2007, contre 829,298 millions EUR au budget voté 2006. Avec une hausse de seulement 1,99%, il s'agit d'une progression très faible en comparaison avec l'évolution des dépenses afférentes au cours des exercices précédents. Entre 2004 et 2005, la croissance des dépenses avait encore atteint +4,96%. De même, entre 2005 et 2006, la progression avait été de 7,41%.

Pour l'exercice 2007, les dépenses les plus importantes sont les participations de l'Etat au financement des allocations familiales, les prises en charge d'allocations par l'Etat ou les versements par l'Etat de cotisations dues pour le financement des allocations familiales. D'autres dépenses à ce titre concernent les allocations de naissance, postnatales, de maternité, de rentrée scolaire et d'éducation, ainsi que du congé parental.

Le poste le plus volumineux concerne dès à présent l'article 12.5.42.000 relatif à la contribution de l'Etat au financement des allocations familiales, qui est doté de 220,203 millions en 2007 (+7,8% par rapport à 2006 et +13,63% par rapport à 2007). A partir de l'exercice 2007, cette dotation dépasse celle de l'article 12.5.42.007 couvrant la participation de l'Etat au financement des allocations familiales au titre de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales. Les auteurs du projet de budget 2007 proposent une diminution des dépenses afférentes de 218,736 millions en 2006 à 210,862 millions en 2007. Il est à souligner que l'exercice 2005 est marqué par une moins-value de dépenses pour cet article budgétaire de 11 millions EUR.

La prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental s'élève à 42,832 millions EUR en 2007, contre 43 millions en 2006.

A ce sujet, la Chambre de Commerce estime que l'instrument du congé parental comporte, sous sa forme actuelle, un coût économique exagéré en comparaison avec les systèmes appliqués dans les autres Etats membres.

Une réduction du bénéfice de l'instrument, tant en termes financiers qu'en termes de durée, jusqu'à concurrence de la limite prévue par la directive européenne afférente permettrait une économie considérable pour le budget de l'Etat, tout en allégeant les charges organisationnelles afférentes au système pour les entreprises.

Cette revendication est d'autant plus justifiée qu'une étude du consultant KPMG a montré que les effets positifs attendus sur le marché du travail par l'outil du congé parental sont quasiment nuls.

A partir de l'exercice 2003, un nouvel article 12.4.42.010 a été ajouté à la section „Fonds national de solidarité“. Doté de 73,912 millions pour l'exercice 2007, ce crédit est destiné à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 28 juin 2002 portant introduction d'un forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce voudrait rappeler son opposition à l'introduction du forfait d'éducation<sup>35</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.

Compte tenu de la situation dégradée des finances publiques et des progressions énormes de quelques postes dans le domaine de la sécurité sociale, dont plusieurs mesures se caractérisent par leur inefficacité tant d'un point de vue économique que sociale, la Chambre de Commerce estime que le Gouvernement devra ouvrir un vaste chantier de réformes, au-delà de la suspension de l'indexation de quelques prestations sociales, telle que prévue dans l'accord tripartite.

Parmi de telles réformes structurelles, la Chambre de Commerce propose d'abolir avec effet au 1er janvier 2007, à travers un article intégré dans la loi budgétaire à voter en décembre 2006, les dispositions de la loi du 28 juin 2002 précitée.

L'économie réalisée sur l'exercice 2007 à travers l'abrogation du forfait d'éducation est de 73,441 millions EUR et correspond à peu près au budget nécessaire pour la construction d'un nouveau lycée.

#### 4.2.2.3. *Les investissements publics*

– En vue de la création de richesse et du développement économique, éléments indispensables au progrès social et à l'augmentation du bien-être social, les entreprises doivent recourir à des procédés et des outils de production modernes, performants et innovants, leur permettant de suivre le progrès technologique et d'augmenter sans cesse la productivité des facteurs de production, afin de pouvoir faire face à la concurrence croissante à l'échelle mondiale. Pour réussir ce défi, les entreprises doivent investir sans cesse dans leurs facteurs de production et dans leurs outils et procédés de production.

De même, l'Etat doit veiller à offrir aux entreprises et aux administrés-citoyens des infrastructures publiques adaptées, modernes et de qualité, répondant à leurs besoins, sous le respect de ses capacités de financement à moyen terme. Même si les autorités gouvernementales ont été, dans le passé, dans la situation confortable de pouvoir maintenir les investissements publics à un niveau élevé (en montants absolus et en pourcentage du PIB), il est à noter que les besoins de la société luxembourgeoise en infrastructures restent colossaux à l'heure actuelle et à terme, notamment au vu des projections démographiques à long terme.

A l'horizon 2055, les projections sociodémographiques du STATEC de 2005 tablent sur un excédent annuel moyen des arrivées sur les départs des immigrés de 2.800 unités.

Se basant sur un nombre moyen d'enfants par femme de 1,8 et sur une augmentation de l'espérance de vie de 75,0 ans en 2005 à 81,6 ans en 2055 chez les hommes et de 81,4 ans à 86,9 ans chez les femmes, ce scénario aboutit à une population du Grand-Duché de 645.500 habitants en 2055.

Le STATEC, partant d'un taux de croissance économique annuel moyen de 3% et d'un taux d'accroissement annuel de la productivité convergeant pour les pays de l'UE15 à partir de 2030 vers 1,7%, évalue la demande de travail totale en l'an 2055 à 580.000 personnes. Ces projections, se basant sur les projections des taux d'emploi par âge et par sexe effectuées par les services de la Commission européenne dans le cadre de l'Ageing Working Group, prévoient que l'emploi résidant total s'élèvera à 261.500 personnes en 2055. La partie de la demande de travail totale qui ne saurait être assurée par les résidents est évaluée à 320.000 travailleurs<sup>36</sup>.

Les autorités gouvernementales sont conscientes du nombre important de projets d'investissements à réaliser à l'avenir, comme en témoigne l'ambitieux programme pluriannuel des dépenses en capital 2006-2010. Rien que pour le Fonds des routes, les dépenses en capital s'élèvent à 903 millions entre 2006 et 2010. Sur cette période, les dépenses d'investissements projetées du Fonds des rails (hors maintenance) s'élèvent à 1.134 millions EUR. Le Fonds d'investissements publics scolaires propose des dépenses de 560 millions, alors que 590 millions sont prévus par le Fonds d'investissements publics administratifs. Finalement le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux évalue ses dépenses d'investissements entre 2006 et 2010 à quelque 135 millions EUR. Ces chiffres ne tiennent pas compte

35 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.

36 Source: Avis du Conseil Economique et Social sur l'Immigration, 2006.

des dépenses ultérieures nécessaires pour achever des projets d'investissements commencés au cours de cette période.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce salue la décision du Gouvernement, annoncée en 2005, de recourir au modèle du „public private partnership“ pour réaliser quelques projets d'infrastructure publique. Ce mode de réalisation est basé sur un véritable partenariat entre les autorités publiques et des opérateurs privés. Les partenaires sont impliqués à long terme dans toutes les phases d'un projet – planification, construction, gestion, exploitation, entretien – dans le but d'atteindre un objectif commun fixé au préalable (cf. épuration d'eau, centres culturels et sportifs, recherche & innovation, ...). Elle salue que le Gouvernement a prévu de mettre en œuvre à court terme deux projets d'infrastructure dans le domaine scolaire, en l'occurrence le „Lycée technique pour professions éducatives et sociales“ et le „Neie Lycée“, selon le concept PPP.

La Chambre de Commerce plaide pour une solution luxembourgeoise lorsque des projets d'investissements sont réalisés par ce moyen, afin d'assurer que tant le secteur privé que le budget de l'Etat puissent bénéficier au maximum des retombées financières et autres de cette forme de coopération.

Pour une description détaillée des PPP, la Chambre de Commerce renvoie à son avis budgétaire du 15 novembre 2005 et au dossier de l'édition juillet/août 2006 du Merkur, consacré aux partenariats publics-privés.

– Compte tenu de la situation budgétaire plus difficile de l'Administration centrale et face aux besoins considérables de modernisation et d'extension des infrastructures publiques, la Chambre de Commerce demande aux autorités de maintenir à un niveau élevé les dépenses d'investissements publics, tout en fixant les priorités appropriées<sup>37</sup> dans l'intérêt du développement socio-économique, en exécutant de manière exacte et dans les délais fixés les projets votés, en prenant en compte dès la planification les coûts d'exploitation et d'entretien. Dans ce dernier contexte, la Chambre de Commerce salue la création d'un nouveau Fonds d'entretien et de rénovation (cf. chapitre 3.3. ci-dessus).

Quant aux projets prioritaires, la Chambre de Commerce continue à plaider pour un niveau élevé des dépenses d'investissements dans des infrastructures nécessaires pour améliorer la compétitivité du pays (cf. dans les domaines des connexions à l'étranger, des communications, des transports, de l'approvisionnement énergétique, de la recherche et de l'innovation, de la création d'entreprise, des écoles, de la sécurité des citoyens, ...) et pour subvenir aux besoins socio-économiques du pays (cf. logement, crèches, gérontologie, hôpitaux, ...). Le territoire du pays étant suffisamment doté d'infrastructures sportives et de centres culturels, il y a lieu d'enlever de tels projets de la liste des priorités ou de les prévoir uniquement lorsqu'ils permettent de réaliser des synergies importantes entre plusieurs utilisateurs ou opérateurs.

Face à la dégradation structurelle de la situation financière de l'Etat, le Gouvernement avait décidé l'année passée de soumettre à un moratoire de deux ans quelques projets d'infrastructures. L'accord tripartite d'avril 2006 prévoit que la progression programmée du montant des dépenses d'investissement sera revue et leur part relative en termes de pourcentage du PIB sera abaissée. Selon les autorités gouvernementales, ces dépenses d'investissement „continueront toutefois à se situer à un niveau très élevé par rapport aux autres pays européens“.

Cette approche n'est pas nouvelle, puisque de nombreux projets sont reportés d'une ou de plusieurs années lors des établissements des budgets annuels. Cet étalement de projets a eu comme conséquence positive que les dépenses budgétaires afférentes et le déficit du solde de l'Administration centrale ont pu être limités dans le passé. Toutefois, lorsque des projets prioritaires sont touchés, cela peut avoir des conséquences négatives en termes de fonctionnement de l'économie, de maintien de la compétitivité des entreprises ou d'exécution des missions de l'Etat pour le compte de ses administrés.

<sup>37</sup> Quant aux infrastructures prioritaires, il faut désormais veiller avec la plus grande circonspection à prévoir des projets plus modestes, réussissant à un examen coût-avantage pertinent et dont les coûts de réalisation, d'exploitation et d'entretien restent dans des limites raisonnables. Le non-respect de ces critères mène à des situations, comme celles connues avec des projets comme la Route du Nord, où des erreurs stratégiques (par exemple le choix du tracé souterrain) ont conduit à des dépassements budgétaires exorbitants et à un coût final de l'infrastructure, qui paraît irresponsable dans le contexte budgétaire actuel. La Chambre de Commerce rappelle dans ce contexte l'initiative annoncée au début de la législature en cours par le nouveau Gouvernement d'avoir recours désormais à des „project managers“ pour assurer un meilleur suivi de l'exécution des grands projets d'investissement.

– Par ailleurs, la comparaison entre le programme d'investissements voté et le programme réalisé mène à des divergences importantes. Elles s'expliquent en grande partie par des défaillances au niveau de la planification de projets, par le système d'autorisation trop lourd et rigide ou, plus récemment, par une politique volontariste de décalage dans le temps de projets d'infrastructure pour limiter ex post le déficit public.

Ces divergences font que le niveau réel d'investissements publics par rapport au PIB n'est pas aussi élevé que le Gouvernement veut le faire croire.

De même, les divergences entre les projections et la réalité témoignent qu'il est difficile pour les autorités d'exécuter les projets d'infrastructure dans les délais ou dans les limites des montants autorisés par la Chambre des Députés. Ceci se répercute inévitablement sur les coûts définitifs des projets et sur les postes budgétaires afférents, qui subissent des dépassements importants.

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

La Chambre de Commerce réitère sa demande aux autorités de procéder à l'avenir à des estimations plus précises relatives aux dépenses d'investissements publics, afin d'éviter des divergences trop importantes ex post entre le budget voté et le compte provisoire. A défaut, les données contenues dans le document budgétaire ne reflètent pas une image fidèle de la politique d'investissements publics de l'Etat et le rapport entre les dépenses d'investissements publics et le PIB s'en trouve gonflé.

– La Chambre de Commerce se félicite de ce que les autorités ont publié le programme pluriannuel des dépenses en capital 2006-2010 fin octobre, ce qui a permis à la Chambre de Commerce d'examiner, du moins sommairement, les projets d'investissements proposés au cours des prochains exercices budgétaires. Elle encourage les autorités à persévérer dans leurs efforts, afin de réussir à publier le programme dorénavant lors du dépôt du projet de budget. Par ailleurs, elle réitère sa demande à ce que ce programme reprenne également des informations concernant l'évolution, le financement, les délais, les dépassements, etc. des projets en cours ou achevés.

Ces renseignements sont indispensables pour pouvoir apprécier l'efficacité de la politique d'investissements publics. En particulier, ils pourraient fournir une explication aux divergences importantes existant entre les budgets votés et les comptes provisoires.

– En conclusion de ce chapitre, la Chambre de Commerce peut accepter une baisse raisonnable de la part des dépenses d'investissement dans le PIB pour rétablir l'équilibre budgétaire. Elle tient cependant à souligner qu'un effort similaire doit être réalisé par les autorités gouvernementales du côté des dépenses courantes et de fonctionnement. Or, les données relatives aux dépenses de l'Administration centrale entre 2006 et 2007 montrent que les dépenses totales progressent de 3,6%, un taux de croissance certes inférieur à ceux connus dans le passé, mais qui découle principalement de la réduction des dépenses de formation de capital (-8,6%) et des transferts en capital (-3,2%), alors que les dépenses des principaux fonds d'investissements publics (cf. chapitre 3.3. ci-dessus) diminuent de 10,8% entre 2006 et 2007.

Par contre, les rémunérations des fonctionnaires (+7,6%) et les prestations sociales (+19%) continuent à augmenter au-delà du rythme des dépenses totales et du potentiel de croissance économique à moyen terme.

Ainsi, la Chambre de Commerce plaide pour des amendements au projet de budget 2007 de nature à diminuer les dépenses courantes et de consommation au-delà du niveau prévu par l'accord tripartite, qui s'avère insuffisant au vu des chiffres budgétaires présentés mi-octobre 2006 aux partenaires sociaux. A ce sujet, elle renvoie à la Cinquième Partie du présent avis, où elle présentera également des propositions à plus long terme visant à relever les défis du pays.

Pour rappel, les économies supplémentaires à réaliser dès 2007 à travers les amendements appropriés au projet de budget devront servir à reconstituer les réserves des fonds spéciaux, à créer la marge de manœuvre pour des réductions d'impôt ciblées visant à consolider la compétitivité de l'économie et en particulier du secteur financier et à permettre la mise en œuvre des projets d'investissements prioritaires.

## CINQUIEME PARTIE

**LES PROPOSITIONS CONCRETES DE LA CHAMBRE DE COMMERCE  
POUR RELEVER LES DEFIS ACTUELS**

Compte tenu de la situation financière décrite dans les chapitres précédents, le projet de budget 2007 tel que présenté par les autorités gouvernementales ne comporte pas suffisamment d'économies du côté des dépenses courantes.

Dans le chapitre 5.1, la Chambre de Commerce propose plusieurs amendements au projet de budget 2007, afin d'améliorer plus rapidement et plus durablement la situation des finances publiques, tout en créant la marge de manœuvre pour les autres mesures nécessaires à court terme, en l'occurrence la mise en œuvre d'adaptations de la fiscalité des entreprises et notamment du secteur financier et la reconstitution progressive de réserves des fonds spéciaux.

1. Les mesures tripartites en vue de l'assainissement budgétaire à court terme sont trop timides et donc la Chambre de Commerce propose un inventaire non exhaustif d'économies budgétaires supplémentaires, de l'ordre de 210 millions EUR, à travers des amendements au projet de budget (cf. tableau ci-dessous), dont pourraient s'inspirer Gouvernement et Parlement.

Le choix des postes de crédits pour cet inventaire non exhaustif est justifié du fait qu'il s'agit de dépenses économiques non prioritaires, de dépenses qui sont caractérisées par des hausses importantes au cours d'exercices précédents, de dépenses qui sont partiellement ou totalement en contradiction avec la Stratégie de Lisbonne ou de dépenses dont l'utilité ou l'opportunité sont discutables dans un contexte budgétaire plus difficile.

Ainsi, la Chambre de Commerce plaide-t-elle pour des amendements au projet de budget 2007 de nature à diminuer les dépenses courantes et de consommation au-delà du niveau prévu par l'accord tripartite, qui s'avère insuffisant au vu des chiffres budgétaires connus à présent.

Les économies supplémentaires à réaliser dès 2007 devront servir à assainir plus rapidement et durablement les finances publiques, à reconstituer les réserves des fonds spéciaux, à créer la marge de manœuvre pour des mesures fiscales ciblées visant à consolider la compétitivité de l'économie et en particulier du secteur financier et à permettre la mise en œuvre des projets d'investissements prioritaires.

Dans le chapitre 5.2, la Chambre de Commerce propose un certain nombre de réformes structurelles qui permettront de relever les défis auxquels doivent faire face l'économie et la société luxembourgeoises.

Les propositions de réformes structurelles s'inscrivent d'une manière générale dans une optique à moyen terme et dans la perspective de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Dans le cadre du rapport de mise en œuvre de cette stratégie et de la consultation des partenaires sociaux, l'UEL avait mis en avant un certain nombre de propositions de réformes indispensables pour préserver la compétitivité du Luxembourg (cf. encadré 7).

Au-delà de ces lignes directrices de l'UEL, la Chambre de Commerce souhaite faire, dans le chapitre 5.2, des propositions et recommandations concrètes, notamment dans les domaines suivants:

- compétitivité de l'économie luxembourgeoise
- diversification de l'économie
- promotion du Grand-Duché à l'étranger
- système éducatif et de formation
- système national d'innovation et de recherche
- financement du régime de sécurité sociale
- logement.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, ces domaines comportent des problèmes structurels et des risques non négligeables qui demandent des réponses urgentes et courageuses, au-delà des mesures décidées au sein du Comité de coordination tripartite d'avril 2006.



*Encadré 7: Rapport de mise en œuvre 2006 du plan national pour l'innovation et le plein emploi dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, Hearing du 24 octobre 2006 à la Chambre des Députés, Intervention de l'UEL*

L'UEL réitère son adhésion à la stratégie de Lisbonne dont les objectifs s'avèrent indispensables pour permettre à l'Union européenne de maintenir son leadership et son haut niveau de développement économique social et technologique. La réalisation de ces objectifs est tributaire d'une saine croissance économique, facteur déterminant pour établir le plein emploi et pour augmenter la cohésion sociale.

Alors que depuis 2002, la conjoncture économique s'améliore, l'évolution compétitive et structurelle de l'économie luxembourgeoise s'est dégradée de façon continue. Les actions nécessaires décidées par le Comité de coordination tripartite, bien que louables, sont à compléter par des mesures structurelles devant permettre à terme au Luxembourg de conserver son niveau de protection sociale tout en diversifiant son économie dans une perspective de développement durable responsable.

Pour ce qui est des politiques macroéconomiques à mettre en place, l'UEL propose au Gouvernement

- d'amplifier ses efforts tendant à freiner la progression automatique des dépenses publiques tout en adoptant une approche beaucoup plus sélective en ce qui concerne les transferts sociaux et d'accompagner les mesures en place d'éléments structurels de façon à garantir durablement l'environnement compétitif de l'économie;
- de parer à l'inflation, le différentiel élevé du taux d'inflation par rapport aux principaux partenaires économiques portant fortement préjudice à l'économie nationale;
- de concrétiser la réforme en profondeur des systèmes de sécurité sociale et plus particulièrement celle de l'assurance pension, tant en vue de préserver à terme l'équilibre des finances publiques que de maintenir la cohésion sociale;
- de persévérer dans sa politique de renforcement des infrastructures publiques destinées à renforcer la compétitivité de l'économie.

Les réformes microéconomiques quant à elles font appel à des mesures susceptibles de développer la croissance économique. L'UEL invite le Gouvernement à continuer, voire à intensifier ses efforts en vue de

- renforcer les synergies entre recherche publique et privée (Public Private Partnership) et leur intégration à l'Université du Luxembourg avec une implication accrue des entreprises dans les orientations stratégiques de la recherche publique;
- améliorer en continu le processus d'innovation qui est le facteur-clé de la compétitivité et constitue l'un des principaux moteurs de la croissance à long terme;
- assurer le meilleur accès pour tous aux technologies d'information et de communication tout en favorisant l'environnement nécessaire pour les entreprises;
- promouvoir – à côté de la place financière qui doit se voir dotée d'un environnement législatif concurrentiel – la diversification économique par un développement volontariste des autres piliers économiques, en particulier l'industrie et les PME, et par une stimulation accrue de l'esprit d'entreprise qui est insuffisamment développé au Luxembourg.

Enfin, les politiques de l'emploi doivent, pour rétablir le plein emploi, viser à améliorer le fonctionnement du marché du travail. Les organisations patronales continuent leurs efforts en vue d'augmenter les postes d'apprentissage et les contrats d'initiation à l'emploi qui offrent des opportunités de formation et d'emploi aux jeunes.

L'UEL fait appel au Gouvernement pour qu'il continue à favoriser l'employabilité de tous les travailleurs sur le marché de l'emploi en promouvant davantage la formation tout au long de la vie et à concrétiser d'autres mesures, tels

- le décloisonnement du marché du travail par l'ouverture de la fonction publique aux non-Luxembourgeois membres d'un pays de l'UE et par l'engagement d'un processus d'harmonisation des statuts du salarié privé et de la fonction publique;
- l'encouragement des allocataires à chercher activement un nouvel emploi;
- l'optimisation de l'intermédiation du marché de l'emploi devant entre autres doter l'ADEM de structures susceptibles d'augmenter les chances des demandeurs d'emploi résidents de s'insérer dans le marché du travail;
- l'adaptation du droit du travail au marché globalisé;
- l'institution d'une politique d'immigration volontariste devant répondre aux besoins des entreprises en main-d'œuvre notamment hautement qualifiée;
- l'adaptation des systèmes d'éducation et de formation aux compétences requises sur le marché du travail.

Source: UEL, le 24 octobre 2006, [www.uel.lu](http://www.uel.lu)

### 5.1. Les propositions d'amendements au projet de budget 2007

Dans ce chapitre, la Chambre de Commerce propose quelques amendements au projet de budget 2007 visant à réaliser davantage d'économies. Les mesures proposées ci-dessous pourront conduire à des économies de quelque 210 millions EUR. A moyen terme, des économies supplémentaires pourront être réalisées en rendant une large panoplie de transferts plus ciblés et notamment en introduisant une sélectivité accrue au niveau des prestations de sécurité sociale ou d'autres allocations à vocation sociale (famille, logement, etc.) qui se distinguent actuellement par leur coût élevé pour la collectivité, sans apporter de réponse efficace aux problèmes sociaux qu'elles sont appelées à endiguer.

Le choix des postes de crédits pour cet inventaire non exhaustif est justifié du fait qu'il s'agit de dépenses économiques non prioritaires, de dépenses qui sont caractérisées par des hausses importantes au cours d'exercices précédents, de dépenses qui sont partiellement ou totalement en contradiction avec la Stratégie de Lisbonne ou de dépenses dont l'utilité ou l'opportunité sont discutables dans un contexte budgétaire plus difficile.

Les économies supplémentaires à réaliser dès 2007 devront servir à assainir plus rapidement et durablement les finances publiques, à reconstituer les réserves des fonds spéciaux, à créer la marge de manœuvre pour des mesures fiscales ciblées visant à consolider la compétitivité de l'économie et en particulier du secteur financier et à permettre la mise en œuvre des projets d'investissements prioritaires.

Le tableau ci-dessous présente des amendements au niveau de plusieurs articles budgétaires et des propositions de réduction des crédits proposés par les auteurs du projet de budget 2007, dont les plus importantes mesures sont commentées ci-dessous.

*Tableau 20: Inventaire de propositions d'amendements  
au projet de budget 2007*

<i>No Article</i>	<i>Libellé</i>	<i>Projet de budget 2007</i>	<i>Amendements budgétaires</i>	<i>Economies</i>
01.5.35.035	Contributions du Luxembourg aux missions de prévention et de gestion de crise. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	2.500.000	1.500.000	1.000.000
01.6.12.304	Prestations dans l'intérêt de l'entreposage et de la maintenance de matériel. (Crédit non limitatif)	3.830.000	1.830.000	2.000.000
02.0.33.000	Animation socioculturelle: conventions avec des associations	4.225.000	4.025.000	200.000
02.0.41.011	Dotation à l'établissement public „Centre culturel de rencontre, abbaye de Neumünster“. (Crédit non limitatif)	3.105.000	2.905.000	200.000
02.0.41.012	Dotation à l'établissement public „Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte“. (Crédit non limitatif)	7.900.000	7.700.000	200.000
02.0.41.013	Dotation à l'établissement public „Centre de Musiques Amplifiées“. (Crédit non limitatif)	1.800.000	1.600.000	200.000
02.0.41.016	Participation de l'Etat aux frais de gestion de l'espace d'exposition „Casino Luxembourg – Forum d'art contemporain“	5.938.506	5.738.506	200.000
02.5.41.050	Dotation dans l'intérêt du fonctionnement du Centre national de l'audiovisuel. (Crédit non limitatif)	2.998.615	2.798.615	200.000
12.4.42.010	Dotation du fonds national de solidarité destinée à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 11 juin 2002 portant introduction d'un forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	73.441.000	0	73.441.000
12.5.42.005	Prise en charge par l'Etat de l'allocation d'éducation. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	73.912.000	0	73.912.000
12.5.42.008	Prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	42.832.000	32.124.000	10.708.000
16.4.93.001	Dotation extraordinaire du fonds pour l'emploi. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	50.000.000	47.000.000	3.000.000
19.2.41.010	Dotation dans l'intérêt de l'établissement public „Office national de remembrement“. (Crédit non limitatif)	5.300.000	5.100.000	200.000
19.6.12.120	Etudes sur le milieu forestier: frais d'études et d'analyses; indemnités pour services de tiers; dépenses diverses	1.250.000	1.050.000	200.000
23.1.31.020	Services publics ferroviaires assurés par la S.N. des C.F.L. en exécution de la convention conclue avec l'Etat. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	119.966.000	118.466.000	1.500.000
31.1.93.000	Alimentation du fonds d'équipement militaire. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	33.000.000	10.000.000	23.000.000
32.0.93.000	Alimentation du fonds pour les monuments historiques. (Crédit non limitatif)	10.000.000	5.000.000	5.000.000
11	Salaires et charges sociales	1.485.038.650	1.471.038.650	14.000.000
		1.927.036.771	1.717.875.771	208.453.000

### **5.1.1. Abolir le forfait d'éducation**

En ce qui concerne le forfait d'éducation, la dotation du fonds national de solidarité destiné à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 11 juin 2002 portant introduction d'un forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés connaît un ralentissement en 2007, puisque son montant

passé de 80,531 millions EUR dans le budget voté 2006 à 73,441 millions EUR dans le projet de budget 2007.

Malgré ce tassement, les dépenses consacrées au financement du forfait d'éducation restent à des montants très élevés, presque comparables à ceux de l'année dernière. La Chambre de Commerce constate une nouvelle fois que le financement du forfait d'éducation constitue une tare énorme pour le budget étatique, incompatible avec une politique budgétaire qui s'inscrit dans la poursuite des objectifs de Lisbonne.

Comme en plus le forfait ne répond ni à une demande, ni à besoin réel de la part des bénéficiaires, force est de constater que son abolition s'impose dans le cadre d'une politique budgétaire en ligne avec les susdits principes.

Cette façon de procéder s'impose d'autant plus que la prise en charge du coût par la Sécurité sociale, en l'occurrence par l'assurance pension, est à proscrire, étant donné la précarité qui caractérisera à terme le financement du régime général par les décisions malencontreuses prises dans le cadre de la table ronde des pensions.

La Chambre de Commerce demande que les décisions en cause soient soumises à révision alors que les réalités économiques vécues pendant quatre années de suite n'ont pas été en ligne avec les paramètres qui servaient de base aux conclusions arrêtées majoritairement en 2001. Ceci est d'autant plus vrai que la demande du patronat d'instituer des clignotants devant signaler le franchissement de seuils critiques par l'assurance pension a été refusée au motif que les acteurs se saisiraient eux-mêmes en pareille hypothèse.

### ***5.1.2. Limiter le bénéfice du congé parental aux niveaux prévus par la directive***

La Chambre de Commerce plaide pour une limitation du bénéfice du congé parental aux niveaux prévus par la directive européenne. Le régime luxembourgeois est actuellement plus généreux que ce que n'exige la réglementation communautaire. De manière générale, la Chambre de Commerce rappelle sa recommandation au Gouvernement de transposer toutes les directives et rien que les directives. Dans le domaine particulier du congé parental, il faut veiller à ce que la générosité du système luxembourgeois n'entraîne ni de coût excessif, ni d'incohérences avec d'autres objectifs politiques visés.

La Chambre de Commerce rappelle que l'instrument du congé parental comporte, sous sa forme actuelle, un coût économique exagéré en comparaison avec les systèmes appliqués dans les autres Etats membres.

Une réduction du bénéfice de l'instrument, tant en terme financier qu'en terme de durée, jusqu'à concurrence de la limite prévue par la directive européenne afférente, permettrait une économie considérable pour le budget de l'Etat, tout en allégeant les charges organisationnelles afférentes au système pour les entreprises.

Cette revendication est d'autant plus justifiée qu'une étude du consultant KPMG avait montré que les effets positifs attendus sur le marché du travail par l'outil du congé parental sont quasiment nuls.

La Chambre de Commerce propose de réduire progressivement l'allocation actuelle au niveau prévu par la directive et propose de réduire les crédits afférents (article 12.5.42.008) d'un quart sur l'exercice 2007, ce qui engendrera une économie de 10,708 millions EUR à ce titre.

### ***5.1.3. Abolir l'allocation d'éducation***

Dans la même logique, l'allocation d'éducation est à abolir du fait que cet instrument est contraire à la politique gouvernementale sous-jacente à la Stratégie de Lisbonne et qui consiste à soutenir et à promouvoir davantage la participation des femmes au marché du travail, pour augmenter le taux d'emploi féminin. En effet, cette allocation, dont le montant (alloué sur 22 mois) correspond actuellement au montant total (alloué sur 6 mois) du congé parental incite les femmes à rester écartées du marché de l'emploi.

Pour mettre en œuvre cette mesure, il faut en parallèle multiplier les structures d'accueil et de garde d'enfants, afin de réduire les prix afférents à charge des ménages. La Chambre de Commerce salue dans ce contexte les mesures prévues pour l'exercice budgétaire 2007.

Les économies afférentes pour le projet de budget 2007 de l'abolition de l'allocation d'éducation seraient de 73,9 millions EUR (cf. art. 12.5.42.005).

#### **5.1.4. Fonction publique: permettre une évolution en fonction du mérite et de la motivation de chacun**

– La fonction publique joue un rôle clé dans le fonctionnement de la société et de l'économie luxembourgeoise. Afin de continuer à remplir de manière efficace ses missions, le secteur public doit continuer à attirer des collaborateurs de qualité et hautement motivés. Il doit donc payer des rémunérations compétitives sur le marché du travail luxembourgeois et de la Grande Région, sans pour autant faire concurrence en la matière aux salaires pouvant être payés dans le secteur privé. Comme tout autre secteur économique, la performance et le rendement du secteur public dépendent avant tout de l'engagement personnel, des compétences et de la motivation de ses employés.

Il est donc important de privilégier une rémunération et une progression de carrière liée aux compétences et à l'engagement de chacun, plutôt que des augmentations dues à des automatismes et à l'ancienneté. Pour cette raison, un enjeu majeur de la réforme de la fonction publique consistera à trouver un mécanisme qui permette d'utiliser une partie des augmentations de traitements en fonction de leur engagement et de leurs efforts personnels<sup>38</sup>.

Dans le cadre du projet de budget 2007, la masse salariale de la fonction publique augmente à un rythme annuel de 5,1% (et même de 7,6% selon l'optique „Administration centrale“ du Programme de stabilité et de croissance) essentiellement par le jeu des automatismes de valorisation (ancienneté, avancement automatique, etc.).

A court terme, la Chambre de Commerce propose à titre d'illustration d'amender le projet de budget 2007 en diminuant de 20% l'augmentation de la masse salariale (code 11) entre 2006 et 2007, ce qui permettrait donc une économie de 14 millions EUR au titre de l'exercice 2007. Ce frein à la hausse des dépenses pourrait être basé par exemple sur les modifications suivantes:

- une redéfinition des salaires de départ pour les nouveaux collaborateurs engagés au cours de l'exercice 2007 pour le remplacement ou le renforcement du personnel des administrations publiques. Cette redéfinition devrait comporter l'introduction d'une valorisation partielle selon le mérite, engendrant par là une reconnaissance pour les collaborateurs les plus motivés et dévoués. L'introduction d'un tel système pourrait se faire à court terme, et s'appliquer dans une première étape aux nouveaux engagés et seulement à une partie de la rémunération totale annuelle (par exemple au niveau du 13e mois).
- l'introduction progressive du mérite dans la composition de la rémunération du personnel des administrations publiques. A moyen terme et à long terme, le Gouvernement devrait utiliser une progression raisonnable de la masse salariale de la fonction publique pour rémunérer au mieux les efforts et la motivation de ses collaborateurs. Une formule mixte qui maintiendrait les automatismes dues à l'ancienneté à un niveau faible et introduirait une part substantielle de l'augmentation de salaire au mérite de chacun, à côté d'une part limitée de progression linéaire, offrirait à la fois des gains de productivité pour le secteur public, des progressions de crédits affectés à la rémunération des fonctionnaires plus en ligne avec des finances publiques soutenables à long terme, des évolutions salariales qui convergeraient davantage avec celles du secteur privé et d'attrayantes perspectives d'évolution pour les fonctionnaires les plus méritants.
- la redéfinition de la tâche des enseignants dont le récent accord avec le Gouvernement pourra engendrer à court terme des économies budgétaires.

– Le projet de budget 2007 montre clairement le haut degré de priorité accordé par le gouvernement à l'éducation et à la formation. Les dépenses publiques en matière d'éducation constituent d'ailleurs une partie importante des ressources mises à disposition par l'Etat pour financer des politiques en faveur de la croissance à long terme. D'après l'exposé des motifs du projet de budget 2007, les dépenses en matière d'éducation nationale (dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement) sont passées de 551 millions EUR en 2000 à 945 millions EUR en 2007 (+71%).

<sup>38</sup> Dans ce contexte, la Chambre de Commerce réitère également ses recommandations formulées dans son avis du 15 novembre 2005 sur le projet de budget 2006.

Ces crédits qui sont très largement destinés au financement du personnel de l'Education nationale et des Sports sont axés sur la réalisation de 4 priorités:

- diversifier l'offre scolaire de l'enseignement public
- réformer les structures
- réformer les contenus
- améliorer les infrastructures scolaires.

La Chambre de Commerce constate cependant que, dans cette augmentation substantielle, la part des frais de fonctionnement augmente de manière substantielle, passant de 503 millions EUR en 2000 à 798 millions EUR en 2007 (+58%).

Etant donné les conclusions de l'étude OCDE „Education at a glance“<sup>39</sup>, il est clair que les rémunérations des enseignants représentent une part très importante du budget alloué à l'éducation nationale en 2007 et une part substantielle de l'augmentation des crédits dont dispose ce poste budgétaire. L'amélioration de l'efficacité de la dépense publique en matière d'éducation passe également par une réflexion autour de la rémunération des enseignants et de la redéfinition de leurs tâches.

Dans son avis du 15 novembre 2005 relatif au projet de budget 2006, la Chambre de Commerce avait recommandé au Gouvernement de redéfinir les tâches du personnel enseignant. Une augmentation même minime du volume horaire des enseignants aurait un impact important sur le budget de l'éducation nationale. Des économies substantielles pourraient être réalisées de cette manière. De même, une implication continue des enseignants ayant une ancienneté plus élevée est importante, dans la mesure où leurs compétences et leur grande expérience doivent être valorisées davantage dans l'intérêt d'une amélioration continue de la qualité de l'enseignement.

La Chambre de Commerce salue dans ce contexte qu'un accord a été trouvé entre le gouvernement et les représentants des enseignants en matière de la redéfinition de la tâche de ceux-ci. Même si l'impact budgétaire des mesures proposées n'est pas encore connu au moment de la rédaction du présent avis, la Chambre de Commerce estime qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction, qui pourra servir d'exemple aux négociations devant être menées à d'autres niveaux pour freiner les dépenses de fonctionnement de l'Etat.

#### ***5.1.5. Reporter un certain nombre de dépenses militaires***

Le projet de budget 2007 prévoit une alimentation du fonds d'équipement militaire d'un montant de 33 millions EUR. Ces crédits visent notamment à doter l'armée luxembourgeoise de véhicules de reconnaissance pour un montant de 45 millions EUR en application du 2ème plan d'équipement militaire.

Dans un souci d'économies budgétaires, la Chambre de Commerce propose de reporter une partie de l'acquisition de nouveaux équipements de reconnaissance à une date ultérieure.

Pour l'heure, les dépenses relatives au 2ème plan d'équipement militaire doivent faire l'objet d'un projet de loi spécial au cours de l'année 2007. La Chambre de Commerce propose de reconsidérer le montant des crédits alloués et un échelonnement du renouvellement des équipements militaires.

### **5.2. Les propositions de réforme pour relever les défis à moyen et long terme**

#### ***5.2.1. Accroître la compétitivité fiscale de l'économie en général et de la place financière en particulier***

La comparaison de la fiscalité luxembourgeoise avec la situation fiscale existante dans les autres Etats membres montre une perte de compétitivité du Luxembourg dans le domaine fiscal.

La Chambre de Commerce est d'avis que, face à cette situation, il est impératif que le Luxembourg repense non seulement son système d'imposition du capital des entreprises (droit d'apport, impôt sur la fortune), mais procède aussi à une modification du régime fiscal de l'article 166 LIR (SOPARFI).

<sup>39</sup> Cf. Chapitre 2.2.4. du présent avis.

La Chambre de Commerce propose donc une série de mesures où une action du Gouvernement lui semble indispensable à court et à moyen terme. Ces propositions visent à rétablir, voire à améliorer la compétitivité de la fiscalité des entreprises, et notamment des opérateurs de la place financière.

#### 5.2.1.1. *Impôts sur le capital*

L'imposition globale du capital investi est le facteur clé pris en considération par un investisseur pour choisir le lieu de son investissement. Etant donné que les impôts sur le capital constituent l'élément d'imposition le plus pénalisant pour un investisseur – car ils sont exigibles même lorsqu'une entreprise est en situation de perte – la Chambre de Commerce estime que les impôts sur le capital sont ceux sur lesquels le Gouvernement devrait intervenir par priorité.

##### • Droit d'apport

Après la suppression du droit d'apport en Belgique et aux Pays-Bas avec effet au 1er janvier 2006, le Grand-Duché reste avec l'Espagne, l'Autriche et la Grèce un des rares pays dans l'Union européenne à maintenir une taxation de 1% du capital. Cet impôt ne pénalise en fait non seulement l'apport de capital nouveau aux entreprises (et conduit celles-ci à recourir à l'endettement ou à des formes de capital hybride), mais semble aussi favoriser certaines formes de restructurations par rapport à d'autres. Les exemptions de droit d'apport pour les restructurations (basées sur la réflexion que le capital des entreprises a déjà subi le droit d'apport lors de la constitution de la société) semblent en fait arbitrairement limitées aux fusions et apports (partiels) d'actif, tandis que d'autres restructurations ne sont pas exemptées.

Par ailleurs le droit d'apport est la plus importante considération négative prise en compte lorsque le Luxembourg est comparé avec d'autres pays en tant que lieu d'implantation pour les holdings de groupe. Si l'on ajoute cette considération aux changements précités, intervenus récemment ou à intervenir prochainement en matière d'impôt sur le revenu de collectivités dans les législations d'autres Etats membres, il existe un risque sérieux pour le Luxembourg de perdre des dossiers non seulement à des pays comme Chypre et Malte, mais aussi à la Belgique et au Pays-Bas.

La Chambre de Commerce soutient donc la revendication de longue date du secteur financier portant sur la suppression pure et simple du droit d'apport, voire un „soft landing“ sur une période raisonnable.

##### • Impôt sur la fortune ou dette notionnelle

Le droit d'apport n'est cependant pas le seul impôt sur le capital subsistant au Luxembourg. Parallèlement à ce qui a été décidé il y a un an pour les personnes physiques, l'impôt sur la fortune devrait également disparaître au niveau des sociétés. Il constitue en effet un très important désavantage concurrentiel pour le Luxembourg. Le système actuel d'atténuation de la charge fiscale de l'impôt sur la fortune, c'est-à-dire l'imputation de l'impôt sur la fortune sur l'impôt sur le revenu de collectivités, est voué à l'échec justement dans la situation la plus cruciale pour une entreprise, c'est-à-dire lorsqu'elle fait des pertes.

A titre subsidiaire, la Chambre de Commerce voudrait faire une proposition nouvelle. L'impôt sur la fortune étant un impôt perçu sur l'actif net d'une entreprise (actif moins passif exigible), il est théoriquement possible d'atténuer l'effet de l'impôt sur la fortune par l'introduction d'une déduction (partielle) du capital de la base imposable. Une approche consistant à requalifier fiscalement (une partie) du capital d'une entreprise en dette, serait le corollaire logique à l'introduction du concept des intérêts notionnels (permettant la déduction fictive d'une rémunération du capital).

#### 5.2.1.2. *Modification du régime des sociétés dites SOPARFI*

Le régime des sociétés „holdings“ de droit commun, introduit en 1987 et 1990 respectivement a été un grand succès et a largement contribué à l'essor de la place financière. Suite à la généralisation européenne de ce régime par la directive mère-filles, des régimes similaires ont cependant été introduits dans nos pays voisins. Le système allemand par exemple semble être à pied d'égalité avec le régime luxembourgeois, tandis que le régime belge (exonération des plus-values plus intérêts notionnels) est nettement plus favorable.

Dans le sillon de la décision de la Commission européenne contre les sociétés holdings 1929 et sous la menace de voir partir certaines structures commerciales (non patrimoniales), y compris de groupes internationaux, la Chambre de Commerce propose donc d'affiner le régime des SOPARFI dans plusieurs directions:

- Suppression des conditions de l'article 166 LIR quant au taux ou montant de détention minimum de participations

L'introduction d'une exonération des revenus d'actions, à partir de la première action détenue, pour les dividendes et plus-values encaissées (voir régime allemand et belge) constitue une mesure indispensable pour rattraper, au niveau de la compétitivité, les pays directement voisins du Luxembourg, tels l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas. Il serait également souhaitable d'étendre cette exonération à d'autres revenus de „titres“, tels les revenus sur obligations, comme le fait déjà le régime des SICAR ou encore le régime chypriote des sociétés holdings.

Un traitement équivalent devrait s'appliquer pour la retenue à la source sur les dividendes distribués à des sociétés mentionnées dans la directive mère-filles et (point important en raison des renégociations récentes de certains traités visant à éviter la double imposition avec les Etats-Unis) aussi aux sociétés assimilées de pays avec lesquels le Grand-Duché a conclu des conventions de non-double imposition. La mesure budgétaire de réduire le taux de la retenue à la source à 15% ne semble en aucun cas suffire pour assurer la compétitivité du Luxembourg dans ce domaine.

- Intérêts notionnels

Le régime instauré par le Gouvernement belge concernant les intérêts notionnels (déduction fictive d'une rémunération du capital investi avec report de perte, permettant ainsi une réduction de la charge fiscale sur les intérêts reçus) semble connaître un tel succès que des investisseurs jusqu'à présent basés à Luxembourg étudient un transfert de siège de sociétés du Luxembourg vers la Belgique. La compétition directe avec ce pays voisin amène la Chambre de Commerce à demander que le même régime soit également introduit au Luxembourg. Le Gouvernement néerlandais proposant de nouvelles mesures dans le même domaine (taux d'imposition spécial pour l'imposition des intérêts intragroupe), il est en effet indispensable que le Luxembourg ne se limite pas à l'exonération des dividendes et des plus-values de sociétés, mais agisse aussi dans le domaine des revenus d'intérêts. Toute inaction à cet égard risque de mettre sérieusement en question le leadership du Luxembourg dans ce domaine et son rôle de plate-forme pour les sociétés de financement et de participation internationales.

- Taux d'imposition

Le taux d'imposition global combiné (impôt sur le revenu des collectivités et impôt commercial communal) est resté inchangé au Luxembourg depuis la réforme fiscale de 2002, alors que le trend à la baisse des taux se poursuit dans l'Union européenne et dans les pays de l'OCDE. Même si un geste a été fait par la Ville de Luxembourg qui a réduit le multiplicateur de l'impôt commercial communal de 250 à 225%, ramenant ainsi le taux global de 30,38 à 29,63% pour les entreprises établies sur le territoire de la capitale, le taux d'imposition combiné luxembourgeois ne semble plus compétitif. Comme les taux d'imposition dans les nouveaux Etats membres restent généralement en dessous de 20%, la Chambre de Commerce voudrait proposer de ramener le taux de l'IRC à 20% à court terme et de viser une charge fiscale globale combinée de 25% à moyen terme.

### 5.2.1.3. Fiscalité des personnes physiques

- Retenue à la source libératoire

La mesure introduite au 1er janvier 2006 visant à imposer à la source certains revenus de l'épargne des résidents moyennant une retenue libératoire de 10% prélevée par les agents payeurs a été présentée comme un premier pas. La Chambre de Commerce constate que le projet de budget 2007 ne prévoit aucune mesure visant à élargir le champ d'application en question.



La Chambre de Commerce constate également que la disposition sur la régularisation du passé, conçue comme mesure devant permettre le rapatriement à Luxembourg d'avoirs détenus par des résidents à l'extérieur du pays, est restée lettre morte.

- Régime fiscal des tantièmes

La Chambre de Commerce voudrait également réitérer la proposition de l'ABBL de doubler le plafond introduit en 2002 en matière d'imposition forfaitaire des tantièmes pour les personnes non résidentes touchant de tels revenus. Une telle mesure incitera certaines entreprises à opérer le paiement de tantièmes à travers des structures luxembourgeoises et sera une source de revenus pour l'Etat.

#### 5.2.1.4 TVA

La Chambre de Commerce souhaite s'exprimer en faveur du groupe TVA („Organschaft“ ou consolidation TVA). L'exercice de cette option, prévue par la 6e directive TVA, permettra aux entreprises luxembourgeoises du secteur financier d'éviter des charges de TVA redondantes beaucoup plus facilement que le moyen mis en place en 2004 à savoir le „groupement autonome“ qui est compliqué, lourd à gérer et coûteux au niveau de l'implémentation.

Concernant l'augmentation du taux de TVA sur les prestations de services intellectuels, la Chambre de Commerce regrette cette augmentation, notamment parce que cette mesure touche avant tout le secteur financier, grand consommateur de services intellectuels, voyant ainsi ses prix de revient augmenter.

### 5.2.2. *L'impérative diversification de l'économie luxembourgeoise*

Les récentes conclusions de l'étude d'impact de la place financière sur l'économie luxembourgeoise réalisée par le Codeplafi<sup>40</sup> montrent plus que jamais qu'il y a lieu de redoubler d'effort pour promouvoir et diversifier davantage l'économie luxembourgeoise.

En matière de promotion, plusieurs initiatives proposées par les autorités gouvernementales sont à souligner et à encourager:

- augmentation de capital de la SNCI pour un montant de 201.207.377 EUR (art. 46 du projet de loi budgétaire) dans l'intérêt du développement des entreprises implantées au Grand-Duché et du développement de nouvelles activités économiques et industrielles;
- la création d'une agence pour la promotion et le développement de la place financière, du tissu industriel et du commerce extérieur à l'étranger (20 millions EUR), à laquelle la Chambre de Commerce est disposée à contribuer tant en ressources humaines que financières, une fois les modalités et les objectifs clairement identifiés;
- le projet de budget prévoit 2,5 millions EUR pour promouvoir le commerce luxembourgeois dans la Grande Région (art. 21.0.33.000) dans le but de faire de Luxembourg un véritable centre régional du commerce;
- le développement et la diversification industrielle à travers la création de nouvelles zones industrielles autour de pôles d'activité spécifiques: l'achat et l'aménagement de terrains en vue d'élargir l'offre en zones d'activités industrielles. Celles-ci seront nationales, régionales ou dédiées à des activités spécifiques. A ce titre, il faut mentionner le crassier d'Ehlerange, le terrain de la WSA pour les activités logistiques, le terrain de Betzdorf pour des activités liées au développement TIC et les terrains autour du futur laboratoire national à Dudelange pour des activités liées aux sciences de la vie;
- le financement du projet Luxconnect (30 millions EUR) destiné à améliorer la connectivité du Luxembourg aux réseaux hauts débits afin d'améliorer les avantages compétitifs du pays dans le domaine du commerce électronique. Il est important de consolider la position internationale du Luxembourg en tant que *hub* pour les prestations de services par voie électronique;

<sup>40</sup> Cf. chapitre 2.2.2 du présent avis.

- La promotion du secteur maritime à travers la suppression de la perception de droits d'enregistrement (0,24%) sur l'enregistrement d'ouvertures de crédits en rapport avec le financement de navire avec constitution d'hypothèque (article 5 du projet de loi budgétaire).

Toutes ces actions sont importantes et vont dans le bon sens. La Chambre de Commerce salue et soutient l'action du gouvernement en faveur du développement du secteur de la logistique.

Au-delà de ces mesures, il est important d'adopter une approche concertée et réfléchie afin de développer de nouvelles niches de compétences. Dans une économie globalisée, le Luxembourg se doit de concentrer ses efforts afin de disposer d'une économie saine et suffisamment diversifiée pour ne pas être excessivement dépendant de la conjoncture économique d'un seul secteur économique. Le commerce électronique et la logistique constituent assurément des domaines d'avenir pour l'économie luxembourgeoise. Au-delà de ces deux secteurs, et des nombreuses mesures que comporte le projet de budget 2007, il est crucial de structurer encore davantage l'action du gouvernement, notamment en lançant une série d'études approfondies sur les atouts du Luxembourg dans d'autres secteurs d'avenir et les moyens de les développer depuis le Luxembourg.

### **5.2.3. Promouvoir le Luxembourg à l'étranger de manière professionnelle et coordonnée**

Dans „Entreprise Luxembourg – 2004“<sup>41</sup>, la Chambre de Commerce avait insisté sur la nécessité de mettre un accent particulier sur la promotion d'une image de marque positive du Grand-Duché dans le monde et de faire connaître les atouts de l'économie luxembourgeoise à l'étranger, notamment en vue d'attirer des nouveaux investisseurs. Les efforts afférents doivent être coordonnés et multipliés, notamment par la création d'une „*corporate identity*“ au niveau international.

Pour cela, la Chambre de Commerce avait proposé:

- d'accentuer la promotion des produits et des services luxembourgeois, notamment de la place financière, dans le monde, afin de diversifier davantage les destinations du commerce extérieur;
- de convaincre des investisseurs potentiels ou des entreprises nouvelles ou existantes de venir s'implanter au Grand-Duché. Les mots d'ordre d'une politique de promotion efficace du site économique restent la flexibilité et la rapidité de réaction face aux changements;
- de soutenir et d'encourager les efforts de promotion entrepris par le secteur privé afin de consolider les secteurs d'activités présents au Luxembourg. Ainsi, les efforts de l'Association des banques et des banquiers luxembourgeois afin de promouvoir la place financière luxembourgeoise doivent être encouragés et soutenus par les pouvoirs publics;
- de mettre en commun les structures actuelles du Ministère des Affaires Etrangères et du Ministère de l'Economie qui visent respectivement à promouvoir le commerce extérieur des entreprises implantées au Grand-Duché et à promouvoir le Grand-Duché comme terre d'accueil d'investissements étrangers. Ceci permettra de mieux coordonner leurs actions respectives, qui sont globalement complémentaires. Dans le cadre de cette structure nouvelle, qui trouve dans la Chambre de Commerce le partenaire naturel faisant le lien entre les autorités publiques et les acteurs et investisseurs privés, les messages à passer au niveau international pour faire une publicité positive du Grand-Duché à travers une meilleure image de marque pourront être plus cohérents et clairs. Les autorités politiques doivent, en concertation avec tous les acteurs, créer une image de marque globale et professionnelle à l'étranger, en relevant les atouts du pays et en le présentant comme un Etat moderne, offrant un potentiel de développement dans tous les secteurs économiques et un cadre de vie agréable. Il est également essentiel que le gouvernement consacre à cet objectif les moyens humains et financiers nécessaires, sur le modèle du fonctionnement de l'agence de promotion irlandaise (IDA);
- d'inciter les acteurs privés luxembourgeois établis sur des marchés lointains à travers le monde à intégrer la promotion des atouts de l'économie luxembourgeoise dans leur stratégie globale.

Compte tenu de ces recommandations, la Chambre de Commerce accueille avec intérêt l'intention du Gouvernement de créer une Agence de promotion du Luxembourg à l'étranger, avec un apport financier de 20 millions EUR provenant de la plus-value de recettes de l'Etat de la cession des titres Arcelor.

<sup>41</sup> Chambre de Commerce, „Entreprise Luxembourg – priorités de l'économie luxembourgeoise pour les prochaines années“, juin 2004, disponible sur le site [www.cc.lu](http://www.cc.lu).

La Chambre de Commerce estime que la future Agence devra prendre la forme d'une „joint-venture“ ou d'un partenariat public-privé, réunissant les intérêts de l'Etat et du secteur privé, qui vont de pair dans ce domaine. Il y a lieu d'éviter des doubles emplois avec des structures existantes et viser la réalisation de synergies à tous les niveaux. Par ailleurs, l'efficacité de l'organisation future, l'efficacité de la structure à créer, la coordination des actions de marketing et la cohérence des activités de promotion sont absolument prioritaires.

La Chambre de Commerce est prête à apporter son soutien et son expérience dans la future Agence, alors que par ses activités et missions, elle a depuis toujours activement contribué à la promotion du Luxembourg, soit à l'étranger, soit au Luxembourg devant des audiences étrangères, soit à travers les services offerts à ses clients ou ressortissants. De même, la Chambre de Commerce est disposée à faire un apport financier et en ressources humaines dans la nouvelle Agence et souhaite s'impliquer activement dans la définition des objectifs, des missions, de la structure et de l'organisation de la future Agence.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce voudrait renvoyer aux réflexions du Conseil économique et social dans son avis sur le rôle de l'Etat (2001), dans lequel il avait suggéré de confier la coordination et l'intensification des efforts de promotion du Luxembourg à l'étranger à une agence nationale spécifique.

*Encadré 8: Les réflexions du CES quant aux efforts  
de promotion du Luxembourg à l'étranger*

Le CES est d'avis que le Grand-Duché doit se doter d'une politique de promotion et de communication capable de mettre en avant une image objective des diverses réalités du Grand-Duché.

Il s'agit de présenter le Luxembourg comme étant un Etat moderne et multiculturel, avec une économie performante et diversifiée, qui a permis de mettre en œuvre un système généreux de protection sociale et d'assurer une qualité de vie élevée. Au-delà des produits et services destinés à l'exportation, le tableau doit présenter toutes les facettes positives de la „Luxembourg Inc“.

La politique de promotion et de communication doit aussi avoir pour objet de corriger les perceptions erronées de l'étranger, qui ont généré des clichés négatifs. Elle devra être relayée par des messages politiques positifs, comme par exemple l'aide au développement où la contribution luxembourgeoise par rapport au PIB est parmi les plus élevées au monde.

Il s'agit certes d'une œuvre de longue haleine qui nécessite un budget conséquent, mais dont les effets positifs seront indispensables pour donner des contours plus précis et plus conformes à la réalité du Grand-Duché dans le concert des nations.

Actuellement, la promotion de l'image du Grand-Duché se fait de façon plutôt désordonnée. La raison en est que la promotion est considérée comme relevant plutôt des secteurs ou des branches économiques, voire des entreprises individuelles, et que, par conséquent, il revient à chaque opérateur de veiller à son image à lui.

Vu son importance et son impact, la promotion de l'image du Grand-Duché à l'étranger est à revoir sous le triple aspect d'une approche globale, d'une meilleure coordination et d'une gestion plus professionnelle.

Le manque de coordination qui caractérise actuellement l'action promotionnelle se reflète, notamment, dans la façon dont se fait le financement des actions de promotion. Certains secteurs assument à eux seuls ce financement, tandis que d'autres sont subventionnés indirectement à travers des instruments de promotion mis à leur disposition par l'Etat et encore d'autres se voient subsidiés de façon directe (promotion du commerce extérieur, promotion de l'expansion touristique etc. ...) par le budget de l'Etat. Par souci d'équité, une révision de ces financements désordonnés s'impose.

La diversité des formules de promotion impose une structuration de l'instrumentaire promotionnel suffisamment flexible pour qu'il puisse être adapté au caractère spécifique de chaque mission de promotion économique, sans toutefois négliger le message global qui doit constituer la toile de fond de toute action promotionnelle.

Aux yeux du CES, il serait préférable de confier ces tâches à une entité spécifique à caractère mixte dans laquelle se retrouvent représentants gouvernementaux et représentants du monde économique.

L'effort de promotion concédé par l'Etat, son degré d'engagement et la répartition des moyens entre les différents agents sont en dernière instance l'expression d'un choix économique et d'une orientation politique ciblée et déterminée. Concrètement, le CES propose la constitution d'une agence nationale de promotion relevant de la compétence du Premier Ministre dont l'objet serait:

- de déterminer les lignes directrices d'une promotion de l'image globale;
- de conseiller les opérateurs individuels dans leur approche promotionnelle, notamment pour ce qui est du contexte national dans lequel se situe la promotion (environnement législatif, attraits du site, assistance par les autorités, etc.);
- d'organiser un arsenal modulaire des instruments promotionnels (présentations vidéo, brochures, dépliants), afin de permettre une adaptation aisée et peu coûteuse du matériel aux différents types d'actions;
- de préparer les missions collectives en effectuant des analyses préalables des marchés-cibles et constituer de la sorte une base de données pouvant être utilisée également par les promoteurs individuels dans la préparation de leurs actions;
- d'associer le Ministère des Finances aux missions de promotion ciblant des pays avec lesquels le Grand-Duché n'a pas encore conclu de convention contre la double imposition, en vue de préparer le terrain pour une telle convention.

Source: Conseil économique et social, Avis sur le rôle de l'Etat, octobre 2001

#### **5.2.4. Investir de manière efficace dans la recherche publique à travers la constitution d'un nouveau fonds spécial „Recherche, Développement & Innovation“**

Dans le cadre du projet de budget 2007, la Chambre de Commerce constate une forte augmentation des dépenses en matière de recherche, d'innovation et d'enseignement supérieur. Cette augmentation substantielle de crédits trouve son origine dans la volonté affichée du gouvernement de parvenir à 1% des dépenses publiques en matière de R&D (objectif de Barcelone, repris dans la stratégie de Lisbonne).

Le total du budget consacré à la recherche et à l'innovation du Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (section 03.5) est en forte progression d'environ +34% par rapport à 2006. La Chambre de Commerce salue notamment les efforts en matière de financement des bourses de formation-recherche qui passent de 3,3 millions EUR en 2006 à 6,3 millions EUR dans le projet de budget 2007 (+91%). L'amélioration de l'efficacité de la dépense publique en matière de la recherche publique passe avant tout par la formation de chercheurs de qualité.

La dotation du FNR augmente de l'ordre de +25% pour atteindre 14,750 millions EUR en 2007. Les CRP profitent également d'une augmentation substantielle de la contribution financière de l'Etat d'environ + 28% pour atteindre 24,350 millions EUR en 2007.

La Chambre de Commerce salue tout particulièrement l'apparition pour la première fois de crédits visant à soutenir la mise en œuvre de centres de compétences établis en partenariat public-privé. Ces crédits non limitatifs sont un excellent signal en direction du secteur privé qui devrait favoriser l'apparition de structures communes entre entreprises et laboratoires publics et permettre de mieux associer le secteur privé à l'évolution de la recherche publique.

La Chambre de Commerce partage l'objectif du gouvernement d'investir fortement dans le domaine de la recherche. Les laboratoires publics bénéficient d'une croissance très importante de leurs moyens budgétaires. Ces fonds doivent permettre à favoriser l'éclosion de nouvelles technologies et de favoriser le transfert de ces technologies vers l'économie luxembourgeoise.

De manière générale, la Chambre de Commerce soutient les efforts du Gouvernement en faveur de la recherche dans le secteur public. Cependant, il convient de signaler que l'augmentation des dépenses consacrées à la recherche doit s'accompagner également d'un vaste plan en faveur d'une plus grande

augmentation de l'efficacité des dépenses publiques dans ce domaine. En effet, les conclusions du rapport réalisé par Luxinnovation consacré aux activités d'innovation et de recherche au Grand-Duché de Luxembourg<sup>42</sup> et les résultats du vaste audit de l'OCDE consacré à l'organisation de la recherche publique luxembourgeoise doivent être le point de départ d'une vaste réorganisation de la recherche dans le secteur public. Il est très clair que la dépense publique dans ce domaine n'aura le maximum d'efficacité que dans la mesure où les doubles emplois seront éliminés et que les dépenses de fonctionnement seront rationalisées.

Parallèlement à cette réorganisation annoncée, la Chambre de Commerce s'interroge sur la capacité de l'Université et des centres de recherche publique à absorber dans un laps de temps aussi court une augmentation aussi substantielle de leur budget. Si les intentions du gouvernement sont parfaitement louables, il existe un risque non négligeable que l'argent injecté dans la recherche publique ne parvienne pas à atteindre les objectifs affichés.

Pour pouvoir mener de front une réorganisation efficace de la recherche publique tout en continuant d'augmenter les crédits qui y sont alloués, la Chambre de Commerce propose de constituer un fonds spécial de l'Etat dédié à la recherche et à l'innovation. Ce fonds spécial recueillerait l'augmentation prévue des crédits destinés à la recherche publique. Ce fonds spécial libérerait ces crédits au fur et à mesure des besoins de développement des laboratoires publics. Cette solution aurait au moins trois avantages principaux:

- ceci permettrait une gestion plus rationnelle des sommes en question. La pression mise actuellement sur les laboratoires de recherche publics pour dépenser à tout prix ces crédits serait atténuée. Au contraire, cet argent permettrait d'accumuler des sommes qui permettront d'investir de manière substantielle dans les prochaines années;
- ceci favoriserait la réorganisation de la recherche publique en faisant peser une certaine contrainte budgétaire sur les laboratoires publics. Il est en effet plus difficile de réformer lorsque les crédits augmentent (surtout dans les proportions actuelles). Il serait plus sage d'inciter financièrement les laboratoires publics à plus d'efficacité en libérant des crédits en fonction des progrès de la recherche publique et des améliorations dans le fonctionnement et la gestion des laboratoires publics;
- ceci permettrait d'aller dans la direction d'un „*endowment*“ (une dotation en capital) sur le modèle des universités américaines. Cette forme de capitalisation permettrait, au-delà des engagements financiers actuels de l'Etat, de garantir l'indépendance financière de l'Université et des centres de compétences publics qui à l'avenir y seront rattachés.

C'est pourquoi la Chambre de Commerce recommande au gouvernement de maintenir ses efforts budgétaires en faveur de la recherche publique selon l'échéancier prévu (1% du PIB d'ici 2010) et de constituer un nouveau fonds spécial „Recherche et Innovation“.

En matière d'enseignement supérieur, le budget de l'Université croît de manière moins sensible pour atteindre 48,500 millions EUR en 2007 (+10%). Mais le contrat d'établissement pour les années 2006-2009 entre l'Etat et l'Université du Luxembourg signé le 10 octobre 2006 garantit à l'Université que le financement étatique augmentera annuellement pour atteindre le montant de 72 millions d'euros en 2009. L'Université disposera ainsi d'une véritable sécurité financière lui permettant de devenir une véritable Université de recherche axée sur les besoins de l'économie luxembourgeoise. La Chambre de Commerce note avec satisfaction que le Gouvernement met tout en œuvre afin de favoriser le développement de l'Université et de faire de cet établissement un véritable moteur de l'économie luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce se félicite particulièrement du fait que la signature de ce contrat d'établissement entre l'Etat et l'Université s'accompagne d'un chapitre consacré à la mise en place d'un système cohérent d'évaluation des fonctions de recherche, d'enseignement et d'administration. Un tel mécanisme devra permettre de mesurer l'efficacité de la dépense publique en matière d'enseignement supérieur et de recherche. La Chambre de Commerce propose d'étendre cette évaluation à l'ensemble des laboratoires de recherche publics.

Du côté du Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur, la Chambre de Commerce relève spécifiquement les efforts entrepris afin d'augmenter la capacité d'innovation et de gestion de la technologie des entreprises en les encourageant à recourir aux conseils d'experts externes ou en cofinçant

<sup>42</sup> Septembre 2005, disponible sur le Portail luxembourgeois de l'innovation et de la recherche à l'adresse suivante: [http://www.innovation.public.lu/html/publication/publication\\_detail.jsp?idUrl=1082](http://www.innovation.public.lu/html/publication/publication_detail.jsp?idUrl=1082)

sur une période donnée le recrutement d'un assistant-innovation. La mise en œuvre de ces mesures soutiendra et favorisera le développement d'entreprises innovantes, grandes ou petites.

### **5.2.5. Prendre des mesures pour garantir la soutenabilité à long terme du régime de pension**

Dans la 7<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité, le Gouvernement a présenté des projections à long terme montrant que l'équilibre entre les recettes et les dépenses du régime général de pension du secteur privé et des régimes spéciaux du secteur public est assuré jusqu'en 2020.

Néanmoins, à partir de 2020, l'impact du vieillissement démographique se fera sentir pleinement. A politique inchangée, les dépenses du système de pension excéderaient les recettes et la réserve de financement du système de pension du secteur privé s'épuiserait graduellement.

Afin de préparer le Luxembourg à affronter les conséquences du vieillissement démographique, le Comité de coordination tripartite a conclu en avril 2006 que „*les partenaires sociaux et le Gouvernement procéderont à la création d'un groupe de réflexion qui aura pour mission d'élaborer des propositions pour assurer la viabilité à long terme des régimes de pension et d'étudier les différentes mesures qui pourront être envisagées pour garantir cette viabilité à long terme et pour adapter le système de pensions aux évolutions liées aux changements dans le déroulement des carrières professionnelles, au vieillissement démographique et à son impact sur la durée du temps de travail à vie*“.

La Chambre de Commerce rappelle que la réforme du régime de pension constitue une priorité absolue pour garantir la soutenabilité à long terme des finances publiques. Compte tenu de la diminution des taux de fertilité, du départ à la retraite de la génération du baby-boom et de l'allongement de l'espérance de vie, la population de l'Union européenne sera nettement plus âgée en 2050, et cela exercera des pressions insupportables sur les finances publiques, comme l'indique une étude publiée en février dernier par la Commission européenne et par le comité de politique économique (cf. encadré 9 ci-dessous).

Au niveau européen, selon une communication adressée au Conseil et au Parlement sur la viabilité à long terme des finances publiques dans l'UE, l'incidence budgétaire du vieillissement de la population est un défi politique majeur pour l'ensemble de l'UE. Selon la Commission européenne, le risque lié au vieillissement de la population est plus important pour les Etats membres qui affichent des déséquilibres budgétaires élevés et qui prévoient des augmentations significatives des dépenses liées à l'âge (voir encadré). La solution réside donc dans la réduction de la dette publique, l'accroissement des taux d'emploi et l'amélioration de la productivité, conjugués à la poursuite des réformes dans les secteurs des retraites, des soins de santé et de la prise en charge de la dépendance.

*„Si la plupart des Etats membres ne prennent pas des mesures rigoureuses pour désamorcer la bombe à retardement des retraites, elle explosera entre les mains de nos enfants et de nos petits-enfants, et leur imposera un fardeau insupportable. Ce problème doit être réglé au moyen d'une réduction de la dette et du déficit publics et de nouvelles réformes des retraites, des soins de santé et de la prise en charge à long terme. Des progrès ont été réalisés, mais de toute évidence, ils ne sont pas suffisants, et la période propice durant laquelle la population en âge de travailler et les niveaux d'emploi continuent de progresser se terminera rapidement“* a déclaré Joaquín Almunia, le commissaire chargé des affaires économiques et monétaires.

#### *Encadré 9: La nécessité de mener des réformes structurelles dans de nombreux Etats européens*

Certains pays affichent déjà des finances publiques saines, et bon nombre d'autres Etats membres ont mené des réformes, notamment dans le secteur des retraites, pour relever le défi du vieillissement de la population. Ces pays peuvent affronter l'avenir avec plus de sérénité. Toutefois, pour la grande majorité des Etats membres, il reste encore beaucoup à faire.

Sur la base de la position budgétaire actuelle et de l'accroissement annoncé des coûts liés au vieillissement, les pays de l'UE peuvent être classés en trois groupes en ce qui concerne le risque qui pèse sur la viabilité de leurs finances publiques à long terme:

- pays à risque élevé (par ordre alphabétique): Chypre, Grèce, Hongrie, Portugal, République tchèque et Slovaquie.

- pays à risque moyen: Allemagne, Belgique, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Royaume-Uni, Slovaquie.
- pays à risque faible: Autriche, Danemark, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne et Suède.

Le premier groupe se caractérise par une progression très significative des dépenses liées au vieillissement à long terme, ce qui nécessite des réformes. Toutefois, l'assainissement budgétaire est également nécessaire et urgent, car la plupart de ces pays enregistrent des déficits élevés (en particulier la Grèce, la Hongrie et le Portugal, mais également, bien que dans une moindre mesure, la République tchèque et Chypre).

Le second groupe est composé de pays pour lesquels les coûts liés au vieillissement sont significatifs et impliquent des réformes structurelles (Espagne, Irlande et Luxembourg) et d'autres qui doivent assainir leurs finances publiques à moyen terme (Allemagne, France, Italie, Malte, Slovaquie et Royaume-Uni), et l'Italie doit par ailleurs s'engager résolument sur une trajectoire de réduction de sa dette très élevée. La Belgique présente des caractéristiques de ces deux sous-groupes.

D'une manière générale, les pays du troisième groupe ont pris davantage de mesures pour faire face au vieillissement. Toutefois, un risque faible n'équivaut pas à un risque „nul“ en matière de viabilité des finances publiques.

La Commission européenne préconise qu'une stratégie en trois volets doit être mise en œuvre pour faire face à l'incidence budgétaire du vieillissement<sup>43</sup>:

- 1) Tout d'abord, les Etats membres doivent atteindre et conserver des positions budgétaires saines et réduire leur dette publique plus rapidement. Des finances publiques saines constituent par ailleurs les conditions propices pour des taux d'intérêt faibles et une croissance économique élevée et stable.
- 2) Ensuite, les Etats membres doivent relever les taux d'emploi, en particulier pour les femmes et les travailleurs plus âgés, et accroître la productivité de la main-d'œuvre. En 2005, le taux d'emploi dans l'UE s'élevait à 63,8%, alors qu'il était de 62,4% en 2000<sup>[3]</sup>, mais il restait largement inférieur à l'objectif de 70% fixé par les Etats membres. La mise en œuvre rigoureuse de mesures de nature à accroître l'emploi et à renforcer la productivité, conformément aux objectifs de la stratégie de Lisbonne, permettrait de relever les taux de croissance potentielle et d'améliorer les conditions de vie futures, tout en favorisant la viabilité.
- 3) Enfin, les gouvernements doivent procéder à des réformes des systèmes de retraites, de soins de santé et de prise en charge de la dépendance pour faire en sorte qu'ils soient viables et appropriés. Dans la moitié environ des Etats membres, les réformes ont permis de réduire l'incidence budgétaire du vieillissement. Mais les réformes des retraites doivent nécessairement s'accompagner d'un allongement de la période de vie active. Cela permettrait d'accumuler davantage de droits à la retraite, ce qui entraînerait une incidence positive sur le niveau des retraites par rapport aux salaires à l'avenir. Toutefois, pour y parvenir, il est peut-être nécessaire de procéder à d'autres réformes structurelles.

*Source:* „Coûts liés au vieillissement: réduire les déficits et procéder à des réformes des retraites dès aujourd'hui pour léguer à nos enfants une situation supportable“, Communiqué de presse, Représentation permanente de la Commission européenne, 12 octobre 2006

Au niveau luxembourgeois, il est avéré que tant l'assurance maladie que l'assurance pension connaîtront à plus au moins brève échéance de substantiels problèmes de financement.

En ce qui concerne l'assurance pension, une comparaison entre les pronostics faits en 2001 par le Bureau International du Travail (BIT) et la réalité d'aujourd'hui montre que la situation financière du régime général de pension se situe bien en deçà du scénario pessimiste prévu par l'étude du BIT. L'étude économique présentée au printemps 2006 par l'OCDE met en exergue la nécessité de préfinancer des paiements futurs. A défaut, le déséquilibre financier sera atteint au plus tard en 2030, en raison de la concentration des promesses de paiement dès 2030.

<sup>43</sup> Le rapport complet est disponible à l'adresse:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2006/eespecialreport0106\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/eespecialreport0106_en.htm)

En matière de régime de pension, la Chambre de Commerce rejoint l'analyse de l'UEL: „*il est impératif de se placer dans une véritable optique du long terme, c'est-à-dire de prévoir une couverture du système de pension s'étalant sur un minimum de 60 ans si l'on prend en compte que la durée moyenne d'une carrière professionnelle s'élève à 40 ans et celle d'une retraite à 20 ans. Car si aucune mesure n'est prise, les salariés qui ont moins de 40 ans aujourd'hui ne bénéficieront pas des prestations pour lesquelles ils auront cotisé tout au long de leur carrière au même titre que la génération actuelle des personnes retraitées.*“<sup>44</sup>

Dans le cadre du Comité de coordination tripartite (28 avril 2006), les partenaires sociaux ont accepté le principe du transfert des „*baby-years*“ et du complément différentiel de l'administration centrale vers les caisses de pension. Le projet de loi afférent transfère en outre le complément différentiel des suppléments de pension à allouer aux personnes devenues victimes d'actes illégaux de l'occupant en cas d'invalidité ou de décès précoces à charge des caisses de pension. Une gestion saine et prudente de la gestion des avoirs des caisses de pension commanderait que la mise à charge de toute nouvelle dépense fasse l'objet de projections financières à long terme. Il est regrettable que la fiche financière jointe en annexe du projet de loi promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement (Projet de loi tripartite) ne contienne que des prévisions concernant l'année 2007.

La Chambre de Commerce rappelle ses réserves quant au mécanisme même des *baby-years* qu'elle avait déjà exprimées lors de la dernière réforme des „*baby-years*“<sup>45</sup>: ce mécanisme comporte un coût élevé pour les caisses de pension qui risque de s'avérer trop onéreux dans un avenir plus au moins proche. Etant donné que de plus en plus de salariées exercent une activité salariale, le nombre des bénéficiaires de ces „*baby-years*“ va probablement s'accroître de manière considérable pendant plusieurs décennies. Des estimations faites sur base des coûts actuels et de l'augmentation du nombre de femmes sur le marché du travail pendant les dernières décennies (y compris les frontalières) révèlent un montant de l'ordre de 100 millions d'euros<sup>46</sup> pour l'année 2035, sans tenir compte ni d'ajustements éventuels sur les pensions en général, ni de l'inflation ou des tranches d'index à venir. Afin d'assurer à moyen et long terme le financement des *baby-years*, qui est une mesure tendant à renforcer le taux d'emploi des femmes, tout en leur permettant de concilier l'éducation de leurs enfants en bas âge, il conviendrait de s'interroger sur un mode de financement analogue à celui de cette autre mesure ayant un but similaire, à savoir le congé parental. C'est l'Etat qui finance à l'heure actuelle les cotisations d'assurance pension au titre du congé parental. Il convient donc de s'interroger sur le fait de savoir si l'Etat ne devrait pas, au même titre que le financement des cotisations en ce qui concerne le congé parental, intervenir à nouveau dans le financement de cotisations au titre des *baby-years*.

La Chambre de Commerce persiste à considérer que le seul moyen d'assurer le financement à long terme des caisses de pension sera de repenser le fonctionnement du système de protection sociale actuel, en concertant les mesures sur les actions sociales nécessaires, efficaces, opportunes et ciblées découlant d'objectifs politiques et sociaux bien déterminés. Elle est confiante que les partenaires sociaux discuteront de telles mesures (notamment le forfait d'éducation et les „*baby-years*“) dans le cadre du groupe de réflexion chargée d'„*élaborer des propositions pour assurer la viabilité à long terme des régimes de pensions et d'étudier les différentes mesures qui pourront être envisagées pour garantir cette viabilité à long terme*“<sup>47</sup>. Au lieu d'une réforme hâtive et nécessairement partielle des régimes de pension, il serait prudent d'attendre les conclusions de ces discussions globales avant de faire porter aux régimes de pension le fardeau de nouvelles charges.

44 UEL – Journée de la presse du 3 mai 2006: Trois problèmes – trois défis

45 Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 4 mars 2002 relatif au projet de loi No 4887 a. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension; 2. portant création d'un forfait éducation; 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

46 D'après la fiche d'impact financière du projet de loi tripartite, le montant réservé aux ajustements pour *baby-years* pour l'année 2006 s'élève à 6,2 millions d'euros, le nombre de femmes actives a augmenté d'un facteur 3,3 entre 1970 et 2000, le nombre de femmes en retraite augmentera donc du même facteur entre 2005 et 2035. En 2035 le nombre d'années de femmes en retraite est estimé à 20 (en 2006 seul 4 années de femmes bénéficient des ajustements pour *baby-year*), donc l'augmentation sera d'un facteur 5. Sous l'hypothèse que le pourcentage de femmes remplissant les conditions pour l'octroi des *baby-years* reste constant (actuellement à 10%), les ajustements totaux annuels dans les années 2035 à prendre en charge seront de l'ordre de 100 Mill. EUR (6.2\*3.3\*5) à prix constants.

47 Accord tripartite, page 23.



De manière générale, il convient d'alléger la charge du régime général de pension afin de pérenniser un niveau de prestation résiduel important. La Chambre de Commerce invite le groupe de réflexion à s'inspirer des solutions esquissées par l'UEL<sup>48</sup>:

- „– limiter le niveau des prestations et les droits à acquérir par les assurés à l'avenir;
- examiner la situation financière du régime des pensions à des intervalles plus rapprochés;
- revenir sur les décisions prises lors du „Rentendösch“ en 2001, alors que les réalités économiques vécues pendant quatre années de suite n'ont pas été en ligne avec les paramètres qui servaient de base aux conclusions y arrêtées majoritairement;
- revoir les dispositions de la loi du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension (2<sup>e</sup> pilier).“

### **5.2.6. Garantir la neutralité financière de l'introduction du statut unique**

L'introduction du statut salarié unique – dont la réalisation relève des conclusions du comité de coordination tripartite tendant à redresser la compétitivité de l'économie nationale – est soumise à des conditions de stricte neutralité financière et poursuit des objectifs précis, en l'occurrence la diminution sensible du taux d'absentéisme et la réduction des charges administratives tant au niveau des entreprises que des structures de la sécurité sociale.

Si l'introduction du statut unique ne constitue donc pas une finalité en soi, il importe de doter l'économie d'un cadre réglementaire adéquat permettant d'atteindre les objectifs fixés. Aussi la Chambre de Commerce propose-t-elle dans ce contexte un certain nombre de réformes qu'elle estime indispensables pour la réalisation de ces prémisses et finalités.

Ainsi pour réaliser la neutralité financière de la continuation du paiement de salaire en cas de maladie pour le personnel ouvrier pendant la durée de cette période, il est indispensable de retenir définitivement dans le chef des entreprises le différentiel du taux de cotisation à charge des salariés entre le taux actuel et le taux unique futur et, en conséquence, de réduire d'autant le niveau du salaire brut.

La diminution du taux d'absentéisme qui constitue l'objectif principal de la présente réforme ainsi que la neutralisation du coût supplémentaire pour les entreprises à dominante employés privés passe nécessairement par l'introduction d'une participation salariale à l'indemnité pécuniaire de maladie et par un certain nombre de modifications au niveau du droit du travail tendant en particulier à éliminer l'absentéisme abusif.

Afin de parer aux aléas que représente pour les PME et PMI le risque d'absentéisme simultané et de longue durée de plusieurs membres du personnel, l'organisation d'une mutuelle prenant en charge ce risque s'impose.

La suppression des distinctions statutaires entre catégories socioprofessionnelles nécessite en outre des adaptations ponctuelles du droit du travail concernant plus particulièrement les rapports collectifs de travail et le régime des heures supplémentaires.

Il s'ensuit que le régime unique à créer constituera un statut *sui generis* aux composantes décrites dans la présente note, document qui n'a par ailleurs pas l'ambition de traduire d'une façon exhaustive les soucis liés à certaines spécificités sectorielles.

Enfin le calendrier de la mise en place des différents éléments de réforme doit tenir compte du fait que les mesures constituent un paquet indivisible qui doit trouver application simultanément à partir d'une même date.

### **5.2.7. Réduire les aides à la personne en matière de logement et mettre l'accent sur une politique volontariste de soutien de l'offre pour lutter efficacement contre la pénurie**

Les prix élevés du logement rendent l'accès à la propriété extrêmement difficile pour une partie toujours plus grande de la population. Dans son discours du 12 octobre 2005, le Premier Ministre a reconnu que tous les efforts entrepris par le gouvernement depuis 1991 afin de rendre possible le logement à des prix raisonnables avaient échoué.

<sup>48</sup> UEL – Journée de la presse – ibidem.

En effet, au cours des dernières années, le problème du décalage entre l'offre et la demande en logements s'est aggravé. L'évolution déséquilibrée résulte – du côté de la demande de logements – de la croissance démographique due principalement à l'immigration. Cette demande est par ailleurs gonflée par des mesures incitatives du côté de la demande proposées par les autorités publiques (système d'aides au logement, réduction des droits d'enregistrement et de transcription pour l'achat de logements, modification du régime de TVA ...), mais qui n'ont pas été accompagnées par des mesures du côté de l'offre de logements. Par conséquent, la pénurie de logements s'est accentuée, engendrant par-là une hausse sensible des prix des terrains à bâtir et de la surface habitable.

Globalement, la politique en matière de logement pratiquée par le gouvernement se caractérise par un coûteux soutien de la demande, alors que les mesures du côté de l'offre sont largement insuffisantes. Le résultat de cette politique est le décalage croissant entre l'offre et la demande de logements au Grand-Duché.

La Chambre de Commerce constate que la constitution du Ministère du Logement en 1989 et la panoplie de primes, d'aides, d'allocations et de services offerts en la matière n'ont pas été suffisantes pour résoudre les problèmes existants. Ces mesures peuvent être efficaces et opportunes lorsque l'offre de logements peut suivre la demande croissante de logements. A défaut, la politique de subvention au logement s'avère inefficace à maints égards, et surtout du point de vue budgétaire.

En effet, les fonds publics injectés dans la subvention de l'accès aux logements ont atteint un niveau considérable, sans que les problèmes liés au manque de logements n'aient pu être résolus<sup>49</sup>. En fait, les subventions accordées à une grande partie de la population ne font que gonfler la demande de logements et ne bénéficient en fin de compte qu'aux propriétaires de terrains et aux rentiers, à travers la hausse des prix afférents.

Il en découle une spéculation prononcée au niveau des terrains à bâtir et du marché de l'immobilier. En outre, la location de logements est devenue très chère au cours des années à la suite du déséquilibre de l'offre et de la demande. Ce problème résulte notamment de la rigidité en matière de la fixation du loyer inscrite dans la loi sur les baux à loyer. Le rendement en découlant n'incite pas des investisseurs potentiels à investir dans la construction d'immeubles destinés à la location résidentielle.

En vue de faire baisser – sinon de stabiliser de manière durable – le prix du foncier et de l'habitat, le gouvernement propose de conclure un pacte logement avec les communes: l'État aidera à l'avenir toutes les communes qui s'engagent, via une convention avec le gouvernement, à contribuer à la création de nouveaux logements sur leur territoire dans la perspective d'augmenter par ce fait leur population de plus de 15% sur une période de dix années (c'est-à-dire au-delà du taux actuel moyen de croissance de la population résidente) et qui participent activement aux efforts et mesures du gouvernement à réduire le coût du foncier et de l'habitat.

Le gouvernement propose en outre de recourir à de nouveaux instruments pour aboutir à une augmentation substantielle de l'offre de logements, parmi ceux-ci figurent notamment la promotion du recours à l'emphytéose ou l'introduction d'une taxe communale pour lutter contre la rétention immobilière.

Afin de lutter efficacement contre la pénurie de logements et la spéculation immobilière, la Chambre de Commerce recommande d'accélérer et de simplifier les procédures d'autorisation de construire et d'éliminer les lenteurs administratives. Il est essentiel d'améliorer les procédures administratives liées à la construction de logements. Des mesures concrètes doivent être prises afin de faciliter les procédures d'obtention de permis de construire et de réduire les délais d'autorisation de construire.

Il est important également d'encourager les investisseurs potentiels à investir dans la construction de logements à usage d'habitation. Pour cela, il est nécessaire d'accroître la rentabilité des investissements dans ce secteur, notamment en permettant aux propriétaires de logements à usage d'habitation d'adapter les loyers en fonction de l'indice des prix à la consommation. A l'heure actuelle, la rigidité des loyers, inscrite dans la loi sur les baux à loyer, n'incite pas les investisseurs potentiels à investir dans la construction d'immeubles destinés à la location résidentielle. *A contrario*, la rentabilité de l'investissement dans la construction d'immeubles destinés à être loués sous forme de bureaux, est très élevée, notamment grâce à la législation concernant le bail commercial qui permet une adaptation des loyers à l'indice des prix à la consommation.

<sup>49</sup> Cf. Chapitre 2.2.6.

Il convient également de modifier la politique fiscale, afin de stimuler plus efficacement le marché immobilier. Bien qu'elle n'a eu pour l'instant que peu d'effets sur les prix immobiliers, la politique fiscale incitative (taux fiscal réduit sur les plus-values immobilières) doit être prolongée, puisqu'il semble que le problème actuel au niveau de l'offre de logement provient en partie des lenteurs au niveau des autorisations. A terme, il convient de réfléchir à la mise en œuvre d'un impôt foncier sanctionnant les propriétaires qui retiennent leurs terrains pour des raisons de spéculation.

La Chambre de Commerce estime que la bonification d'intérêt en faveur des personnes ayant des enfants à charge est une mesure chère et insuffisamment ciblée, du fait qu'elle n'est pas échelonnée en fonction du revenu du bénéficiaire. De même, cette mesure de subventionnement public comporte des dispositions pour le moins incohérentes du fait que le bénéficiaire de la bonification devra rembourser les montants perçus en cas de vente de son logement (avant un délai de 10 ans) avant de pouvoir bénéficier à nouveau de la bonification au titre d'une acquisition d'un logement plus grand, lorsque sa famille s'agrandit.

