

N° 5500<sup>5</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI**

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2006**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES  
ET DU BUDGET**

(2.12.2005)

La Commission se compose de: M. Laurent MOSAR, Président; M. Roger NEGRI, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Ben FAYOT, Gast GIBERYEN, Charles GOERENS, Norbert HAÜPERT, Claude MEISCH, Mme Lydia MUTSCH, MM. Lucien THIEL et Michel WOLTER, Membres.

\*

## TABLE DES MATIERES:

	<i>page</i>
I. Introduction .....	2
II. L'environnement économique international .....	4
III. Le contexte économique luxembourgeois .....	4
IV. L'analyse financière du projet de budget pour 2006 .....	6
1. Compte 2004, budget 2005 et projet de budget 2006 .....	6
2. Commentaire du projet de budget des recettes pour 2006 .....	12
3. Commentaire du projet de budget des dépenses pour 2006 .....	21
4. La situation financière de l'Etat et le Pacte de Stabilité et de Croissance .....	29
5. Le défi de la „soutenabilité budgétaire“ .....	32
6. Conclusions: un moins mais aussi un mieux de dépenses .....	35
V. Commentaire du projet de loi budgétaire pour 2006 .....	37
VI. Le pari de la compétitivité ou comment pérenniser les recettes fiscales de l'Etat .....	40
1. Le rapport Fontagné: „Une paille dans l'acier“ .....	42
2. Quelques pistes à creuser .....	42
3. Conclusion: gagner le pari de la compétitivité .....	46
VII. Réforme budgétaire: Un préalable à la modernisation de la gestion publique .....	47
1. Etat des lieux au Luxembourg .....	47
2. La LOLF, ou la nouvelle „constitution financière“ .....	49
3. Plaidoyer pour une refonte de notre procédure budgétaire .....	57
VIII. Conclusion générale: Soutenabilité, un nouvel équilibre à trouver	60

\*

## I. INTRODUCTION

En 1995, le rapporteur du projet de loi concernant le budget de l'Etat concluait ses réflexions en posant la question du taux de croissance nécessaire ou alors souhaitable: „*Il est probable que notre société devra opérer des choix en direction, soit d'une croissance soutenue avec à la clé une stabilité de notre richesse apparente mais une détérioration de notre environnement immédiat, soit d'une stagnation avec l'espoir d'une qualité de vie accrue mais probablement nouvellement définie et le danger d'une régression pour chacun au niveau du revenu disponible et d'une protection sociale plus fragilisée*“.

En 2005 cette question ne se pose plus vraiment. D'après le dernier rapport de la Commission européenne sur les finances publiques dans l'UEM le ratio entre assurés et bénéficiaires du système de retraite se détériorera, même si le Luxembourg réussissait à maintenir le taux de croissance de l'emploi exceptionnellement élevé des deux dernières décennies. Sous le poids de ces dépenses de vieillesse la dette brute augmenterait considérablement, pour atteindre quelque 32 pour cent du PIB en 2030, voire près de 50 pour cent du PIB dans l'hypothèse la plus défavorable. La bonne performance de notre économie en 2004 aura pour sa part démontré que renouer avec la croissance n'est pas une condition suffisante à elle seule, pour freiner le phénomène du chômage, qui a continué son ascension l'année dernière, ou encore pour endiguer la détérioration de la situation budgétaire. Enfin, on rappellera les facteurs fragilisants que constituent d'une part le caractère monolithique des revenus au titre de l'impôt sur les collectivités et d'autre part l'incertitude liée aux revenus de la taxe sur la valeur ajoutée, deux parmi les principales recettes de l'Etat.

Bref, le mot d'ordre aujourd'hui est: stabiliser les sources de recettes et maîtriser l'évolution incontrôlée des dépenses. L'équation n'est évidemment pas nouvelle, si ce n'est que les remèdes d'appoint ne suffisent plus. Dans son récent avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays le Conseil économique et social estimait que le rétablissement de l'équilibre budgétaire ne pourra pas se faire uniquement par le biais d'une croissance économique plus forte mais pourrait nécessiter des mesures structurelles de consolidation budgétaire concernant aussi bien le côté dépenses que le côté recettes. Le Gouvernement a abondé dans ce sens aussi bien lors de la déclaration sur les priorités politiques que dans le cadre de la présentation du projet de budget.

C'est dans cette optique que le rapporteur du projet de budget 2006, nommé au cours de la réunion de la Commission des Finances et du Budget (dénommée ci-après COFIBU) du 14 septembre 2005, a décidé d'aborder, à côté de l'analyse financière proprement dite, la problématique de la compétitivité dans le cadre plus général du processus de Lisbonne, et plus particulièrement le rayon d'action des pouvoirs publics dans ce contexte. La dernière partie du rapport sera quant à elle consacrée au deuxième terme de notre équation, à savoir la maîtrise des dépenses. Le lecteur y sera invité à dépasser la notion habituelle de norme budgétaire pour entamer une réflexion plus approfondie sur la soutenabilité de nos finances publiques.

La COFIBU s'est réunie à dix reprises pour examiner et discuter le projet de budget ainsi que les avis y relatifs:

<i>Date</i>	<i>Institution invitée</i>	<i>Sujet</i>
20.10.2005	Ministre du Trésor et du Budget	Présentation des grandes lignes du projet de budget
27.10.2005	Adm. des Contributions directes Adm. de l'Enregistrement et des Domaines Adm. des Douanes et Accises	Evolution des recettes de l'Etat
31.10.2005	Ministre des Travaux publics Ministre des Transports	Echange de vues sur les projets infrastructurels de l'Etat
9.11.2005	Statec	Dernières prévisions économiques
10.11.2005	Ministre du Trésor et du Budget	Présentation du programme pluriannuel des dépenses en capital
14.11.2005	Banque Centrale du Luxembourg	Echange de vues
17.11.2005		Examen de l'avis du Conseil d'Etat

<i>Date</i>	<i>Institution invitée</i>	<i>Sujet</i>
18.11.2005	Cour des Comptes	Examen de l'avis de la Cour des Comptes
22.11.2005	Ministre de l'Environnement	Echange de vues
1.12.2005		Présentation et adoption du rapport

En dehors des échanges de vues menés au sein de la Commission le rapporteur a eu des entrevues avec les responsables des associations et organismes suivants:

- Banque Centrale du Luxembourg
- Conseil économique et social
- Cour des Comptes
- STATEC
- CSSF
- Chambre des Employés privés
- Chambre de Travail
- Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics
- Chambre de Commerce
- Chambre des Métiers
- Chambre d'Agriculture
- OGB-L
- LCGB
- UEL
- FEDIL
- ABBL
- ALFI
- SYVICOL
- Mouvement écologique

ainsi qu'avec Monsieur Mars Di Bartolomeo, Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale; Monsieur Luc Frieden, Ministre du Trésor et du Budget; Monsieur Jeannot Krecké, Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur; Monsieur Lucien Lux, Ministre des Transports et de l'Environnement; Monsieur Claude Wiseler, Ministre des Travaux publics; Monsieur Serge Allegrezza, Directeur du Statec; Monsieur Jean Guill, Directeur du Trésor; Monsieur Gaston Reinesch, Administrateur général au Ministère des Finances; Monsieur Jeannot Waringo, Directeur de l'Inspection générale des Finances et Monsieur François Blaeser, Directeur de l'Administration des Contributions directes.

En dehors de ces réunions à caractère officiel, le rapporteur a mené de nombreuses et fructueuses consultations et discussions avec des instances institutionnelles. A ce titre il tient à remercier tous ceux qui, par leur travail, leurs suggestions ou simplement leur support, l'ont aidé dans la préparation et la réalisation du présent rapport. Les avis rédigés par les Chambres professionnelles sont d'une qualité inchangée malgré les délais restreints que leur impose la nouvelle procédure. Les auteurs respectifs constateront que bon nombre de leurs idées et propositions ont été retenues dans le cadre de ce rapport. Le rapporteur exprime enfin tout particulièrement sa reconnaissance à Patrizia Luchetta, attachée au sein du Groupe parlementaire LSAP pour sa collaboration et son soutien. Sa contribution, ainsi que celle de son collègue Claude Tremont, lui ont permis de présenter un rapport dont le contenu – c'est du moins le souhait de votre rapporteur – pourra dépasser l'horizon 2006 pour alimenter la réflexion de fond qui s'impose si l'Etat veut préserver ses marges de manœuvre à moyen et long terme.

## II. L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE INTERNATIONAL

Après une année 2004 qui a bénéficié d'une croissance réelle de l'économie mondiale supérieure à 5%, soit la meilleure performance enregistrée depuis 1973, le Fonds monétaire international (FMI)<sup>1</sup> estime que les années 2005 et 2006 deviendront à leur tour deux bons crus. Si les prévisions de croissance pour l'année en cours ont été revues à la baisse très légèrement, de 4,4% à 4,3%, le FMI fait pourtant remarquer que la conjoncture internationale a très bien su résister à la flambée des prix pétroliers. Pour l'année 2006, le FMI table sur une croissance de l'économie mondiale de l'ordre de 4,3%.

Quant à l'Europe, principal marché d'exportation des entreprises luxembourgeoises, celle-ci tire moins bien son épingle du jeu. Ainsi, la Commission européenne<sup>2</sup> avait dû revoir légèrement à la baisse ses prévisions de croissance pour la zone euro en 2005. Pour l'année en cours la croissance économique devrait ainsi s'établir aux alentours de 1,5% (UE-15). Ce recul s'explique par un premier semestre qui est resté nettement en deçà des attentes, notamment en raison des prix pétroliers élevés et de la consommation des ménages qui reste le maillon faible de la croissance européenne.

Après un troisième trimestre 2005 très encourageant, la reprise économique se dessine néanmoins à l'horizon et laisse présager une reprise plus robuste de la conjoncture économique dans l'Union européenne pour 2006. Il est prévu que la croissance économique accélérera pour atteindre 2,2% en 2006 et 2,4% en 2007 et 2008<sup>3</sup>. Cette évolution suppose une croissance équilibrée dans les autres économies de l'OCDE et notamment celle des Etats-Unis.

L'année 2005 a été marquée par la flambée des prix du pétrole qui a commencé déjà en avril 2004. En effet, si le baril de Brent s'échangeait pour environ 40 USD début janvier 2005, son prix se situe entre 55 et 60 USD à l'heure actuelle, ce qui représente une progression de presque 50% à partir d'un niveau déjà élevé. Le pic fut atteint fin août, début septembre 2005 lorsque le prix avait brièvement dépassé la barre de 70 USD. Les causes de cette flambée sont connues: la demande croissante en provenance des pays émergents et en particulier de la Chine; l'instabilité politique dans certains pays producteurs et notamment en Irak, deuxième producteur de pétrole au monde; les intempéries qui ont frappé les côtes du Golfe du Mexique cet été et qui ont détruit une partie non négligeable des capacités de production et surtout de raffinage de pétrole des Etats-Unis; enfin, le secteur a souffert d'un manque d'investissements dans les capacités de production et de raffinage qui s'est accumulé au cours des années écoulées. Même si la hausse des prix de l'énergie encourage les investissements dans les capacités de production de pétrole ou dans le secteur des énergies alternatives, ceci ne se répercutera sur l'offre que dans le moyen ou le long terme. Partant, il ne faudra pas s'attendre à une détente sur les marchés du pétrole au cours des années à venir. Le prix moyen pour le baril devrait s'établir à quelque 60 USD en 2006, après une moyenne de 54,23 USD en 2005.

En début d'année, la force de l'euro face au dollar américain a su atténuer la hausse des prix du pétrole pour les consommateurs européens, alors que les industries exportatrices en ont souffert. Or, en cours d'année, le dollar a regagné du terrain, favorisant ainsi les exportations des entreprises européennes, mais renchérissant également les importations de pétrole.

En ce qui concerne les marchés financiers, les intérêts sont restés à leur niveau historiquement bas pendant toute l'année, ce qui devrait avoir un impact positif sur le climat d'investissement. Cependant, d'après les récentes déclarations la Banque centrale européenne envisagerait une hausse prudente des taux d'intérêt vers la fin de cette année. Les bourses européennes quant à elles ont affiché une très bonne performance en 2005.

\*

## III. LE CONTEXTE ECONOMIQUE LUXEMBOURGEOIS

En octobre 2004, lors de la finalisation du projet de budget pour l'exercice en cours, le Gouvernement tablait sur un taux de croissance de 3,8% pour l'année 2005. Entre-temps ces prévisions ont été revues légèrement à la hausse et la 7e Actualisation du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) renseigne que le taux de croissance économique devrait atteindre 4% en 2005.

1 World Economic Outlook, International Monetary Fund, September 2005

2 Economic Forecasts Autumn 2005, European Economy No 5 (2005), European Commission

3 7e Actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance du Grand-Duché de Luxembourg, Novembre 2005

En 2006-2008, l'économie luxembourgeoise devrait bénéficier de la reprise économique dans la zone euro et dans l'Union européenne. Le PSC actualisé prévoit ainsi que la croissance économique atteindra 4,4% en 2006 et qu'elle passera à 4,9% en 2007 et 2008, deux années au cours desquelles la croissance économique serait même supérieure à son niveau potentiel.

*Prévisions macroéconomiques*

	2004	2005	2006	2007	2008
PIB en volume	4,4%	4,0%	4,4%	4,9%	4,9%
Emploi intérieur	2,6%	2,9%	2,9%	3,1%	3,2%
Taux de chômage	4,2%	4,7%	5,0%	5,2%	5,3%
Prix à la consommation (IPCN)	2,1%	2,5%	2,4%	2,0%	2,0%

Source: 7e actualisation du Pacte de Stabilité et de Croissance

Les différents secteurs de l'économie ne contribuent pas de façon équivalente à cette performance. Sous l'influence des marchés boursiers qui sont à la hausse, le secteur financier et plus particulièrement le secteur des organismes de placement collectif (OPC) se portent très bien et constituent, après une courte période d'absence, à nouveau le moteur de la croissance économique.

Ces résultats positifs devraient se répandre sur l'activité des services aux entreprises. L'industrie se porte également bien et ce malgré le recul de la production sidérurgique. Le secteur de l'hôtellerie et de la restauration a connu une année 2005 exceptionnelle grâce à la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne et risque donc de voir un retour à la normale en 2006. Les transports, et notamment le transport aérien de fret, continue à se développer rapidement. Par contre, le commerce et notamment le commerce de détail semble souffrir de la situation relativement morose sur le marché du travail qui déteint sur le moral des consommateurs. Le secteur de la construction connaît également une baisse des activités, en particulier dans le génie civil et dans le bâtiment non résidentiel.

Le marché de l'emploi continue à être caractérisé par une évolution contradictoire. D'une part, l'emploi intérieur a continué à progresser, en augmentant de 2,9% en 2005, soit une création nette d'emplois de quelque 9.000 unités. D'autre part, le taux de chômage continue, lui aussi, à augmenter et est passé de 4,2% en 2004 à 4,7% en 2005. 10.324 chômeurs étaient inscrits à l'ADEM fin octobre 2005. S'y ajoutent les quelque 3.300 personnes qui bénéficient d'une mesure d'emploi. Pour l'année prochaine, le STATEC voit le taux de chômage progresser jusqu'à 5%.

L'inflation s'est accélérée tout au long de l'année 2005, principalement sous l'influence de l'évolution des prix pétroliers (qui explique environ un tiers de l'augmentation de l'inflation). Des pressions inflationnistes proviennent également du secteur des services, ainsi que de l'alcool et du tabac. Le taux d'inflation a ainsi légèrement dépassé le seuil de 3% en octobre 2005. L'inflation sous-jacente, qui exclut dans son calcul les prix des produits pétroliers et d'autres prix qui sont formés sur les marchés internationaux, reste cependant à un niveau relativement faible (1,7%). On notera enfin que l'accélération de l'inflation se répercute également au niveau du coût salarial moyen. Ce coût a augmenté de 2,6% en 2004 et il est prévu qu'en 2005 cette hausse passera à 3,5%<sup>4</sup>.

Pour répondre à l'imprévisibilité de l'évolution du taux d'inflation suite à la volatilité des prix pétroliers sur les marchés internationaux, le STATEC<sup>5</sup> a élaboré trois scénarios différents couvrant la période 2005-2007 dont les hypothèses et les résultats sont reproduits ci-dessous:

Les hypothèses:

Dans les trois cas de figure, le cours de change du dollar américain serait de 1,20 USD/EUR.

- Dans le scénario central, le prix du baril de pétrole est celui observé en septembre 2005 (62,91 USD/baril) pour l'ensemble de la période d'analyse.
- Dans le scénario favorable, le prix du baril de pétrole baisse de 10 USD à 52,91 USD jusqu'au mois de juillet 2006 pour se maintenir ensuite à ce niveau.

<sup>4</sup> 7e actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance du Grand-Duché de Luxembourg, Novembre 2005

<sup>5</sup> STATEC: Note de conjoncture No 2-2005, pp. 36-38.

- Dans le scénario défavorable, le prix du baril augmente de 10 USD à 72,91 USD sur la même période.

Les résultats:

- D'après le scénario central, le taux d'inflation serait légèrement plus élevé en 2006 qu'en 2005 (2,7% après 2,6%) et, étant donné que le prix du pétrole restera stable dans ce scénario, le taux d'inflation passerait à 1,9% en 2007. L'inflation sous-jacente se situerait à 2,0% en 2007, après 2,1% en 2006 et 1,8% en 2005.
- Pour les deux cas de figure alternatifs, le taux d'inflation se situerait pour 2005 à 2,6% et celui de l'inflation sous-jacente à 1,8%. En 2006, le taux d'inflation se situerait dans une fourchette de 2,2% (scénario favorable) à 3,0% (scénario défavorable) et de 1,9% à 2,2% pour ce qui est de l'inflation sous-jacente. En 2007, les prix pétroliers n'auront plus beaucoup d'impact sur l'inflation générale qui se situerait alors au même niveau que l'inflation sous-jacente, entre 1,8% et 2,2%.

Selon l'hypothèse retenue, la prochaine indexation des salaires interviendrait entre juillet et décembre 2006. Dans le scénario central, qui paraît le plus probable, la prochaine tranche indiciaire viendrait à échéance en septembre 2006, soit trois mois plus tard que prévu dans le projet de budget pour l'exercice 2006.

\*

#### IV. L'ANALYSE FINANCIERE DU PROJET DE BUDGET POUR 2006

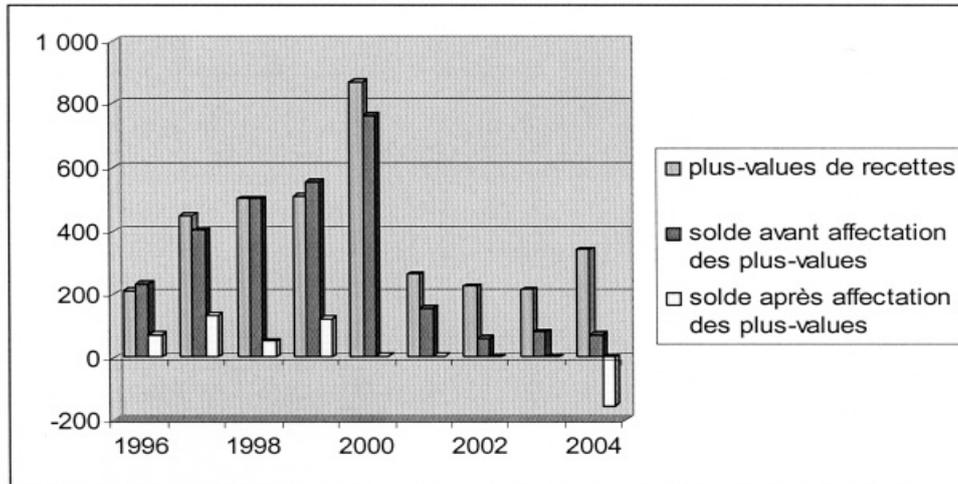
##### 1. Compte 2004, budget 2005 et projet de budget 2006

###### 1.1. L'exécution du budget 2004

Dans le cadre de son avis sur le projet de budget pour 2003, la Cour des Comptes remarquait que le solde excédentaire de l'exercice 2001 (2,4 millions d'euros) risquait de conduire à des conclusions erronées sur les marges de manœuvre effectives à la disposition des pouvoirs publics et qu'il ne témoignait pas nécessairement d'une aisance financière exceptionnelle. Si l'engagement de „*veiller à ce que la progression des dépenses de l'Etat ne dépasse pas, à moyen terme, les limites de la croissance économique*“ avait pu être plus ou moins respecté jusqu'en 2000, les scénarios prévisionnels sur l'évolution du PIB laissent présager, ajoutait la Cour, une inflexion pour la période allant de 2000 à 2003. Et face à l'expérience récente de plus-values de recettes substantielles et successives, elle invitait à ne pas oublier que l'autorisation de dépense que constitue le budget de l'Etat ne saurait être détachée de sa capacité à couvrir les dépenses par des recettes appropriées, ce d'autant plus que l'exercice 2001 avait révélé un affaissement sensible de ces plus-values, chutant de 870 millions d'euros en 2000 à quelque 263 millions d'euros en 2001.

Comme présagé, la capacité de financement résiduaire de l'année 2002 s'est en effet transformée en un besoin de financement des Administrations publiques en fin d'exercice 2004.

*Evolution du solde budgétaire avant et après affectation des plus-values de recettes*



Source: Données IGF

Les dépenses, qui ont progressé à concurrence de 6,24% par rapport au compte général provisoire de l'année 2003, ont une fois encore dépassé les limites de la croissance économique.

*Budget et compte 2004*

	<i>Budget définitif 2004</i>	<i>Compte provisoire 2004</i>	<i>Variations</i>	
			<i>en valeur</i>	<i>en %</i>
Recettes				
– courantes	6.242.721.961	6.618.749.595,36	376.027.634,36	+ 6,0
– en capital	149.846.588	116.042.177,39	- 33.804.410,61	-22,6
Total recettes (1)	6.392.568.549	6.734.791.772,75	342.223.223,75	<b>+ 5,3</b>
Dépenses				
– courantes	5.809.762.601	5.968.158.958,85	158.396.357,85	+ 2,7
– en capital	671.142.299	920.922.196,87	249.779.897,87	+ 37,2
Total dépenses (2)	6.480.904.900	6.889.081.155,72	408.176.255,72	<b>+ 6,3</b>
Excédent	-88.336.351	-154.289.382,97	-65.953.031,97	

Source: Avis Cour des Comptes

Cette progression est imputable notamment à l'augmentation sensible des dotations de fonds de réserve (+19,38%, soit 201 millions d'euros) ainsi qu'à l'accroissement de 3,50% des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (77,4 millions d'euros).

*Comptes généraux 2003 et 2004*

	<i>Compte général provisoire 2003</i>	<i>Compte général provisoire 2004</i>	<i>Variations</i>	
			<i>en valeur</i>	<i>en %</i>
Recettes				
– courantes	6.504.666.709,79	6.618.749.595,36	114.082.885,57	+1,75
– en capital	58.877.707,50	116.042.177,39	57.164.469,89	+97,09
Total recettes (1)	6.563.544.417,29	6.734.791.772,75	171.247.355,46	<b>+2,61</b>
Dépenses				
– courantes	5.616.432.132,44	5.968.158.958,85	351.726.826,41	+6,26
– en capital	867.778.791,28	920.922.196,87	53.143.405,59	+6,12
Total dépenses (2)	6.484.210.923,72	6.889.081.155,72	404.870.232,00	<b>+6,24</b>
Excédent	79.333.493,57	-154.289.382,97	-233.622.876,54	

Source: Avis Cour des Comptes

La faible progression des recettes par rapport au compte provisoire 2003 (+2,61%) reflète quant à elle en partie l'effet du ralentissement conjoncturel en 2001-2003, ce dans la mesure où les recettes provenant des deux principaux impôts sur les bénéfices des entreprises ne sont pas liées immédiatement aux bénéfices réalisés pendant l'exercice en cours, mais plutôt à une moyenne pondérée des bénéfices réalisés au cours des cinq derniers exercices.

Le solde budgétaire de l'Administration centrale, établi selon la méthodologie du système européen des comptes nationaux et régionaux SEC95, dégage un besoin de financement de 703 millions d'euros. Le déficit de l'Administration centrale apparu en 2002 a donc progressé encore une fois de façon substantielle en 2004 par rapport à l'excédent de dépenses de 407,4 millions d'euros enregistré en 2003. Ces données sont plus amplement commentées sous le point 4. de ce chapitre, consacré au Pacte de Stabilité et de Croissance.

### **1.2. Budget 2005 et projet de budget 2006**

Alors que le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005 avait prévu que les recettes courantes projetées pour 2005 accuseraient une progression de 9,39%, les prévisions pour l'exercice 2006 s'avèrent plus modestes.

Le projet de budget table ainsi sur une croissance des recettes courantes de 5,78%. En faisant abstraction de certains éléments exceptionnels, notamment au niveau des recettes en capital, l'évolution du total des recettes entre 2005 et 2006 s'établirait à quelque 3%.

Le projet de budget 2006 se caractérise par ailleurs par une hausse importante des dépenses prévues. Les dépenses courantes devraient progresser de 8,71% et les dépenses en capital de 10,05%. En chiffres, il s'agit d'une augmentation de quelque 620 millions d'euros par rapport au budget définitif 2005 et de 740 millions d'euros par rapport au compte général provisoire de 2004. D'après les prévisions budgétaires pour 2006, les dépenses totales dépasseront ainsi les recettes totales de quelque 300 millions d'euros, ce qui entraînerait un déficit budgétaire de 4,1% (Administration centrale).

<i>(en milliers d'euros)</i>	<i>Budget définitif 2005</i>	<i>Projet de budget 2006</i>	<i>Variation</i>	
			<i>en euros</i>	<i>en %</i>
<b>Budget courant</b>				
Recettes	6.828.678,0	7.223.692,0	395.014,0	+5,78%
Dépenses	6.303.056,0	6.852.208,6	549.152,6	+8,71%
<b>Solde</b>	<b>525.622,0</b>	<b>371.483,4</b>	<b>-154.138,6</b>	<b>...</b>
<b>Budget en capital</b>				
Recettes	73.789,0	104.342,8	30.553,8	+41,41%
Dépenses	706.124,0	777.121,6	70.997,6	+10,05%
<b>Solde</b>	<b>-632.335,0</b>	<b>-672.778,8</b>	<b>-40.443,8</b>	<b>...</b>
<b>Budget total</b>				
Recettes	6.902.467,0	7.328.034,8	425.567,8	+6,17%
Dépenses	7.009.180,0	7.629.330,2	620.150,2	+8,85%
<b>Solde</b>	<b>-106.713,0</b>	<b>-301.295,4</b>	<b>-194.582,4</b>	<b>...</b>

Source: Données IGF

#### *Bilan financier au 30 septembre 2005*

Sans vouloir reprendre ici en détail l'analyse faite par la Cour des Comptes dans son avis sur le projet de loi sous rubrique, il est crucial de rappeler que la situation financière de la Trésorerie de l'Etat s'est fortement détériorée par rapport à l'exercice 2004, notamment suite à la baisse continue des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat.

Au 30 septembre 2005 les avoirs des trente fonds spéciaux de l'Etat s'élevaient à 1.914,4 millions d'euros (1.993,4 millions d'euros si l'on tient compte de l'affectation projetée des 79 millions de plus-values de recettes réalisés au cours de l'exercice 2003).

## Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au 30 septembre 2005

<i>Dénomination</i>	<i>Avoirs (en euros)</i>
Fonds de la coopération au développement	33.944.792,48
Fonds d'équipement militaire	17.998.140,89
Fonds pour les monuments historiques	6.224.574,26
Fonds de réserve pour la crise	21.715.472,77
Fonds de la dette publique	71.613.049,10
Fonds de pension	325.787.918,11
Fonds communal de dotation financière	0,00
Fonds de la pêche	473.110,00
Fonds cynégétique	553.723,89
Fonds pour la gestion de l'eau	116.931.567,87
Fonds des eaux frontalières	1.504.859,71
Fonds d'équipement sportif national	34.788.464,76
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	182.642.321,71
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	397.154,09
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	60.141.867,15
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	310.666.794,05
Fonds de la chasse	0,20
Fonds pour la protection de l'environnement	57.544.878,13
Fonds pour l'emploi	5.341.186,13
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	15.072.351,62
Fonds d'investissements publics administratifs	118.690.445,20
Fonds d'investissements publics scolaires	211.062.053,40
Fonds des routes	6.936.386,40
Fonds du rail	82.910.531,60
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	37.365.638,28
Fonds pour la loi de garantie	121.314.759,34
Fonds pour la promotion touristique	4.130.355,97
Fonds pour la réforme communale	61.973,38
Fonds social culturel	109.831,29
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	2.969.945,26
<i>Montant en attente d'être porté en recette par la Trésorerie</i>	<i>13.352.671,57</i>
<i>Montant ordonnancé mais non encore payé</i>	<i>52.125.594,65</i>
<b>Total (sans prise en compte des plus-values)</b>	<b>1.914.372.413,26</b>
<i>Plus-values exercice 2003 non encore portées en recette</i>	<i>79.000.000,00</i>
<b>Total (avec prise en compte des plus-values)</b>	<b>1.993.372.413,26</b>

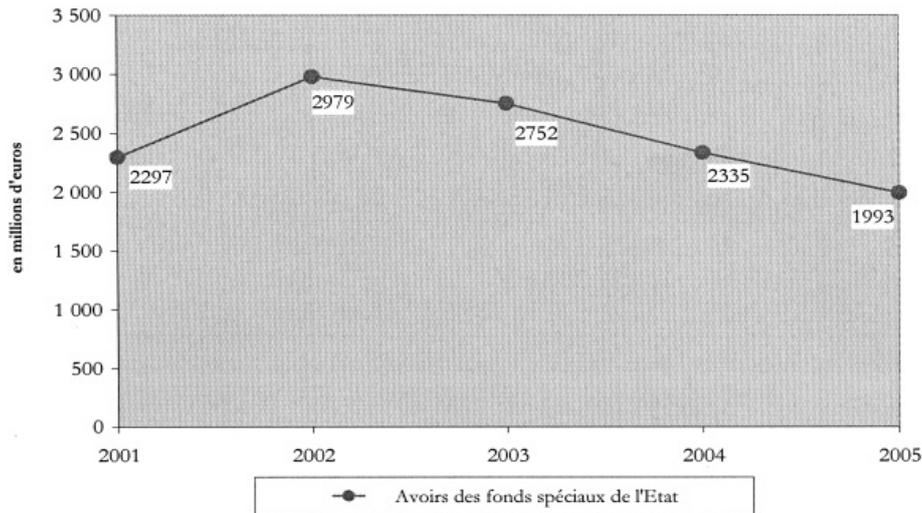
Source: Avis Cour des Comptes

Les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont diminué de 14,64% par rapport à la situation au 30 septembre 2004, où ils présentaient un avoir total avoisinant les 2,34 milliards d'euros. Si l'on considère la période allant de 2002 à 2005, la réduction des avoirs est de 33,08%. Les tableau et graphique suivants illustrent cette évolution des avoirs des fonds spéciaux à la date du 30 septembre 2005.

*Evolution des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre*

Année	Avoirs (en euros)	Variation (en euros)	Variation (en %)
2001	2.297.272.087	—	—
2002	2.978.606.871	681.334.784	29,66
2003	2.752.070.118	-226.536.753	-7,61
2004	2.335.202.124	-416.867.995	-15,15
2005	1.993.372.413	-341.829.710	-14,64

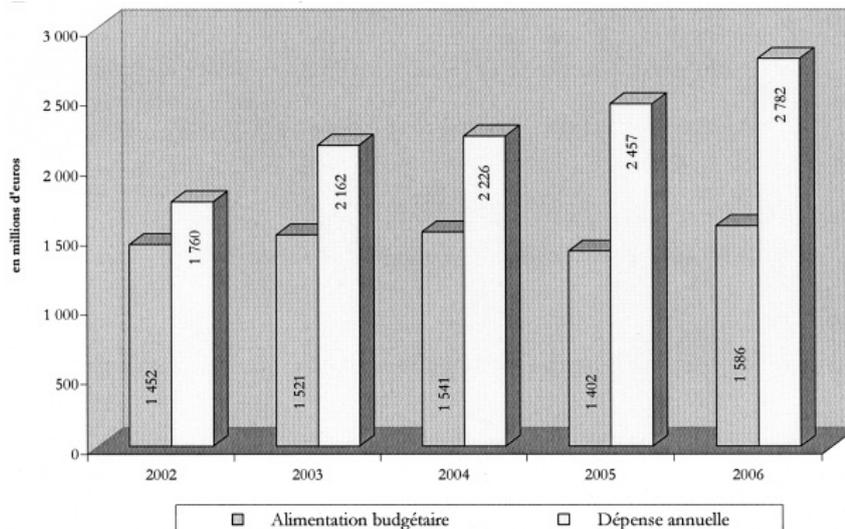
(Source: Avis Cour des Comptes)



L'affaïssement du niveau des avoirs des fonds spéciaux s'explique, d'une part, par la progression continue des dépenses annuelles des fonds spéciaux de l'Etat passant de 1.760 millions d'euros en 2002 à 2.782 millions d'euros en 2006.

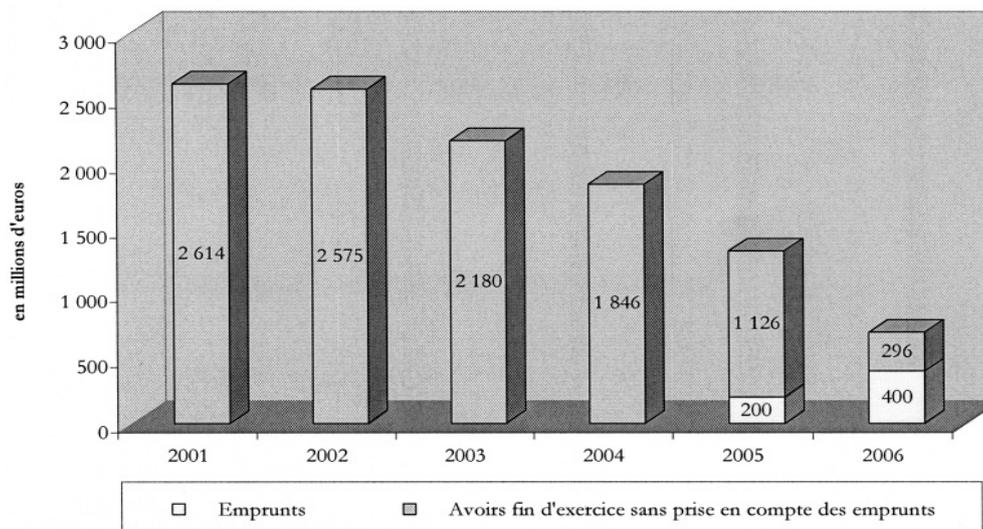
D'autre part, l'alimentation budgétaire n'a varié que faiblement entre 1,4 et 1,6 milliard, notamment à cause de la diminution des excédents de recettes qui sont progressivement passés de 760 millions d'euros en 2000 à 79 millions d'euros en 2003.

*Evolution de l'alimentation budgétaire et des dépenses des fonds spéciaux*



Source: Avis Cour des Comptes

*Evolution des avoirs des fonds spéciaux*



Source: Avis Cour des Comptes

D'après les prévisions actuelles le total des avoirs, qui se chiffrait à 2,61 milliards d'euros au 31 décembre 2001, tomberait à 0,70 milliard d'euros au 31 décembre 2006. En faisant abstraction des produits d'emprunt, la capacité des fonds étatiques connaîtrait une régression encore beaucoup plus importante avec un niveau des avoirs inférieur à 0,30 milliard d'euros à la fin de l'exercice 2006.

On notera par ailleurs que même en prenant en compte l'alimentation supplémentaire résultant de l'affectation du résultat du compte général provisoire 2003 (79 millions d'euros), les avoirs de deux fonds spéciaux afficheront un solde négatif à la date du 31 décembre 2006:

- avoirs du Fonds pour l'emploi: - 32 millions d'euros
- avoirs du Fonds de la dette publique: - 79 millions d'euros.

Or, la Cour des Comptes rappelle que ces deux fonds devront être dotés de fonds supplémentaires dans la mesure où l'article afférent de la loi du 8 juin 1999 dispose que les dépenses engagées ne peuvent être payées que dans la limite des avoirs disponibles. Dans ce contexte la COFIBU prend note du fait que les modalités concernant le financement du Fonds de la dette seraient actuellement discutées et demande à être informée en temps utile sur le résultat de ces discussions.

Force est de constater donc que la marge de manœuvre de l'Etat pour financer son ambitieux programme d'investissement est désormais fortement restreinte. Face à cette situation le Gouvernement a annoncé plusieurs mesures qui seront commentées dans la partie consacrée aux dépenses d'investissement ainsi que dans celle consacrée à la soutenabilité des finances publiques.

On retiendra pour l'heure que globalement la somme de bilan a diminué de quelque 17% ou 1,065 milliard d'euros au cours des deux derniers exercices.

## **2. Commentaire du projet de budget des recettes pour 2006**

Le projet de budget 2006 comporte des recettes courantes pour 7.223,7 millions d'euros, soit une augmentation de 5,78% par rapport au budget voté 2005 et de 9,14% par rapport au compte général provisoire 2004.

### 2.1. Les recettes courantes

En ce qui concerne les recettes fiscales, les 6.863 millions d'euros prévus se répartissent comme suit:

	<i>Projet de budget 2006 (mio euros)</i>	<i>Variation par rapport au budget voté 2005</i>
Impôts directs	3.652,1	13,92%
Impôts indirects	2.057,7	-7,05%
Droits de douane et d'accise	1.154,0	1,32%

#### *Les impôts directs*

Selon les prévisions budgétaires les recettes fiscales provenant des impôts directs sont générées à raison de 3.346,5 millions d'euros par l'impôt général sur le revenu, qui afficherait ainsi une progression de 11,68% par rapport au budget voté 2005.

Les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et le produit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS) constituent en volume les catégories d'impôts directs les plus importants; par rapport au projet voté 2005 ils progresseraient de 11,11% respectivement 12,14%.

Au niveau des autres impôts directs, le produit de l'impôt sur la fortune devrait atteindre 100 millions d'euros, soit le même montant que celui prévu pour l'exercice en cours.

#### *Evolution des impôts directs*

<i>Impôts directs</i>	<i>Projet de budget 2006 (en millions)</i>	<i>Part relative (en %)</i>	<i>Budget voté 2005 (en millions)</i>	<i>Variations 2006/2005</i>	
				<i>en millions</i>	<i>en %</i>
Impôt fixé par voie d'assiette	385,0	10,54	350,0	35,0	+10,00
Impôt sur le revenu des collectivités	1.250,0	34,23	1.125,0	125,0	+11,11
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.570,0	42,99	1.400,0	170,0	+12,14
Impôt sur les revenus de capitaux	140,0	3,83	120,0	20,0	+16,67
Impôt concernant les contribuables non résidents	1,5	0,04	1,5	0,0	0,00
<b>Impôt général sur le revenu</b>	<b>3.346,5</b>	<b>91,63</b>	<b>2.996,5</b>	<b>350,0</b>	<b>+11,68</b>
Autres impôts directs	305,6	8,37	209,2	96,4	+46,08
<b>Total</b>	<b>3.652,1</b>	<b>100,00</b>	<b>3.205,7</b>	<b>466,4</b>	<b>+13,93</b>

Source: Avis Cour des Comptes

En ce qui concerne le produit de *l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)*, la situation au 1.10.2005 laisse présager que le montant de 1.125 millions prévus dans le budget voté 2005 ne sera pas atteint. La Cour des Comptes table sur une recette probable de 1.064 millions d'euros au 31.12.2005. Le résultat final dépendra vraisemblablement une fois encore du recours aux soldes d'impôts, ce qui ne facilite pas l'établissement de prévisions fiables.

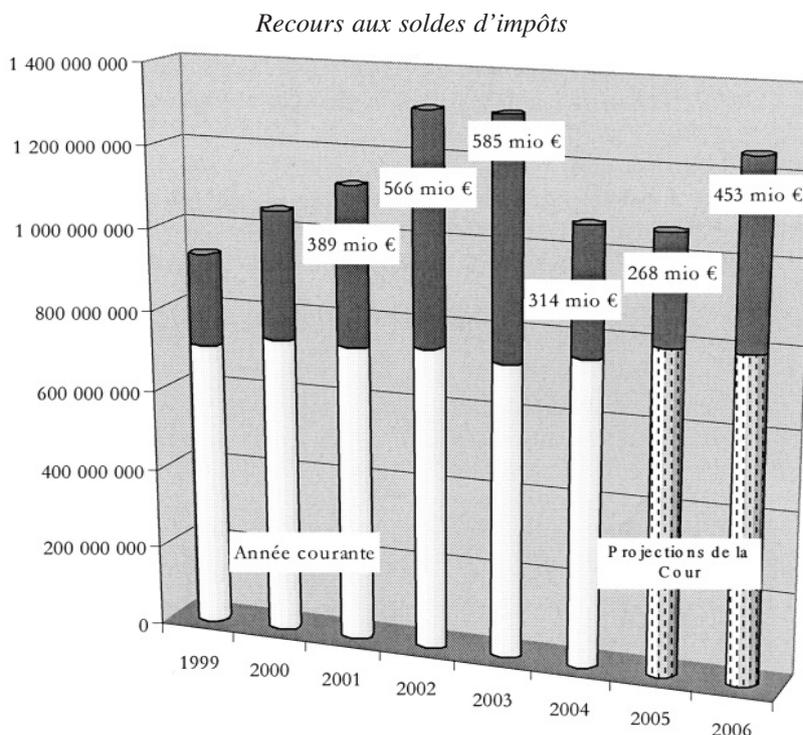
Alors qu'il y a trois ans cette recette s'élevait encore à 1,4 milliard d'euros, la dégradation récente résulte en partie du niveau d'avances inapproprié par rapport aux bénéfices imposables exceptionnellement élevés et réalisés entre 1998 et 2001, surtout dans le secteur bancaire.

*IRC: répartition entre soldes d'impôts d'années antérieures et avances*

Années	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Années antérieures	226,6	313,5	389,6	565,7	585,4	314,0	267,7	453,2
Année courante	706,7	737,5	734,5	746,8	725,8	754,6	796,8	796,8
	933,3	1.050,7	1.124,1	1.312,5	1.311,2	1.068,6	1.064,5	1.250
<b>Variation avances</b>		<b>4,3%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>1,7%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>4,0%</b>	<b>5,6%</b>	<b>0,0%</b>

Source: Avis Cour des Comptes

Aussi les recettes enregistrées au titre de l'IRC au cours des années 2001 à 2003 procédaient-elles des impositions en suspens des années d'imposition antérieures à 2002 qui, du fait des avances trimestrielles non adaptées, avaient dégagé des soldes d'impôts substantiels dans le chef d'un certain nombre de collectivités. A partir de 2003, cependant, les avances trimestrielles ont commencé à refléter à la fois les répercussions de la réforme fiscale de 2002 et du ralentissement économique en diminuant de 2,8% pour retrouver en 2004 un niveau de croissance plus proche des réalités économiques. En 2004 le produit de l'IRC n'a ainsi pas non plus réussi à atteindre le niveau de 1.100 millions d'euros inscrits au budget voté, et ce malgré des soldes d'impôts de quelque 314 millions d'euros découlant des impositions d'années antérieures.



Source: Avis Cour des Comptes

Compte tenu des projections de la Cour pour les recettes au titre de l'IRC en 2005 (1.064 millions d'euros), le produit inscrit au projet de budget pour 2006 (1.250 millions d'euros) dégagerait un recours nécessaire aux soldes d'impôts de quelque 453 millions. Pour les trois ans à venir il est tablé sur une recette d'environ un milliard par an au titre de l'IRC. Il s'agira donc de suivre de près l'évolution de cette importante source de revenus pour l'Etat; ce d'autant plus que la contribution de l'ensemble du secteur financier, et notamment des banques et assurances, au produit total de l'IRC reste prépondérante (globalement 72% en 2004).

Pour la catégorie la plus importante des impôts directs, à savoir *l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires*, la prévision de 1.570 millions d'euros inscrite au projet de budget 2006 appa-

raît réaliste compte tenu des derniers chiffres relatifs à l'évolution des principaux indicateurs macro-économiques pour l'exercice 2006.

*L'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette* présente en 2005 un profil comparable à celui de 2004. Compte tenu du niveau de recettes encaissées au 30 septembre 2005, le produit total au titre de cet impôt devrait s'approcher des 350 millions inscrits au budget voté 2005. Dans le projet de budget 2006, les recettes prévues s'élèvent à 385 millions d'euros, soit une progression de 10%. L'estimation est jugée réalisable, tout en sachant que l'évolution du produit de cet impôt est déterminée par des facteurs d'ordre conjoncturel et d'ordre structurel.

Tout comme en 2004, le produit de *l'impôt retenu sur les revenus de capitaux* dépassera également cette année le chiffre inscrit au budget voté (120 millions). Il s'agit toutefois de relativiser la bonne performance de cet impôt dans la mesure où l'augmentation n'est due qu'à quelques sociétés ayant distribué des dividendes très élevés. Les 140 millions inscrits au projet de budget 2006 apparaissent donc raisonnables.

*L'impôt sur la fortune* concerne principalement les entreprises commerciales, industrielles ainsi que les collectivités financières (en moyenne, plus de 56% des recettes perçues entre 2000 et 2004 proviennent du secteur financier). Les fortunes privées ne contribuent que pour une proportion assez faible. A l'image de l'IRC, l'impôt sur la fortune a révélé des soldes de créances importants, lui permettant de maintenir une certaine stabilité du niveau de ces recettes de 2000 à 2003 (entre 150 et 160 millions d'euros).

La prévision prudente de 100 millions d'euros inscrite au projet de budget 2006 est motivée par deux phénomènes. Premièrement le retour des bénéficiaires pourrait inciter les collectivités à utiliser de façon accrue la mesure fiscale introduite en 2002, leur ouvrant la possibilité d'une restitution de l'impôt sur la fortune sur la partie de bénéfices réinvestis à Luxembourg. S'y ajoutent les effets du projet de loi portant introduction d'une retenue à la source obligatoire, qui prévoit d'abolir l'impôt sur la fortune des personnes physiques et dont le déchet fiscal est estimé à 22 millions d'euros par année d'imposition.

*La nouvelle retenue libératoire nationale sur les intérêts* a été inscrite au projet de budget avec un montant de 40 millions d'euros qui, d'après les estimations, devrait compenser les moins-values de recettes découlant de la suppression de l'impôt sur la fortune ainsi que des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques relatives aux intérêts.

En ce qui concerne enfin les recettes prévues par le biais de *l'impôt retenu sur les revenus de l'épargne des non-résidents*, la prudence est de mise car le secret bancaire rend difficile la réalisation d'estimations précises.

#### *Les impôts indirects*

D'après le projet de budget 2006, le produit net de la TVA est estimé à 1.352,3 millions d'euros, ce qui correspond à 42,61% des impôts indirects et constitue une régression de 14,89% par rapport aux recettes inscrites au budget voté 2005. La part du Luxembourg dans les recettes communes UEBL devrait-elle s'établir à 915,0 millions d'euros, ce qui représente 28,83% des impôts indirects.

Pour ce qui est des recettes budgétaires provenant de la taxe d'abonnement et des droits d'enregistrement, elles s'établiraient en 2006 respectivement à 460,0 (+13,58%) et 150 (+15,38%) millions d'euros.

Les recettes présumées des autres impôts indirects sont évaluées à 296,6 millions d'euros pour l'année à venir.

On soulignera enfin qu'en 2006, le recul global de 138,3 millions d'euros (-4,17%) au titre des impôts indirects provient exclusivement de la moins-value du produit de la TVA estimée à 236,6 millions d'euros.

## Evolution des impôts indirects

Impôts indirects	Projet de budget 2006 (en millions)	Part relative (en %)	Budget voté 2005 (en millions)	Variations 2006/2005	
				en millions	en %
Recettes nettes de TVA	1.352,3	42,61	1.588,9	-236,6	-14,89
Recettes communes de l'UEBL	915,0	28,83	903,1	11,9	+1,32
Taxe d'abonnement	460,0	14,49	405,0	55,0	+13,58
Droits d'enregistrement	150,0	4,73	130,0	20,0	+15,38
Autres impôts indirects	296,6	9,34	285,2	11,4	+4,00
<b>Total</b>	<b>3.173,9</b>	<b>100,0</b>	<b>3.312,2</b>	<b>-138,3</b>	<b>-4,17</b>

Source: Avis Cour des Comptes

Largement tributaire des dépenses de consommation et d'investissement des secteurs privé et public, *la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)* est supposée suivre de près la situation conjoncturelle. En 2004, le produit des recettes brutes de la TVA a ainsi atteint 1.786 millions d'euros, dépassant de 57 millions d'euros le montant inscrit au budget voté 2004.

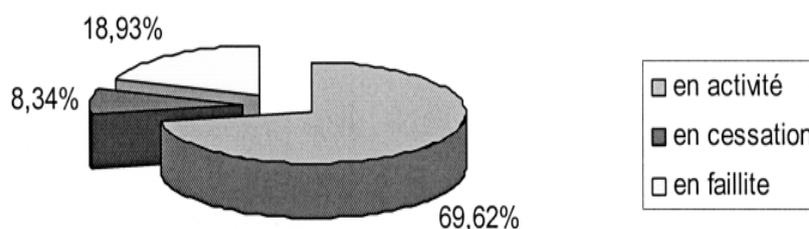
Les recettes de la TVA (au même titre que les recettes communes de l'UEBL) ont largement contribué à la progression des impôts indirects au cours des dernières années, ceci grâce à une assiette constamment en hausse, due à l'accroissement constaté des consommations et des investissements privés et publics et à un cadre tarifaire invariable. Le produit net de la TVA a ainsi plus que triplé entre 1990 et 2004 en passant de 392,8 millions en 1990 à 1,4 milliard en 2004.

L'évolution de la TVA pour l'année en cours et l'exercice 2006 se présente cependant dans une perspective très différente. D'après les estimations de la Cour, le produit des recettes brutes de la TVA s'élèvera à 1.595 millions d'euros pour 2005, générant de la sorte une moins-value substantielle de 402 millions par rapport au montant inscrit au budget voté.

Le projet de budget 2006 renseigne sur les différents facteurs à l'origine de la diminution des recettes en provenance de la TVA. Tout en prenant note du caractère exceptionnel que revêt le remboursement de quelque 300 millions pour une seule entreprise, la COFIBU se doit néanmoins de souligner que certains des autres facteurs et problèmes mentionnés sont connus de longue date.

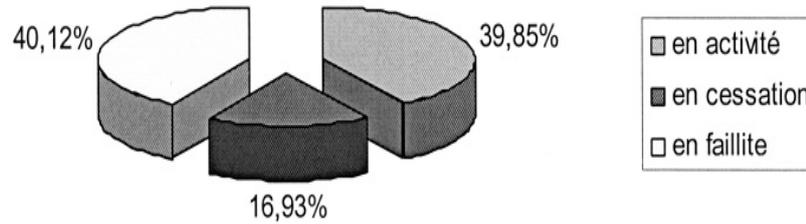
Comparaison arriérés: 1996 – 2005

Ventilation arriérés TVA au 31.12.96



Source: Rapport sur la fraude fiscale, 1997

## Ventilation arriérés TVA au 30.9.05



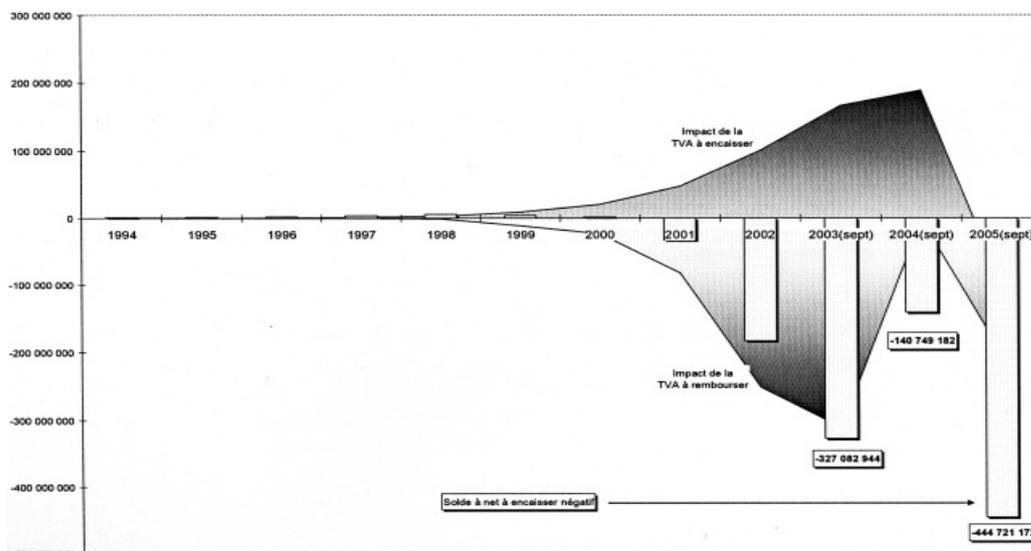
Source: Administration de l'Enregistrement et des Domaines, 2005

Le bilan des arriérés d'impôts établi par l'auteur du rapport sur la fraude fiscale de 1997 insistait ainsi déjà à l'époque sur le problème de la quote-part des arriérés probablement irrécupérables compte tenu de l'ancienneté de la dette et/ou de la situation précaire des assujettis concernés. Si l'on compare le poids des trois principales catégories d'assujettis par rapport au total des arriérés, on constate que la situation s'est encore détériorée. Alors qu'en 1996, près de 70% des arriérés provenaient d'assujettis en activité, au 30.9.2005 la part de ces assujettis dans le total ne se situe plus qu'à 40%, à égalité donc avec la part des assujettis en faillite.

Ledit rapport s'était également penché de façon exhaustive sur la fraude en matière de TVA et notamment sur la fraude carrousel qui, loin d'être un phénomène nouveau, constitue la pratique la plus typique des fraudes affectant le domaine de recettes. Eu égard à la complexité du problème il avait été proposé que l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) développe ensemble avec l'Administration des Contributions directes (ACD) et l'Administration des Douanes et Accises (ADA) un service commun antifraude pour pouvoir suivre le plus rapidement possible les filières en amont et en aval. Ce n'est pourtant qu'en décembre 2004 que l'organisation et les attributions d'un tel service antifraude ont été arrêtées par règlement grand-ducal; force est de constater par ailleurs que l'idée initiale d'un service commun s'est réduite à un dispositif créé au sein de la seule Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

La Cour des Comptes pour sa part attire l'attention depuis plusieurs années sur le phénomène particulier, qui accompagne l'augmentation constante des recettes de TVA depuis 2000, à savoir la nette augmentation des soldes à rembourser, comme il ressort du graphique ci-dessous. Pour l'exercice en cours, le montant cumulé de la TVA à rembourser a atteint un niveau „historique“ en affichant un montant de 884 millions d'euros, de sorte que le solde net à encaisser passe de -140 millions d'euros à -444 millions d'euros au 30 septembre 2005.

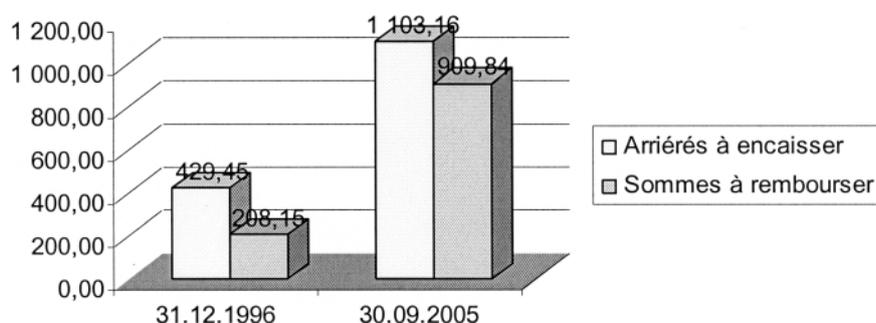
## Soldes cumulés à rembourser sur entreprises „en activité“ et particuliers



Source: Avis Cour des Comptes

Encore une fois, un regard en arrière est révélateur. On constate ainsi que fin 1996 la TVA à rembourser représentait globalement 48% de la valeur des sommes à encaisser, alors qu'au 30.9.2005 le montant total à rembourser atteint désormais 82% des arriérés à encaisser.

*TVA: soldes à encaisser contre soldes à rembourser (en mio. euros)*



Sources: Administration de l'Enregistrement et des Domaines, 2005 et Rapport sur la fraude fiscale, 1997

Compte tenu de ce qui précède la COFIBU rejoint l'appréciation de la Cour des Comptes en ce que le niveau retenu des recettes de la TVA pour l'exercice à venir doit être considéré avec la plus grande prudence étant donné qu'une assurance raisonnable quant à la réalité des chiffres ne peut être établie.

Après une inflexion des revenus au titre de la *taxe d'abonnement* en 2002 et 2003, l'année 2004 a renoué avec la croissance; le produit effectivement encaissé est ainsi passé de 358 millions d'euros en 2003 à plus de 410 millions d'euros en 2004, soit un plus de 14,5%.

Au vu des résultats enregistrés au 30 septembre 2005 au titre de cet impôt, basés notamment sur la reprise des marchés boursiers au cours du premier semestre, la Cour a estimé à 473 millions d'euros le montant total de la taxe d'abonnement pour l'année en cours. Il s'en dégagerait une plus-value de recettes de quelque 68 millions d'euros (+16,8%) par rapport au produit escompté pour 2005. Compte tenu des perspectives économiques et notamment de la consolidation probable des activités boursières, le revenu projeté de ces recettes pour 2006 (460 millions) peut être considéré de caractère réaliste.

L'évolution de la recette provenant des *droits d'enregistrement* dépend principalement de la constitution de nouvelles sociétés et des mutations immobilières. Selon la Cour des Comptes, le produit des droits d'enregistrement en 2005 devrait excéder nettement le résultat attendu avec un montant estimé de 157 millions d'euros (contre 130 millions d'euros au budget voté). Le montant de 150 millions prévu par le projet de budget 2006 est donc raisonnable.

#### *Les recettes non fiscales*

Les recettes non fiscales, évaluées à 359,9 millions d'euros, soit 4,98% des recettes courantes, proviennent principalement des intérêts de fonds en dépôt (70 millions d'euros), des recettes domaniales comprenant notamment les loyers d'immeubles appartenant à l'Etat (53,7 millions d'euros), des participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé (41,8 millions d'euros) ainsi que des recettes et bénéfices versés par les établissements publics (88,2 millions d'euros). Par rapport au budget voté 2005, le projet de budget 2006 prévoit une augmentation des recettes non fiscales de 87,6 millions d'euros, soit +32,17%.

#### **2.2. Les recettes en capital**

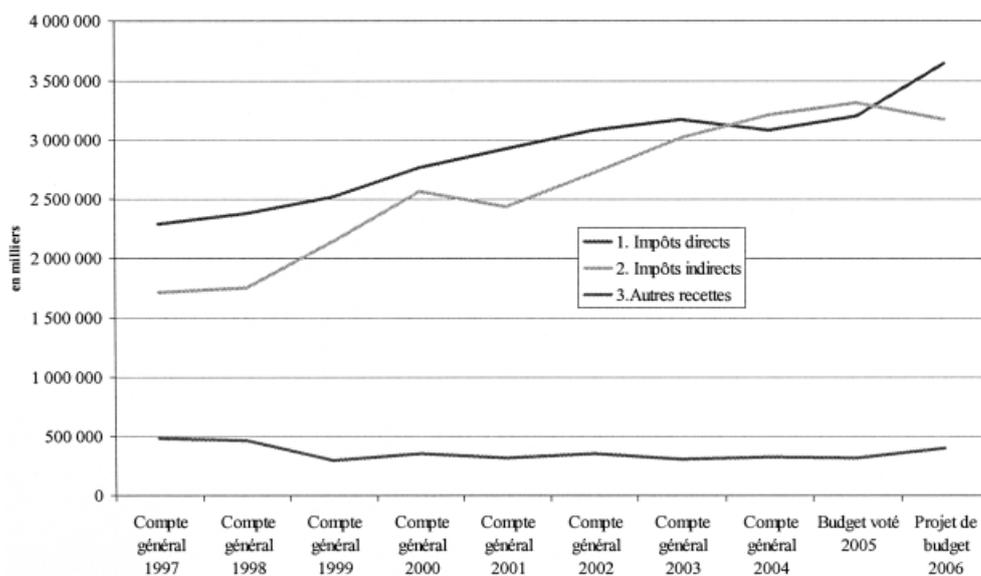
Les recettes en capital sont fixées à 104,3 millions d'euros pour 2006 et sont principalement constituées de recettes provenant des droits de succession évaluées à 45,0 millions d'euros ainsi que des recettes provenant de la vente de participations et de bâtiments de l'Etat respectivement de 30,0 et de 7,0 millions d'euros.

Les prévisions pour ces recettes représentent une augmentation considérable de l'ordre de plus de 41% par rapport au budget voté 2005, où le produit total des ventes de bâtiments et de participation ne représente que 8,0 millions d'euros.

### 2.3. Conclusions

La reprise économique de 2004 qui s'est matérialisée par une croissance du PIB de 4,5% s'est également fait ressentir au niveau des recettes fiscales telles que la RTS, l'impôt fixé par voie d'assiette, l'impôt sur le revenu des capitaux, la taxe d'abonnement et les droits d'enregistrement, qui ont produit ensemble une plus-value de 212 millions d'euros en 2004.

*Evolution des recettes budgétaires par grande catégorie*



Source: Données IGF

Malgré une légère révision à la baisse du taux de croissance pour l'année en cours l'environnement économique devrait rester bon avec une réaccélération de 4,0 à 4,4% en 2006, ce qui devrait permettre de réaliser les recettes prévues au titre de ces impôts et pour l'exercice en cours et en 2006.

*Evolution des principales recettes provenant d'impôts directs et indirects*

	<i>Impôts directs</i>				<i>Impôts indirects</i>			
	<i>Impôt sur le revenu des collectivités</i>		<i>Impôt retenu sur les traitements et salaires</i>		<i>Taxe sur la valeur ajoutée (produit net)</i>		<i>Part dans les recettes communes de l'UEBL</i>	
	<i>en mio</i>	<i>en %</i>	<i>en mio</i>	<i>en %</i>	<i>en mio</i>	<i>en %</i>	<i>en mio</i>	<i>en %</i>
1990	374,9	28,16	596,1	44,77	392,8	42,32	255,8	27,57
1995	618,3	31,86	797,9	41,11	576,9	40,21	441,5	30,77
2003	1.311,1	41,23	1.190,5	37,43	1.262,1	41,33	1.016,7	33,30
2004	1.068,6	34,69	1.330,0	43,18	1.421,5	44,27	942,1	29,35
2006	1.250,0	34,23	1.570,0	42,99	1.352,3	42,61	915,0	28,83

Source: Avis Cour des Comptes

La situation en matière de recettes n'en reste pourtant pas moins fragile.

Force est de constater que si les produits de l'IRC et de l'impôt sur la fortune ont dans l'ensemble atteint l'objectif budgétaire fixé en 2004, c'est grâce à un recours aux soldes d'impôts d'exercices antérieurs. Bien qu'il ait chuté de 654 millions à 364 millions d'euros, ce recours a constitué néanmoins plus de 12% du total des impôts directs encaissés en 2004 (hors impôt de solidarité). Comme mentionné plus haut, les recettes au titre de l'IRC ne devraient guère dépasser un milliard par an pour les trois ans à venir.

La TVA qui, avec les recettes communes de l'UEBL, avait largement contribué à la progression des impôts indirects au cours des dernières années a pour sa part amorcé un repli.

Au vu de la situation actuelle, le niveau de la TVA encaissée se trouve influencé par plusieurs facteurs. En tout état de cause les recettes proprement dites subissent les effets cumulés d'ordre structurel, tarifaire et conjoncturel – on a ainsi notamment assisté à une stagnation de la consommation finale dans certains secteurs de l'économie. Mais on constate aussi une diminution de la TVA à encaisser parallèle à l'augmentation du niveau de TVA à rembourser. A cet égard il importe d'accentuer, comme l'a fait la Cour des Comptes, que la diminution des créances ainsi que l'augmentation de dettes constituent des sources de financement indépendantes de l'évolution normale des recettes proprement dites.

Toujours en ce qui concerne la TVA il est également utile de rappeler que le 20 juillet dernier la Commission européenne a présenté une proposition de directive visant à modifier dès juillet 2006 les règles de TVA applicables à certains services fournis aux particuliers, dont les services électroniques dans le sens d'une imposition sur le lieu de consommation. L'adoption d'une telle réglementation ne manquerait pas d'éroder l'avantage compétitif du Luxembourg en tant que plateforme pour les fournisseurs de services internet.

Il va sans dire que les particularités comptables esquissées ci-avant ne facilitent pas la réalisation de prévisions fiables quant au niveau réel des recettes à encaisser au titre de l'IRC et de la TVA, deux impôts qui pèsent pourtant lourd dans le budget des recettes de l'Etat luxembourgeois.

Une certaine incertitude existe également quant au revenu effectif que produira la nouvelle retenue libératoire nationale sur les intérêts ainsi que l'impôt retenu sur les revenus de l'épargne des non-résidents.

Au niveau sectoriel, on réitérera une fois de plus l'importance du secteur financier. En 2004 la contribution de cette industrie aux recettes fiscales s'est accrue de 15%. D'après une récente étude, 27% des ressources de l'Etat provenaient ainsi directement ou indirectement de l'industrie financière en 2004 (contre 25% en 2003)<sup>6</sup>.

En 1997 l'auteur du rapport sur la fraude fiscale tirait les conclusions suivantes du bilan d'arriérés d'impôts établi à l'occasion<sup>7</sup>:

*„Afin de limiter les possibilités de fraude et les risques de non-paiement de la part du contribuable (personnes physiques et personnes morales), certaines modifications au niveau de notre législation et/ou du code de procédure des administrations fiscales sont souhaitables. Le nombre impressionnant de délais et de sanctions différents d'une administration à l'autre est certainement difficile et compliqué à gérer par les contribuables. Une harmonisation des procédures aurait le mérite de démontrer de la part de l'Etat une plus grande cohérence dans sa démarche vis-à-vis de ses administrés.*

*Pour afficher de façon bien visible une telle approche globale, harmonisée et cohérente, il conviendrait de n'avoir qu'une seule loi régissant toutes les procédures se rapportant à l'ensemble de tous les impôts. Une telle loi devrait avoir comme objectifs principaux la simplification de toutes les procédures de même que l'harmonisation en respectant uniquement les spécificités incontournables. Une argumentation se référant uniquement à des pratiques administratives basées sur la tradition ne devrait plus faire obstacle à l'approche énoncée plus haut.“*

Ces conclusions prennent d'autant plus d'importance dans un contexte où l'Etat a peine à faire face aux importants engagements pris en matière d'investissement afin de préserver la compétitivité du pays.

Parmi les différentes propositions concrètes présentées dans le cadre du rapport mentionné ci-avant, le netting fiscal reste tout particulièrement d'actualité. En effet, la mise en place d'une telle procédure de compensation présente des avantages aussi bien du point de vue des contribuables que du point de vue du Trésor:

*„... le contribuable traite non pas avec une seule administration fiscale, mais avec trois entités différentes et indépendantes (ACD, AED, ADA). Il est dès lors tout à fait possible qu'il soit débiteur auprès d'une administration fiscale et créancier auprès d'une autre. Une telle situation peut s'avérer préjudiciable tant pour le contribuable que pour le Trésor public. Il est ainsi imaginable qu'un*

6 Comité pour le développement de la place financière (2005): Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise (version 2004)

7 Jeannot Krecké, La fraude fiscale au Luxembourg, 1997

contribuable demande la restitution d'un excédent de TVA, quitte le pays et laisse derrière lui une dette importante en matière d'impôt sur le revenu. Inversement, il est tout aussi concevable que le contribuable se trouve contraint à régler sa dette de TVA vis-à-vis de l'AED, alors qu'il dispose d'une créance importante sur l'ACD. Le règlement de la dette TVA peut éventuellement mettre le contribuable dans une situation financière difficile.

L'idéal serait de permettre une compensation des créances et des dettes envers les diverses administrations fiscales, en ne restituant au contribuable que le solde, respectivement en lui demandant de ne régler que ce montant. Le droit fiscal actuel est fort éloigné de cette situation: non seulement la compensation entre créances et dettes à l'égard des différentes administrations fiscales n'existe pas, celle-ci ne s'applique même pas à l'intérieur d'une même administration fiscale, à l'exception de l'ACD.

Traditionnellement, on invoque la différence de qualité existant entre la créance du Trésor et celle du contribuable pour justifier la non-compensation au profit du contribuable, le Trésor public pouvant quant à lui obtenir la compensation. Cette conception était peut-être justifiée par le passé, par excès de déférence aux pouvoirs publics. De nos jours, cette prérogative de l'Etat a largement perdu sa raison d'être.

Se donner les moyens d'encaisser plus effectivement et de façon conséquente l'impôt dû, c'est finalement tout simplement respecter le principe d'égalité des contribuables face à l'impôt. En outre, cela permettra à l'Etat d'augmenter sa marge de manœuvre, d'autant plus vitale que l'un ou l'autre ajustement fiscal ponctuel et ciblé pourrait s'imposer à court terme afin de maintenir la compétitivité de notre économie.

### 3. Commentaire du projet de budget des dépenses pour 2006

#### 3.1. Considérations générales

Le projet de budget 2006 révèle une hausse importante des dépenses prévues par rapport au budget définitif de 2005 (+8,85%). Les dépenses courantes devraient progresser de 8,71% et l'accroissement des dépenses en capital devrait se situer à 10,05%.

En chiffres il s'agit d'une augmentation de quelque 620 millions d'euros par rapport au budget définitif de 2005 et de 740 millions d'euros comparé au compte général provisoire de 2004. D'après les prévisions budgétaires pour 2006, les dépenses totales dépasseront ainsi les recettes totales de quelque 300 millions d'euros, ce qui équivaut à un déficit budgétaire de 4,11%.

L'augmentation des dépenses totales en 2006 dépasse la croissance réelle du PIB qui, d'après les hypothèses macroéconomiques retenues, devait se situer à 3,8% en volume. Hors inflation il reste une hausse de 5,89% des dépenses.

#### *Evolution du projet de budget 2006 selon la loi sur la comptabilité*

	Compte 2004	Budget définitif 2005	Projet de budget 2006	Variation	
				en euros	en %
Dépenses courantes	5.968.158.959	6.303.038.101	6.852.208.593	549.170.492	8,71
Dépenses en capital	920.922.197	706.123.637	777.121.646	70.998.009	10,05
<b>Dépenses totales</b>	<b>6.889.081.156</b>	<b>7.009.161.738</b>	<b>7.629.330.239</b>	<b>620.168.501</b>	<b>8,85</b>

Source: Données IGF

Le fait que les dépenses totales sont relativement stables en pourcentage du PIB (25,8% à 27,2%) n'est pas indicatif en tant que tel en termes de soutenabilité financière. D'une part, parce que la croissance a connu une accélération sensible entre 1995 et 2000, avec un taux de progression moyen de 7,1% par rapport à la période 1990-1995. D'autre part, parce qu'une partie substantielle de ces dépenses ont un caractère incompressible.

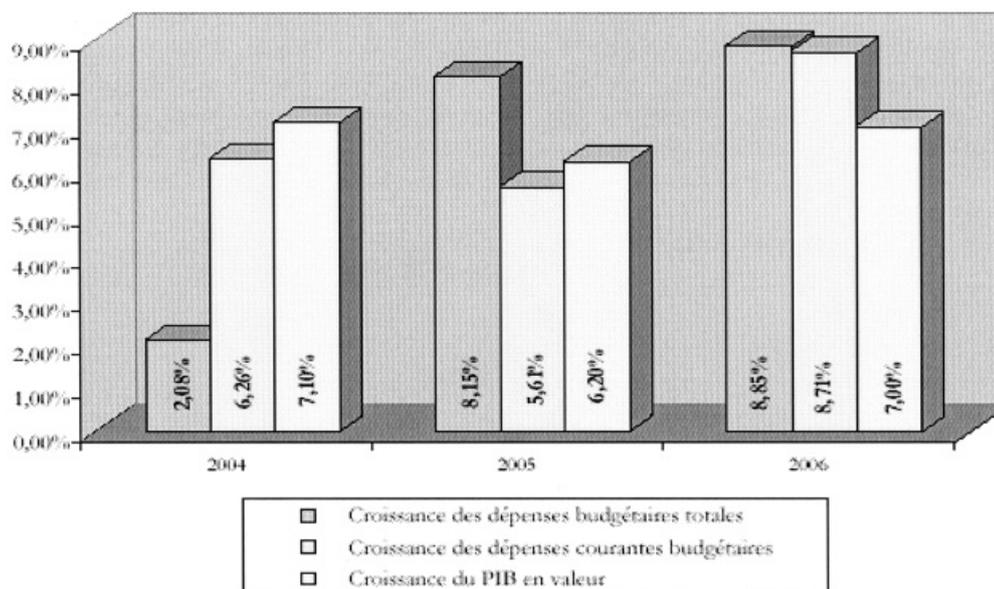
*Evolution des dépenses budgétaires par rapport au PIB*

<i>Exercice</i>	<i>Dépenses totales</i>	<i>PIB</i>	<i>Dépenses totales sur PIB</i>
1990	2.722	9.180	29,65%
1991	2.848	10.155	28,05%
1992	3.092	10.725	28,83%
1993	3.276	11.843	27,66%
1994	3.563	12.731	27,99%
1995	3.689	13.215	27,92%
1996	4.002	13.928	28,73%
1997	4.384	15.491	28,30%
1998	4.676	17.008	27,49%
1999	4.855	18.739	25,91%
2000	5.683	21.279	26,71%
2001	5.707	22.020	25,92%
2002	6.200	22.806	27,19%
2003	6.484	23.956	27,07%
2004	6.889	25.664	26,84%
2005	7.009	27.150	25,82%
2006	7.629	29.101	26,22%

Source: Avis Cour des Comptes

Alors que dans le cadre des orientations fondamentales de la politique budgétaire le Gouvernement a réitéré son intention de mener une politique budgétaire prudente, il s'avère qu'à partir de 2005 la progression des dépenses budgétaires totales est pourtant supérieure à celle du PIB en valeur et qu'à partir de 2006 les dépenses courantes dépassent elles aussi la croissance du PIB.

*Taux de croissance des dépenses totales, des dépenses courantes et du PIB en valeur*



Source: Avis Cour des Comptes

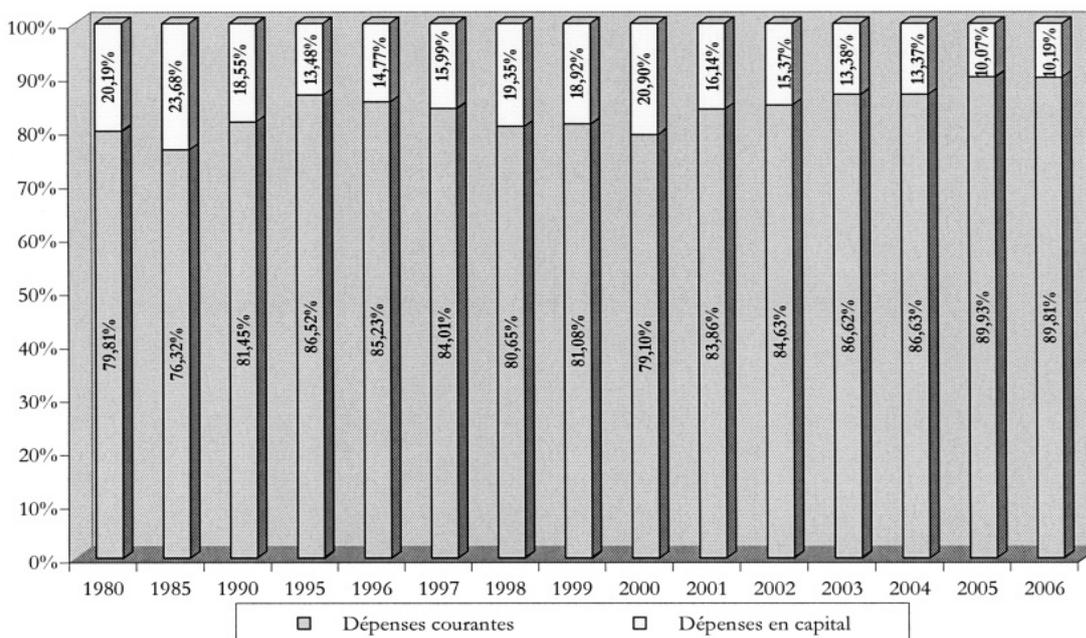
### 3.2. Les dépenses courantes

D'après le projet de budget 2006 les dépenses courantes atteindront la somme de 6,85 milliards d'euros, soit une augmentation de 549 millions d'euros par rapport à 2005 (+8,71%).

Les dépenses courantes représenteront ainsi 89,91% des dépenses totales de l'Etat en 2006. Le graphique ci-dessous révèle que depuis deux ans les dépenses courantes atteignent près de 90% des dépenses totales de l'Etat; une tendance en tout état de cause préoccupante dans la mesure où elle conditionne le caractère rigide des dépenses de l'Etat et réduit par ce biais sa marge de manœuvre.

Le regroupement comptable des dépenses courantes 2006 dévoile que les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale représentent le poste de dépenses le plus important avec un montant de dépenses prévu de 2,6 milliards d'euros, suivi des salaires et charges sociales de l'Etat qui devraient atteindre 1,4 milliard. Alors que le budget total des dépenses courantes s'élève à 6.852.208.593, ces deux catégories atteignent ainsi à elles seules 58,63% de ce montant. La COFIBU ne peut donc qu'abonder dans le sens de la Cour des Comptes quand celle-ci affirme que le déficit budgétaire projeté s'explique avant tout par un accroissement des dépenses et non par un affaissement des recettes.

*Taux des dépenses courantes et des dépenses en capital*



Source: Avis Cour des Comptes

*Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale*

Comme les années précédentes, les transferts aux administrations de sécurité sociale représentent la catégorie la plus importante des dépenses courantes. L'augmentation prévue de 10,05% par rapport au budget 2005 est supérieure à celle des dépenses courantes et à celle du total des dépenses budgétaires.

La quasi-totalité des crédits prévus (98,18%) relèvent du Ministère de la Sécurité sociale (1,7 milliard d'euros) ainsi que du Ministère de la Famille et de l'Intégration (0,8 milliard d'euros).

Les dépenses du Ministère de la Famille et de l'Intégration concernent surtout la participation de l'Etat au financement des allocations familiales, qui devrait atteindre 576.583.000 euros en 2006 contre 546.106.000 euros suivant le budget voté 2005. Il convient également de mettre en évidence la progression des dépenses imputables au Fonds national de solidarité qui devraient passer de quelque 158 millions d'euros en 2005 à quelque 200 millions en 2006; cette hausse découle essentiellement des dispositions concernant le forfait d'éducation dont le coût budgétaire devrait doubler en 2006 en passant de 40,5 millions en 2005 à 80,5 millions en 2006.

L'augmentation des dépenses au titre de la Sécurité sociale (179 millions d'euros, soit +11,55%) est imputable pour quelque 100 millions d'euros à la hausse des dépenses maladie, maternité et dépendance ainsi qu'à hauteur d'environ 73 millions d'euros pour l'assurance pension. Cette dernière représente le poste le plus important des transferts prévus pour 2006, suivie par la participation de l'Etat au

financement de l'assurance maladie qui progresse de 65 millions d'euros par rapport au budget voté 2005, pour atteindre 518.580.000 euros en 2006. On signalera enfin la décision de porter à nouveau la contribution de l'Etat à l'assurance dépendance à 45% des dépenses totales.

*Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale*

	Ministère	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
7	Justice	0	100	100	100	–	0	0,00%
9	Intérieur et Aménagement du Territoire	35.148.895	36.985.000	37.970.000	2.821.105	8,03	985.000	2,66
12 et 13	Famille et Intégration	735.594.616	771.592.100	829.298.000	93.703.384	12,74	57.705.900	7,48
14	Santé	99.729	86.278	277.330	177.601	178,08	191.052	221,44
17 et 18	Sécurité sociale	1.506.075.276	1.548.423.460	1.727.292.080	221.216.804	14,69	178.868.620	11,55
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	8.518.195	8.951.000	9.068.000	549.805	6,45	117.000	1,31
	<b>Total</b>	<b>2.285.436.711</b>	<b>2.366.037.938</b>	<b>2.603.905.510</b>	<b>318.468.799</b>	<b>13,93</b>	<b>237.867.572</b>	<b>10,05</b>

Source: Avis Cour des Comptes

Dans la mesure où les pistes proposées par le Gouvernement pour maîtriser l'évolution des dépenses de sécurité sociale sont commentées dans la section consacrée à la soutenabilité des finances publiques, nous n'y reviendrons pas à cet endroit.

Il est cependant opportun de rappeler que la position concurrentielle du Luxembourg est en partie également liée à la fiscalisation de la sécurité sociale. En effet, l'engagement de l'Etat dans le financement des prestations de sécurité sociale permet non seulement d'opérer des transferts sociaux allant au-delà des facultés contributives des assurés, il contribue par ailleurs à assurer un avantage compétitif au pays en permettant de maintenir les coûts salariaux à un niveau favorable par rapport à ceux appliqués dans les pays voisins.

Il est également utile de rappeler que si l'exportation de nos prestations due au volume remarquable de travailleurs frontaliers pose effectivement problème à terme, ces mêmes travailleurs créent une réelle valeur ajoutée en venant compléter la force de travail manquant au Luxembourg, sans laquelle l'économie ne tournerait d'ailleurs pas. Monsieur G. Schuller du Statec affirmait ainsi récemment que „dans l'hypothèse où la contribution à la valeur ajoutée des 112.000 salariés frontaliers (2004) est proportionnelle à leur part dans l'emploi intérieur, cette même valeur peut être estimée à 8 milliards d'euros<sup>8</sup>“. En 2004 les frontaliers auraient touché quelque 900 millions d'euros au titre de prestations sociales. En retour ils ont payé des cotisations sociales et impôts à raison de 1,5 milliard d'euros et ont dépensé 800 millions d'euros de consommation sur le territoire luxembourgeois. La COFIBU se doit donc de rejoindre le Conseil d'Etat quand celui-ci affirme qu'il paraît téméraire de soutenir que les dépenses au titre des cotisations étatiques à l'assurance pension et à l'assurance maladie pourraient croître plus rapidement que les recettes de l'Etat, alors même qu'a priori l'impôt sur les revenus des personnes physiques devrait s'accroître dans une mesure comparable.

De même, l'argument que l'Etat devrait revoir sa participation au niveau de l'assurance pension – alors qu'en raison d'un taux de cotisation supérieur à la prime en répartition pure, il contribue à la constitution des réserves de l'assurance pension s'élevant actuellement à 300% des prestations annuelles du régime d'assurance pension – n'est guère pertinent si l'on se place dans un contexte global. En effet, au niveau des critères de stabilité la sécurité sociale compense les déficits des autres collectivités publiques. La réduction de l'excédent de la sécurité sociale n'augmenterait donc pas la marge de manœuvre de l'Etat.

8 Le Jeudi, 29.9.2005

Comme le remarque le Conseil d'Etat, à terme l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale ne pourra être garanti que moyennant une maîtrise de leurs charges et non par une diminution des ressources qui leur sont allouées.

Lors de sa déclaration sur les priorités politiques du Gouvernement, le Premier Ministre a affirmé qu'un clivage entre la population autochtone et les étrangers n'était pas acceptable. N'oublions pas que le modèle social luxembourgeois doit finalement en grande partie son existence et sa générosité aux travailleurs non luxembourgeois.

#### *Les autres dépenses courantes*

L'évolution des principales dépenses courantes hors transferts aux administrations de sécurité sociale se présente comme suit:

	<i>Projet de budget 2006</i>	<i>Variation 2005/06 en %</i>	<i>Variation 2004/06 en %</i>
Salaires et charges sociales	1.413.364.109	5,98%	12,22%
Transferts de revenus (autres secteurs et secteur public)	1.366.717.028	9,06%	18,32%
Dépenses pour achats de biens non durables et de services	356.191.366	-6,65% <sup>9</sup>	10,34%

Source: Cour des Comptes

La COFIBU renvoie à l'avis de la Cour des Comptes pour une ventilation et un commentaire plus détaillés de ces dépenses.

Dans l'optique du problème de soutenabilité qui caractérise cette année les discussions relatives au projet de budget 2006, la COFIBU voudrait néanmoins reprendre ici deux remarques formulées par le Conseil économique et social dans son avis sur le rôle de l'Etat.

Il s'agit en l'occurrence du constat que l'Etat se doit d'éviter des gaspillages dans son action et que l'application de ce principe d'efficience et d'élimination des gaspillages implique, entre autres, une simplification administrative ainsi que la recherche d'adaptabilité, de productivité et de qualité des services prestés. La COFIBU estime ainsi notamment que les dépenses courantes compressibles présentent encore un potentiel d'épargne important.

En deuxième lieu, et notamment par rapport aux transferts de revenus à d'autres secteurs et à l'intérieur du secteur public, la COFIBU donne à remarquer qu'en l'absence d'une évaluation et d'un système d'information systématiques sur l'impact des dépenses effectuées, il est difficile d'évaluer si les moyens déployés débouchent sur les résultats escomptés. Remarque qui vaut d'ailleurs pour l'ensemble des politiques publiques.

<sup>9</sup> Cette diminution s'explique principalement par le gonflement des crédits en 2005 dans le cadre des frais liés à la Présidence européenne

## Transferts de revenus

Code	Classes de comptes	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
31	Subventions d'exploitation	255.308.639	275.187.924	291.727.041	36.418.402	14,26	16.539.117	6,01
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	151.596.134	166.496.484	168.898.088	17.301.954	11,41	2.401.604	1,44
33	Transferts de revenus aux administrations privées	206.228.459	224.104.785	246.167.520	39.939.061	19,37	22.062.735	9,84
34	Transferts de revenus aux ménages	228.797.015	246.315.103	256.353.934	27.556.919	12,04	10.038.831	4,08
35	Transferts de revenus à l'étranger	62.629.336	68.712.914	83.776.751	21.147.415	33,77	15.063.837	21,92
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	103.294.235	137.843.769	168.270.978	64.976.743	62,90	30.427.209	22,07
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	102.329.088	89.562.958	102.682.446	353.358	0,35	13.119.488	14,65
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	44.884.695	44.944.494	48.840.270	3.955.575	8,81	3.895.776	8,67
<b>Total</b>		<b>1.155.067.601</b>	<b>1.253.168.431</b>	<b>1.366.717.028</b>	<b>211.649.427</b>	<b>18,32</b>	<b>113.548.597</b>	<b>9,06</b>

Source: Avis Cour des Comptes

Dans l'optique des deux remarques faites ci-avant, la COFIBU prend note avec grand intérêt que la Cour des comptes est en train de mettre en place une banque de données permettant de faire le suivi des frais de fonctionnement et d'entretien de tous les établissements publics et qu'elle envisage l'élaboration d'un projet spécial dans le cadre duquel seront également examinées les recettes propres de ces établissements.

### 3.3. Dépenses en capital et dépenses d'investissement

A titre liminaire et à l'instar des remarques formulées par la Cour des Comptes, la COFIBU se doit de souligner qu'en l'absence d'une documentation intégrale des encours financiers sur une période pluriannuelle une analyse approfondie sur ce thème n'est guère possible.

Les dépenses en capital s'élèvent à quelque 777 millions d'euros, soit une hausse de 10,05% par rapport au budget définitif de 2005. Comparées à 2004 ces dépenses accusent néanmoins une baisse de 144 millions d'euros (-15,61%).

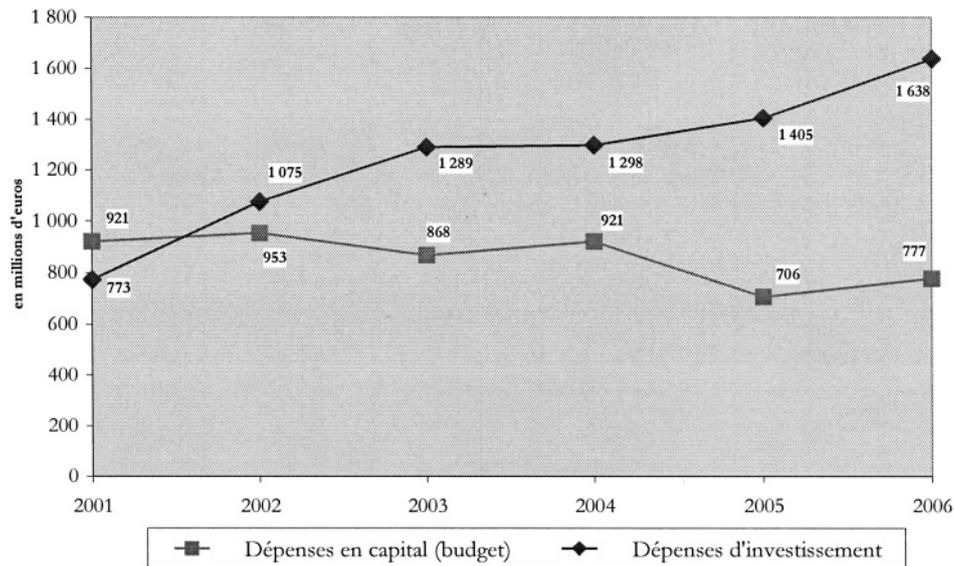
#### Evolution des dépenses d'investissement en millions d'euros

Année	Dépenses en capital (budget)	Alimentations des fonds spéciaux	Dépenses effectives des fonds spéciaux	Différence: alimentation - dépenses des fonds	Dépenses d'investissement	Croissance
2001	921,1	800,2	651,8	148,4	772,7	—
2002	952,9	632,4	754,7	-122,3	1.075,2	39,15%
2003	867,8	617,6	1.039,3	-421,7	1.289,5	19,93%
2004	920,9	598,8	975,6	-376,9	1.297,8	0,65%
2005	706,1	414,4	1.112,8	-698,5	1.404,6	8,23%
2006	777,1	491,0	1.351,7	-860,7	1.637,8	16,60%

Source: Avis Cour des Comptes

La part des dépenses en capital devrait se situer en 2006 à 10,19% dans les dépenses totales, ce qui constitue un des taux les plus faibles enregistrés depuis 1980. Il serait cependant erroné d'en déduire que les dépenses d'investissement de l'Etat suivent une évolution identique.

### Dépenses en capital et dépenses d'investissement



Source: Avis Cour des Comptes

Les dépenses d'investissement, c'est-à-dire les dépenses en capital inscrites aux comptes et budgets, diminuées des alimentations des fonds spéciaux opérées par le budget des dépenses en capital et augmentées des dépenses effectives de ces fonds spéciaux, affichent une progression impressionnante en passant de 772,7 millions d'euros en 2001 à 1.637,8 millions d'euros en 2006, soit une croissance annuelle moyenne de 22,40%.

En d'autres termes, et comme l'illustre le graphique ci-dessus, une des causes principales de la diminution des dépenses en capital réside dans l'affaiblissement de l'alimentation budgétaire des fonds spéciaux entre 2001 et 2006.

### La situation financière des principaux fonds d'investissement

Pour apprécier la situation financière des fonds d'investissement, la Cour des Comptes se base habituellement sur les douze principaux fonds d'investissement:

- Fonds pour les monuments historiques
- Fonds pour la gestion de l'eau
- Fonds d'équipement sportif national
- Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales
- Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux
- Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières
- Fonds d'investissements publics administratifs
- Fonds d'investissements publics scolaires
- Fonds des routes
- Fonds du rail
- Fonds des raccordements ferroviaires internationaux
- Fonds pour la loi de garantie

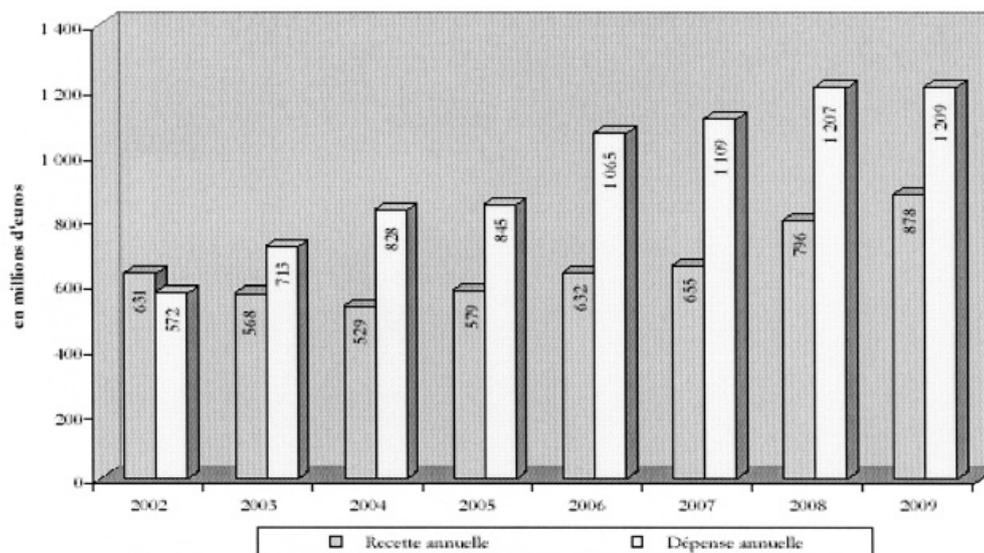
Le total des avoirs de ces fonds se chiffrait à 1.806 millions d'euros au 1er janvier 2004. Il devrait atteindre 808 millions d'euros (408 millions sans les produits d'emprunt) au 31 décembre 2006, soit une régression de 998 millions (55,25%). Selon le projet de budget 2006, les avoirs diminueraient de 433 millions d'euros ou de 34,87% au cours de l'exercice considéré.

Si l'on prend en considération le programme pluriannuel des dépenses en capital 2005-2009 on constate que les avoirs de ces douze fonds d'investissement continuent à diminuer progressivement au cours des années 2007 à 2009, avec un besoin de financement qui devrait apparaître au cours de l'exer-

cice 2008. D'après les chiffres du plan quinquennal 2006, les avoirs de ces fonds afficheraient un solde négatif de 387.767.258 euros au 31 décembre 2009.

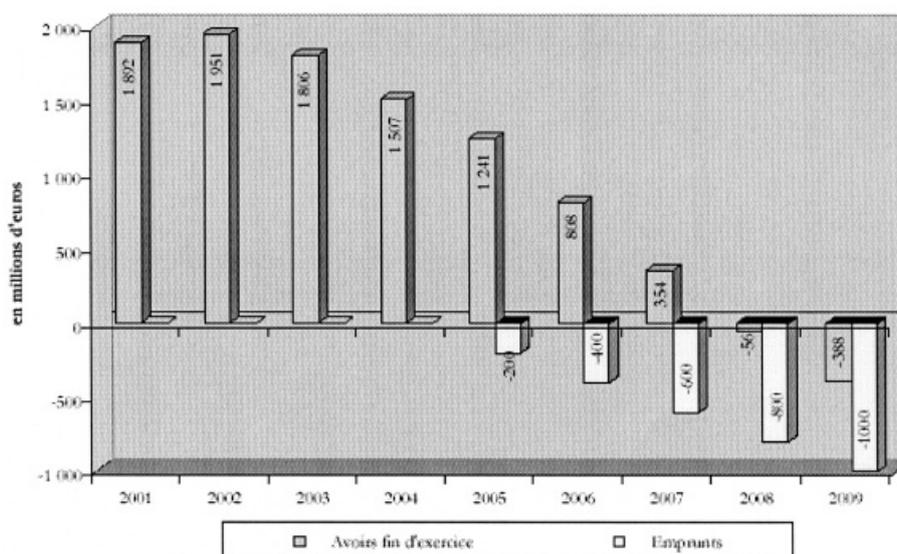
Enfin, on notera que le programme pluriannuel table sur des produits d'emprunt de l'ordre de 1 milliard d'euros entre 2005 et 2009, répartis à charge égale entre le Fonds du rail et le Fonds des routes. En faisant abstraction de ces produits d'emprunt, la capacité de financement des fonds d'investissement se transformerait déjà au courant de l'année 2007 en un besoin de financement. Pour l'exercice 2009, le solde négatif des avoirs des fonds d'investissement atteindrait alors 1.387,7 millions d'euros.

*Evolution des recettes et des dépenses des principaux fonds d'investissement*



Source: Avis Cour des Comptes

*Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement y compris les emprunts à charge du Fonds du rail et du Fonds des routes*



Source: Avis Cour des Comptes

Au vu de cette situation, la COFIBU se félicite que le Gouvernement ait annoncé vouloir concentrer ses dépenses d'investissement sur un nombre de projets prioritaires, notamment dans le domaine des

infrastructures scolaires et des infrastructures sanitaires et sociales ainsi que dans le domaine des transports.

Une indication chiffrée du coût de réalisation de tous les projets d'infrastructure retenus, ainsi que des répercussions financières du moratoire d'ailleurs, auraient cependant été utiles afin d'apprécier l'impact des priorités gouvernementales en termes budgétaires. On retiendra que d'après les données fournies, le coût total brut des grands projets d'investissement prioritaires retenus dans le programme quinquennal par le Ministère des Transports s'élèverait à eux seuls à 1,385 milliard<sup>10</sup>.

Compte tenu de la situation financière il s'agira en tout cas impérativement de s'assurer que les mesures proposées par le Ministre des Travaux publics, et retenues par la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire, visant à mieux maîtriser le coût des grands projets d'infrastructure auront l'efficacité escomptée.

### **3.4. Conclusions**

La COFIBU renvoie aux deux sections ci-après qui se penchent sur les pistes proposées par le Gouvernement en matière de réduction des dépenses.

## **4. La situation financière de l'Etat et le Pacte de Stabilité et de Croissance**

### *Le système européen de comptes (SEC95)*

Rappelons en guise d'introduction que par rapport aux comptes généraux, tels qu'ils se dégagent de la comptabilité budgétaire prescrite par la loi modifiée du 8 juin 1999, le SEC95, sur la base duquel s'opèrent l'établissement des comptabilités nationales et la surveillance budgétaire au niveau de l'Union européenne, procède à certains ajustements des recettes et dépenses. Ainsi, le budget de l'Etat stricto sensu est consolidé avec les recettes et les dépenses des fonds spéciaux et des établissements publics à activité non marchande.

Dans l'optique SEC95, la croissance des dépenses dépend notamment de la progression des dépenses effectives, surtout des fonds spéciaux, et non de l'évolution des alimentations de ces mêmes fonds par le biais du budget des dépenses de l'Etat. La différence entre le solde budgétaire négatif du compte général de l'Etat et le déficit sur lequel renseigne le compte de l'Administration centrale établi selon la méthodologie SEC95 provient donc pour l'exercice 2004 entre autres du fait que les dépenses des fonds spéciaux dépassent les alimentations budgétaires.

Il convient finalement de noter que le solde du compte de l'Administration centrale ne constitue pas le solde de référence pour vérifier le respect du critère dit de Maastricht en matière de déficit, qui ne doit en principe pas dépasser 3% du PIB. Le solde de référence constitue la capacité, voire le besoin de financement des administrations publiques prises dans leur ensemble: Administration centrale, Administrations locales et Administrations de sécurité sociale.

### *Le déficit budgétaire de l'Administration générale*

La dégradation du solde budgétaire des administrations publiques luxembourgeoises continue de se situer dans un contexte caractérisé par une situation patrimoniale somme toute bonne. La dette totale consolidée de l'Etat n'atteint ainsi que quelque 7% du PIB – soit largement en deçà des niveaux constatés dans la plupart des autres pays européens. En outre, les administrations publiques luxembourgeoises possèdent (encore) des actifs substantiels, avec des avoirs totalisant presque un tiers de la valeur du PIB.

<sup>10</sup> Présentation des priorités du Gouvernement en matière de projets infrastructurels de l'Etat

*Evolution de la capacité/besoin de financement de l'Administration publique*

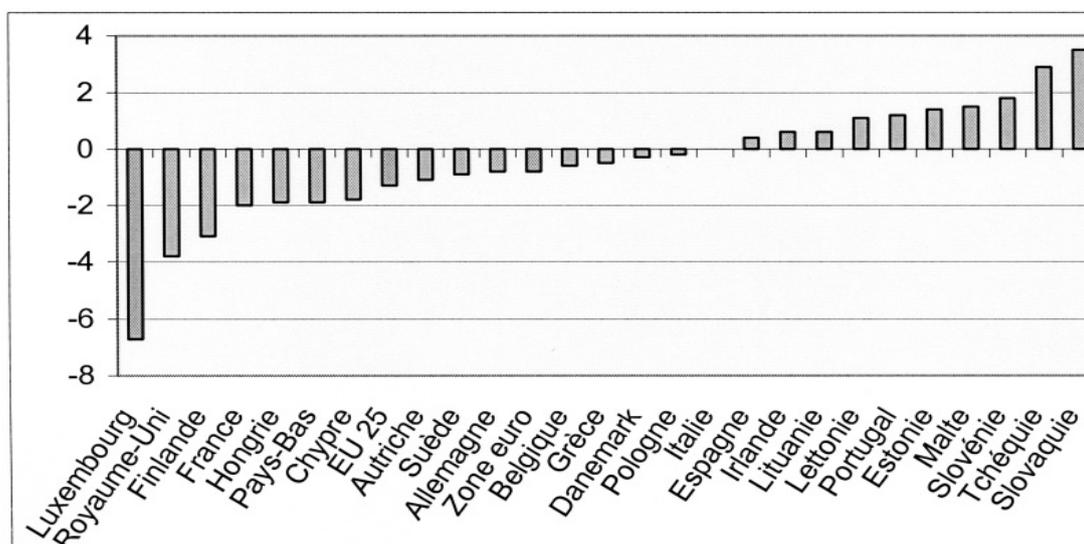
	2001	2002	2003	2004 provisoire	2005 estimation	2006 projections
<b>en millions</b>						
<b>Administration générale</b>	<b>1.337,3</b>	<b>480,1</b>	<b>49,0</b>	<b>-297,0</b>	<b>-618,5</b>	<b>-537,1</b>
- Administration centrale	634,9	-109,3	-407,4	-703,0	-1.128,8	-1.204,9
- Communes	34	28,2	-5,9	-32,0	3,3	87,4
- Sécurité sociale	668,3	560,5	462,2	438,0	507,0	580,4
<b>en % du PIB</b>						
<b>Administration générale</b>	<b>6,1%</b>	<b>2,1%</b>	<b>0,2%</b>	<b>-1,2%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-1,8%</b>
- Administration centrale	2,9%	-0,5%	-1,7%	-2,7%	-4,2%	-4,1%
- Communes	0,2%	0,1%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,3%
- Sécurité sociale	3,0%	2,5%	1,9%	1,7%	1,9%	2,0%

Source: 7e Actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance

Ce constat à première vue favorable demande cependant à être relativisé.

On relèvera tout d'abord une poursuite de la détérioration de la situation budgétaire alors que, comme le souligne la BCL dans son avis sur le projet de loi sous rubrique, le Luxembourg a déjà connu l'évolution la moins favorable au sein de l'Union européenne de 2001 à 2004.

*Evolution des soldes budgétaires des administrations publiques  
au sein de l'UE de 2001 à 2004 en pourcentage du PIB*



Source: Avis de la BCL sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006

Pendant cette même période les recettes ont pourtant continué à progresser sensiblement en chiffres absolus. Et, plus important compte tenu du décalage entre l'origine économique des recettes et leur encaissement, le Luxembourg a affiché tout au long de cette période (excepté pour 2001) une croissance du PIB égale ou supérieure au taux de croissance pour l'Europe des 15. La détérioration du solde budgétaire n'est partant de toute évidence que partiellement imputable au ralentissement conjoncturel observé à partir de 2002.

Une remarque s'impose ensuite sur l'évolution en matière d'endettement.

Dans son rapport sur l'état des finances en 2005 au sein de l'Union européenne, la Commission européenne a analysé la soutenabilité des finances publiques des Etats membres par rapport au vieillissement

sement démographique et aux dépenses futures afférentes des régimes de pension. Selon ces projections<sup>11</sup> le Luxembourg serait obligé d'augmenter ses dépenses liées au vieillissement de la population de 1,7% du PIB par année entre 2008 et 2050 et la dette brute atteindrait 31,8% dès 2030, voire 49,7% si les objectifs budgétaires prévus par le programme de stabilité ne se concrétisent pas. A cet égard il est regrettable que l'analyse de l'impact futur de l'assurance pension sur l'économie luxembourgeoise annoncée par les autorités n'ait pas été disponible en temps utile pour l'analyser dans le cadre du présent rapport. De même serait-il important de disposer de projections en ce qui concerne les dépenses de santé, d'éducation et d'assurance chômage.

Les simulations opérées par la BCL illustrent quant à elles les risques de dérapage en l'absence d'une nette amélioration du solde budgétaire. Dans l'hypothèse d'un maintien du besoin de financement de l'administration centrale de l'ordre de 4% du PIB, l'endettement brut de l'Etat central atteindrait ainsi 31% du PIB dès 2015<sup>12</sup>.

Inutile de préciser, face à ces quelques chiffres, que la marge de manœuvre actuelle pourtant bonne en termes d'endettement pourrait donc rapidement se détériorer toutes autres choses restant égales. Ce d'autant plus que la progression substantielle des charges d'intérêt dans un tel cas de figure viendrait grever la quote-part des dépenses dites incompressibles.

Il convient enfin de s'attarder un moment sur la portée du déficit projeté pour l'année en cours dans le cadre du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) réformé.

Un des principaux aspects de la réforme du PSC a été l'introduction d'un volet préventif qui prévoit une différenciation des objectifs des soldes budgétaires à moyen terme (OMT) en fonction des caractéristiques des économies nationales. Compte tenu de la prise en considération dans ce contexte de la croissance potentielle de chaque pays ainsi que du niveau d'endettement, l'OMT sera moins contraignant pour des pays à endettement faible et à croissance élevée tel que le Luxembourg. Le solde apuré de la conjoncture et de l'incidence de mesures temporaires doit cependant s'améliorer à raison de 0,5% du PIB par an tant que l'OMT (solde égal ou supérieur à -1% du PIB) n'est pas atteint; l'effort d'ajustement devant être plus important en période de haute conjoncture, c'est-à-dire lorsque le PIB est supérieur à son niveau potentiel.

Or, d'après les chiffres disponibles à ce jour le solde budgétaire de l'ensemble de nos administrations publiques subirait une détérioration de -1,1% en 2005, malgré le fait qu'en 2004 le taux de croissance du PIB a atteint 4,4% (contre 2,3% pour l'UE15); ce qui correspondait au taux de croissance potentielle ou presque de l'économie luxembourgeoise en 2004 (comme le précise le Statec dans sa note de conjoncture No 1-05, l'écart de production est probablement resté encore légèrement négatif). En d'autres termes, en vertu du PSC réformé, le Luxembourg pourrait faire l'objet d'une observation préalable („early policy advice“) de la part de la Commission européenne pour ne pas avoir accompli un effort d'assainissement à un moment favorable du cycle.

#### *Evolution cyclique des soldes publiques: 2004-2008*

<i>En % du PIB</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
<b>Solde de financement effectif</b>	-1,2	-2,3	-1,8	-1,0	-0,2

Source: 7ème actualisation du pacte de stabilité

Eu égard aux soldes affichés ci-dessous il est clair que le Luxembourg reste éloigné de son objectif budgétaire à moyen terme de -0,8% du PIB. La COFIBU se félicite partant que la consolidation budgétaire présentée dans le projet de budget 2006 est conforme aux règles du Pacte de Stabilité et de Croissance, avec un déficit nominal qui passe de 2,3% du PIB à 1,8%. En tout état de cause une telle amélioration ne saurait se faire en l'absence de réformes structurelles et le Gouvernement a d'ailleurs annoncé l'engagement d'une réflexion fondamentale sur la stratégie de consolidation budgétaire à suivre lors de sa déclaration de politique générale du 12 octobre 2005.

<sup>11</sup> Voir chapitre 4 du rapport sur des finances (2005) de la Commission européenne pour l'ensemble des hypothèses.

<sup>12</sup> Voir avis de la BCL sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006 pour l'ensemble des hypothèses.

Dans cette optique la COFIBU fait sienne la recommandation de la BCL, de compléter le cadre budgétaire actuel par l'adoption de normes budgétaires plus contraignantes. En effet, la présence de normes budgétaires décourage la focalisation sur les gains à court terme en faveur de l'élaboration de stratégies budgétaires à moyen terme, orientées vers la stabilité et cohérentes dans le temps. Des règles budgétaires précises et transparentes fournissent un meilleur point d'ancrage aux anticipations des agents économiques, facilitant ainsi la planification à long terme des décisions de consommation et d'investissement. Les expériences faites en la matière tendent à démontrer que l'adoption de normes budgétaires transparentes permet en outre de renforcer la crédibilité de la politique budgétaire et par ce biais de mobiliser de façon plus effective l'opinion publique en vue d'élaborer des pactes de stabilité et de croissance nationaux.

Dans bon nombre de pays de l'OCDE les procédures budgétaires sont soumises à des règles visant à assurer une meilleure discipline et une plus grande efficacité. Ces règles peuvent s'appliquer aux déficits budgétaires et/ou aux dépenses et contiennent toujours un élément normatif. Une étude plus détaillée de ces règles dépassant le cadre de ce rapport, la COFIBU renvoie à la première partie de l'avis de la BCL qui traite de l'importance des normes budgétaires. Pour ceux qui voudraient approfondir le sujet, l'édition No 72 des „Perspectives économiques de l'OCDE“ (décembre 2002) consacre tout un chapitre au rôle des règles budgétaires. Enfin, le dernier chapitre du présent rapport aborde lui aussi la question des normes budgétaires dans le contexte plus général de la politique financière et budgétaire.

La COFIBU tient enfin à rappeler à cet endroit l'importance cruciale que revêt la mise à disposition de statistiques fiscales fiables et plus généralement de statistiques de haute qualité pour la définition, la mise en œuvre et le suivi de politiques macro- et micro-économiques promouvant la croissance et assurant la soutenabilité des finances publiques, c'est-à-dire de politiques respectueuses du PSC. L'importance attribuée par les responsables politiques à la qualité des statistiques budgétaires est illustrée par l'appel lancé dans le cadre du Conseil ECOFIN le 2 juin 2004 pour un renforcement du suivi de la qualité des données fiscales transmises à Bruxelles. Un paquet de mesures en vue d'améliorer la gouvernance statistique a d'ailleurs été adopté le 8 novembre dernier par le Conseil ECOFIN.

*„L'indifférence au réel est à la limite supportable dans une société riche, où les conflits se règlent par l'empilement de nouvelles mesures associées à de nouvelles dépenses ...*

*Pour combien de temps encore pourrons-nous avoir cette désinvolture?“*

*Sylvie Trosa, docteur en droit public*

## 5. Le défi de la „soutenabilité budgétaire“

Le Plan National pour un Développement Durable adopté en 1999 et ayant pour but de préparer le Luxembourg au défi environnemental en mettant en synergie les trois forces motrices du développement durable – efficacité économique, solidarité sociale et protection de la nature – faisait déjà allusion (indirectement) à la soutenabilité budgétaire en se fixant comme objectif d'assurer la viabilité à long terme du réseau social. La stratégie de Lisbonne, basée elle aussi sur le concept de développement durable, et dont elle emprunte d'ailleurs le triptyque, précise cet aspect de la soutenabilité financière dans sa partie consacrée aux grandes orientations des politiques économiques:

### LDI (1)

**Afin d'assurer la stabilité économique** les Etats membres devraient maintenir leurs objectifs budgétaires à moyen terme tout au long du cycle économique et, aussi longtemps que cet objectif n'est pas atteint, prendre toutes les mesures correctrices nécessaires pour respecter le pacte de stabilité et de croissance.

Sous réserve de cette obligation, les Etats membres devraient éviter de mener des politiques fiscales procycliques.

Les Etats membres dont le déficit de la balance des opérations courantes risque de devenir insoutenable devraient s'atteler à le résorber en réalisant des réformes structurelles qui renforcent la compétitivité extérieure et mener des politiques fiscales qui contribuent à la résorption du déficit.

**LDI (2)**

**Pour assurer la pérennité de l'économie**, les Etats membres devraient veiller, compte tenu des coûts attendus du vieillissement de la population,

- à réduire leur dette publique à un rythme suffisant pour consolider les finances publiques;
- à réformer leurs systèmes de retraite et de soins de santé pour les rendre financièrement viables mais aussi socialement adaptés et accessibles; et
- à prendre des mesures pour relever les taux d'emploi et augmenter l'offre de main-d'œuvre.

Dans le cadre de la déclaration sur les priorités politiques et du dépôt du projet de budget les responsables gouvernementaux ont proposé plusieurs pistes de réflexion en vue de freiner sensiblement et durablement l'évolution des dépenses. Ci-après nous aborderons plus particulièrement le thème des modes alternatifs de financement des investissements publics ainsi que celui de la participation de l'Etat aux différentes prestations sociales respectivement de la désindexation de ces contributions étatiques.

### *5.1. Les dépenses d'investissements publics*

Face à l'épuisement des réserves des fonds spéciaux le Gouvernement a annoncé vouloir reporter de quelques années les projets non prioritaires, mais surtout vouloir s'engager davantage sur la voie des partenariats publics-privés (PPP) pour réaliser les projets d'investissements publics d'envergure. En réalité, le partenariat public-privé est d'ores et déjà pratiqué en matière de projets infrastructurels par le biais de la loi de garantie. Suite à la décision d'Eurostat de considérer les actifs impliqués dans un partenariat public-privé comme non publics uniquement s'il existe une forte évidence que le partenaire privé supporte la plus grande partie des risques liés à l'exploitation de l'actif, les dépenses effectuées dans le cadre de contrats établis sous la loi de garantie sont cependant désormais considérées comme des dépenses d'investissement de l'Etat.

#### *Les PPP, un remède miracle?*

En Europe, les PPP sont concentrés, géographiquement et en valeur, au Royaume-Uni et au Portugal. Le Royaume-Uni à lui seul est à l'origine de 70% de la valeur de tous les contrats de partenariat public-privé signés dans l'UE. Au Royaume-Uni le secteur des transports représente la moitié de la valeur totale des projets PPP, les secteurs de la santé, de la défense et de l'éducation entrant chacun pour 10% dans le total. En dehors de ce pays les projets PPP se caractérisent par contre par une forte concentration sectorielle; ils concernent ainsi à 95% le secteur des transports.

Pour le Président de la BEI, Philippe Maystadt<sup>13</sup>, l'efficacité des PPP tient à trois éléments:

- (1) La propriété privée des actifs. La propriété des actifs tient son importance du fait que c'est le propriétaire – et lui seul – qui prend toutes les décisions relatives au coût d'utilisation de ces actifs. Lorsque des méthodes de construction et revêtement nouvelles et moins coûteuses sont mises au point, un propriétaire et exploitant privé adopterait certainement ces nouvelles méthodes car cela lui ferait faire des économies et augmenterait partant son bénéfice.
- (2) La possibilité d'appréhender ensemble toutes les phases du projet et d'étendre la planification de celui-ci à toute sa durée de vie. Si l'opérateur-exploitant privé sait d'avance qu'il assurera non seulement la construction mais qu'il entretiendra aussi les actifs pendant toute la durée économique du projet, il est en mesure de procéder pendant la phase de construction à des investissements qui lui permettront de réduire les coûts d'entretien pendant la phase d'exploitation, contribuant ainsi à réduire les coûts pour l'ensemble du cycle du projet.
- (3) Le partage des risques et des rémunérations du projet. Lorsqu'un partenaire doit supporter un risque, il s'efforce de réduire tout impact négatif potentiel de ce risque sur le projet. Le transfert de risques tend donc à rendre l'exécution du projet plus efficace dans la mesure où il améliore la gestion des risques du projet.

<sup>13</sup> The Bridge-Forum Dialogue, 20 janvier 2005

Dans l'ensemble, les projets PPP entamés auraient obtenu de bons résultats pour ce qui est de l'achèvement de la phase de construction dans les délais et avec les budgets prévus.

P. Maystadt attire toutefois aussi l'attention sur le coût de mise en place et de gestion de ces projets. L'expérience pratique aurait montré que les coûts de l'appel à la concurrence, des négociations et de la mise en place d'un partenariat sont élevés et souvent sous-estimés, ce qui aboutit à éroder les économies de coûts obtenues grâce à la participation du secteur privé.

Mais surtout, est à plusieurs reprises soulignée l'importance que revêt la capacité du secteur public à gérer les projets en tant que facteur déterminant de la performance des projets PPP: l'autorité publique responsable doit disposer des ressources humaines et matérielles nécessaires pour gérer un projet PPP en tant que partenaire égal, sinon elle risque de „*se laisser mener en bateau*“. En d'autres termes, le PPP ne dégage pas les pouvoirs publics de leur responsabilité, ni pendant l'exécution et la gestion du projet, et encore moins en amont, quand est prise la décision de principe. Comme l'a articulé le Président de la BEI: dans certaines conditions le recours à un PPP peut permettre de réaliser un bon projet à moindre coût, mais il ne saurait en aucun cas transformer un mauvais projet en un bon.

## 5.2. Le budget social

Afin de freiner l'évolution des dépenses dites incompressibles, à savoir les dépenses publiques fixées en vertu de dispositions légales, le Gouvernement a mentionné parmi les pistes à explorer une désindexation possible de certains transferts sociaux ainsi qu'un réaménagement de l'indexation automatique des salaires. Tout en prenant note du fait qu'environ deux tiers des dépenses courantes du budget de l'Etat sont liées directement par le biais de l'échelle mobile des salaires à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, la COFIBU évitera de prendre position à ce stade dans la mesure où ces pistes, ainsi que les autres mesures proposées par le Gouvernement, sont encore en train d'être discutées au sein du Comité Tripartite. Par contre, elle aimerait élargir le débat en donnant à considérer qu'en matière de budget social un des paris de la soutenabilité financière n'est pas seulement un moins de dépenses mais aussi un mieux de dépenses.

Les dernières données de l'enquête communautaire EU-SILC<sup>14</sup> confirment ainsi le rôle correctif très significatif que jouent les transferts sociaux. Alors qu'en 2004 le risque de pauvreté s'élevait à 38,3% avant tous transferts (revenu composé uniquement des revenus primaires; revenus du travail, du capital et transferts privés), la redistribution permet de réduire ce risque de plus de deux tiers (11,4% après tous transferts). Or, ces résultats masquent des disparités selon l'âge: les plus touchés (après transferts) appartiennent à la classe d'âges des 0-15 ans (17,6%), viennent ensuite les 25-49 ans (11,9%) et enfin les 16-24 ans (11,7%); et selon la situation familiale: les plus touchés par la pauvreté restent les individus qui vivent dans les familles monoparentales (20,8%) et les personnes isolées (12,5%).

Dans l'optique d'une politique qui assure la cohésion sociale, mais aussi l'équité intergénérationnelle, la COFIBU se doit partant de réitérer l'appel lancé par le CES en 2001<sup>15</sup> en faveur d'une politique qui tienne davantage compte de l'aspect social des transferts qui est de venir en aide aux citoyens qui éprouvent des difficultés matérielles. „*Il faut aider de cette manière prioritairement ceux qui en ont le plus besoin*“. Titmuss<sup>16</sup>, l'un des architectes du „welfare state“, qui considérait l'Etat comme étant l'institution collective la plus appropriée pour assurer la fourniture de prestations d'aide sociale, n'estimait pas moins que tout système de protection sociale requiert un „mix“ de services universels et de services sélectifs. A côté des mesures qui peuvent s'imposer à court terme afin d'assurer l'équilibre budgétaire il faudra donc impérativement analyser les transferts sociaux dans leur globalité afin de formuler des réponses appropriées aux défis qui se posent, et notamment afin d'orienter les transferts sociaux vers les ménages à bas revenus et à procéder ainsi à une redistribution des revenus socialement plus juste.

Lorsqu'on aborde le budget social il échet également de rappeler que l'intégration dans le marché du travail reste le meilleur moyen de sortir de l'exclusion sociale. D'après les données 2004, seulement 8,3% de la population (personnes de 16 ans et plus) qui a un emploi est menacée par la pauvreté contre 11,5% qui n'en a pas. Avoir un emploi réduit donc de 38,5% le risque de pauvreté. La COFIBU salue partant les intentions du Gouvernement de soumettre les instruments de politique active en faveur de

14 Statnews 58/2005

15 CES/Rôle de l'Etat (2001)

16 Titmuss, R. M., 1968 *Commitment to welfare*, George Allen and Unwin, London

l'emploi à une analyse critique. En effet, la réduction à terme de la dynamique de croissance des dépenses du Fonds pour l'emploi ne saurait se faire de manière indifférenciée.

Il s'agit encore une fois de dépenser mieux afin de mieux cibler les faiblesses du système, respectivement d'optimiser les mécanismes d'aide pour atteindre ceux qui en ont le plus besoin. Et compte tenu des priorités à fixer, il conviendrait de subordonner certaines actions, telle la création d'un prix pour les entreprises faisant preuve d'une bonne collaboration avec l'ADEM, aux résultats de l'expertise sur le fonctionnement de cette administration commanditée auprès de l'OCDE et des mesures qui en résulteront.

Enfin, dans le contexte plus général des politiques de l'emploi la COFIBU invite à se pencher sur le document de réflexion présenté par André Sapir à Manchester en septembre dernier<sup>17</sup>. Ses conclusions quant à la supériorité du modèle scandinave aussi bien en termes de réduction du risque de pauvreté que d'augmentation du taux d'emploi pourraient utilement nourrir les débats.

Titmuss<sup>18</sup> opposait le modèle de politique sociale institutionnel redistributif, où l'Etat supplée la famille et le marché dans une perspective égalitariste, au modèle libéral résiduel caractérisé par la prédominance de la famille et du marché au détriment d'une redistribution étatique. Le défi aujourd'hui, et a fortiori quand les moyens sont limités, est moins celui de protéger les gens contre le marché, que celui d'assurer un bon niveau de protection sociale qui permette simultanément d'améliorer et d'augmenter la capacité des individus à travailler et qui favorise plus généralement la participation sociale des plus démunis.

## 6. Conclusions: un moins mais aussi un mieux de dépenses

Une des phrases clés lors de la présentation du projet de budget pour 2006 est assurément l'affirmation que l'équilibre budgétaire ne pourra être rétabli durablement par le biais de l'une ou de l'autre mesure discrétionnaire, mais qu'il faudra mettre en œuvre un „paquet“ de réformes et que cela demandera un effort collectif. La COFIBU ne peut qu'abonder dans ce sens et tient à souligner tout particulièrement l'importance d'une approche intégrée et cohérente.

Il importe ainsi de réitérer que la soutenabilité des finances publiques ne passe pas uniquement par une diminution des dépenses.

La soutenabilité budgétaire dépend de l'efficacité avec laquelle l'Etat perçoit ses recettes d'impôts. Dans son rapport sur la fraude fiscale au Luxembourg J. Krecké résumait les préoccupations partagées par bon nombre de gouvernements européens comme suit: „*Comment éviter un traitement inégal au niveau de l'impôt et comment combattre le phénomène de la fraude fiscale qui, tout en découlant de cette discrimination, l'amplifie davantage? Bref, comment assurer les recettes de l'Etat tout en assurant l'égalité du citoyen face à l'impôt?*“

Au Luxembourg, comme ailleurs, on constate l'existence d'un clivage entre les exigences légales, les textes y afférents et la réalité quotidienne, notamment eu égard au principe d'équité des contribuables face à l'impôt. Ce clivage existe soit parce que les textes légaux trop anciens ne correspondent plus à la réalité d'aujourd'hui, soit parce que le manque de moyens entrave l'application des dispositions en vigueur, soit encore parce que la marge de manœuvre dont disposent les administrations donne parfois lieu à un traitement inégal des différentes catégories de contribuables. Les initiatives possibles pour parer à cette situation ayant déjà été abordées dans la section relative aux recettes nous nous limiterons ici à rappeler l'importance d'une évaluation fiable des recettes. En effet, en l'absence d'une telle évaluation, l'Etat ne saurait estimer avec précision ni les répercussions budgétaires des mesures fiscales envisagées, ni leurs effets incitatifs; difficile, dans ces conditions, d'aménager une politique de redistribution responsable et soutenable à long terme. Dans ce sens, améliorer les mécanismes de perception de l'impôt et optimiser le relevé des données statistiques y afférentes contribue à créer une sécurité juridique aussi bien pour les administrations fiscales que pour les contribuables, et augmente la marge de manœuvre de l'Etat.

La soutenabilité financière dépend encore de l'efficacité de l'action publique. Ce constat prend d'autant plus d'importance alors qu'on envisage d'augmenter les prix des services publics afin de les

<sup>17</sup> André Sapir, Globalisation and the Reform of European Social Models, Background document for the presentation at the ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005

<sup>18</sup> Titmuss, R.M., 1974, Social Policy: an Introduction, Allen and Unwin, London

rapprocher du coût de revient. A priori la facturation de certains services à un prix „adapté“ peut paraître justifiée. Mais en échange ne faut-il pas alors aussi s’assurer (a) que le service produit l’effet socio-économique visé (point de vue du citoyen); (b) que la qualité du service est constante (point de vue de l’utilisateur); et (c) que les moyens mis en œuvre pour offrir le service sont efficaces (point de vue du contribuable). La réduction des charges administratives, la simplification des procédures et l’optimisation des échanges, notamment par le biais d’une meilleure utilisation des technologies de l’information et de la communication, ne constituent donc pas „simplement“ une démarche permettant de rendre plus concurrentiel l’environnement des entreprises. La modernisation de la gestion publique permet aussi et surtout à l’Etat de dégager des marges de manœuvre nécessaires afin de lui permettre d’assurer ses missions également à l’avenir. Il ne faut pas oublier en effet que l’évolution démographique de notre population imposera de nouveaux défis au secteur public dans les années à venir: ce qui constitue aujourd’hui un éventail approprié de services publics ne sera plus adéquat dans dix ou vingt ans. En d’autres termes, la demande pour un service public de qualité ne risque pas de diminuer, bien au contraire.

Et la soutenabilité financière dépend enfin de la qualité des dépenses, surtout si elle a l’ambition de s’inscrire dans une perspective de croissance.

Nous avons déjà abordé ce thème dans le cadre du budget social, la même remarque vaut pour les travaux publics qui représentent quasiment l’intégralité des dépenses d’investissement en dehors des infrastructures ferroviaires. Alors que la plupart des études empiriques semblent valider l’impact positif de l’investissement public, il faut avouer que le lien entre le volume des dépenses d’investissement et le degré de relance ou de stabilisation de l’activité économique est bien plus complexe. Tout d’abord parce qu’il y a souvent un important décalage entre l’identification de la nécessité d’une stabilisation macro-économique et la mise en œuvre effective des mesures qui en constituent le support<sup>19</sup>; ensuite parce que dans une économie de petite taille et ouverte comme celle du Luxembourg l’impact des dépenses d’investissement se traduit par un très faible multiplicateur des dépenses. Dans ce contexte on mentionnera qu’un éventuel recours massif aux partenariats publics-privés risque par exemple de détériorer à moyen terme la structure économique du secteur de la construction indigène, dont le rôle important au niveau de la création d’emplois et par conséquent à celui de la cohésion sociale n’est plus à démontrer. Enfin, les effets dits „non-keynesiens“ qui agissent via les anticipations des contribuables par rapport à la soutenabilité des finances publiques peuvent réduire encore davantage l’impact des dépenses publiques sur le PIB ainsi que la rétroaction sur les caisses de l’Etat, via l’accroissement des revenus, générés dans l’économie grâce à un surplus de dépenses publiques<sup>20</sup>. Si les contribuables escomptent à terme une hausse des impôts ou des mesures d’économie publique pour solder les comptes, ils épargneront plus et donc dépenseront moins.

En ce qui concerne le programme d’investissement de l’Etat il s’agira donc non seulement de renforcer l’analyse aussi bien du suivi dans les phases de planification et réalisation que des frais de fonctionnement subséquents, mais aussi impérativement d’accorder une priorité aux dépenses qui couvrent les besoins vitaux en infrastructures et créent une valeur ajoutée économique et sociale, sans verser dans la somptuosité.

Dans son allocution sur le rôle des partenariats publics-privés mentionné ci-avant, P. Maystadt affirmait que l’amélioration du rapport coût-efficacité que peut permettre d’obtenir un PPP est évidemment bénéfique sur le plan micro-économique, mais qu’en revanche elle ne l’est pas forcément du point de vue de la croissance économique générale. „En effet, l’amélioration de l’efficacité de la production signifie simplement qu’une partie plus faible de l’épargne totale de l’économie est utilisée pour financer le projet en question. Mais à quoi sert cette épargne ainsi „libérée“ pour d’autres usages? En principe tout est possible: elle peut servir à financer des investissements productifs, mais elle peut aussi être utilisée pour le financement d’investissements non productifs<sup>21</sup>.“

En fait, c’est là l’essence de la stratégie de Lisbonne: aucune économie ne peut exploiter son potentiel productif en l’absence d’une politique macroéconomique appropriée. Les réformes macroéconomiques représentent donc un volet indispensable au succès de la stratégie de Lisbonne dans laquelle s’inscrit notre Pacte national pour l’innovation et le plein emploi. Dans cette optique la COFIBU se

<sup>19</sup> Avis de la BCL sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l’Etat pour 2006

<sup>20</sup> Statec, Note de conjoncture 01/2004

<sup>21</sup> The Bridge-Forum Dialogue, 20 janvier 2005

félicite que le Gouvernement ait annoncé vouloir réévaluer fondamentalement les priorités de l'action gouvernementale et réallouer les moyens budgétaires en vue de la réalisation de ses objectifs stratégiques, tout en renforçant la contrainte budgétaire. Il faudra définir parallèlement les normes budgétaires dans lesquelles l'Etat compte évoluer à l'avenir, chiffrer le coût de tous les instruments proposés – la compétitivité et la croissance ne passent pas uniquement par la construction d'infrastructures – et surtout concrétiser le chantier de la modernisation administrative, condition préalable à la mise en œuvre des politiques transversales qui sont au cœur de notre Pacte pour l'innovation et le plein emploi.

\*

## V. COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI BUDGETAIRE POUR 2006

Comme d'usage, la COFIBU se limitera à cet endroit à commenter les dispositions qui ont donné lieu à des observations particulières, respectivement qui font l'objet de contestations de la part du Conseil d'Etat (C.E.) et de la Cour des Comptes.

*Ad article 5.– Impôt sur le revenu: loi spéciale concernant le registre public maritime luxembourgeois.*

L'article 152bis LIR, qui prévoit une bonification d'impôt sur le revenu en faveur des contribuables qui effectuent certains investissements en faveur de leur entreprise, en exclut cependant l'acquisition de biens usagés. Comme cette exclusion est préjudiciable pour le secteur maritime, où l'acquisition de navires usagés est pratique courante, la modification envisagée de l'article 107 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois a pour finalité de permettre aux entreprises maritimes de profiter également de la bonification d'investissement, par dérogation à l'article 152bis LIR.

Le Conseil d'Etat se demande si une dérogation analogue ne devrait pas être prévue au profit d'autres secteurs de l'économie, comme par exemple les secteurs aéronautique et aérospatial, du moment qu'ils acquièrent des avions ou satellites usagés.

Cette appréciation du Conseil d'Etat n'est pas partagée du côté gouvernemental où l'on ne voit ni l'opportunité ni l'utilité d'étendre la dérogation à l'article 152bis LIR à d'autres secteurs de l'économie dans la mesure où les secteurs spécifiquement cités ne s'équipent de toute façon pas de biens usagés. La Commission décide partant de maintenir l'article dans sa version originale.

*Ad article 6.– Taxe sur la valeur ajoutée*

La modification envisagée à l'endroit de la législation sur la taxe sur la valeur ajoutée a pour objet d'étendre le taux de TVA super-réduit aux services de radiodiffusion et de télévision, alors que ces services profitent de taux réduits dans différents autres pays de l'Union européenne.

On mentionnera que le détail de la disposition figurant à cet article sera encore à préciser par le biais d'une circulaire de l'administration ou par voie réglementaire. Il est néanmoins signalé que le taux de TVA de 3% vise les programmes de pay TV, indépendamment du moyen d'accès à ces programmes. Il s'agit en l'occurrence d'une mesure ayant pour objet de renforcer la compétitivité du Luxembourg, étant entendu que les programmes à caractère pornographique seront exclus du bénéfice de ce taux réduit.

*Ad article 8.– Droit d'accise autonome additionnel dénommé contribution sociale*

Dans la lignée des directives communautaires en la matière, la contribution sociale sur le diesel est portée de 20 à 50 euros pour 1000 litres.

Si le dispositif sous revue envisage bien l'exemption de l'huile de colza de la contribution sociale, le Conseil d'Etat se demande si celui-ci n'aurait pas dû être complété à la suite des modifications envisagées à l'endroit de l'article 7 par des règles concernant les biocarburants utilisés comme mélange.

Après consultation de l'administration compétente il s'avère que les observations du Conseil d'Etat concernant cet article ne sont pas pertinentes. Il sera cependant tenu compte du point soulevé dans le cadre des accises autonomes.

*Ad article 10.– Taxe sur la consommation de l'énergie électrique*

La loi budgétaire envisage une modification majeure à l'endroit des dispositions fiscales prévues par la loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité, qui s'impose à la suite de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre de taxation des produits énergétiques et de l'électricité et de la directive 2003/54/CE relative au marché de l'électricité. La distinction dans la taxation ne doit plus s'opérer suivant la consommation professionnelle ou non professionnelle, mais en fonction du volume de consommation.

Les textes soumis ont donné lieu aux observations suivantes de la part du Conseil d'Etat:

- Dans la mesure où les modifications portent sur différentes dispositions d'une loi, elles devraient se faire dans l'ordre des articles à modifier.
- A l'endroit du libellé du paragraphe 1er de l'article 28 de la loi modifiée du 24 juillet 2000, le Conseil d'Etat se demande si c'est à bon escient que les modalités d'agrément des points de comptage se rapportent uniquement à la lettre c), alors que les lettres a) et b) prévoient également la constatation de la consommation aux points de comptage. Aussi, de l'avis du Conseil d'Etat, les deux dernières phrases figurant sous la lettre c) devraient-elles faire l'objet d'un alinéa à part.
- La lettre a) du paragraphe 2 de l'article 3 se réfère au règlement grand-ducal du 30 mai 1994 concernant la production d'énergie électrique basée sur les énergies renouvelables ou sur la cogénération. Cette façon de procéder est contraire à la hiérarchie des normes juridiques.

Après avoir examiné en détail les observations du Conseil d'Etat concernant cet article, la Commission décide de suivre la Haute Corporation pour ce qui est de la reformulation de la lettre a) du paragraphe 2 de l'article 3 de la loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

Par contre, il a été décidé de ne pas tenir compte des autres remarques formulées par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'art. 10., de sorte qu'à l'exception du point soulevé ci-avant, le texte a été maintenu dans la version déposée par le Gouvernement.

Sur proposition de la COFIBU il a également été procédé à la suppression du paragraphe (5) de l'article sous rubrique. Ce paragraphe visait à modifier la loi du 5 août 2003 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie en supprimant la dernière phrase de l'article 6 de cette loi. Or, il s'avère que cette phrase avait déjà été supprimée par l'article 33 de la loi du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité, rendant ainsi le paragraphe (5) de l'article 10 de la loi budgétaire superfétatoire.

*N.B. Ce dernier amendement est en attente d'être avisé par la C.E.*

*Ad article 11.– Droit d'accise commun et droit d'accise autonome sur les tabacs manufacturés*

La Commission a proposé un amendement concernant les paragraphes 5 et 6 de l'article 11 du projet de loi budgétaire. L'amendement vise tout d'abord à inverser la numérotation de ces paragraphes, l'actuel paragraphe 6 devenant ainsi le nouveau paragraphe 5, et le paragraphe 5 actuel devenant le nouveau paragraphe 6. Par ailleurs, ce dernier paragraphe précise désormais qu'un règlement grand-ducal déterminera à côté des taux également le pourcentage de l'accise minimale ainsi que les prix de références pour les paquets de 20 et 30 cigarettes.

Cette mesure s'imposait, vu que depuis octobre, donc après la rédaction du texte actuel, les producteurs de cigarettes ont choisi l'option d'abaisser les prix de vente pour garantir leurs volumes. A titre d'exemple on peut citer la diminution de 20/2,60 € à 20/2,45, de 25/3,60 € à 25/3,10 € et l'introduction de la part de tous les producteurs d'un paquet de 20/2,50 €.

Etant donné qu'il est impossible de prévoir si ces abaissements vont continuer et que, si tel était le cas, l'Etat accuserait une perte budgétaire dépendant du volume des ventes à bas prix, ce dernier doit se donner les moyens de pouvoir changer, à court terme, les dispositions de la fiscalité pour garantir les recettes et pour limiter les ventes, surtout aux jeunes, de cigarettes à bas prix.

Pour le cas où les producteurs continueraient à diminuer le prix de vente de leurs produits, l'Etat doit disposer d'un moyen, c.-à-d. un règlement grand-ducal au lieu d'une loi, pour pouvoir réagir à très court terme, en augmentant l'accise minimale afin de rendre ces baisses de prix sans intérêt pour les producteurs.

Par analogie à d'autres dispositions légales, notamment pour ce qui est du droit d'accise autonome essence/gasoil, qui fixe un maximum et où un règlement grand-ducal précise le montant exact, la

fixation du pourcentage du montant de l'accise minimale sur les cigarettes (qui ne pourra pas être inférieure à 90% et ne pourra, évidemment, pas dépasser 100%) peut se faire plus vite par règlement grand-ducal, de même que l'adaptation des prix de référence servant de base pour le calcul de l'accise minimale sur les paquets de 20 et 30 cigarettes.

*N.B. L'amendement est en attente d'être avisé par la C.E.*

*Ad article 12.– Droits d'accise communs sur les alcools et boissons alcoolisées et taxe de consommation sur les alcools*

En matière de droits d'accise communs sur les alcools et boissons alcoolisées, le paragraphe 10 de l'article sous revue prévoit l'introduction d'une taxe additionnelle sur certaines boissons alcooliques sucrées et certaines préparations de boissons alcooliques instantanées ou concentrées, dites „alcopops“. Cette mesure, qui vise à prévenir la consommation d'alcool par des mineurs et l'abus d'alcool en général, rencontre l'adhésion du Conseil d'Etat.

Au regard du paragraphe 13 du même article qui dispose que „les directives 77/799/CEE du 19 décembre 1977 concernant l'assistance mutuelle des Etats membres dans le domaine des impôts directs, de certains droits d'accise et des taxes sur les primes d'assurance et 92/12/CEE du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises sont modifiées par la directive 2004/106/CE du Conseil du 16 novembre 2004“, le Conseil d'Etat fait remarquer que le texte proposé ne saurait constituer une transposition correcte en droit interne de la directive 2004/106/CE du 16 novembre 2004 et n'a dès lors pas de portée juridique. La Haute Corporation demande partant, la suppression de ce paragraphe.

Après une discussion il est décidé de suivre le Conseil d'Etat en ce qui concerne la suppression du paragraphe 13.

Ayant examiné également d'un point de vue plus général la question de l'introduction d'une taxe additionnelle sur les boissons dites „alcopops“, la Commission retient par ailleurs que le Gouvernement devra veiller à ce que toutes les boissons sucrées contenant de l'alcool – donc également celles contenant de la bière – soient frappées de cette taxe additionnelle.

*Ad article 18.– Dispositions concernant la sécurité sociale*

Le paragraphe 2 de l'article sous revue prévoit la suppression de la participation de l'Etat dans les frais d'administration des caisses de pension, de l'Association d'assurance contre les accidents et du Centre commun de la sécurité sociale. Les frais administratifs de ces organismes incombent dès lors intégralement à ceux-ci, comme tel est d'ores et déjà le cas pour l'Union des Caisses de Maladie. L'économie budgétaire nette qui résulte de cette modification est de l'ordre de 16 millions d'euros pour 2006.

*Ad article 46.– Loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest*

Tenant compte des critiques de la Cour des Comptes en ce qui concerne la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de l'établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest, le dispositif sous revue formalise l'intervention budgétaire au niveau de ces frais de fonctionnement.

*Ad article 47.– Dispositions concernant la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'épargne de l'Etat*

L'article 47 vise à modifier l'article 39 de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg, afin de permettre à la BCEE de verser un dividende à son propriétaire, l'Etat luxembourgeois. S'il est justifié que les établissements publics industriels et commerciaux procurent un rendement à leur „actionnaire“ lorsque leur bénéfice le permet, il convient cependant de tenir compte, d'après le Conseil d'Etat, des exigences spécifiques auxquelles est soumis chacun d'entre eux en fonction du contexte normatif, prudentiel et économique dans lequel il opère. Or, de l'avis de la Haute Corporation, le texte proposé ne tient pas suffisamment compte des assujettissements particuliers de la BCEE à l'environnement bancaire concurrentiel et demande à ce que soient dès lors inclus dans le texte de l'amendement des paramètres permettant à la BCEE de disposer des moyens requis pour poursuivre ses activités à un niveau qualitatif élevé et pour répondre aux exigences de „best

practice“ qui sont le standard de référence dans le monde financier, de même que pour remplir les missions sociales et économiques spécifiques que sa loi organique lui attribue.

Dans la mesure où le texte déposé ne trouve pas l'accord du Conseil d'Etat et que la nouvelle version de cet article proposée par la Haute Corporation n'est pas acceptée par le Gouvernement, la Commission se rallie à la proposition gouvernementale de supprimer purement et simplement cet article. On retiendra que des dividendes pourront être versés par la BCEE à l'Etat même en l'absence de dispositions légales afférentes. Il est enfin signalé qu'un nouveau texte sera élaboré ensemble avec la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat.

*Ad article 48.– Modification de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire*

La disposition sous examen prévoit de compléter l'article 14 de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, qui a trait au Fonds des raccordements ferroviaires internationaux, de sorte à permettre l'alimentation de ce fonds par le biais d'emprunts contractés par l'Etat. Cet ajout est justifié par l'utilité de rendre possible le recours à l'emprunt pour assurer une éventuelle contribution luxembourgeoise au financement des investissements requis en dehors des frontières nationales dans le cadre du projet Eurocap-Rail (amélioration de la liaison ferroviaire entre Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg). Tout en souscrivant à cet objectif, le Conseil d'Etat propose d'aligner le libellé de l'ajout qu'il est prévu d'apporter au prédit article 14 sur celui de l'article 11 modifié de la loi du 10 mai 1995 en reformulant comme suit le tiret à ajouter à l'alinéa premier:

„– par des emprunts“.

La Commission marque son accord avec la proposition du Conseil d'Etat.

\*

## **VI. LE PARI DE LA COMPETITIVITE OU COMMENT PERENNISER LES RECETTES FISCALES DE L'ETAT**

Comme il a déjà été relevé au chapitre IV, les finances publiques luxembourgeoises connaissent une nette dégradation depuis quelques années. S'il est donc urgent d'entamer une réflexion approfondie sur la structure et l'efficacité des dépenses publiques voire sur les choix que l'on devra opérer à l'avenir, il semble tout aussi opportun d'aborder la question comment l'Etat arrivera, à moyen et à long terme, à pérenniser les recettes budgétaires. Car en effet, une partie non négligeable des recettes fiscales de l'Etat luxembourgeois provient d'activités économiques qui sont basées pour l'essentiel sur l'exploitation de niches de souveraineté, c'est-à-dire sur des avantages qui relèvent principalement des domaines réglementaire ou fiscal. Or, ces niches sont fragiles dans la mesure où le processus d'intégration européenne mène progressivement à la mise en place des mêmes règles de jeu partout dans le marché unique. La création de ce „level playing field“, faut-il le rappeler, est voulue par les Européens pour faire jouer la libre concurrence sur un marché ouvert et intégré, et le Luxembourg en a profité par le passé et continue toujours à en profiter. Dans ce marché en voie d'unification, l'exploitation de niches de souveraineté est de plus en plus perçue comme une distorsion de la concurrence par les compétiteurs. Ce constat vaut pour les secteurs bien établis comme celui de l'intermédiation financière tout comme pour les secteurs qui ne sont qu'en train de se développer, par exemple le commerce électronique.

Si l'Etat veut assurer les recettes fiscales dans cet environnement en pleine mutation, il n'existe en principe que deux voies qu'il devra emprunter simultanément:

- premièrement, il devra aider à consolider les activités existantes, et
- deuxièmement, il devra générer de nouvelles sources de revenus en élargissant et en diversifiant le tissu économique du pays ce qui permettra également de réduire sa dépendance financière de quelques secteurs d'activité de l'économie nationale. Diversification signifie donc réduction du risque de dépendance d'un seul marché, d'une seule gamme de produits ou de services, d'une seule source de recettes fiscales et d'un seul marché de l'emploi aux débouchés limités. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que dans le cas d'un pays de petite taille, la stratégie de diversification trouve ses limites dans le nombre restreint d'acteurs économiques.

La consolidation des activités existantes et le développement de nouveaux créneaux économiques passent par la compétitivité de notre pays. Car seules les entreprises qui retrouvent au Luxembourg un

environnement économique, fiscal, réglementaire et social attrayant vont s'y installer, investir de l'argent, créer des emplois et générer des revenus. Il va de soi que l'Etat ne peut pas créer des emplois lui-même, mais il peut et doit cependant s'efforcer à mettre en place, dans les limites des contraintes européennes, un cadre propice à l'investissement, à la croissance et à la création d'emplois.

*Qu'est-ce que la „compétitivité“ ?*

Telle qu'elle est définie au Luxembourg, „la compétitivité consiste en une augmentation de la productivité à un rythme similaire ou supérieur à celui de ses principaux partenaires commerciaux disposant d'un niveau de développement comparable“.

Une définition plus complète du terme de la compétitivité, englobant à la fois des aspects sociaux et environnementaux, compatible avec l'approche retenue dans la stratégie de Lisbonne, est proposée dans le rapport Fontagné: „il s'agit pour une nation de la capacité à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale tout en préservant l'environnement.“

*„L'organisation de l'Etat et les performances des administrations deviennent de plus en plus des facteurs compétitifs qui décident de la prospérité d'une nation“*

*Franco Bassanini, ancien ministre italien de la fonction publique*

*Le cadre européen d'un débat national: la relance de la stratégie de Lisbonne*

La recherche de la compétitivité au Luxembourg se situe dans un cadre plus large à l'échelle européenne. En effet, en mars 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne s'étaient réunis sous présidence portugaise à Lisbonne pour mettre sur les rails un programme de relance économique très ambitieux, dorénavant mieux connu sous le nom de „stratégie de Lisbonne“. Le but annoncé de ce programme consistait à faire de l'Europe „l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, et d'une plus grande cohésion sociale“ à l'horizon 2010.<sup>22</sup> Par malchance, la mise en œuvre de la stratégie est devenue victime du ralentissement conjoncturel du début de la décennie suite à l'éclatement de la bulle Internet et de la bulle boursière.

En novembre 2004, l'ancien Premier Ministre néerlandais Wim Kok, président d'un groupe d'experts chargé par la Commission européenne, à la demande du Conseil européen, d'évaluer les progrès qui ont été réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne depuis son lancement, présenta son rapport de mi-parcours.<sup>23</sup> Ce groupe dut constater que les résultats atteints au cours des premières quatre années de l'exécution de la stratégie étaient décevants. En conclusion, il recommanda aux Etats membres de l'Union européenne de relancer la stratégie de Lisbonne tout en la recentrant sur les objectifs de la croissance et du plein emploi, et en misant sur une meilleure appropriation de la stratégie par les décideurs au niveau national en les impliquant davantage dans sa mise en œuvre. En mars 2005, lors du sommet de printemps du Conseil européen et sous présidence luxembourgeoise, la réforme de la stratégie de Lisbonne fut décidée dans l'esprit du „rapport Kok“.

Parallèlement à la refonte de la stratégie de Lisbonne, les Lignes directrices intégrées (LDI) furent adoptées par le Conseil européen de juin 2005 en tant qu'instrument de guidance. Les LDI se composent des Grandes Orientations de Politique économique (GOPE) comprenant les recommandations macro- et microéconomiques d'une part, et des lignes directrices pour l'emploi d'autre part.<sup>24</sup> Sur la base des LDI, chaque Etat membre est appelé à établir un Programme national de réforme (PNR) répondant spécifiquement aux difficultés économiques, budgétaires ou sociales qu'il connaît. Au Luxembourg, un tel plan a entre-temps été élaboré par le Gouvernement en étroite collaboration avec les partenaires sociaux. La Chambre des Députés, par le biais de sa contribution écrite ainsi qu'à travers un débat d'orientation qui a eu lieu le 16 novembre 2005, a participé activement à l'élaboration du PNR luxembourgeois.

<sup>22</sup> Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000: Conclusions de la Présidence.

<sup>23</sup> Relever le défi: La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok.

<sup>24</sup> Commission européenne (2005): Communication au Conseil européen de printemps: Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Lignes directrices pour la croissance et l'emploi (2005-2008).

## 1. Le rapport Fontagné: „Une paille dans l’acier“

Au Luxembourg, le débat sur la compétitivité de l’économie nationale fut animé par le rapport du professeur Lionel Fontagné intitulé „La compétitivité du Luxembourg: une paille dans l’acier“<sup>25</sup> et les nombreux avis et prises de position y relatifs. Ce rapport a été rédigé à la demande des partenaires sociaux réunis au sein du Comité de coordination tripartite.

Le rapport du professeur Fontagné a fait ressortir les forces et les faiblesses du „modèle luxembourgeois“. D’un côté, le Luxembourg continue à être le pays le plus riche de l’Union européenne en termes de PIB par habitant, son taux de croissance économique dépasse toujours celui de ses partenaires européens, et il crée de nouveaux emplois à un rythme assez soutenu. A cette situation a priori très enviable s’ajoutent encore d’autres atouts: la situation géographique, la part importante de main-d’œuvre étrangère sur le marché du travail, le multilinguisme, l’agglomération d’activités financières et les compétences spécifiques liées à ce secteur, la présence d’un groupe sidérurgique important sur son territoire ainsi que son modèle social redistributif qui garantit une forte cohésion sociale.

De l’autre côté, le rapport Fontagné énumère toute une série de carences qui sont beaucoup moins flatteuses pour le Luxembourg: une économie trop spécialisée sur le secteur financier, un marché du travail devenu totalement dual, une administration publique qui s’est laissée distancer par les nouvelles technologies et qui offre des niveaux de rémunération jugés distorsifs par le secteur privé, des coûts salariaux élevés malgré un niveau de formation relativement bas par rapport au niveau de développement du pays et aux sommes dépensées, un manque d’esprit d’entreprise ainsi qu’une politique d’aménagement du territoire qui n’a pas su faire face aux défis posés par la forte croissance économique des années 1990. Plus généralement, le professeur Fontagné constate que la prospérité des années 1990 a masqué des difficultés structurelles et a laissé se développer une vision erronée de la position luxembourgeoise, mésestimant les questions de long terme. Et l’auteur de conclure que le Luxembourg serait en train de s’orienter, en termes d’analyse économique, vers une „économie de rentes“.

Afin de remédier aux lacunes identifiées, des adaptations du modèle luxembourgeois s’imposent. Dans cette optique, le rapport Fontagné formule dix recommandations concrètes qui font l’objet de négociations au sein de la tripartite „compétitivité“ et qui ne seront pas reproduites *in extenso* à cet endroit même. Le rapporteur se limite à noter que sur un certain nombre de mesures relevant notamment de la formation, de l’enseignement supérieur et de la recherche, du développement des Technologies de l’Information et de la Communication (TICs), de la promotion de l’esprit d’entreprise, de l’amélioration des infrastructures physiques, de la qualité et la sécurité de l’emploi ainsi que des actions en vue d’une meilleure cohésion sociale, les partenaires sociaux et le Gouvernement sont parvenus à trouver un accord de principe qui devra permettre d’avancer dans les domaines en question. En revanche, certaines recommandations du professeur Fontagné sont loin de faire l’unanimité: il s’agit notamment de la modulation du salaire social minimum, de la modulation de l’indexation automatique des salaires et de l’ouverture de la fonction publique aux citoyens non-luxembourgeois.

Le rapport Fontagné est également très clair en ce qui concerne le calendrier des réformes: le Luxembourg devrait traiter „à froid“ les problèmes qui surgissent, pendant que les moyens financiers sont encore disponibles, et donc avant que la dégradation de la position compétitive ne limite la marge de manœuvre.

## 2. Quelques pistes à creuser

Quelles sont donc les branches de l’économie à développer et quelles politiques l’Etat devrait-il mettre en oeuvre afin d’y parvenir? Dans l’impossibilité d’aborder tous les secteurs qui pourraient présenter une opportunité de diversification pour notre pays, nous nous limiterons ici à creuser quelques pistes concrètes.

### *Consolider la place financière*

Le secteur financier est le secteur phare de notre économie. Quelques chiffres-clés permettront au lecteur de mieux apprécier le rôle important que joue ce secteur dans notre économie nationale. Selon une étude publiée en septembre 2005 par le Comité pour le développement de la place financière

<sup>25</sup> Lionel Fontagné (2004): Compétitivité du Luxembourg: une paille dans l’acier (Ministère de l’Economie et du Commerce extérieur: Perspectives de politique économique No 3, mars 2005).

(Codeplafi)<sup>26</sup> sur base des chiffres pour l'année 2004, l'industrie financière luxembourgeoise a directement et indirectement contribué à hauteur de 32% au PIB, de 17% à l'emploi intérieur et de 27% aux recettes fiscales de l'Etat.

Le secteur des services financiers est un secteur en mutation permanente. Face aux nouveaux besoins et attentes de leur clientèle, les prestataires de services financiers doivent continuellement adapter leur gamme de produits et développer de nouveaux services. A titre d'exemple, le vieillissement de la population dans les pays européens et le déséquilibre des régimes publics de pension qui en résulte font que la demande pour des produits ayant trait aux régimes de pensions complémentaires du 2e et du 3e pilier augmente. Pour que la place financière luxembourgeoise reste compétitive par rapport à ses concurrents européens et internationaux, il faut que le législateur veille à ce que le cadre légal dans lequel le secteur évolue reste attrayant tant pour les clients privés et institutionnels que pour les prestataires mêmes, et que partant, il continue à réagir avec rapidité aux changements de l'environnement afin que les acteurs de la place conservent l'avance sur leurs concurrents à l'étranger dont ils ont bénéficié jusqu'ici.

Dans ce même contexte, il faut relever l'importance de l'existence d'autorités de régulation efficaces, dotées de personnel hautement qualifié et en nombre suffisant pour que les dossiers introduits puissent être traités dans les meilleurs délais. La rapidité des procédures administratives est un facteur de compétitivité de notre pays et plus particulièrement de notre place financière que nous ne devrions négliger en aucun cas. Le Luxembourg peut se féliciter de disposer, avec la Commission de Surveillance du Secteur financier (CSSF), d'un régulateur performant pour le secteur concerné. Dans l'intérêt du maintien de la qualité du service et au vu de l'épuisement de l'offre de main-d'œuvre qualifiée autochtone, l'ouverture sélective de la CSSF aux employés non-luxembourgeois est souhaitable.

Alors que l'industrie des fonds d'investissement se trouve en plein essor depuis la fin de l'année 2004, le secteur du „private banking“ semble être entré dans une phase de stagnation depuis sa transformation de centre „offshore“ en centre „onshore“. De nouvelles opportunités devraient néanmoins se profiler à l'avenir grâce à l'accord trouvé en matière d'imposition des revenus de capitaux des non-résidents et l'entrée en vigueur de la loi y afférente le 1er juillet 2005. Dans le même ordre d'idées, la COFIBU salue le projet de loi No 5504 qui a été déposé par le Gouvernement à la Chambre des Députés le 19 octobre 2005 et qui prévoit l'abolition de l'impôt sur la fortune et de l'imposition des revenus de certains capitaux des personnes physiques résidentes et l'introduction simultanée d'une retenue à la source libératoire pour le 1er janvier 2006. Suite à ces modifications du cadre légal en matière d'imposition des revenus de capitaux tant des contribuables résidents que des personnes non-résidentes, les acteurs de la place de Luxembourg pourront repartir sur de nouvelles bases à la conquête du marché de la banque privée.

### *La logistique, un secteur à fort potentiel de croissance*

Un autre secteur déjà bien ancré au Luxembourg et dans la Grande Région est celui de la logistique. Avec la reprise économique mondiale, elle est un secteur d'activité en plein essor. Soutenu par les prévisions de croissance du commerce international, l'externalisation des services auprès de firmes spécialisées et la délocalisation des sites de production vers les pays de l'Europe centrale et orientale, la Chine ou l'Inde, le potentiel de croissance du secteur de la logistique est estimé à plus de 10% par an.

La logistique, ou le „supply chain management“, comprend un éventail d'activités bien plus vaste que le transport de marchandises proprement dit. Aujourd'hui, les services offerts par les opérateurs en logistique s'étendent à tous les aspects de la gestion de l'approvisionnement, de la production et de la distribution dans le but d'optimiser la chaîne logistique en termes de délai et de coût. A titre d'exemple, la gestion de stocks pour le compte de tiers, la gestion des flux d'information, l'emballage et l'étiquetage de marchandises, voire l'assemblage de certains composants industriels peuvent faire partie de cette chaîne à valeur ajoutée. Compte tenu de la variété de toutes ces activités, la diversification de l'économie à travers la logistique présente un avantage évident: la création d'emplois tant pour des travailleurs qualifiés que pour des travailleurs moins bien formés.

Quels sont les atouts du Luxembourg qui permettraient d'attirer autant de maillons que possible de cette chaîne d'approvisionnement et de transformation sur son territoire pour devenir ainsi une plaque

<sup>26</sup> Comité pour le développement de la place financière (2005): Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise (version 2004)

tournante de la logistique en Europe? D'abord, il faut citer sa situation géographique favorable au centre des grands pôles économiques de l'Europe occidentale, un réseau autoroutier bien développé qui le relie à ces centres, le cinquième aéroport de fret européen en termes de tonnages traités, le siège de la première compagnie de transport de fret aérien en Europe, le terminal ferroviaire de Bettembourg autour duquel pourrait s'installer un véritable „freight village“, ainsi que la présence d'un certain nombre d'entreprises-clés du secteur. L'intérêt de la piste „logistique“ consiste donc principalement à valoriser davantage les atouts dont nous disposons déjà, tout en les complétant aux endroits où des déficits existent pour développer un nouveau créneau économique à haute valeur ajoutée et potentiellement générateur de nombreux emplois.

### *Progresser vers une économie de la connaissance*

Le rapport Fontagné l'a rappelé à juste titre: la richesse du Luxembourg ne se fonde pas en premier lieu sur la compétitivité intrinsèque du pays ou, autrement dit, sur un niveau élevé de formation de ses habitants, mais elle dépend très largement de l'apport en savoir-faire et en „matière grise“ de l'extérieur. Ce diagnostic plutôt généralisant peut être illustré en renvoyant aux résultats décevants que nous avons obtenus dans le cadre de l'étude PISA, aux échecs scolaires trop fréquents, ou bien au faible taux d'universitaires que nous affichons en comparaison à d'autres pays développés. Or, si le Luxembourg veut défendre son modèle économique et social, il ne pourra pas s'engager dans la voie du dumping social ou environnemental pour distancer ses concurrents sur les marchés internationaux. Par contre, il devra miser sur l'originalité et la qualité des produits et services qu'il veut offrir à ses clients. Pour développer et commercialiser ces produits et services, il faut une main-d'œuvre hautement qualifiée et des entreprises innovantes.

### *Pour une véritable stratégie de l'innovation*

En matière de recherche et de développement (R&D), le Luxembourg a pris un retard important sur ses concurrents qu'il importe de rattraper dans les années à venir. Chiffres à l'appui, en 2003, le Luxembourg ne dépensait que 1,9% de son PIB pour la R&D, dont 1,6% provenaient du secteur privé et seulement 0,3% du secteur public.<sup>27</sup> Selon la stratégie de Lisbonne et plus particulièrement son objectif de Barcelone, les dépenses pour la R&D devront s'élever à 3% du PIB d'ici l'an 2010, dont un tiers est en principe à financer par le secteur public. Force est donc de constater que c'est en premier lieu le secteur public qui n'atteint pas encore l'objectif qui lui a été fixé. La COFIBU note partant avec satisfaction que le projet de budget 2006 prévoit des hausses très sensibles des crédits destinés à la recherche et à l'innovation. Ainsi, le budget accordé à l'Université du Luxembourg augmentera de 34,53% en termes nominaux pour passer de 36,2 millions d'euros en 2005 à 48,7 millions d'euros en 2006. De même, les crédits inscrits à la section 03.5 (recherche et innovation) du projet de budget 2006 passeront de 53,6 millions d'euros en 2005 à 63,8 millions d'euros en 2006, ce qui correspond à une progression nominale de 18,94%.

Cependant, il ne suffit pas d'augmenter les seules dépenses, encore faut-il s'assurer que les moyens mis à disposition soient utilisés de façon efficace et ciblée afin de générer les retombées économiques escomptées. Il s'agit donc de coordonner les efforts de R&D à tous les niveaux et entre tous les acteurs, publics et privés, afin d'éviter les doubles emplois, voire les gaspillages. Dans un souci d'efficacité des dépenses affectées à la R&D, il faudra veiller à ce que les projets qui bénéficient d'un financement public répondent aux besoins réels de notre économie. Etant donné que la part des nouveaux produits dans le chiffre d'affaires des entreprises luxembourgeoises est singulièrement faible, un accent particulier devra revenir à l'aspect du développement de nouveaux produits ou procédés commercialisables. Dans ce contexte il s'agira également de mieux prendre en compte le potentiel innovateur des petites et moyennes entreprises. Les PME disposent d'un potentiel d'innovation énorme pour autant qu'on leur facilite l'accès aux technologies nouvelles. Il faudra donc promouvoir l'échange de know-how et de connaissances au profit des PME. Les PME doivent être impliquées davantage dans l'économie de la connaissance, car elles sont créatrices d'emplois et elles résistent probablement mieux aux délocalisations que les grandes entreprises multinationales.

<sup>27</sup> Luxinnovation GIE (2005): Les activités d'innovation et de recherche au Grand-Duché de Luxembourg. Etat des lieux et pistes de réflexion.

Une véritable stratégie de l'innovation ne se réduit pas non plus à augmenter uniquement les crédits pour la recherche et l'enseignement supérieur. L'Etat et ses services se trouvent sans cesse devant de nouveaux défis: sécurité alimentaire, protection des consommateurs, besoins de communication et d'information, interactivité entre administrations et administrés, sécurité tout court, les objectifs sont multiples qui exigent des approches innovatrices dans notre société. Il s'y ajoute que la croissance de la population en nombre et en diversité change la donne en matière de pédagogie, de formation initiale et continue, de prise en charge sociale et sanitaire. Le vieillissement de la population entraîne de nouveaux services qu'il s'agit d'optimiser à la fois sur le plan de la qualité et du prix. Bref, notre société, comme toutes les sociétés avancées, change vite et exige des réponses nouvelles aux défis nouveaux.

Plus généralement, on peut dire que l'esprit d'innovation, pour être efficace, ne peut se cantonner dans l'activité économique. La modernisation d'une société passe certes par l'activité économique, mais aussi par une intense activité culturelle, la réflexion critique et la mise en question de mentalités et de structures qui font monter la pression pour l'innovation.

Ces dernières années, on a assisté au Luxembourg à un foisonnement d'initiatives innovatrices, parfois accompagnées d'activités de recherche, dans de nombreux secteurs, comme le montre très bien le premier rapport de l'OCDE sur l'innovation à Luxembourg<sup>28</sup>. On y constate cependant un manque de coordination et de synergies d'organismes relativement récents (FNR, Ministère, Université, incubateurs, ...) cherchant à affirmer leur profil propre. La coopération est essentielle pour améliorer le système dans son ensemble. Elle doit être structurée et donc dépasser les relations informelles. D'autre part, si les activités de recherche et de transfert de technologie des CRP jouent un rôle important dans l'innovation, une stratégie conséquente exige que ce soient les besoins de la société et de l'économie qui déterminent ces activités.

L'année 2006 sera une année cruciale pour la stratégie de l'innovation dans notre pays. Il y a à présent un degré élevé dans la prise de conscience de la nécessité de l'innovation à tous les niveaux. La publication du rapport de l'OCDE sur l'innovation au milieu de l'année 2006 va permettre un débat qu'il faut espérer fructueux. Celui-ci devra être large et ouvert, impliquer la société pour persuader tous les acteurs de la nécessité d'une forte volonté innovatrice.

### *Politique énergétique: relever le défi de Kyoto*

Par le biais des engagements de Kyoto, le binôme de la soutenabilité budgétaire et de la soutenabilité environnementale prend une signification particulière. En effet, si les dépassements des objectifs d'émission de gaz à effet de serre de près de 5 millions de tonnes par an sur la période 2008 à 2012 se matérialisaient tel qu'annoncé, des défis financiers considérables se poseraient au Luxembourg. Avec un prix se situant aujourd'hui dans une fourchette de 20 à 25 euros par certificat d'émission de CO<sub>2</sub>, correspondant au droit d'émettre une tonne supplémentaire de CO<sub>2</sub>, le Luxembourg devrait mobiliser plus de 100 millions d'euros par an pour acquérir des droits d'émission. Or, le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto a été doté de 5 millions d'euros en 2005 seulement, alors que le projet de budget 2006 ne prévoit qu'une dotation de 10 millions d'euros.

La politique énergétique du Luxembourg devra donc à l'avenir s'articuler autour de trois axes principaux, à savoir la sécurité d'approvisionnement, la compétitivité des prix de l'énergie et les aspects environnementaux. Alors que l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement doit se faire en premier lieu par la réduction du degré de dépendance énergétique, il s'agira simultanément de garantir la compétitivité des entreprises luxembourgeoises par la mise à disposition d'énergie à prix concurrentiels. Dans cette optique, une réduction de notre dépendance des énergies fossiles nous permettrait de contrer l'instabilité et la volatilité des prix de l'énergie.

Le Luxembourg dispose encore d'autres moyens pour atteindre les objectifs de Kyoto, et notamment la réduction de la consommation d'énergie, en favorisant les transports publics en commun ainsi qu'en promouvant toutes les initiatives améliorant l'éco-efficacité dans le secteur du bâtiment. Les mesures à prendre aussi bien dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne qu'au niveau de choix à opérer par rapport à la concrétisation du concept intégré du développement spatial et des transports (IVL) devront ainsi impérativement tenir compte des implications énergétiques. Signalons enfin que le Luxembourg pourra accessoirement réaliser des projets CDM (Clean Development

Mechanism) dans les pays en voie de développement ainsi que des projets JI (Joint Implementation) dans les pays de l'Est pour améliorer son bilan Kyoto.

En ce qui concerne le fonds de compensation institué dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité, la loi budgétaire prévoit de faire contribuer également les grands consommateurs industriels d'énergie électrique au financement des charges entraînées par l'exécution des obligations de service public, charges épaulées jusqu'à présent par les seuls ménages privés et les PME.

### *Simplification administrative*

Un environnement économique compétitif présuppose également un cadre réglementaire performant de même qu'une administration publique disposant des ressources et moyens nécessaires pour mener à bien ses missions. Le troisième domaine d'action fondamental du Plan d'Action de Lisbonne retient ainsi notamment que *„l'amélioration de la réglementation a une incidence positive importante sur les conditions d'encadrement de la croissance économique, de l'emploi et de la productivité en réduisant les coûts et en levant les obstacles à la flexibilité et à l'innovation. La mise en place d'une législation plus propice à la concurrence contribuerait aussi à créer des conditions favorables à la croissance économique et à l'amélioration de la productivité. Elle impliquerait des mesures telles que la simplification et des efforts d'allègement des frais administratifs ...“*<sup>29</sup>.

Or, nos entreprises rencontrent trop souvent des barrières légales, réglementaires et procédurales qui freinent leur dynamisme. Dès lors, nous devons simplifier voire réformer nos procédures dans le but de rapprocher l'action de nos institutions et nos administrations publiques aux attentes des administrés. L'amélioration de la qualité et de la lisibilité des textes législatifs et réglementaires et le raccourcissement des procédures administratives contribueront non seulement à diminuer la charge administrative des entreprises mais à terme également à réduire les dépenses de l'Etat.

En ce qui concerne l'utilisation des TICs dans l'enceinte de l'administration publique et dans la communication entre les administrations et les administrés, on relèvera que plus rien ne s'oppose désormais à la mise en oeuvre du programme „e-Gouvernement“, c'est-à-dire de l'administration en ligne. La mise en place d'une infrastructure à clé publique permet en effet dorénavant le transfert sécurisé des données. Seul un manque de volonté pourrait donc encore entraver ce processus.

### **3. Conclusion: gagner le pari de la compétitivité**

De nombreux sujets qui peuvent de près ou de loin avoir une influence sur la compétitivité de notre économie ne peuvent être abordés dans le cadre du présent rapport.

Le rapporteur est parfaitement conscient que ni le Gouvernement, ni le législateur ne peuvent se substituer aux acteurs du secteur privé pour développer une activité économique et pour créer des emplois. Par contre, ce que l'Etat peut faire pour aider à gagner le pari de la compétitivité, c'est créer un environnement réglementaire, fiscal et social propice aux investissements, mettre en place un cadre qui favorise l'innovation et l'esprit d'entreprise, réduire au minimum incontournable les obstacles administratifs et mettre en place les infrastructures nécessaires au déploiement d'activités économiques sur son territoire. Citons à cet égard le Président de la Commission européenne José Manuel Barroso: *„C'est en délivrant notre créativité des contraintes bureaucratiques que nous pourrions le mieux faire avancer nos objectifs ambitieux à l'égard de notre économie, de la société et de la qualité de vie de nos citoyens. Si nous pouvons améliorer l'environnement législatif tant au niveau national qu'à l'échelle de l'UE, nous réaliserons un pas de géant vers la libération du potentiel caché de l'Europe.“*

Il est vrai que certaines mesures comportent un coût appréciable, par exemple la recherche publique ou la migration vers l'administration en ligne, mais il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit là d'investissements productifs qui vont générer des retombées économiques et fiscales certaines, même si difficiles à chiffrer. D'autres mesures, comme la simplification administrative et les réformes du système d'éducation, ne doivent pas forcément être coûteuses et peuvent même contribuer à des économies sensibles tout en soutenant la compétitivité.

En tout état de cause, la compétitivité n'est pas une fin en soi. En créant de l'emploi, en contribuant au renforcement de la cohésion sociale et en contribuant à sécuriser les recettes fiscales de l'Etat pour

<sup>29</sup> Recommandations aux Etats Membres d'actions à mener dans le cadre de leurs programmes nationaux sur la stratégie de Lisbonne. Document d'accompagnement de la communication au Conseil européen de printemps 2005 {COM(2005)24}

que ce dernier puisse subvenir aux besoins de ses citoyens, elle est avant tout un instrument au service des hommes et des femmes qui vivent et travaillent au Luxembourg.

\*

## VII. REFORME BUDGETAIRE: UN PREALABLE A LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE

*„Il m'a toujours semblé étrange de juger de la qualité d'un ministre et de la politique qu'il mène en fonction des hausses de crédit qu'il obtient ...*

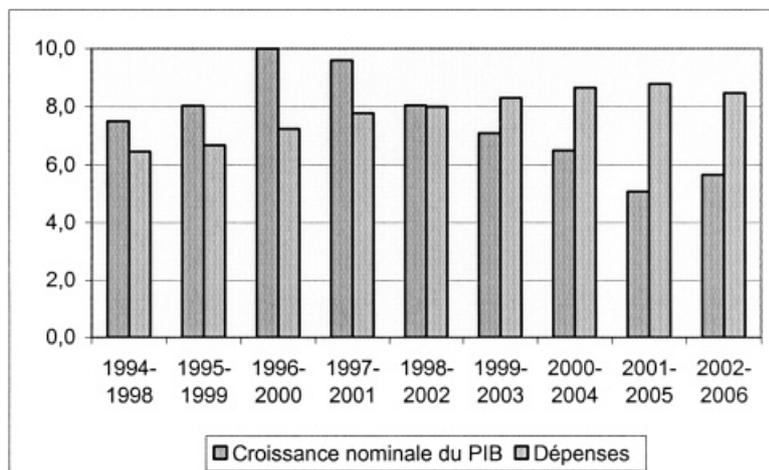
*... le bon ministre doit être celui des résultats et non pas des moyens“*

*Alain Lambert, ancien ministre français délégué au budget et à la réforme budgétaire*

### 1. Etat des lieux au Luxembourg

Le rapport 2005 de la Commission européenne sur les finances publiques dans l'UEM qualifie la situation financière du Grand-Duché de „certainement pas mauvaise“ dans la mesure où la dette publique se situe à un niveau extrêmement bas. En tout état de cause avec une dette brute consolidée estimée à 7,5% du PIB pour 2004 la situation financière du Luxembourg reste enviable au sein d'une Union européenne où l'endettement a atteint en moyenne quelque 65% du PIB (15 pays) au cours de l'exercice dernier. Ce même rapport souligne toutefois aussi que l'expérience récente a montré la rapidité avec laquelle notre équilibre budgétaire peut se détériorer lorsque le rythme de croissance fléchit – et ce malgré le fait que pendant le récent ralentissement notre niveau de croissance soit resté supérieur à celui des pays voisins. La Commission européenne appelle partant à la prudence et à une modération des dépenses publiques afin d'assurer un équilibre entre revenus et dépenses publiques et d'assurer une marge de manœuvre à moyen terme pour parer à un possible ralentissement de la croissance à moyen terme.

*Evolution des dépenses par rapport à la croissance nominale*



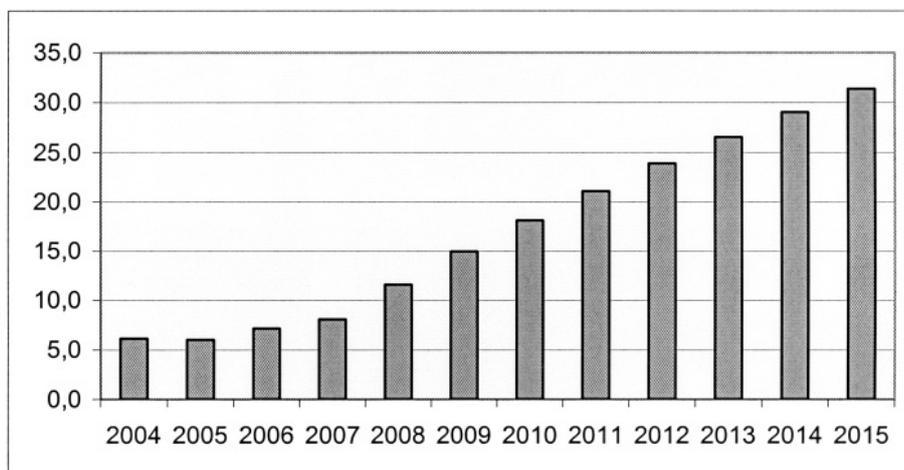
Source: Avis de la BCL sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006

Or, on constate que le rythme de progression des dépenses de l'Etat central au sens large (c'est-à-dire y compris les fonds spéciaux et certains établissements publics, conformément au système européen de comptes intégrés SEC 95) excède désormais depuis plusieurs années la croissance nominale du PIB.

Les données officiellement transmises à la Commission européenne confirment la poursuite de la détérioration budgétaire: le solde de financement des administrations publiques s'élèverait ainsi à -2,3% du PIB pour l'exercice 2005, avec une très nette dégradation de l'administration centrale dont les besoins de financement passent de -0,5% en 2002 à -4,1% pour l'année en cours.

S'il est vrai que la politique budgétaire enfreint donc depuis quelques années les principes de notre bonne vieille norme budgétaire, force est de constater par la même occasion les limites de cette norme en tant qu'instrument de gestion publique<sup>30</sup>. D'une part, la stabilité relative des dépenses totales par rapport au PIB ne permet pas d'apprécier l'évolution des dépenses en termes de volume. Le ratio relativement stable pendant la dernière décennie a ainsi caché en vérité une hausse parallèle et significative du PIB et du budget des recettes et des dépenses de l'Etat. D'autre part, le récent ralentissement marqué de l'activité aurait exigé, compte tenu de l'augmentation mécanique du ratio „dépenses publiques/ PIB“ en découlant, que l'on prenne des mesures de réduction drastiques des dépenses publiques. En d'autres termes, une application à la lettre de notre norme budgétaire aurait voulu qu'on poursuive une politique pro-cyclique, dégradant encore davantage la situation des entreprises et des ménages. Or, il s'avère que la politique expansive menée au Luxembourg depuis 2001 a permis d'amortir, du moins partiellement, les chocs subis par les secteurs les plus exposés, le secteur financier notamment, et a probablement empêché une dégradation plus sensible encore de la situation conjoncturelle en général et du marché du travail en particulier.

*Dette brute de l'Etat central au sens large en cas de maintien du besoin de financement à 4% du PIB*



Source: Avis de la BCL sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006

On rappellera aussi que la norme budgétaire ne tient pas compte de la situation patrimoniale de l'Etat et notamment de sa capacité d'endettement. Or, le financement des dépenses d'investissement net par le biais de l'épargne privée se justifie aussi bien dans l'optique d'équité intergénérationnelle – alors que l'usage des infrastructures s'étale sur plusieurs générations – que de par le faible niveau d'endettement du pays. Que ce constat ne prête cependant pas à malentendus: il ne s'agit pas ici de donner carte blanche à l'endettement. La marge de manœuvre d'un pays de taille exiguë, et où les exportations représentent quelque 140%<sup>31</sup> du PIB, est beaucoup plus limitée que celle d'un grand Etat en matière d'endettement. D'après les dernières projections de la BCL la situation patrimoniale de l'Etat central au sens large se dégraderait d'ailleurs sensiblement d'ici l'an 2015, même dans le cas de figure d'une progression des dépenses parallèle à celle des recettes (hypothèses: taux de croissance nominale du PIB 6% par an). D'après ce scénario l'endettement brut de l'Etat central au sens large atteindrait près de 31% d'ici dix ans (voir graphique ci-avant).

A la source des problèmes de soutenabilité des finances publiques on trouve des engagements de dépenses publiques futures qui dépassent les montants susceptibles d'être financés par la base de recettes. Le Luxembourg ne fait pas exception.

Pour préserver la soutenabilité, il ne suffit donc pas d'opérer de nouveaux ajustements des soldes budgétaires: il faut mettre en œuvre des réformes qui réorganisent les dépenses publiques et stimulent

30 Serge Allegrezza, Pour un pacte de stabilité et de croissance luxembourgeois, juin 2004

31 Portrait économique et social du Luxembourg, Statec, 2003

la croissance économique. Or, notre norme budgétaire reste muette à ce sujet. Se donner des règles budgétaires signifie encore opérer des choix: Quel est l'objectif approprié? Le niveau de la dette, du déficit ou des dépenses? Quels éléments exclure de l'objectif? L'investissement public confère incontestablement des avantages aux générations futures, mais les dépenses courantes au titre de l'éducation, par exemple, ne peuvent-elles pas aussi être considérées dans une certaine mesure comme un investissement en capital humain? Autant de questions auxquelles nous n'avons pas répondu. L'objectif ultime de notre norme budgétaire était de stabiliser la part des dépenses dans le PIB. Encore faut-il identifier le niveau adéquat de dépenses et se demander si sa composition est optimale: une maîtrise rigoureuse des dépenses primaires permet peut-être d'atteindre l'équilibre budgétaire ou du moins de limiter les dégâts, mais elle ne saurait, en l'absence d'un processus systématique d'évaluation des politiques publiques, garantir l'efficacité de l'action publique.

Depuis les années quatre-vingt-dix, bon nombre de pays européens se sont engagés dans des réformes de modernisation de la gestion publique. A l'origine de ces démarches on retrouve trois principales raisons: les contraintes budgétaires, le souci d'une utilisation plus efficace de l'argent public ainsi que l'impératif de transparence de l'action administrative, élément essentiel non seulement à la discipline budgétaire mais aussi à l'acceptation publique, élément essentiel de tout processus de réforme.

Les éléments communs à ces expériences étrangères peuvent être résumés comme suit:

- assainissement des finances publiques sur base de démarches d'examen systématique des programmes et des politiques;
- rénovation des procédures budgétaires avec la définition d'enveloppes globales;
- décentralisation des décisions de gestion des ressources humaines; et
- développement important de l'information comptable (analytique et patrimoniale).

Le décor étant posé, le restant de ce chapitre s'attachera à brosser un tableau du nouveau paradigme budgétaire promu par la nouvelle „Loi organique relative aux lois de finances“ – en abrégé LOLF – qui déterminera dès 2006 le cadre juridique des lois de finances dans notre pays voisin, la France, et qui, votre rapporteur en est convaincu, offre à maints égards des pistes intéressantes pour la nécessaire modernisation de la gestion publique autochtone.

## **2. La LOLF, ou la nouvelle „constitution financière“**

La réforme de la procédure budgétaire en France, matérialisée par la „Loi organique relative aux lois de finances“ de 2001, gravite autour de deux pôles clés: (1) moderniser la gestion publique en introduisant une culture de la performance et de la responsabilité, et (2) assurer une transparence de l'information budgétaire propre à instituer un contrôle étroit du Parlement.

### 2.1. La modernisation de la gestion publique

Schématiquement la nouvelle architecture budgétaire française se présente comme suit:

<b>MISSION</b>			<b>MISSION</b>	Grande politique de l'Etat, elle concerne un ou plusieurs ministères. Cadre de mise en cohérence des politiques Unité de vote du Budget au Parlement
<u>Programme</u>	<u>Programme</u>	<u>Programme</u>	<b>PROGRAMME</b>	Regroupement de moyens d'une politique publique conduite par un ministère au service d'une stratégie définie. Une enveloppe globale de crédits limitatifs : <ul style="list-style-type: none"> <li>- confiée à un responsable de la mise en œuvre d'une politique ;</li> <li>- caractérisée par une stratégie et des objectifs assortis d'indicateurs.</li> </ul>
ACTION	ACTION	ACTION	<b>ACTION</b>	Découpage qui identifie les moyens et les modes d'action des acteurs d'un programme. Le détail de la destination des dépenses font l'objet d'une prévision et d'un suivi à titre indicatif.
ACTION	ACTION	ACTION		
ACTION	ACTION	ACTION		

Source: Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001

Sur le premier point, à savoir une culture budgétaire orientée vers les résultats plutôt que vers une logique de moyens, la LOLF met fin à la fragmentation excessive du budget de l'Etat qui, de l'avis des auteurs de la loi, n'incitait pas à sortir d'une approche quantitative de la dépense et responsabilisait peu les gestionnaires publics. C'est ainsi qu'une nomenclature budgétaire par destination des dépenses a été mise en place. Cette innovation nomenclatrice fait de la „mission“ un objectif de politique publique à atteindre, que l'on décline en „programmes“, eux-mêmes subdivisés en actions. Parallèlement le principe des services votés s'efface pour laisser place au principe de la justification au premier euro.

Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une **mission**. La stratégie de chaque programme et les objectifs qui en découlent sont définis à l'initiative du ministre compétent, avec le concours de chaque responsable de programme et sont validés au cours de la procédure de préparation du budget. Le choix d'une stratégie étant structurant pour les politiques menées et les administrations concernées, ces stratégies s'inscrivent évidemment dans une perspective pluriannuelle, sans que cela ne remette toutefois en cause le principe de l'annualité budgétaire. Stratégies et objectifs sont enfin discutés par le Parlement au cours de la procédure d'adoption du budget.

Les **objectifs** associés au budget sont des objectifs stratégiques. En nombre limité, ils portent sur les effets attendus des politiques publiques, la qualité exigée des services publics et l'optimisation des moyens mis en œuvre par les administrations. Le choix de ces objectifs et des cibles de résultat tient compte des résultats précédemment obtenus, des choix commentés et analysés précisément sur la base des rapports annuels. A cet égard on soulignera que la LOLF ne prévoit pas de conséquence financière mécanique à partir des résultats; en d'autres termes un mauvais résultat ne se traduira pas automatiquement par une réduction ou une augmentation des moyens. Seule l'explication précise des résultats constatés peut orienter la décision.

*Exemple du programme:  
Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*

*Mission: Gestion et contrôle des finances publiques*

Programme : Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	
Stratégie	Objectifs stratégiques
Faire progresser le civisme fiscal.	Inciter les contribuables à accomplir volontairement leurs obligations fiscales.
Mieux répondre aux attentes des usagers en faisant de l'administration fiscale une administration de services.	Faciliter la déclaration et le paiement des impôts grâce aux nouvelles technologies.  Assurer aux usagers un service réactif.  Proposer aux PME un interlocuteur unique au sein des services fiscaux.
Assurer l'égalité des citoyens devant l'impôt.	Réagir rapidement aux défaillances de déclaration et de paiement.  Renforcer la répression des fraudes les plus graves
Accroître les gains de productivité.	Diminuer le coût de gestion des impôts.

Source: Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001

Les objectifs laissent une large autonomie aux administrations sur la manière de les réaliser, dans la mesure où ils ne fixent pas le détail des activités à effectuer ou des crédits à consommer. Il appartient aux administrations d'utiliser au mieux les marges de manœuvre nouvelles offertes par la loi organique grâce à la globalisation des crédits, pour arrêter les modalités d'action les mieux appropriées en vue d'atteindre les objectifs stratégiques. Il y a donc principe de fongibilité et de globalité dans les programmes qui permet, par exemple, de transformer des dépenses de fonctionnement en dépenses d'investissement (seule la masse salariale est soumise à un plafond), orientant de ce fait la gestion publique vers l'efficacité de l'allocation des ressources de l'Etat.

Cette liberté de gestion est la contrepartie de l'engagement sur les objectifs de performances définis ci-avant. Chacun, à son niveau de responsabilité, devra rendre des comptes sur ses résultats.

Dans ce contexte la comptabilité de l'Etat est transformée en véritable instrument de pilotage de l'action publique: elle garantit la sincérité et la clarté de la gestion publique. La comptabilité budgétaire, ou comptabilité de caisse, sera ainsi complétée par une comptabilité générale et une comptabilité d'analyse des coûts des actions des programmes. La comptabilité générale, respectant les règles d'une comptabilité d'exercice, vise à décrire la situation patrimoniale de l'Etat. La comptabilité d'analyse du coût des actions est plus spécialement destinée à compléter l'information du Parlement sur les moyens budgétaires affectés à la réalisation des actions prévues au sein des programmes et elle permet au-delà de mesurer la performance des administrations.

*Objectifs, indicateurs et évaluation*

Compte tenu de la sensibilité de ces concepts dans le domaine public, où la culture de performance et de résultats ne suit pas nécessairement la même logique que dans le secteur privé, il convient de s'y attarder un instant.

Les **objectifs stratégiques** concrétisent les priorités de l'action publique. Afin d'assurer une bonne lisibilité ils se doivent d'être clairs, mesurables et représentatifs des aspects essentiels du programme. Ce qu'il importe surtout de souligner c'est que ces objectifs n'ont pas pour but de réduire l'action publique à la seule dimension „coût – efficacité“, mais visent à traduire, de manière équilibrée, trois dimensions de la performance:

- Les objectifs d'efficacité socio-économique répondant aux attentes du citoyen: ils indiquent non pas ce que fait l'administration (ses produits), mais l'impact de ce qu'elle fait (ses résultats socio-économiques);
- Les objectifs de qualité de service intéressant l'utilisateur: l'utilisateur peut être un usager externe (utilisateur d'un service public) ou, dans le cas de programmes de fonctions de soutien, un usager interne (les services des programmes);
- Les objectifs d'efficacité de la gestion intéressant le contribuable: ces objectifs tendent, pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens.

Les résultats socio-économiques ne sont donc pas automatiquement rapportés aux moyens afin de bien distinguer les objectifs d'efficacité socio-économique et les objectifs d'efficacité de la gestion: les premiers visent à accroître l'efficacité des services produits par l'administration en améliorant leur conception et leurs dispositifs de mise en œuvre, alors que les seconds visent à rendre ces services à moindre coût en améliorant par exemple l'allocation des moyens au regard des besoins.

En effet, il est important de distinguer la mesure de l'efficacité des politiques publiques et celle de l'efficacité des organismes qui concourent à ces politiques. Un pays peut être doté d'organismes bien gérés d'un point de vue microéconomique, alors qu'au plan macroéconomique les politiques mises en place sont inefficaces, ou exhiber une situation inverse.

*Exemples des trois catégories d'objectifs stratégiques*

	<b>Actions fiscalité du programme Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local</b>
<b>Efficacité socio-économique</b> (point de vue du citoyen)	<p>Inciter les contribuables à accomplir volontairement leurs obligations fiscales</p> <p>Réagir sans délais aux défaillances de déclaration et de paiement</p> <p>Réprimer les comportements les plus frauduleux</p>
<b>Qualité de service</b> (point de vue de l'utilisateur)	<p>Faciliter la déclaration et le paiement des impôts grâce aux nouvelles technologies</p> <p>Assurer aux usagers un service réactif</p> <p>Proposer aux PME un interlocuteur unique au sein des services fiscaux</p>
<b>Efficacité de la gestion</b> (point de vue du contribuable)	<p>Diminuer le coût de gestion des impôts</p>

Source: Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001

L'**indicateur** mesure pour sa part la réalisation de l'objectif précédemment défini. C'est pourquoi la définition d'indicateurs cohérents avec les objectifs est lourde d'enjeux. Le choix d'un indicateur revient en effet à formater le cadre de l'action publique (indicateur = objectifs à atteindre) et de son pilotage (indicateur = critère de jugement de la qualité de l'action publique).

Un bon indicateur se doit partant d'être:

- Pertinent: l'indicateur doit être cohérent avec l'objectif; se rapporter à un aspect substantiel du résultat attendu; et permettre de porter un jugement.
- Utile: l'indicateur doit être disponible à intervalles réguliers; se prêter à des comparaisons, dans le temps, dans l'espace et entre acteurs; être immédiatement exploité par les administrations concernées; et être immédiatement compréhensible ou clairement expliqué.
- Solide: l'indicateur doit être pérenne et indépendant des aléas d'organisation; de fiabilité incontestable; mais aussi élaboré à un coût raisonnable, c.-à-d. proportionné à l'utilité des informations qu'on en retire.
- Vérifiable: l'indicateur doit être documenté afin de permettre aux acteurs impliqués de s'assurer de la pertinence de la qualité des informations.

## Exemples d'indicateurs selon les objectifs poursuivis

Objectifs	Indicateurs	Exemples
<b>Efficacité socio - économique</b>	Données statistiques issues d'enquêtes	PROGRAMME FORMATIONS SUPERIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE  Taux d'insertion de jeunes diplômés
	Données statistiques issues des systèmes de gestion internes	ACTIONS FISCALITE DU PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIERE DE LETAT  Taux de déclaration dans les délais de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée  Taux de paiement spontané des impôts par les contribuables à l'échéance fixée
		PROGRAMME DEVELOPPEMENT DES ENTREPRISES  Taux de réussite des projets aidés
<b>Qualité de service</b>	Taux de satisfaction des usagers mesuré par enquête	TOUS PROGRAMMES  Taux d'usagers se déclarant satisfaits des conditions d'accueil
	Paramètres objectifs de qualité tels que les délais, la réactivité, la fiabilité, la disponibilité...	TOUS PROGRAMMES  Pourcentage d'usagers ayant reçu une réponse à leur courrier dans un délai inférieur au seuil d'alerte défini  Pourcentage d'appels téléphoniques ayant reçu une réponse précise
	Taux de conformité à un standard de qualité	TOUS PROGRAMMES  Pourcentage de services atteignant le standard visé
<b>Efficience de la gestion</b>	Coût unitaire exprimé par le ratio ressources utilisées / activités effectuées ou services rendus	ACTIONS FISCALITE DU PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIERE DE L'ETAT  Coût de gestion moyen du dossier fiscal d'une grande entreprise  Nombre de foyers fiscaux soumis à l'impôt sur le revenu par emploi affecté à la gestion et au recouvrement de cet impôt
	Pourcentage de frais de gestion exprimé par le ratio frais de gestion/crédits gérés	DIVERS PROGRAMMES  Pourcentage de dépenses des fonctions de soutien par rapport aux crédits globaux du programme
	Indicateur de dépassement de coût, par rapport à une prévision initiale	TOUS PROGRAMMES  Pourcentage de dépassement des coûts d'un projet immobilier

Source: Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001

Le développement de **l'évaluation des politiques publiques** a, quant à lui, pour objet fondamental de consolider la place de débats démocratiques informés. Il s'agit de sortir de la logique d'un vote à l'aveugle des moyens attribués pour entrer dans la logique de financement de politiques publiques clairement identifiées par leurs objectifs, leur coût et leurs résultats.

Il y a ainsi une différence majeure, explique Sylvie Trosa<sup>32</sup>, entre un système public dans lequel tous les projets d'importance, toutes les politiques définies et outillées donnent lieu à une évaluation *ex ante*, puis répétée de manière périodique, et un système public dans lequel cette discipline n'est pratiquée que de manière épisodique et non réellement intégrée à l'action. Dans le premier cas de figure l'action publique se donne un maximum de chances de s'ancrer solidement dans les faits – elle se dote d'un instrument pour concilier démocratie et efficacité moderne; dans le second elle court en permanence le risque de se satisfaire de bonnes intentions – elle s'expose à méconnaître l'une et l'autre.

L'évaluation des politiques publiques doit donc être distinguée des procédés purement techniques de contrôle et d'audit de gestion. Ces derniers se réfèrent à des normes internes au système analysé (règles comptables, juridiques, ou normes fonctionnelles), tandis que l'évaluation essaye d'appréhender d'un point de vue principalement externe les effets et/ou la valeur de l'action considérée.

Il ne s'agit pas non plus d'une simple opération supposée donner plus de base savante aux politiques publiques. Toute politique publique suppose une décision politique et toute évaluation d'une politique publique emprunte à cette réalité. A ce titre l'évaluation est éminemment politique: il s'agit de reconnaître cette composante essentielle de l'évaluation des politiques publiques et d'en tirer toutes les conséquences procédurales et organisationnelles qui s'imposent. Dans ce sens, le Conseil scientifique de l'évaluation français a élaboré un certain nombre de critères de qualité.

Enfin, il faut exclure que l'évaluation puisse avoir les mêmes suites directes qu'une mission de contrôle, à la fois parce qu'elle doit pouvoir s'affranchir, dans ses approches et dans ses procédures, des formes que tout contrôle doit, au contraire, respecter, et parce qu'elle implique une collaboration confiante avec les acteurs de la politique qu'elle prend pour objet. L'évaluation des politiques publiques ne saurait ainsi s'enraciner dans un système où la critique est vécue comme un blâme.

L'évaluation peut donc être définie comme une „culture de la contestabilité“, où aucune mesure ne doit jamais être considérée comme acquise pour toujours, et où la légitimité des politiques publiques se mesure à l'aune de leur seule efficacité.

En ce qui concerne les finalités de l'évaluation des politiques publiques, le Conseil scientifique français de l'évaluation distingue les quatre fonctions suivantes:

- une finalité „déontologique“: rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en oeuvre et sur les résultats qu'elle a obtenus. Cette dimension recouvre donc à la fois l'amélioration de l'„imputabilité“ des systèmes d'action publique (notion correspondant au terme anglais „accountability“, au sens de capacité à rendre des comptes sur son action à une autorité de niveau supérieur ou à un public démocratique), la finalité informative et la finalité „démocratique“ de l'évaluation.
- une finalité gestionnaire: répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions, améliorer la gestion des services chargés de les mettre en oeuvre.
- une finalité décisionnelle: préparer des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique.
- une finalité d'apprentissage et de mobilisation: contribuer à la formation et à la mobilisation des agents publics et de leurs partenaires en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'en approprier les objectifs.

Parallèlement, l'expérience pratique montre que l'évaluation favorise également les convergences de vue et la coopération entre des acteurs politiques ou administratifs autonomes engagés conjointement dans la conduite d'une action.

## ***2.2. La rénovation du Parlement dans la procédure budgétaire***

Le renforcement de la transparence de l'information budgétaire, propre à instituer un contrôle étroit du Parlement, se concrétise par le biais de l'institutionnalisation de la recherche de l'efficacité des politiques publiques consacrée par la LOLF.

<sup>32</sup> Sylvie Trosca, L'évaluation des politiques publiques, Notes de benchmarking international, Novembre 2003

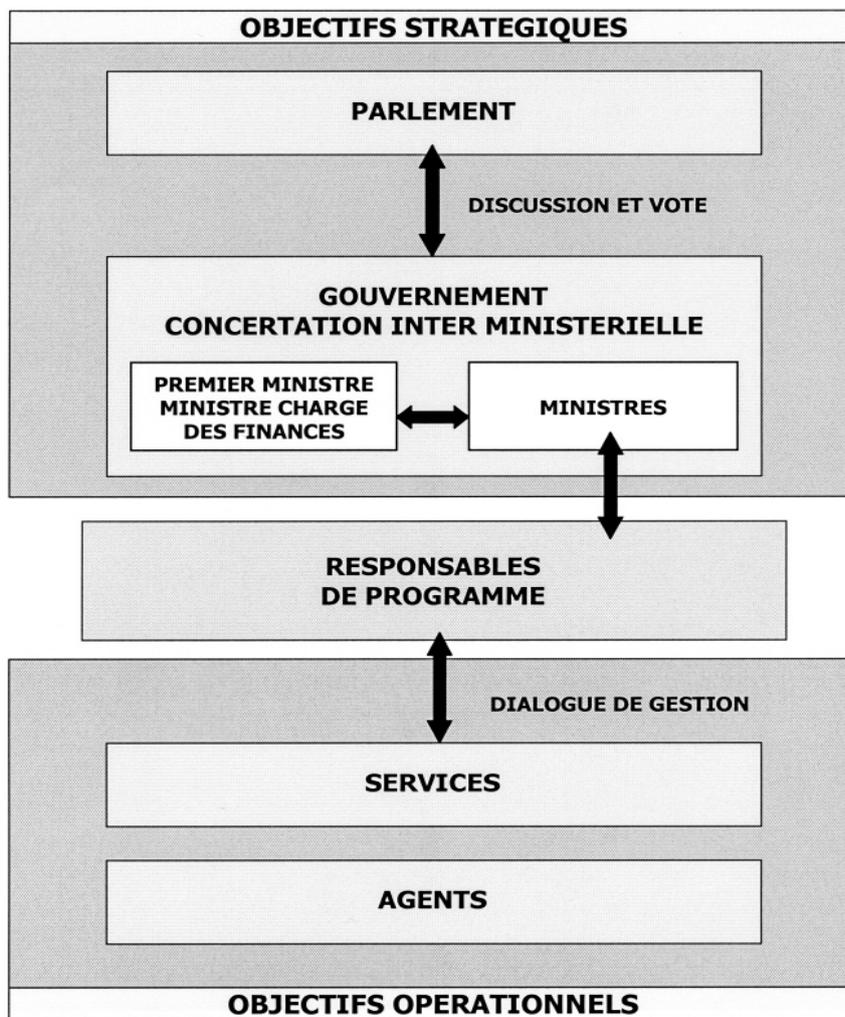
En effet, chaque année l'administration devra expliquer ses objectifs et sa stratégie et rendre compte de son action, qui sera évaluée par des indicateurs précis. La loi organique du 1er août 2001 instaure ainsi le principe du projet annuel de performance (PAP) et du rapport annuel de performance (RAP). Le PAP est annexé au projet de loi de finances. Pour chaque programme, il présente les actions qui vont être mises en œuvre, les objectifs poursuivis et les résultats attendus. Joint au projet de loi de règlement le RAP rend compte, quant à lui, des dépenses effectives et des résultats obtenus afin de mettre en valeur les facteurs de réussite.

En d'autres termes, la nouvelle architecture budgétaire permettra au Parlement tant d'apprécier, en amont, la cohérence entre les choix budgétaires qui lui sont proposés et les objectifs prioritaires qui les accompagnent que de contrôler, en aval, l'efficacité de la dépense publique.

Toujours au niveau de la transparence on relèvera par ailleurs que la LOLF introduit l'obligation pour le Gouvernement de présenter au Parlement un rapport sur les perspectives économiques, sociales et financières, qui précise sur quelles hypothèses le Gouvernement se fonde pour les quatre années à venir, ainsi qu'un rapport retraçant le niveau des prélèvements obligatoires pour les deux années à venir.

Le droit d'initiative du Parlement se situe au niveau de la ventilation des programmes. Le Parlement peut proposer le transfert de crédits d'un programme à l'autre, voire créer des programmes au sein des missions.

*„Organigramme“ de la LOLF*



Source: Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001

La réforme budgétaire française ne se limite donc pas, on l'aura entre-temps compris, à un simple aménagement technique, mais il s'agit bel et bien d'une action refondatrice de l'Etat, d'un budget reconstruit en partant des besoins des citoyens et non des demandes des administrations.

Cette orientation de la gestion vers les résultats ne doit cependant pas être confondue avec une budgétisation qui consisterait à fixer d'abord les objectifs et les valeurs cibles souhaités, puis à déterminer les enveloppes de crédits nécessaires pour les réaliser. Tout d'abord parce que le budget est construit sous contrainte d'enveloppe globale – la répartition des enveloppes se fait donc au sein d'un montant global prédéterminé en fonction de la situation des finances publiques, du contexte macro-économique et des règles financières retenues. Et ensuite parce que le lien entre dotation budgétaire et objectifs de performance n'est pas mécanique, car une amélioration des résultats socio-économiques ou de la qualité de service pourrait, par exemple, être obtenue à moyens constants grâce à une amélioration des modalités de mise en œuvre des crédits ou grâce à une meilleure allocation des moyens.

<b>Avant</b> <b>Ordonnance du 2 janvier 1959</b>	<b>Après</b> <b>La loi du 1<sup>er</sup> août 2001</b>
---	---

#### **La nouvelle répartition des crédits**

En <b>850</b> chapitres	<b>34</b> missions, <b>132</b> programmes subdivisés en budgets opérationnels de programme (BOP)
Selon une logique de <b>moyens</b> : les crédits sont repartis par ministère.	Selon une logique de <b>résultat</b> : les crédits sont repartis en fonction d'objectifs.
Principe d'annualité avec dose de pluriannualité	Principe de pluriannualité renforcé
	Principe de sincérité

#### **Le nouveau rôle du Parlement**

Très faible pouvoir d'amendement	Pouvoir d'amendement renforcé ; Le Parlement peut modifier la ventilation des crédits entre les programmes d'une même mission
Contrôle à posteriori	Contrôle à priori et à posteriori
Contrôle de régularité (conformité de la décision avec la réglementation)	Contrôle de l'efficacité

### **3. Plaidoyer pour une refonte de notre procédure budgétaire**

Les discussions quant à l'efficacité de notre norme budgétaire luxembourgeoise en tant qu'instrument de pilotage budgétaire ne datent évidemment pas d'hier. Voilà exactement dix ans que le Conseil d'Etat remarquait que „l'approche théorique du „zero base budgeting“, jumelée à une flexibilité accrue tant à l'intérieur des différents départements qu'entre ceux-ci, permettrait d'étendre la marge de manœuvre politique et budgétaire du département“; à une époque donc, où la situation budgétaire du pays était tout autre, mais où le rapporteur n'avait pas moins soulevé la question de savoir si la politique menée était en mesure de garantir une perspective aux générations à venir sans trop remettre en question les critères de base sur lesquels se fonde le bien-être de la nation.

Le Conseil d'Etat n'est d'ailleurs pas la seule instance à avoir demandé la reconstruction du budget étatique en justifiant toutes les dépenses à partir du premier euro. La Chambre des Employés privés a ainsi revendiqué l'application de ce principe dans son avis relatif au budget de l'Etat pour l'exercice 1997 et a réitéré cette demande à maintes reprises depuis lors. Le rapporteur du projet de budget 2002 avait d'ailleurs proposé de lancer un essai pilote dans l'un ou l'autre département.

On rappellera aussi qu'en 2001 le CES avait recommandé au Gouvernement d'établir un système d'information permettant à l'Etat de mesurer l'efficacité et l'efficacité de ses propres services: „Il (l'Etat) doit instituer une sorte de „benchmarking“, c'est-à-dire un système d'étalonnage permanent, permettant de suivre l'efficacité et l'efficacité de l'Etat luxembourgeois dans le monde par rapport aux meilleures expériences étrangères et de mesurer l'efficacité des institutions et des administrations de l'Etat et de leur gestion.“

Dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2003 la Cour des Comptes rappelait, quant à elle, que la notion de bonne gestion financière a été une des pierres angulaires de la réforme budgétaire de 1999. Les auteurs du projet de loi sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat estimaient ainsi que dans un système juridique et administratif aussi complexe que celui des Etats modernes, l'impératif de légalité/régularité doit être complété par la recherche de la plus grande efficacité possible. Et la Cour de souligner que dans un environnement économique incertain l'impératif de bonne gestion financière revêt plus encore qu'habituellement un caractère primordial.

Comment passer dès lors de la théorie à la pratique? L'écueil le plus fréquemment avancé est celui de la complexité de ce genre de démarche. A cet égard il convient de rappeler la recommandation de S. Trosca<sup>33</sup>, experte de l'évaluation des politiques publiques, à savoir qu'il faut combattre le démon de la complexification méthodologique inutile: „L'évaluation consiste d'abord à connaître les résultats des politiques publiques, à s'interroger sur leurs finalités et sur les processus et les jeux d'acteurs qu'elles mettent en œuvre ... Avoir les idées claires sur ces différents points serait déjà un grand pas en avant“. Et franchement, si un pays comme la France, autrement plus grand que le Luxembourg et au budget autrement plus complexe que le nôtre, à réussi le pari de révolutionner véritablement son architecture budgétaire, il est difficile d'appréhender pourquoi un exercice similaire serait impraticable chez nous.

Mais il y a d'autres arguments bien plus pragmatiques et ancrés dans la réalité luxembourgeoise qui plaident en faveur d'une révolution „lolfienne“ dans notre pays.

On signalera tout d'abord que certaines de nos administrations se sont d'ores et déjà engagées sur la voie d'une gestion basée sur la qualité des services rendus et l'optimisation des moyens déployés.

Le programme d'action pour le système de santé et l'assurance maladie „soigner mieux en dépensant mieux“ s'est ainsi posé comme objectif d'améliorer et la qualité et la soutenabilité du système de santé en responsabilisant tous les acteurs concernés, prescripteurs, prestataires, bénéficiaires et financiers dans le cadre d'une démarche consensuelle et informée. Retenir des priorités d'actions; dresser un bilan de la situation; sélectionner des types d'interventions efficaces par rapport aux priorités d'actions communes fixées; élaborer les stratégies d'implantation des programmes qui en découlent; et surtout, fermer la boucle en évaluant les résultats de ces programmes afin de les ajuster, là où nécessaire. Voilà une approche qui n'a rien à envier aux meilleures pratiques recommandées en matière de gestion publique. Et qui a d'ailleurs porté ses fruits comme en témoigne la sensible résorption du déficit de la Sécurité sociale.

Le Ministère des Travaux publics s'est lui aussi récemment doté de procédures en vue de dégager un potentiel d'épargne au niveau des travaux publics, de construction et de génie civil, qui représentent la quasi-intégralité des dépenses d'investissement hors infrastructures ferroviaires. Dans ce contexte on soulignera tout particulièrement l'élaboration de normes et de standards d'équipement, la redéfinition du système de gestion comptable visant à impliquer davantage les responsables des projets de construction dans la gestion comptable ainsi que le renforcement du suivi et du contrôle par le biais d'experts coordinateurs.

Or, ces tentatives risquent de ne pas aboutir, respectivement de n'avoir qu'une portée limitée si elles ne sont pas suffisamment soutenues dans la durée, et surtout si elles ne s'inscrivent pas dans une démarche globale de modernisation de la gestion publique. Le Ministre des Travaux publics souligne ainsi dans sa note sur l'optimisation du suivi des projets d'infrastructure: „Le succès de la démarche proposée est tributaire de la volonté de coopération – des ministères et administrations concernées mais aussi – par ricochet – de celle des communes“ et rappelle que chacun devra fournir un apport à la recherche d'économies et de rationalisation aussi bien au niveau de la programmation qu'à celui de la conception.

Une remarque similaire vaut pour les audits et analyses fonctionnelles auxquelles nous soumettons nos administrations quand rien ne va plus, quand l'Etat ne parvient pas à savoir si ses services relaient effectivement sa politique sur le terrain. Il importe de rappeler à cet égard que l'évaluation ne saurait faire office de SAMU pour des administrations qui ne disposent pas de système de remontée de l'information, d'appareil statistique fiable ou d'un contrôle de gestion convenable. En d'autres mots, faute de se placer dans une logique de recherche continue d'amélioration et, si nécessaire, de remise en cause fondamentale, l'évaluation reste un exercice intéressant certes, mais stérile.

<sup>33</sup> Sylvie Trosca, L'évaluation des politiques publiques, Notes de benchmarking international, Novembre 2003

De façon plus générale, le rapporteur estime qu'une modernisation de notre politique budgétaire est indispensable pour assurer la cohérence de notre action politique; cohérence d'autant plus nécessaire que les moyens sont limités. Qu'il s'agisse des finances et du service public, du marché de l'emploi, de l'éducation et de la formation, de la recherche et du développement ou encore de la politique environnementale, une condition préalable au succès consiste à poursuivre des politiques en phase avec le modèle de développement choisi. Or, pour ce faire, il ne suffit pas de proclamer l'instauration de politiques transversales et de nommer des chefs de file, il faut simultanément procéder à un décloisonnement des structures administratives concernées, que la LOLF favorise par le biais de la globalisation et la fongibilité des crédits. Faute de quoi l'interministérialité ne saurait atteindre son objectif premier, à savoir coordonner les politiques relevant de plusieurs ministères, mais risque au contraire de servir de prétexte pour diluer les responsabilités. Dans ce sens, une réforme de la procédure budgétaire calquée sur les principes de la LOLF constitue un préalable nécessaire à la modernisation de la gestion publique et le point de départ d'une réforme de l'Etat plus vaste.

Une des pierres angulaires de la LOLF était, nous l'avons dit plus haut, de redonner du pouvoir financier au Parlement. Il s'agit là d'une dimension qui n'est pas sans importance dans le contexte luxembourgeois. Le rapporteur du projet de budget 1998 invitait ainsi à s'interroger sur la contenance de notre pouvoir parlementaire de consentir à l'impôt et de voter le budget de l'Etat. Son constat d'alors n'a pas perdu en actualité: le Gouvernement fait le budget, la Chambre des Députés vote le budget, et la procédure budgétaire continue de s'apparenter à „*une visite du château de Versailles: à pas accéléré et avec l'interdiction de toucher à quoi que ce soit*“<sup>34</sup>.

L'appel lancé dans ce contexte afin que l'analyse financière du budget puisse aller de pair avec un débat sur la cohérence de celui-ci par rapport aux grandes lignes politiques du programme gouvernemental et plus généralement à la réalisation du bien-être public, prend une signification encore plus importante aujourd'hui, alors que le Gouvernement nous invite à réfléchir sur comment assurer la soutenabilité dans le temps de notre modèle social.

Or, comment juger de l'opportunité et de l'efficacité de telle ou telle dépense sur base de l'architecture budgétaire actuelle? Même s'il était matériellement possible au Parlement de décortiquer l'imposant ouvrage pour comparer les centaines de lignes budgétaires prévues à celles du budget voté l'année précédente, ou mieux encore à celles du compte de l'exercice précédant, cela ne ferait pas nécessairement avancer le „schmilblick“ des frères Fauderche. A l'occasion du dépôt du projet de loi sous revue on a souligné l'importante diminution des dépenses courantes dites de fonctionnement, qui régresseraient de six pour cent par rapport à 2005; une maîtrise des dépenses dont on peut certes se féliciter. Mais encore? Qu'est-ce qui nous indique que les coupures opérées sont efficaces? Qu'est-ce qui nous permet d'évaluer si les budgets alloués contribuent à améliorer l'efficacité externe de l'Etat – sa capacité de créer un cadre favorable au développement économique – et son efficacité interne – sa capacité d'accomplir ses missions et de gérer ses affaires courantes en optimisant les moyens mis en œuvre en vue d'atteindre les objectifs fixés? De par la logique de moyens dans laquelle s'inscrit notre budget, sa présentation et sa discussion au sein du Parlement se réduisent de fait finalement à un exercice administratif et comptable, déconnecté de la politique générale.

La réforme de la législation sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat de 1999 a contribué à moderniser et à démocratiser le processus du contrôle budgétaire; on mentionnera notamment l'introduction du contrôle a priori, l'autorisation à examiner la bonne gestion financière des deniers publics (au-delà de la légalité et la régularité), et la consécration du Parlement en tant que troisième niveau de contrôle des finances publiques. Permettre à l'avenir aux montants à engager de prendre un sens politique grâce à une présentation du budget par missions et inviter le Gouvernement à expliquer ses objectifs et sa stratégie et à rendre compte de son action complèterait le renouveau du rôle budgétaire du Parlement en restaurant toute sa portée à l'autorisation budgétaire et en augmentant la lisibilité et la sincérité de la loi de finances.

Au sein d'une société basée sur le principe de la solidarité il est justifié de faire appel à la contribution de toutes et de tous afin d'assurer la pérennité de notre modèle social. Mais n'oublions pas que les citoyens et contribuables ont eux aussi des droits; ils ont le droit de savoir comment sont utilisés les deniers publics par le biais du Parlement. Dans ce sens la transparence de la gestion patrimoniale et l'explicitation des choix ne reflètent pas simplement les meilleures pratiques en matière de gestion publique, mais elles sont les deux éléments indispensables qui permettent aux citoyens de connaître la

<sup>34</sup> Rapport de la COFIBU sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1998

politique de l'Etat et de porter un jugement sur la question de savoir si les objectifs posés ont été atteints.

\*

### VIII. CONCLUSION GENERALE: SOUTENABILITE, UN NOUVEL EQUILIBRE A TROUVER

Celui qui a suivi les nombreuses discussions sur l'état de nos finances publiques ces derniers temps aura remarqué que les différents intervenants finissent inmanquablement par se reprocher l'un à l'autre d'être des optimistes ou à l'inverse des pessimistes de circonstance, au degré des audiences et des points de vue adoptés.

Le rapporteur du projet de budget 2002 affirmait dans ses conclusions que le véritable enjeu était celui de savoir „comment financer un ralentissement de la croissance ou ce qu'on pourrait nommer *l'après-croissance*“. En fait, après le ralentissement de 2001 la croissance s'est sans cesse renforcée. En 2004 le taux de croissance du PIB a même atteint son niveau de croissance potentielle. Et si les prévisions pour 2005 et 2006 se concrétisent, la croissance moyenne du PIB sur ces trois années devrait se situer à peu près au même niveau que celle connue pendant la période 1990-1995, à savoir quelque 4%. Bref, compte tenu de l'environnement économique européen et international dans lequel elle s'inscrit, l'économie luxembourgeoise s'est bien tenue depuis 2002 et elle a affiché un taux de croissance du PIB égal voire supérieur à celui de l'Europe des quinze. Au lieu de parler d'après-croissance ou de ralentissement (temporaire) il convient donc plutôt de parler d'un retour à la normalité après une période de croissance hors normes.

En déduire pour autant que nous pouvons poursuivre allégrement notre train de vie serait toutefois quelque peu hardi et réducteur. Nous l'avons dit et nous le répétons: à la source des problèmes de soutenabilité des finances publiques on trouve des engagements de dépenses publiques futures, qui dépassent les montants susceptibles d'être financés par la base de recettes. Et le Luxembourg ne fait pas exception.

Plus encore que le précédent budget, le budget 2006 exhibe les limites de la capacité de financement de l'Etat luxembourgeois. En l'absence d'emprunts, la capacité de financement des fonds d'investissement se transformera déjà au courant de l'année 2007 en un besoin de financement. Le programme pluriannuel d'investissements publics table ainsi sur des produits d'emprunts de l'ordre d'un milliard d'euros d'ici 2009. A priori, le recours à l'endettement n'est pas problématique en soi. Le financement des dépenses d'investissement par le biais de l'épargne privée se justifie d'ailleurs dans une optique d'équité intergénérationnelle, alors que l'usage des infrastructures s'étale sur plusieurs générations. Encore faut-il s'assurer que l'endettement que nous lèguerons à la prochaine génération ne grève pas outre mesure ses chances de développement.

Partant de ce constat, le rééquilibrage de nos finances publiques ne saurait se faire exclusivement par le biais d'une compression indifférenciée du budget social. Oui, le maintien des dépenses d'investissement à un niveau élevé est important pour améliorer les infrastructures de notre pays, mais nous ne pouvons continuer à penser uniquement en termes de volume. L'analyse coût-bénéfice des investissements publics doit gouverner le choix des projets et sélectionner les plus aptes à satisfaire la croissance future. En matière de budget social, le défi de la soutenabilité n'est pas seulement celui d'un moins de dépenses, mais aussi et surtout celui d'un mieux de dépenses. La politique devra donc davantage tenir compte de l'aspect social des transferts, qui est de venir en aide à ceux qui éprouvent des difficultés matérielles. Enfin, l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques doit devenir systématique: si l'on ne connaît ni les résultats de l'action administrative, ni les facteurs qui ont conduit à ces résultats, comment justifier l'utilisation de l'argent public?

L'Etat ne peut donc se permettre de faire l'économie d'une modernisation de sa gestion et de son mode de fonctionnement. Ce serait lésiner au mauvais endroit. Simplifier la procédure administrative, utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication, se rapprocher des besoins de l'usager, évaluer ses propres actions et pratiquer la transparence c'est rendre l'ensemble de notre économie plus compétitive. Mais c'est aussi dégager des marges de manœuvre financières qui permettront à l'Etat de mener à bien ses missions également à l'avenir: ce qui constitue aujourd'hui un niveau adéquat de services publics ne le sera plus nécessairement dans dix ou vingt ans: la croissance économique contribue certes à augmenter la prospérité, mais elle crée aussi des nouveaux besoins au niveau

des infrastructures et des services. Autrement dit, la demande pour un service public de qualité continuera d'augmenter.

En introduction nous avons affirmé que le choix de société, tel qu'il avait été articulé il y a dix ans, à savoir la question du taux de croissance nécessaire ou souhaitable, ne se pose plus aujourd'hui; du moins plus dans les mêmes termes. Mais nous avons encore le choix de prendre la bonne option pour assurer et pérenniser notre modèle de société, nous avons le choix de nous engager résolument sur la voie d'une politique budgétaire soutenable. „Wa mir et zesummen upaken, da packe mir et“. L'appel du Gouvernement dans le cadre de la présentation du budget 2006 sera d'autant mieux entendu et d'autant plus suivi si l'Etat se donne les moyens de montrer le bon exemple.

En conclusion, la COFIBU insiste sur la discipline budgétaire rigoureuse retenue dans la déclaration gouvernementale, conciliant progression des dépenses de l'Etat et croissance économique à moyen terme. La pérennité d'une discipline budgétaire rigoureuse présuppose des réformes structurelles. Le Gouvernement a d'ailleurs annoncé l'engagement d'une réflexion fondamentale sur la stratégie de consolidation budgétaire à suivre lors de sa déclaration de politique générale du 12 octobre 2005.

Afin de communiquer un signal fort dans la direction d'une discipline budgétaire rigoureuse à court terme, la COFIBU insiste aussi que le Gouvernement se donne comme objectif, lors de l'exécution du budget pour l'exercice 2006, de réduire les dépenses de l'administration centrale en les contenant dans les normes retenues ci-avant. Des économies devront être réalisées dans un esprit d'équité et dans le dialogue avec les acteurs politiques et socio-économiques.

Au vu des données et des extrapolations statistiques disponibles à l'heure actuelle, une telle démarche est d'autant plus indispensable qu'un déséquilibre structurel des finances publiques aux conséquences négatives pour le futur développement du pays doit absolument être évité.

Ce n'est qu'au prix d'un large mouvement d'efforts impliquant toute la société que le Gouvernement réussira à se procurer une marge de manœuvre financière suffisante pour pouvoir doter le pays des atouts nécessaires au maintien du niveau de vie et du bien-être de ses habitants.

Luxembourg, le 2 décembre 2005

*Le Rapporteur,*  
Roger NEGRI

*Le Président,*  
Laurent MOSAR

