

N° 5500^{3D}

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**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(15.11.2005)

**RESUME DE L'AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
SUR LE PROJET DE BUDGET 2006****Les déficits budgétaires exigent des réformes structurelles urgentes***Une prise de conscience générale ...*

A la dégradation de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, caractérisée par une inflation structurellement supérieure à celle des autres Etats membres, par une productivité en baisse et des coûts salariaux unitaires en hausse de façon récurrente, par une hausse structurelle et prononcée du chômage, par des faibles performances en matière de formation, de recherche, d'innovation et de nouvelles technologies, s'ajoute désormais, et de manière sensible, une autre contre-performance d'un indicateur-clé: la dégradation soutenue des finances publiques à moyen terme.

Avec la dégradation progressive de ces indicateurs et après les échéances électorales, le temps est désormais plus propice à une prise de conscience générale, tant des autorités politiques que du grand public, de la perte de compétitivité subie par l'économie luxembourgeoise et des défis à relever au niveau des finances publiques.

Après la déclaration de politique générale du 12 octobre 2005 et du dépôt du projet de budget 2006 le 19 octobre 2005, la société luxembourgeoise semble définitivement prendre conscience que le Luxembourg n'est pas à l'abri d'évolutions macroéconomiques, financières et sociales négatives, considérées jusque-là par d'aucuns comme étant réservées à nos grands pays voisins.

Les deux déclarations comportent une description réaliste des nouvelles données socio-économiques et budgétaires, ainsi que quelques pistes de mesures qui, tout en restant vagues, vont dans la bonne direction, alors que celle-ci a déjà été indiquée concrètement dans le passé par la Chambre de Commerce et les autres organisations patronales. Dans son avis budgétaire, la Chambre de Commerce fait à nouveau des propositions et recommandations susceptibles de redresser la situation actuelle.

... mais est-elle suffisante pour engager les réformes structurelles nécessaires?

La Chambre de Commerce se félicite de cette prise de conscience, et lance en même temps un appel à l'action, qui exige évidemment une bonne dose de courage politique. Dans la situation financière et budgétaire actuelle, qui n'est pas encore aussi dramatique qu'il n'y ait plus d'issue, mais suffisamment grave pour exiger la mise en oeuvre d'actions concrètes, il est à espérer que tous les acteurs et agents économiques prennent leur responsabilité.

Les discussions menées au sein du Comité de coordination tripartite, visant par ailleurs à ficeler et à transposer le Plan national pour l'innovation et le plein emploi, doivent déboucher rapidement en des mesures concrètes. A défaut, le Gouvernement devra prendre ses responsabilités et prendre les décisions qui s'imposent.

De son côté, la Chambre de Commerce va augmenter ses efforts visant à promouvoir le site d'implantation luxembourgeois, à recommander des mesures opportunes en vue de renforcer la compétitivité de l'économie, à promouvoir l'esprit d'entreprise et à assister les créateurs d'entreprises, à les soutenir lors de leur internationalisation et à jouer son rôle d'acteur privilégié en matière de formation professionnelle initiale et continue. Elle est disposée à suivre résolument le Gouvernement sur la voie d'un programme de réformes courageuses et efficaces, susceptibles de ramener le Luxembourg rapidement sur le chemin de finances publiques saines et susceptibles de rétablir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. C'est le seul moyen pour maintenir un niveau de vie élevé de la population, pour combattre l'inflation et le chômage et pour instaurer un système de protection sociale moderne, plus efficient, plus équitable et moins coûteux.

Il est de l'intérêt du secteur privé que l'Etat luxembourgeois et les autres administrations publiques (locales et de sécurité sociale) disposent de budgets en équilibre, voire en excédent. Des finances publiques saines, équilibrées et disposant de marge de manoeuvre pour réagir à de nouvelles tendances ou menaces venant de l'extérieur et pour renforcer durablement les structures économiques du pays, constituent indéniablement un avantage de compétitivité pour les entreprises et un atout pour les citoyens, en terme de confiance et de prévisibilité des actions du Gouvernement.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce lance un nouvel appel aux autorités et administrations responsables pour l'établissement des données relatives aux finances publiques et des projections afférentes. De grandes divergences entre budgets votés et comptes provisoires, d'une part, et entre les actualisations annuelles du Programme de stabilité et de croissance (et autres notifications à la Commission Européenne) empêchent toute prévisibilité en la matière. Un exemple actuel pour illustrer les effets négatifs découlant d'estimations erronées est la moins-value (inattendue et non prévisible?) au niveau du produit brut de la TVA pour l'exercice 2005 de 537 millions EUR et les prévisions en retrait à ce titre pour l'exercice 2006. De même les recettes UEBL sont en baisse de 27 millions EUR entre 2004 et 2006 (-3%). La baisse entre 2003 et 2006 sera même de 10%.

Vu l'ampleur des moins-values récurrentes en question, la Chambre de Commerce, qui s'inquiète de cette évolution, demande aux autorités gouvernementales compétentes des propositions concrètes pour redresser les situations afférentes et pour améliorer les estimations sur les recettes fiscales.

L'état des lieux: un solde de l'Administration publique négatif dès 2004 ...

Selon un récent communiqué d'Eurostat, le Grand-Duché est le pays de l'Union Européenne ayant enregistré la plus forte dégradation du solde budgétaire de l'administration publique en moyenne sur les années 2001 à 2004. Il faut préciser dans ce contexte que le niveau 2001 du solde public avait été extrêmement favorable, dû à un changement méthodologique de l'affectation des plus-values, mais l'évolution négative est néanmoins préoccupante de par sa rapidité, son ampleur et l'absence de réaction des autorités politiques pour freiner la tendance sur la période concernée (cf. graphique 1).

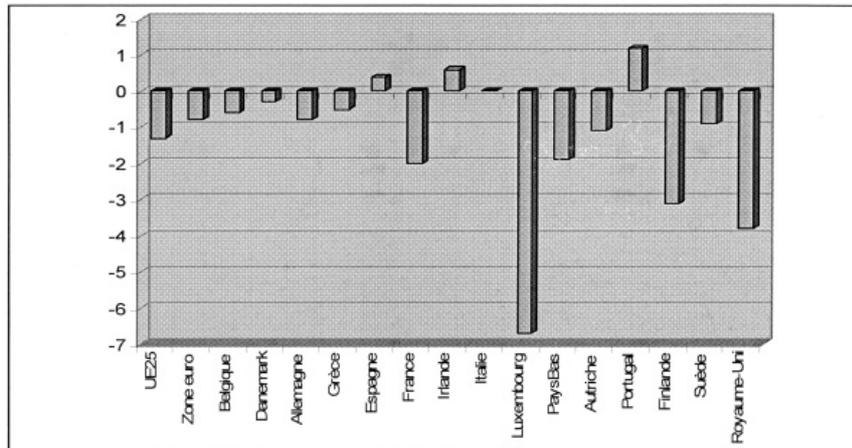
Pour apprécier le solde de l'Administration publique, il y a lieu de tenir compte des soldes de l'Administration centrale, de l'Administration des collectivités locales et de l'Administration de la sécurité sociale. Pour la première fois, les autorités publient dans le document budgétaire les montants afférents (cf. tableau 1).

Il en découle que le Grand-Duché a enregistré un déficit public dès 2004 (de 0,6% du PIB). Les auteurs du projet de budget 2006 tablent sur un déficit de 1,8% en 2006, en diminution par rapport à l'exercice 2005 en cours, mais uniquement grâce au surplus croissant du solde de la Sécurité sociale (qui devrait augmenter de 507 millions EUR en 2005 à 580,4 millions EUR en 2006). Cette dernière continue ainsi à influencer positivement la situation globale des finances publiques, principalement à cause des réserves importantes accumulées par le système d'assurance pension.

Compte tenu des nombreux engagements restant à couvrir à long terme et du volume croissant de prestations futures à exporter, il faut relativiser l'état actuel des comptes de la sécurité sociale. Une prise en compte de la dette sociale cachée et une actualisation des prestations futures montreraient une image opposée, conduisant probablement le déficit public luxembourgeois dans une zone au-delà de la valeur de référence des 3% prévue par le Pacte européen de Stabilité et de Croissance¹.

¹ La dette sociale cachée du système public de pension, basé sur la répartition, est très élevée en comparaison internationale et est toujours en train d'augmenter, du fait de l'agrandissement de l'écart entre les contributions effectuées par les actifs d'aujourd'hui et la valeur actualisée des promesses de prestations.

Evolution des soldes budgétaires des administrations publiques au sein de l'Union Européenne de 2001 à 2004 (en % du PIB)



Source: Chiffre repris de „Euro-Indicateurs No 120/2005“, Eurostat, septembre 2005

Situation budgétaire de l'administration publique

	2003	2004 provisoire	2005 estimation	2006 projections
<i>en millions</i>				
Administration générale	49,0	- 158,1	- 618,5	- 537,1
– Administration centrale	- 407,4	- 652,4	- 1.128,8	- 1.204,9
– Communes	- 5,9	- 31,2	3,3	87,4
– Sécurité sociale	462,2	525,5	507,0	580,4
<i>en % du PIB</i>				
Administration générale	0,2%	- 0,6%	- 2,3%	- 1,8%
– Administration centrale	- 1,7%	- 2,5%	- 4,2%	- 4,1%
– Communes	0,0%	- 0,1%	0,0%	0,3%
– Sécurité sociale	1,9%	2,0%	1,9%	2,0%

Notes: 2003-2005: chiffres provisoires au 14.10.2005: notification de septembre 2005
2006: estimations projet de budget 2006

Dans le contexte de la sécurité sociale et plus particulièrement de l'assurance pension, la Chambre de Commerce a pris note avec intérêt l'annonce faite par les autorités de procéder à une analyse de l'impact futur de l'assurance pension sur l'économie luxembourgeoise (extrait de la 6e actualisation du programme de stabilité du Luxembourg). Cependant, l'analyse proposée couvre seulement un volet parmi d'autres de la problématique du financement à long terme, à savoir le transfert des pensions à des bénéficiaires résidant à l'étranger.

L'étude en question devrait prendre en compte tous les problèmes et tous les défis à affronter à l'avenir. A ce jour, l'analyse annoncée n'a pas encore été rendue publique, ce qui est regrettable.

Le solde de l'Administration des collectivités locales passe d'un besoin de financement de 31,2 millions EUR en 2004 à une capacité de financement de 87,4 millions EUR en 2006. Au vu de la consolidation des rentrées fiscales destinées au financement des communes, celles-ci doivent également prendre leur responsabilité en vue de freiner leurs dépenses.

A défaut, leur apport à l'équilibre du solde du secteur public deviendra rapidement et structurellement négatif.

... alors que le déficit de l'Administration centrale se creuse depuis 2002 ...

Le principal responsable du déficit public est l'Administration centrale, c'est-à-dire l'Etat au sens strict. L'année 2001 avait été le dernier exercice au cours duquel l'Etat luxembourgeois a enregistré un solde (largement) budgétaire positif. Les années suivantes, le besoin de financement s'est accru de 41,9 millions EUR en 2002 à prévisiblement 1.204,9 millions EUR en 2006, ce qui correspond à des rapports déficit/PIB de -0,2% à -4,1% (cf. graphique 2).

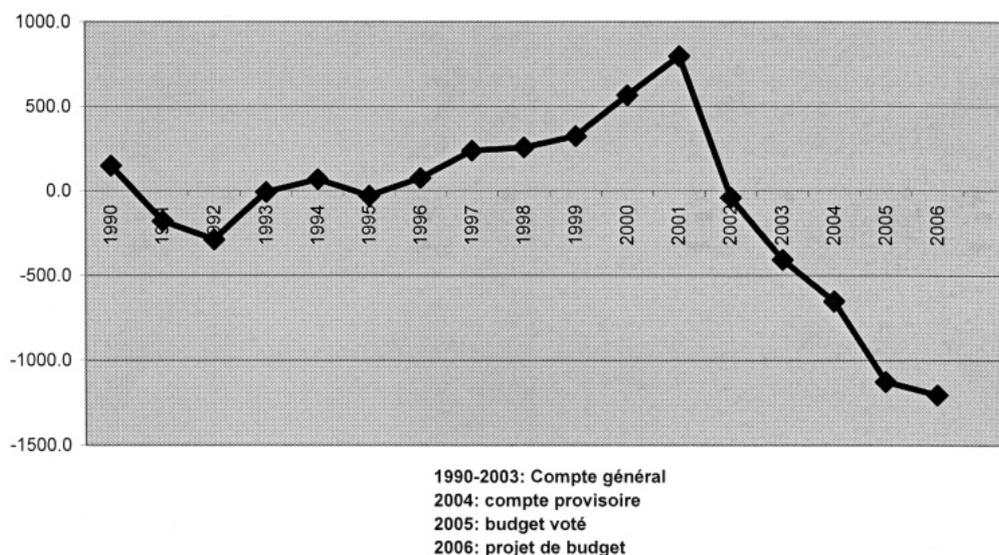
La hausse des dépenses prévues par le projet de budget 2006, qui est de + 8,85%, dépasse largement les perspectives d'évolution combinée du PIB et de la hausse probable de l'échelle mobile des salaires. La progression des dépenses est d'autant plus dangereuse que celle des recettes ne suit pas au même rythme; avec une hausse de 6,17%, elle se situe même largement en dessous.

Ceci aura comme conséquence néfaste pour la situation financière de l'Etat que l'effet ciseaux entre l'évolution des recettes et des dépenses va s'amplifier, éloignant davantage les finances publiques luxembourgeoises de leur équilibre.

Le déficit projeté pour 2006 ne pourra être compensé que par des recettes fiscales plus abondantes que prévues ou par un étalement dans le temps des projets d'investissement, hypothèse la plus probable. Il est clair que les dépassements budgétaires du côté des dépenses courantes sont à éviter, pour ne pas accroître davantage le déficit budgétaire.

Au cours des derniers exercices budgétaires, les arriérés fiscaux ont joué un rôle crucial pour embellir la situation des finances publiques. Cependant, comme ces arriérés ont été encaissés en grande partie, il n'est pas envisageable que de telles recettes, par ailleurs non récurrentes, contribueront encore sensiblement à améliorer le résultat du budget en 2006.

Evolution du solde financier de l'Etat central²



... avec des conséquences négatives sur les autres éléments de la situation financière de l'Etat

Les 29 fonds spéciaux publiés dans le document budgétaire sont alimentés d'un montant global de 1.696,349 millions EUR selon le projet de budget 2006 (contre 1.512,042 selon le budget voté 2005 et 1.516,536 millions selon le compte provisoire 2004). Les dépenses proposées pour 2006 par ces

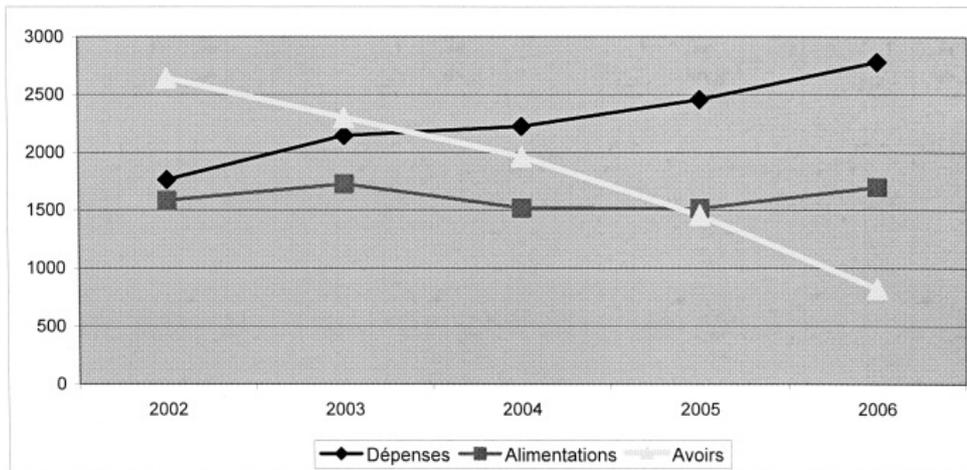
² La Chambre de Commerce rappelle que la situation apparemment très favorable du SFN en 2001 dans le graphique 2 s'explique principalement par le changement méthodologique intervenu dans le sillage des modifications de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, et concernant plus précisément le traitement des dépenses et recettes des fonds spéciaux. Pour plus de détail sur ces aspects méthodologiques, la Chambre de Commerce renvoie à ses avis budgétaires du 5 novembre 2001 et du 8 novembre 2002.

mêmes fonds spéciaux atteignent le montant record de 2.781,594 millions EUR (contre 2.456,57 millions EUR selon le budget voté 2005 et 2.224,494 millions EUR selon le compte provisoire 2004).

Dans le passé, la différence entre alimentations et dépenses des fonds a le plus souvent été plus que compensée par la réalisation de plus-values confortables de recettes au cours des exercices suivants. Or, ces plus-values se sont considérablement rétrécies depuis l'exercice 2001, sous l'effet notamment d'une conjoncture moins favorable.

L'évolution des avoirs entre 2004 et 2006 fait état d'une baisse spectaculaire des avoirs en fin d'année. Deux fonds, en l'occurrence le Fonds de la dette publique et le Fonds pour l'emploi, seront prévisiblement vides fin 2006, affichant un déficit respectivement de 76,9 millions EUR et de 32 millions EUR. Sous l'hypothèse de l'exécution du programme des dépenses des fonds spéciaux telle que proposée par le projet de budget 2006, ceux-ci ne disposeront plus que de réserves de l'ordre de 825 millions EUR fin 2006, ce qui représente une baisse de 43,21% par rapport à fin 2005 (budget voté) et même de 58% par rapport à fin 2004 (compte provisoire).

Evolution des alimentations, des dépenses et des avoirs en fin d'exercice (2002-2006, en millions EUR)



La réserve des fonds spéciaux continue ainsi sa diminution spectaculaire, réduisant ainsi la marge de manoeuvre des autorités publiques pour maintenir à un haut niveau les dépenses d'investissements publics et pour faire jouer les stabilisateurs automatiques.

Il en est de même de la réserve budgétaire, qui a atteint 515 millions EUR fin 2004, contre 644 millions EUR fin 2003.

Quant à la dette publique, celle-ci reste à un niveau favorable, pour l'instant. Cependant, des déficits publics, s'ils sont récurrents, vont inévitablement avoir pour effet un endettement croissant et, par conséquent, une hausse de la charge d'intérêt afférente.

En 2006, l'appel total de l'Etat au marché financier prévu dans le projet de budget s'élève à 500 millions EUR, affectés au Fonds du rail (100 millions), au Fonds des routes (100 millions) et aux autres dépenses d'investissements figurant au budget proprement dit (300 millions).

Les dépenses du Fonds de la dette publique devraient s'élever à 190,3 millions EUR en 2006, contre 183 millions EUR en 2005. Les dotations largement inférieures à ces montants (44 millions en 2006, tout comme en 2005) vont avoir comme conséquence que les réserves de ce fonds spécial seront épuisées au cours de l'exercice 2006.

Les causes: l'évolution incontrôlée des dépenses ...

La progression continue et non maîtrisée des dépenses courantes est à l'origine du déficit important de l'Etat central. Leur hausse dépassait souvent le potentiel de croissance du PIB nominal à moyen terme, et plus récemment également la progression des recettes budgétaires, suite aux changements structurels intervenus au sein de l'économie luxembourgeoise depuis le tournant du millénaire. Après l'exercice 2000, les plus-values de recettes ayant découlé des performances économiques exception-

nelles (réalisées surtout grâce au secteur financier) n'arrivaient plus à masquer l'évolution incontrôlée des dépenses. Un phénomène qui s'y ajoute au cours des exercices 2005 et 2006 est la moins-value inattendue des recettes de TVA, évolution au sujet de laquelle la Chambre de Commerce demande une réaction de la part des autorités.

L'évolution incontrôlée des dépenses budgétaires courantes est à attribuer principalement aux dispositions légales, réglementaires et conventionnelles, rendant rigides et incompressibles les dépenses courantes de l'Etat.

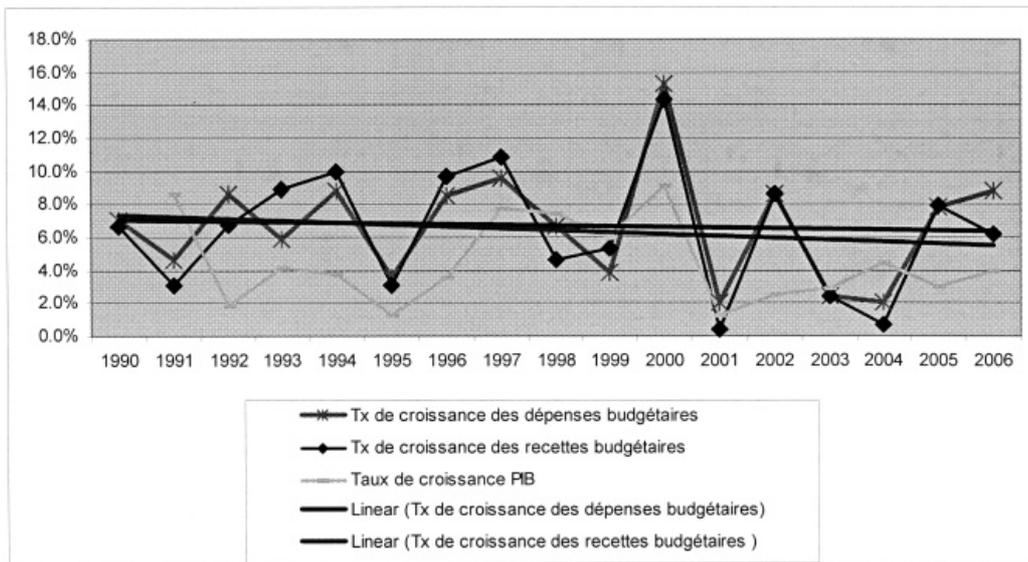
Le graphique 4 ci-dessous illustre l'évolution des taux de progression de l'activité économique, des recettes et des dépenses budgétaires. Il en découle une baisse tendancielle (entre 1990 et 2006) de la croissance des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat au sens strict (donc hors les opérations des fonds spéciaux), mais une diminution plus forte de la progression des recettes que de celle des dépenses, ce qui n'est pas soutenable à terme.

De même, les dépenses consolidées de l'Administration centrale (incluant les opérations des fonds spéciaux) ont augmenté de quelque 15% entre 2004 et 2006, alors que les recettes totales n'ont progressé que de 8,8% sur la même période. Ceci souligne à nouveau l'effet „ciseaux“ incriminé par la Chambre de Commerce dans son avis budgétaire du 7 novembre 2003.

Les postes de dépenses budgétaires affichant les variations les plus significatives d'une année à l'autre se situent en grande partie dans le domaine de la sécurité sociale.

Il en est ainsi également pour le projet de budget 2006, qui fait état de hausses importantes et de dépassements, par rapport au budget voté 2005, au niveau de la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance pension (régime contributif) (+ 72,8 millions EUR), de la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance maladie (+ 64,8 millions EUR), du forfait d'éducation (+ 40 millions EUR), de la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance dépendance (+ 28,1 millions), de la contribution de l'Etat au Fonds des pensions des agents publics (+ 21,5 millions) ou de la participation de l'Etat dans le financement des allocations familiales (+ 14,5 millions).

Evolution du PIB, des recettes et des dépenses budgétaires (en %)



Cette évolution non freinée des dépenses courantes va au détriment des moyens financiers disponibles pour préparer le pays aux défis de l'avenir et pour réaliser le programme ambitieux des investissements publics, tel que présenté dans le programme pluriannuel des dépenses en capital 2005-2009. Il en découle que les avoirs des principaux fonds d'investissements publics auront disparu au cours de l'exercice 2008, de sorte que la réalisation des projets d'infrastructures dépendra de la dotation budgétaire des fonds concernés.

Cette dotation dépendra évidemment de la marge de manoeuvre laissée par les dépenses courantes, alors que celles-ci sont souvent considérées comme étant incompressibles.

***La réforme principale: désindexer les dépenses publiques
dès l'exercice 2006***

Face à cette situation, des solutions miracles n'existent pas. D'un côté, il est généralement reconnu et accepté que les dépenses d'investissements publics doivent être maintenues à un haut niveau. De l'autre côté, et indépendamment de l'engagement légal de respecter le Pacte européen de stabilité et de croissance, l'objectif à terme de politique socio-économique et budgétaire d'une économie de taille réduite doit absolument être l'équilibre des finances publiques. Aux yeux de la Chambre de Commerce, un déficit public momentané, à court terme, se situant autour de 0,5% du PIB peut être acceptable à la limite, s'il peut s'expliquer par les aléas du cycle économique, et si des règles budgétaires précises imposent le retour à l'équilibre et suscitent à la discipline des autorités publiques.

Tant le Premier Ministre, dans sa déclaration de politique générale du 12 octobre 2005, que le Ministre du Trésor et du Budget, lors de la présentation du projet de budget du 19 octobre 2005, ont souligné la nécessité d'une réforme du système actuel de valorisation automatique des prestations sociales et autres dispositions légales, qui est à la base de l'évolution incontrôlée des dépenses, par rapport à des recettes qui augmentent plus faiblement, voire qui se consolident.

Une désindexation résolue des dépenses de l'Etat est le seul moyen pour freiner rapidement et sensiblement les dépenses courantes, pour rétablir l'équilibre des finances publiques et pour assurer le financement à long terme tant des investissements que des systèmes de protection sociale. En même temps, une telle mesure est un élément de la politique anti-inflationniste que le Gouvernement est appelé à mettre en oeuvre.

Les autres remèdes pour rétablir l'équilibre budgétaire

D'autres recommandations traitées dans l'avis budgétaire de la Chambre de Commerce concernent les volets suivants:

- Le recours accru aux partenariats publics-privés (PPP) pour réaliser les projets d'investissements publics d'envergure. La Chambre de Commerce salue dans ce contexte l'annonce du Gouvernement de s'engager davantage sur la voie des PPP en vue du financement des grands projets d'investissements de l'Etat, face à l'épuisement des réserves des fonds spéciaux. Elle souligne que les modèles afférents retenus doivent considérer les spécificités luxembourgeoises et assurer, dans la mesure du possible, des retombées pour les entreprises luxembourgeoises, qui sont principalement des PME.
- Afin d'accroître l'attractivité du Luxembourg comme site d'implantation pour les entreprises et de rétablir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, il faut créer, à travers une politique budgétaire plus ciblée du côté des dépenses, la marge de manoeuvre nécessaire en vue d'adapter la fiscalité des entreprises sur certains points pour la rendre plus compétitive. Les mesures proposées dans ce contexte par la Chambre de Commerce concernent l'abolition de l'impôt sur la fortune des collectivités (qui reste à charge des entreprises qui n'investissent pas au cours d'un exercice), l'aménagement de la législation fiscale en vue de favoriser la constitution d'entreprises au Grand-Duché sous forme de société européenne (SE), la réformation de l'article 152bis pour inclure les investissements immatériels dans le champ d'application de la bonification d'impôt, l'introduction de la réserve immunisée d'impôt, la suppression ou l'aménagement du droit d'apport (qui est un impôt antiéconomique, contraire aux mesures devant favoriser l'esprit d'entreprise ou l'implantation de nouvelles sociétés au Luxembourg), la réduction progressive de la taxe d'abonnement (parallèle à l'augmentation de sa base imposable, de sorte que le déchet fiscal en découlant serait nul).
- En vue d'optimiser l'application de la législation fiscale, l'encaissement des impôts et les contrôles en la matière, la Chambre de Commerce plaide pour une fusion de l'Administration des Contributions directes et de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines. La réorganisation interne en découlant et une efficacité accrue au niveau des processus de travail pourrait rapidement rendre possible un „netting fiscal“ pour les entreprises et à terme un encaissement accru d'impôts dus, dégageant ainsi la marge de manoeuvre pour une réforme d'envergure visant à rendre la charge fiscale globale pesant sur les entreprises et notamment sur les PME et PMI moins élevée.
- Consciente des nouvelles charges et obligations incombant à l'Etat, par exemple pour traiter les dossiers communautaires, la Chambre de Commerce estime que le Gouvernement devrait enfin mettre en oeuvre une véritable réforme administrative, visant à réorganiser les ministères et les administrations en fonction de priorités à fixer et des besoins réels découlant d'une redéfinition du

périmètre de l'Etat. Une telle réforme d'envergure devrait également viser un recours massif aux moyens de communication moderne, facilitant la vie tant aux administrations qu'aux administrés. L'objectif ultime en devra être un fonctionnement efficace des structures étatiques, semblables à celui d'une entreprise privée, ayant une productivité optimale et un fonctionnement efficace dans l'intérêt des administrés-utilisateurs et des citoyens-contribuables.

- Une administration, dont le fonctionnement interne et l'efficacité en termes de résultat ne peuvent guère donner satisfaction est l'Administration de l'Emploi. La hausse du nombre de demandeurs d'emploi enregistrés exige une réorganisation de cette administration. Les modalités d'assignation de demandeurs d'emploi aux entreprises à la recherche de personnel qualifié ou non qualifié s'opèrent depuis des années avec un mécontentement général des entreprises. La Chambre de Commerce attend avec intérêt les résultats du vaste audit en cours de réalisation par l'OCDE.

Une fois l'analyse réalisée, il y a lieu de réagir rapidement et de réformer de fond en comble cette administration. Le volet „attribution des indemnités“ devrait être réorganisé de sorte à libérer des ressources humaines pour le volet „placement“. Ce dernier devrait être rendu plus performant et efficace par l'adoption d'une structure de partenariat public-privé.

***Le résumé des mesures d'économies proposées,
classifiées selon leur degré de faisabilité politique
et leur degré d'efficacité budgétaire***

Toutes les mesures d'économies budgétaires ne sont pas du même ordre: certaines mesures sont plus efficaces que d'autres pour redresser la situation des finances publiques de l'Etat. Les mesures d'économies budgétaires, notamment celles qui impliquent des réformes profondes en matière d'allocation des ressources financières disponibles, ne sont pas toutes réalisables à court terme. Les réformes les plus ambitieuses et les plus urgentes sont également celles qui doivent faire l'objet d'un plus grand degré de concertation entre partenaires sociaux.

La difficulté qu'il y a actuellement à mettre en oeuvre les réformes nécessaires à l'amélioration de la situation des finances publiques tient notamment au fait que les mesures les plus urgentes sont souvent les mesures qui ne font pas (encore) l'objet d'un large consensus au sein de la société luxembourgeoise. Les propositions d'économies budgétaires peuvent être classées selon leur degré d'efficacité budgétaire, c'est-à-dire selon leur capacité à freiner rapidement et sensiblement la progression des dépenses publiques, sans créer d'effet contre-productif (par exemple une hausse de l'inflation, ...) et selon leur degré de faisabilité politique, c'est-à-dire selon la difficulté politique à mettre en oeuvre les mesures proposées.

Il s'agit par conséquent de tenir compte du rendement des mesures en termes d'économies budgétaires pouvant être réalisées. Toutes les propositions concrètes ne sont donc pas placées sur un pied d'égalité³.

Le tableau ci-dessous reprend en résumé les principales mesures d'économies proposées par la Chambre de Commerce en vue d'améliorer sensiblement la situation des finances publiques luxembourgeoises. Elles concernent tant le budget de l'Administration centrale, que ceux des communes et de la sécurité sociale.

3 0) La Chambre de Commerce ne fait aucune proposition entrant dans la catégorie des mesures dont l'efficacité budgétaire et la faisabilité politique sont toutes les deux faibles. De telles mesures ne présentent aucun intérêt dans le débat budgétaire. Les propositions de la Chambre de Commerce se concentrent sur les trois catégories restantes.

- 1) En premier lieu, les mesures qui présentent une efficacité budgétaire faible et une faisabilité politique élevée sont des mesures à court terme qui n'influencent que marginalement la structure des dépenses publiques. La Chambre de Commerce ne s'y oppose pas, mais tient à souligner que de telles mesures ne sont pas suffisantes. Elles ne doivent en aucun cas retarder la mise en oeuvre de mesures effectivement utiles, mais plus difficiles à faire accepter par l'opinion publique. Par ailleurs, elles ne doivent pas être contraires à la politique anti-inflationniste que doit mettre en oeuvre le Gouvernement.
- 2) En second lieu, les mesures qui présentent une efficacité budgétaire élevée et une faisabilité politique élevée sont des mesures structurelles susceptibles de porter leurs fruits à long terme et faisant l'objet d'un assez large consensus au sein de la société luxembourgeoise. La Chambre de Commerce propose un certain nombre de mesures structurelles, susceptibles d'être assez rapidement mises en place.
- 3) En troisième lieu, les mesures qui présentent une efficacité budgétaire élevée et une faisabilité politique faible sont des mesures nécessaires pour la soutenabilité à long terme des finances publiques de l'Etat, mais sensiblement plus difficiles à faire accepter politiquement et socialement. Dans le cadre de sa mission de défense de l'intérêt économique général, la Chambre de Commerce se doit d'insister sur les réformes budgétaires qui entrent dans cette catégorie.

Résumé

Efficacité budgétaire

<p>3) Efficacité budgétaire élevée – Faisabilité politique faible</p> <ul style="list-style-type: none"> – Désindexer toutes les dépenses budgétaires – Limiter le bénéfice complet de l'indexation aux salaires correspondant à 1,5 x le SSM – Mettre en oeuvre une vaste réforme administrative impliquant une modernisation du statut des fonctionnaires – Redéfinir les tâches du personnel enseignant – Abolir le forfait d'éducation – Limiter le bénéfice du congé parental aux niveaux prévus par la directive européenne – Introduire une limitation progressive des allocations familiales, des bonifications d'intérêts, et d'autres prestations sociales en fonction du revenu des ménages bénéficiaires – Modifier le système d'ajustement des pensions en l'échelonnant en fonction du revenu du bénéficiaire – Freiner les dépenses du système d'assurance maladie, not. dans le secteur hospitalier – Réformer le système d'assurance dépendance 	<p>2) Efficacité budgétaire élevée – Faisabilité politique élevée</p> <ul style="list-style-type: none"> – Partenariat public/privé: épargner au niveau de la construction, de l'exploitation et de la maintenance des infrastructures et optimiser le financement – Recherche publique: augmenter les moyens budgétaires tout en veillant à maximiser l'efficacité de la dépense publique grâce à une profonde réorganisation des structures – E-government: réduire les coûts administratifs liés au traitement de l'information – Kyoto: réorienter une partie de l'aide au développement au profit de projets environnementaux dans le 1/3 monde – Encourager les systèmes de pension complémentaire et de prévoyance vieillesse privée – Mettre en place une véritable politique en faveur de l'offre de logements en réorientant les aides – Diminuer la participation étatique aux frais d'infrastructures des communes et inciter celles-ci à participer aux efforts d'économies des administrations publiques
<p>0) Efficacité budgétaire faible – Faisabilité politique faible</p> <p style="text-align: center;">/</p>	<p>1) Efficacité budgétaire faible – Faisabilité politique élevée⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> – augmenter le tarif public à mettre à la charge des citoyens au moment de la délivrance d'un passeport – taxation plus forte des voitures à haute émission de CO₂ – augmenter le prix du transport en bus et en train – augmenter les prix horaires des structures de garde d'enfants du fait d'une moindre participation de l'Etat

0

Faisabilité politique

⁴ Les mesures dans cette catégorie ont été proposées également par des membres du Gouvernement. La Chambre de Commerce peut les accepter sous condition que des effets en découlant sur l'indice des prix à la consommation soient neutralisés dans l'application du système de l'échelle mobile.

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
Introduction	14
Première partie: Le contexte économique du projet de budget 2006	15
1.1. La conjoncture internationale: l'activité n'a pas ralenti en 2005	15
1.2. La conjoncture européenne: la zone Euro ne profite pas suffisamment de la croissance mondiale	17
1.3. La conjoncture luxembourgeoise: la progression des marchés financiers soutient l'activité.....	18
Deuxième partie: Un an après le rapport Fontagné: tout reste à faire!	20
2.1. Moderniser le système social luxembourgeois: „ <i>For more and better jobs – making work pay</i> “	25
2.1.1. Mettre le mécanisme d'indexation automatique au service du maintien du pouvoir d'achat des bas salaires	26
2.1.2. Redonner au Salaire Social Minimum (SSM) son caractère redistributif.....	28
2.1.3. Mettre en place un système de protection sociale responsable, qui préserve la cohésion sociale et la compétitivité des entreprises	29
2.1.4. Réformer le fonctionnement du marché du travail, afin d'attirer la main-d'oeuvre étrangère compétente dont notre pays a besoin	30
2.2. L'entreprise, carrefour de l'innovation, de l'éducation et de la recherche.....	32
2.2.1. Préparer les jeunes de manière optimale à la vie en société et à la vie active	34
2.2.2. Rattraper le retard en matière de recherche publique grâce à l'Université	34
2.2.3. Encourager et favoriser la création d'entreprise.....	37
2.2.4. Faire entrer le Luxembourg dans l'ère de la société de l'information.....	38
2.3. Créer les conditions d'un développement durable de l'économie luxembourgeoise	38
2.3.1. Une gestion durable et raisonnée de l'environnement	38
2.3.2. Développer des infrastructures modernes et de qualité....	40
Troisième partie: la situation financière	41
3.1. Les traits essentiels du projet de budget 2006.....	43
3.2. La 6e actualisation du Programme de Stabilité (2003-2007): des projections trop optimistes	44
3.2.1. Prévisions à moyen terme de la 6e actualisation	44
3.2.2. Comparaison entre la 5e et la 6e actualisation	45
3.3. Le déficit de l'Etat central se creuse	46
3.3.1. La situation d'après le compte provisoire 2004	49
3.3.2. La situation d'après le budget définitif 2005.....	50
3.3.3. La situation d'après le projet de budget 2006	50

3.4.	Les fonds spéciaux: leur rôle de stabilisateur automatique est-il révolu?.....	51
3.5.	La trésorerie de l'Etat: la diminution se poursuit.....	60
3.6.	L'endettement de l'Etat: quelle marge de manoeuvre pour cet agrégat en progression?.....	62
	Quatrième partie: La politique budgétaire.....	67
4.1.	Les recettes de l'Etat.....	69
4.1.1.	Moins-value sensible au niveau de la TVA et recul des recettes de l'UEBL.....	69
4.1.2.	Des mesures en vue d'augmenter l'attrait de la fiscalité des entreprises.....	74
4.1.3.	Les plus-values de recettes ont tendance à se rétrécir.....	75
4.2.	Les dépenses de l'Etat: progression incontrôlée due aux automatismes.....	77
4.2.1.	Le poids de l'Etat dans l'économie: augmentation des dépenses courantes au détriment des dépenses en capital.....	78
4.2.2.	Les dépenses de consommation publique.....	80
4.2.3.	Les transferts de l'Etat.....	83
4.2.3.1.	Les transferts de l'Etat aux entreprises: des évolutions hétérogènes.....	83
4.2.3.2.	Les transferts de l'Etat à la sécurité sociale: une évolution hors du contrôle des autorités.....	91
4.2.3.3.	Les investissements publics: s'engager sur la voie du partenariat public-privé.....	100
4.3.	Propositions concrètes d'économies budgétaires à réaliser au cours des prochaines années.....	109
4.3.1.	Efficacité budgétaire faible et faisabilité politique élevée: les économies budgétaires faibles et de court terme.....	110
4.3.2.	Efficacité budgétaire élevée et faisabilité politique élevée: les réformes budgétaires indispensables pour lesquelles il devrait exister un consensus social et politique.....	110
4.3.2.1.	Partenariat public/privé: épargner au niveau de la construction, de l'exploitation et de la maintenance des infrastructures.....	111
4.3.2.2.	Recherche publique: augmenter les moyens budgétaires tout en veillant à maximiser l'efficacité de la dépense publique grâce à une profonde réorganisation des structures.....	112
4.3.2.3.	E-government: réduire les coûts administratifs liés au traitement de l'information.....	112
4.3.2.4.	Mettre en place une véritable politique en faveur de l'offre de logements.....	113
4.3.2.5.	Kyoto: réorienter une partie de l'aide au développement au profit de projets environnementaux dans le 1/3 monde.....	115
4.3.3.	Efficacité budgétaire élevée et faisabilité politique faible: les réformes budgétaires douloureuses, mais indispensables.....	115
4.3.3.1.	Désindexer toutes les dépenses budgétaires.....	116
4.3.3.2.	Mettre en oeuvre une vaste réforme administrative impliquant une modernisation du statut des fonctionnaires.....	116

4.3.3.3. Assurer l'efficacité du système d'assurance maladie par des mesures concrètes	117
4.3.3.4. Encourager les systèmes de pension complémentaire et de prévoyance vieillesse privée.....	119
4.3.3.5. Abolir le forfait d'éducation	119
4.3.3.6. Autres mesures	120

Relevé des encadrés

Encadré 1: La compétitivité de l'économie luxembourgeoise ne s'est pas améliorée en 2005	21
Encadré 2: Comment réduire le taux d'inflation au Luxembourg?	27
Encadré 3: Les activités d'innovation et de recherche: Etat des lieux et pistes de réflexion	32
Encadré 4: Le bilan financier de l'administration centrale	60
Encadré 5: La soutenabilité des finances publiques à long terme	66
Encadré 6: Proposition de loi du 8 juillet 2005 portant plafonnement du taux des cotisations patronales à l'assurance maladie	95
Encadré 7: Résumé des principales recommandations.....	97
Encadré 8: Changements méthodologiques relatifs à l'établissement des comptes publics.....	106
Encadré 9: Logement: Luxembourg ville la plus chère d'Europe.....	115
Encadré 10: Financement et nouvelle réglementation en matière de santé	118

Relevé des tableaux

Tableau 1: Perspectives économiques mondiales selon le FMI (variations en %).	16
Tableau 2: Principaux indicateurs de l'économie luxembourgeoise	19
Tableau 3: Les chiffres-clés du projet de budget 2006.....	43
Tableau 4: Divergences entre la 5e et la 6e actualisation.....	46
Tableau 5: La situation budgétaire de l'administration publique	47
Tableau 6: Evolution des avoirs des fonds spéciaux entre 2004 et 2006 (en millions EUR)	52
Tableau 7: Evolution des dépenses des principaux fonds d'investissements (en milliers EUR).....	53
Tableau 8: Alimentations des fonds spéciaux (en millions EUR)	58
Tableau 9: Dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR) ...	59
Tableau 10: Evolution de la dette de l'Etat.....	63
Tableau 11: Evolution de la dette publique: encours et charge financière.....	64
Tableau 12: Evolution de la dette publique entre 2003 et 2007	64
Tableau 13: Evolution du total des recettes budgétaires (en milliers EUR).....	70
Tableau 14: Evolution des principaux postes de recettes (en milliers EUR).....	71

Tableau 15: Evolution des dépenses d'investissements suivant le budget voté et le compte provisoire de l'exercice budgétaire indiqué (en millions EUR)	102
Tableau 16: Impact de la relecture de la loi de garantie sur les finances publiques	108

Relevé des graphiques

Graphique 1: Evolution de l'inflation au Luxembourg et dans les pays voisins	20
Graphique 2: Evolution du coût salarial unitaire – Industrie et services marchands (hors banques et immobilier)	23
Graphique 3: Indicateur M: marge sur coût salarial unitaire – Industrie et services marchands	24
Graphique 4: Productivité apparente du travail – Industrie et services marchands	24
Graphique 5: Evolution des soldes budgétaires des administrations publiques au sein de l'Union Européenne de 2001 à 2004 (en % du PIB).....	41
Graphique 6: Evolution du solde financier de l'Administration centrale (en millions EUR).....	49
Graphique 7: Evolution des avoirs, des dotations budgétaires et des dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR)	57
Graphique 8: Evolution du PIB et des recettes et dépenses budgétaires (en %).....	69
Graphique 9: Evolution des soldes budgétaires sur base des comptes (en millions EUR).....	76
Graphique 10: Evolution du PIB (en %) et des plus-values de recettes (en millions EUR).....	77
Graphique 11: Evolution dans le PIB des dépenses courantes hors dotations aux fonds spéciaux	79
Graphique 12: Evolution de la consommation publique (en millions EUR).....	82
Graphique 13: Variations des dépenses de consommation publique (en %)	83

INTRODUCTION

– Par arrêté grand-ducal du 14 octobre 2005, le Grand-Duc a autorisé le Ministre du Trésor et du Budget à déposer le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006, dépôt qui s'est fait le 19 octobre 2005 à la Chambre des Députés.

L'établissement du projet de budget pour 2006 s'est avéré particulièrement difficile selon les autorités gouvernementales, alors que les dépenses budgétaires continuent à progresser à un rythme démesuré par rapport à celui des recettes, dont quelques rubriques connaissent des évolutions inquiétantes (cf. TVA et recettes UEBL notamment).

Malgré les difficultés inhérentes à l'analyse du document budgétaire du fait du caractère incomplet de ce dernier et du temps très réduit imparti aux instances consultatives, l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de budget 2006 essaie de donner un aperçu aussi complet et réaliste que possible sur la politique budgétaire du Gouvernement et sur la situation des finances publiques de notre pays.

La Chambre de Commerce se félicite de ce que les autorités compétentes aient enfin réussi à communiquer plus tôt le programme pluriannuel des dépenses en capital 2005-2009, permettant ainsi aux instances consultatives d'examiner, du moins sommairement, le programme des projets d'investissements proposés par le Gouvernement. La Chambre de Commerce invite les autorités à persévérer dans leurs efforts, en vue de présenter dorénavant ce programme au moment du dépôt du projet de budget.

L'avis de la Chambre de Commerce tend non seulement à retracer les différentes évolutions du passé qui ont mené à la situation financière dégradée actuelle, mais vise surtout à dégager les pistes et à présenter les propositions pour redresser la barre. Des solutions miracles n'existent pas à ce sujet. Au contraire, les remèdes proposés demandent une bonne dose de courage politique et une réaction rapide de la part du Gouvernement.

– La Première Partie du présent avis concerne l'évaluation du contexte économique sous-jacent au projet de budget 2006. Si les perspectives de croissance restent globalement assez bonnes à moyen terme, il ne faut pas sous-estimer la présence de nombreux risques qui, s'ils se réalisaient, pourraient avoir des répercussions sensibles sur l'environnement économique à une échelle mondiale. Il en est notamment des prix des produits pétroliers.

– La Deuxième Partie vise à dresser un état des lieux des discussions menées en vue de redresser la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et en vue d'établir et de réaliser le Plan national pour l'Innovation et le Plein Emploi. Pour faire face aux faiblesses structurelles du Luxembourg, de nombreuses réformes s'imposent. Le calendrier électoral, référendum, puis élections communales, ont rendu difficile l'adoption des réformes nécessaires. Force est de constater qu'un an après la publication du rapport Fontagné, tout reste à faire!

Les priorités politiques mises en avant par le Premier Ministre lors de la déclaration du 12 octobre 2005 laissent espérer que les réformes structurelles destinées à dynamiser notre économie, à rétablir la compétitivité du Luxembourg et à relever les défis socio-économiques que notre pays devra affronter à court et à moyen terme seront rapidement mises en oeuvre.

La Chambre de Commerce constate que le Premier Ministre a proposé plusieurs mesures prioritaires pour atteindre ce triple objectif. Cependant, de nombreuses mesures sont formulées de manière trop évasive et manquent encore de contenu concret. La mise en oeuvre pratique des mesures proposées risque de prendre un certain temps ou d'être déformées par des discussions excessivement longues entre les partenaires sociaux.

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

– La Troisième Partie analyse la situation financière de l'Etat. Celle-ci délimite les moyens d'actions de la politique budgétaire. Elle est déterminée notamment par les soldes financiers nets que l'Etat a dégagé dans le passé et le solde prévisible pour l'exercice 2006. Elle se mesure par ailleurs par le

montant de la réserve budgétaire, les avoirs des fonds d'investissements (fonds d'investissements publics et autres fonds spéciaux), les encours de la trésorerie, ainsi que le degré d'endettement de l'Etat, dont dépend la capacité d'emprunt sur le marché des capitaux.

La progression très importante des dépenses budgétaires, d'un côté, et la situation de plus en plus précaire de quelques rubriques de recettes et des réserves (cf. baisse des plus-values de recettes, disparition des arriérés fiscaux, baisse de la réserve budgétaire, réduction des réserves dans les fonds spéciaux, ...) font que la situation financière consolidée de l'Etat central enregistre un déficit record au titre de l'exercice 2006, tel que projeté par les auteurs du projet de budget.

Pour apprécier la situation financière d'une économie, il y a lieu de tenir compte également des comptes des collectivités locales et de la sécurité sociale. A l'heure actuelle, cette dernière continue à influencer positivement la situation globale des finances publiques, principalement à cause des réserves importantes accumulées par le système d'assurance pension. Compte tenu des nombreux engagements restant à couvrir à long terme et du volume croissant de prestations futures à exporter, il faut relativiser l'état actuel des comptes de la sécurité sociale. Dans un futur assez proche, la sécurité sociale ne sera plus un facteur stabilisateur des finances publiques au Luxembourg, mais un facteur générateur de déficits publics, qui sera difficilement gérable pour les générations futures.

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

La Chambre de Commerce se doit de critiquer à nouveau l'effet „ciseaux“ entre évolution des dépenses et des recettes budgétaires courantes, incriminé déjà dans son avis budgétaire pour l'exercice 2004. Cette partie comporte également toute une panoplie de recommandations, de remèdes et de propositions concrètes d'économies à réaliser en vue de réduire les déficits budgétaires et à terme d'équilibrer la situation financière du secteur public.

*

PREMIERE PARTIE

LE CONTEXTE ECONOMIQUE DU PROJET DE BUDGET 2006⁵

1.1. La conjoncture internationale: l'activité n'a pas ralenti en 2005

La conjoncture mondiale se montre plus robuste que prévue. Malgré la remontée des taux directeurs (hormis ceux en Europe) et la flambée des prix pétroliers au cours des douze mois écoulés, l'activité économique n'a pas ralenti de manière significative.

⁵ Sources: Fonds Monétaire International, Banque de Luxembourg, Commission Européenne, STATEC.

Tableau 1: Perspectives économiques mondiales
selon le FMI (variations en %)

			Current Projections		Difference from April 2005 Projections	
	2003	2004	2005	2006	2005	2006
World output	4,0	5,1	4,3	4,3	-	- 0,1
Advances economies	1,9	3,3	2,5	2,7	- 0,1	- 0,3
United States	2,7	4,2	3,5	3,3	- 0,2	- 0,3
Euro area	0,7	2,0	1,2	1,8	- 0,4	- 0,5
Germany	- 0,2	1,6	0,8	1,2	-	- 0,7
France	0,9	2,0	1,5	1,8	- 0,5	- 0,4
Italy	0,3	1,2	-	1,4	- 1,2	- 0,6
Spain	2,9	3,1	3,2	3,0	0,5	0,1
Japan	1,4	2,7	2,0	2,0	1,2	-
United Kingdom	2,5	3,2	1,9	2,2	- 0,7	- 0,4
Canada	2,0	2,9	2,9	3,2	0,1	0,2
Other advances economies	2,5	4,4	3,2	3,9	- 0,2	-
Newly industrialized Asian economies	3,1	5,6	4,0	4,7	-	- 0,1
Other emerging market and developing countries	6,5	7,3	6,4	6,1	0,1	0,1
Africa	4,6	5,3	4,5	5,9	- 0,4	0,5
Sub-Sahara	4,1	5,4	4,8	5,9	- 0,4	0,4
Central and eastern Europe	4,6	6,5	4,3	4,6	- 0,2	0,1
Commonwealth of Independent States	7,9	8,4	6,0	5,7	- 0,5	- 0,2
Russia	7,3	7,2	5,5	5,3	- 0,5	- 0,3
Excluding Russia	9,2	11,0	7,1	6,8	- 0,6	- 0,2
Developing Asia	8,1	8,2	7,8	7,2	0,3	-
China	9,5	9,5	9,0	8,2	0,5	0,2
India	7,4	7,3	7,1	6,3	0,5	- 0,1
ASEAN-4	5,4	5,8	4,9	5,4	- 0,5	- 0,4
Middle East	6,5	5,5	5,4	5,0	0,3	0,1
Western Hemisphere	2,2	5,6	4,1	3,8	-	0,1
Brazil	0,5	4,9	3,3	3,5	- 0,4	-
Mexico	1,4	4,4	3,0	3,5	- 0,8	0,3
<i>Memorandum</i>						
European Union	1,3	2,5	1,6	2,1	- 0,4	- 0,4
World growth based on market exchange rates	2,6	4,0	3,1	3,2	-	- 0,2
World trade volume (goods and services)	5,4	10,3	7,0	7,4	- 0,5	- 0,2
Imports						
Advanced economies	4,1	8,8	5,4	5,8	- 1,1	- 0,5
Other emerging market and developing countries	11,1	16,4	13,5	11,9	1,5	0,9
Exports						
Advanced economies	3,1	8,3	5,0	6,3	- 0,9	- 0,5
Other emerging market and developing countries	10,8	14,5	10,4	10,3	0,4	0,6

Source: Fonds Monétaire International, Perspectives économiques mondiales, septembre 2005

Etats-Unis: la croissance résiste

La croissance US a très légèrement ralenti au 2ème trimestre 2005, mais reste sur un niveau qu'on peut qualifier de „dynamique“ (3,3% en rythme annualisé). Les importations ont progressé bien moins vite que les exportations, un signe positif vis-à-vis du comblement du déficit extérieur, mais ce mouvement n'est pas amené à perdurer. En effet, ce ralentissement au niveau des importations a été compensé par un déstockage massif.

La croissance attendue pour le 3ème trimestre est teintée d'incertitudes. D'un côté, on a assisté au recul de plusieurs indicateurs importants, et ceci avant que ne surviennent la période des ouragans. Les résultats des ventes de détails ont été décevants en juillet et août et les commandes industrielles se sont nettement dégradées en juillet. De l'autre côté, l'indice des directeurs d'achats s'est nettement redressé au mois d'août, en particulier au niveau de la composante non manufacturière. De plus, l'emploi a très bien résisté en septembre: après le passage de Katrina, les experts attendaient une baisse des créations d'emplois d'environ 150.000, alors que le recul a été de seulement 35.000.

Le scénario le plus probable reste celui d'un ralentissement conjoncturel. Au cours des prochains mois, les Américains devront non seulement digérer l'impact de taux d'intérêts et de prix pétroliers plus élevés, mais risquent également de ne plus pouvoir recourir au marché immobilier comme source de financement des dépenses courantes. Contrairement au passé, la progression des prix des maisons devrait ralentir, du fait notamment de l'attention particulière que la *Federal Reserve* accorde au marché immobilier dans sa stratégie de resserrement monétaire. La remontée des taux d'intérêt, la hausse des prix pétroliers et un marché immobilier moins porteur ne resteront guère sans impact sur la consommation des ménages.

Le Japon poursuit son redressement

Au Japon, les perspectives économiques se sont considérablement éclaircies. Contrairement au passé, la reprise économique actuelle semble être soutenable. Les réformes structurelles entamées par le premier ministre Koizumi commencent à porter leurs fruits. Tant les banques que les entreprises ont terminé leur processus d'assainissement financier et ont retrouvé, pour la première fois depuis le début des années 1990, la capacité à redynamiser l'activité. L'augmentation des crédits bancaires et le redressement des bénéfices des entreprises sont les premiers signes d'une évolution qui pourrait déboucher sur un cycle de croissance économique de nature durable.

La Chine poursuit son expansion

La Chine (tout comme l'Inde) reste caractérisée par un taux de croissance élevé sans afficher le moindre signe de faiblesse. Avec une croissance annuelle de 9,5% au premier semestre, il apparaît clairement que les mesures restrictives adoptées par la Chine en 2004 pour éviter une surchauffe n'ont pas conduit à un ralentissement.

Les exportations, en particulier, ont été largement stimulées par un taux de change effectif réel avantageux et par la suppression de l'accord multifibres au 1er janvier dernier. Les importations ont pour leur part ralenti (+ 14% sur un an au 1er semestre, contre plus de 40% à la même période de l'année précédente). En conséquence, l'excédent commercial s'est encore accru: il atteint déjà 54 milliards USD au cours du 1er semestre 2005, contre 59 milliards USD au cours de l'ensemble de l'année 2004. Ceci entraîne un gonflement des réserves de change, avec un stock qui dépasse les 700 milliards USD à la fin du 1er semestre 2005.

1.2. La conjoncture européenne: la zone Euro ne profite pas suffisamment de la croissance mondiale

Sur le continent européen, la situation économique n'a pas beaucoup évolué. Les marchés de l'emploi des grands pays européens n'ont pas tiré profit de la forte croissance conjoncturelle à travers le monde. La mise en place de réformes structurelles reste la condition sine qua non pour l'apparition d'une dynamique interne. Parmi les trois grandes économies européennes, l'Allemagne semble être la plus en avance au niveau des réformes. Néanmoins, le retour d'une croissance économique créatrice d'emplois n'est toujours pas en vue.

Au cours du 1er semestre 2005, la croissance économique de la zone Euro s'est révélée plus faible qu'attendue par les prévisions de printemps de la Commission européenne. Le 2ème trimestre en particulier a été décevant (+ 0.3% au lieu des + 0.5% escomptés), avec, d'une part, un recul de la consommation privée (- 0.3% en Allemagne et en France) et, d'autre part, une contribution quasi nulle de la demande extérieure.

Hausse du prix du pétrole oblige, l'inflation atteint un pic au troisième trimestre (estimée à 2,5% en septembre). Les marchés commencent à s'inquiéter d'une éventuelle hausse des taux d'intérêt en raison de la „vigilance“ exprimée par la Banque Centrale Européenne suite à la publication des derniers chiffres concernant l'inflation. En raison de la faiblesse de la demande interne, tout resserrement monétaire risquerait d'étouffer le peu de croissance qui provient du consommateur européen. La probable détente des prix pétroliers après le rétablissement des capacités de raffinage du Golfe du Mexique devrait dissiper les craintes d'une hausse des taux d'intérêt en Europe.

D'après les prévisions de la Commission européenne, la croissance de la zone Euro devrait s'accroître au cours du 2ème semestre de l'année en cours: + 0,4% au cours du 3ème trimestre et + 0,6% au cours du 4ème trimestre.

1.3. La conjoncture luxembourgeoise: la progression des marchés financiers soutient l'activité

La croissance économique a été modérée dans la zone euro sur le 1er semestre 2005 et les prévisions pour l'ensemble de l'année tablent sur un ralentissement par rapport à 2004. Dans ce contexte, la spécialisation financière du Luxembourg constitue pour le moment un avantage par rapport aux autres pays de la zone Euro.

– Les résultats, en nette progression tant au niveau de l'activité que de l'emploi, enregistrés par les banques, les OPC et les compagnies d'assurance établis au Grand-Duché vont en tout cas dans ce sens.

– D'autres secteurs présentent cependant des évolutions moins favorables. C'est le cas du commerce par exemple, en particulier du commerce de détail. Ce phénomène, que l'on observe également au niveau de la zone euro, est lié à la situation relativement morose du marché du travail (avec un chômage toujours en progression au Luxembourg, proche de 5% de la population active) qui déteint nettement sur le moral des consommateurs.

– L'investissement résidentiel, bien orienté, profite à un secteur de la construction qui souffre, par ailleurs, de la baisse des grands chantiers. L'investissement des ménages dans l'immobilier bénéficie cependant au secteur de la construction. Les autorisations de bâtir à destination du secteur résidentiel sont en nette progression (elles pourraient progresser encore davantage si le nombre et la surface des terrains à bâtir ne se limitaient pas aux niveaux actuels) et constituent un soutien important au secteur de la construction. Celui-ci souffre en même temps de la baisse des investissements publics dans les travaux d'infrastructures (particulièrement dommageable aux activités de génie civil) et de la faiblesse des investissements dans l'immobilier non résidentiel (peut-être moins attrayant aujourd'hui pour les investisseurs que le secteur résidentiel).

– Malgré un recul de la production sidérurgique depuis le début de 2005, l'industrie luxembourgeoise bénéficie d'une conjoncture plutôt favorable. Les industries liées à l'énergie participent largement à cette progression, une évolution qui doit toutefois faire l'objet de réserves méthodologiques, liées à la collecte de données statistiques. Il reste que même hors sidérurgie et hors énergie, la croissance de la production se situe dans la moyenne des années précédentes (+ 4% environ de hausse annuelle).

Tableau 2: Principaux indicateurs de l'économie luxembourgeoise

	nov -04	déc -04	janv -05	févr -05	mars -05	avr -05	mai -05	juin -05	juil -05	août -05	sept -05	Moyenne des trois derniers mois	Même période de l'année précédente
<i>Variations annuelles en % sauf mention contraire</i>													
Activité													
Production industrielle par jour ouvrable, en volume	5,5	6,7	4,1	9,0	5,4	3,9	14,1	1,7	-	-	-	6,5	6,0
Production dans la construction par jour ouvrable, en volume	- 7,0	- 1,4	- 6,1	- 0,5	- 9,1	4,6	- 9,3	- 11,5	-	-	-	- 0,2	- 1,2
Chiffre d'affaires en volume du commerce au total	0,8	- 5,3	- 0,2	0,2	0,1	0,5	3,1	2,6	-	-	-	2,0	0,8
Chiffre d'affaires en volume du commerce de détail	1,4	3,6	- 0,7	- 1,8	3,3	- 1,9	2,0	2,9	-	-	-	0,9	2,9
Prix, salaires													
Indice des prix à la consommation (IPCN)	2,4	2,2	2,0	2,2	2,4	2,5	2,4	2,2	2,6	2,7	2,9	2,7	2,2
Inflation sous-jacente	1,5	1,4	1,6	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7	1,9	1,8	1,8	1,7
Prix pétroliers	27,0	22,5	12,0	16,9	20,7	19,0	18,2	13,4	21,8	20,5	26,4	22,9	16,1
Indice des prix à la production industrielle	15,6	17,0	18,0	16,4	13,9	8,9	6,7	5,4	4,4	4,1	-	4,6	10,1
Indice des prix à la construction	3,6	3,6	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3		-	-	3,3	2,3
Coût salarial moyen, par mois et par personne	4,6	3,5	3,6	2,8	3,1	4,0	3,4	4,6	-	-	-	4,0	3,5
Commerce extérieur													
Exportations de biens en valeur	23,5	20,6	18,0	6,7	0,8	3,4	5,6	- 1,3	1,2	-	-	1,7	14,0
Importations de biens en valeur	21,3	16,1	11,0	6,7	- 3,1	- 12,1	0,1	0,8	1,9	-	-	- 4,7	9,4
Emploi, chômage													
Emploi salarié intérieur	3,2	2,9	3,4	3,2	3,1	2,8	3,4	2,9	3,4	3,6	-	3,3	2,8
Emploi national	1,7	1,5	1,7	1,6	1,6	1,5	1,7	1,5	1,7	1,8	-	1,7	1,5
Taux de chômage (en % de la population active)	4,4	4,5	4,7	4,8	4,5	4,6	4,5	4,4	4,4	4,5	-	4,4	4,0

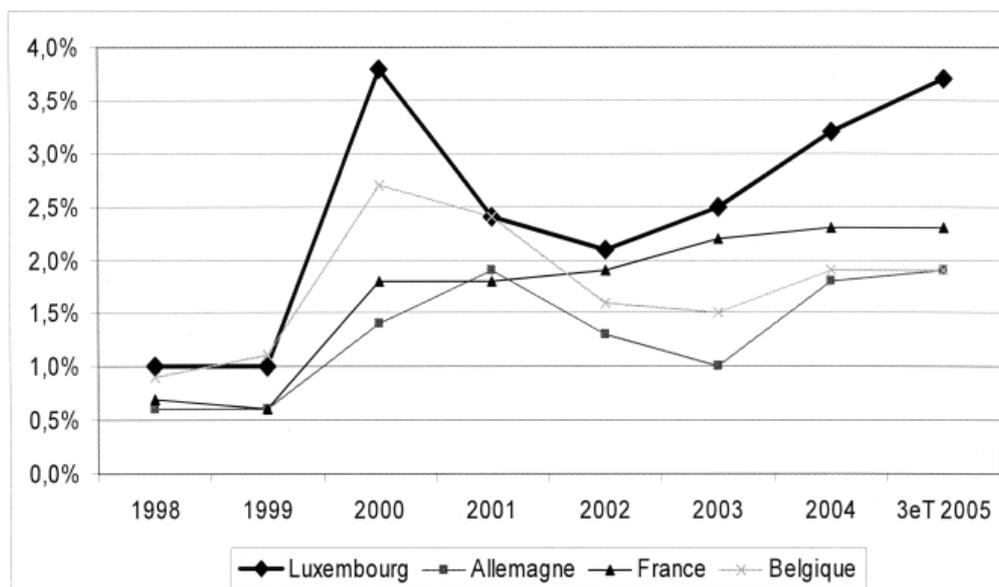
Source: Stavec, Note de Conjoncture 2/2005, octobre 2005.

– La Présidence luxembourgeoise de l'Union européenne a sans doute eu un impact sur plusieurs branches de l'économie nationale, mais le grand gagnant sur cette période restera probablement le secteur de l'Horeca, dont les résultats effectuent un net rebond au cours du 1er semestre 2005, après deux années décevantes (2003 en particulier). Même hors „effet présidence“, les statistiques de fréquentation touristiques témoignent d'évolutions très favorables pour l'ensemble du secteur.

– Le développement des voyages (d'affaires ou touristiques) bénéficie aussi au transport aérien de passagers, bien que la hausse du nombre de passagers sur le premier semestre 2005 soit inférieure à celle de l'an passé. Dans le domaine du fret aérien, les résultats sont toujours très bien orientés: ces activités semblent profiter largement de la hausse des échanges internationaux et de la croissance mondiale.

– L'inflation a atteint 2,9% en septembre 2005, soit son plus haut niveau depuis juillet 2001. S'il est vrai que l'on observe des hausses limitées, et même des baisses, pour certaines catégories de produits, d'autres phénomènes jouent en sens inverse sur l'inflation générale. Les prix des produits pétroliers en premier lieu, portés par la flambée de l'or noir, génèrent environ 1/3 de l'inflation totale depuis le début 2005.

Graphique 1: Evolution de l'inflation au Luxembourg et dans les pays voisins



Dans cette période d'inflation élevée, le point négatif se situe au niveau des entreprises qui ont dû adapter à la hausse les salaires au 1er octobre en vertu du système d'indexation automatique. Sans la forte hausse des prix des produits pétroliers et des prix de l'énergie d'une manière générale (qui augmente déjà leurs coûts de production), la tranche indiciaire serait intervenue seulement au début 2006.

– Le chômage poursuit lentement, mais sûrement, sa progression. Celle-ci s'était pourtant nettement modérée depuis la mi-2003, mais on constate qu'elle est repartie de plus belle sur le début de l'année 2005. La croissance annuelle de l'emploi, ancrée sur les derniers mois autour de 3% (en amélioration donc par rapport au rythme de 2,6% enregistré en 2004), reste encore insuffisante pour absorber la hausse du nombre de chômeurs. Par ailleurs, les trois quarts des nouveaux postes sont occupés par les frontaliers.

– En ce qui concerne les prévisions pour 2006, le Statec mise sur une croissance du PIB en volume entre 3,5 et 4% en 2005. Les prévisions pour 2006 tournent toujours autour d'une progression du PIB réel de l'ordre de 4%.

Ces chiffres sont donc plus optimistes que ceux retenus par les auteurs du projet de budget 2006.

*

DEUXIEME PARTIE

UN AN APRES LE RAPPORT FONTAGNE: TOUT RESTE A FAIRE!

Plus personne n'ignore aujourd'hui les risques qui pèsent sur l'économie luxembourgeoise.

S'appuyant notamment sur plusieurs études internationales (*World Economic Forum, International Institute for Management Development*), la Chambre de Commerce alerte régulièrement le Gouvernement au sujet de la dégradation progressive de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. La Chambre de Commerce avait notamment publié en 2004 „*Entreprise Luxembourg*“ qui contenait une analyse précise de la dégradation de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, ainsi qu'une série de recommandations visant à pallier à cette situation.

Selon le „Global Competitiveness Report 2005-2006“:

*Encadré 1: La compétitivité de l'économie luxembourgeoise
ne s'est pas améliorée en 2005*

Selon le rapport annuel établi pour l'année 2005-2006 par le *World Economic Forum*, le Luxembourg se classe au 25ème rang mondial des économies les plus compétitives.

La comparaison des résultats 2005-2006 (25ème place) avec ceux obtenus lors du rapport 2004-2005 (26ème place) indiquent une quasi-stagnation de la situation compétitive luxembourgeoise.

Une première analyse de ce classement permet d'observer que la compétitivité de l'économie luxembourgeoise est relativement comparable à celle de l'Irlande (26ème rang). La situation du Luxembourg est bien meilleure que celle de plusieurs de ses plus proches voisins européens: la France n'occupe que la 30ème place du classement et la Belgique la 31ème place. *A contrario*, la compétitivité luxembourgeoise est loin d'atteindre celle des pays scandinaves: Finlande, Suède, Danemark figurent parmi le groupe de tête des cinq économies les plus compétitives au monde.

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

Growth Competitiveness Index rankings and 2004 comparisons

Country	GCI 2005 rank	GCI 2005 score	GCI 2004 rank	Country	GCI 2005 rank	GCI 2005 score	GCI 2004 rank
Finland	1	5.94	1	Tanzania	71	3.57	82
United States	2	5.81	2	Argentina	72	3.56	74
Sweden	3	5.65	3	Panama	73	3.55	58
Denmark	4	5.65	5	Indonesia	74	3.53	69
Taiwan	5	5.58	4	Russian Federation	75	3.53	70
Singapore	6	5.48	7	Morocco	76	3.49	56
Iceland	7	5.48	10	Philippines	77	3.47	76
Switzerland	8	5.46	8	Algeria	78	3.46	71
Norway	9	5.40	6	Armenia	79	3.44	—
Australia	10	5.21	14	Serbia and Montenegro	80	3.38	89
Netherlands	11	5.21	12	Vietnam	81	3.37	77
Japan	12	5.18	9	Moldova	82	3.37	—
United Kingdom	13	5.11	11	Pakistan	83	3.33	91
Canada	14	5.10	15	Ukraine	84	3.30	86
Germany	15	5.10	13	Macedonia, FYR	85	3.26	84
New Zealand	16	5.09	18	Georgia	86	3.25	94
Korea, Rep.	17	5.07	29	Uganda	87	3.24	79
United Arab Emirates	18	4.99	16	Nigeria	88	3.23	93
Qatar	19	4.97	—	Venezuela	89	3.22	85
Estonia	20	4.95	20	Mali	90	3.22	88
Austria	21	4.95	17	Mozambique	91	3.19	92
Portugal	22	4.91	24	Kenya	92	3.19	78
Chile	23	4.91	22	Honduras	93	3.16	97
Malaysia	24	4.90	31	Gambia	94	3.16	75
Luxembourg	25	4.90	26	Bosnia and Herzegovina	95	3.17	81
Ireland	26	4.86	30	Mongolia	96	3.16	—
Israel	27	4.84	19	Guatemala	97	3.12	80
Hong Kong SAR	28	4.83	21	Sri Lanka	98	3.10	73
Spain	29	4.80	23	Nicaragua	99	3.08	95
France	30	4.78	27	Albania	100	3.07	—
Belgium	31	4.63	25	Bolivia	101	3.06	98
Slovenia	32	4.59	33	Dominican Republic	102	3.05	72
Kuwait	33	4.58	—	Ecuador	103	3.01	90
Cyprus	34	4.54	38	Tajikistan	104	3.01	—
Malta	35	4.54	32	Malawi	105	3.00	87
Thailand	36	4.50	34	Ethiopia	106	3.00	101
Bahrain	37	4.48	28	Madagascar	107	2.95	96
Czech Republic	38	4.42	40	East Timor	108	2.93	—
Hungary	39	4.38	39	Zimbabwe	109	2.89	99
Tunisia	40	4.32	42	Bangladesh	110	2.86	102
Slovak Republic	41	4.31	43	Cameroon	111	2.84	—
South Africa	42	4.31	41	Cambodia	112	2.82	—
Lithuania	43	4.30	36	Paraguay	113	2.80	100
Latvia	44	4.29	44	Benin	114	2.74	—
Jordan	45	4.28	35	Guyana	115	2.73	—
Greece	46	4.26	37	Kyrgyz Republic	116	2.62	—
Italy	47	4.21	47	Chad	117	2.37	104
Botswana	48	4.21	45				
China	49	4.07	46				
India	50	4.04	55				
Poland	51	4.00	60				
Mauritius	52	4.00	49				
Egypt	53	3.96	62				
Uruguay	54	3.93	54				
Mexico	55	3.92	48				
El Salvador	56	3.86	53				
Colombia	57	3.84	64				
Bulgaria	58	3.83	59				
Ghana	59	3.82	68				
Trinidad and Tobago	60	3.81	51				
Kazakhstan	61	3.77	—				
Croatia	62	3.74	61				
Namibia	63	3.72	52				
Costa Rica	64	3.72	50				
Brazil	65	3.69	57				
Turkey	66	3.68	66				
Romania	67	3.67	63				
Peru	68	3.66	67				
Azerbaijan	69	3.64	—				
Jamaica	70	3.64	65				

Les graphiques suivants montrent l'évolution sur plusieurs années de quelques indicateurs clés en matière de compétitivité, en l'occurrence l'inflation, le coût salarial unitaire (CSU), la productivité et la rentabilité des entreprises. Il en découle que les performances du Luxembourg dans ces domaines se sont affaiblies, de sorte que son écart par rapport aux pays voisins s'est largement rétréci, reflétant la perte de compétitivité subie au cours des années 2001 à 2004 notamment.

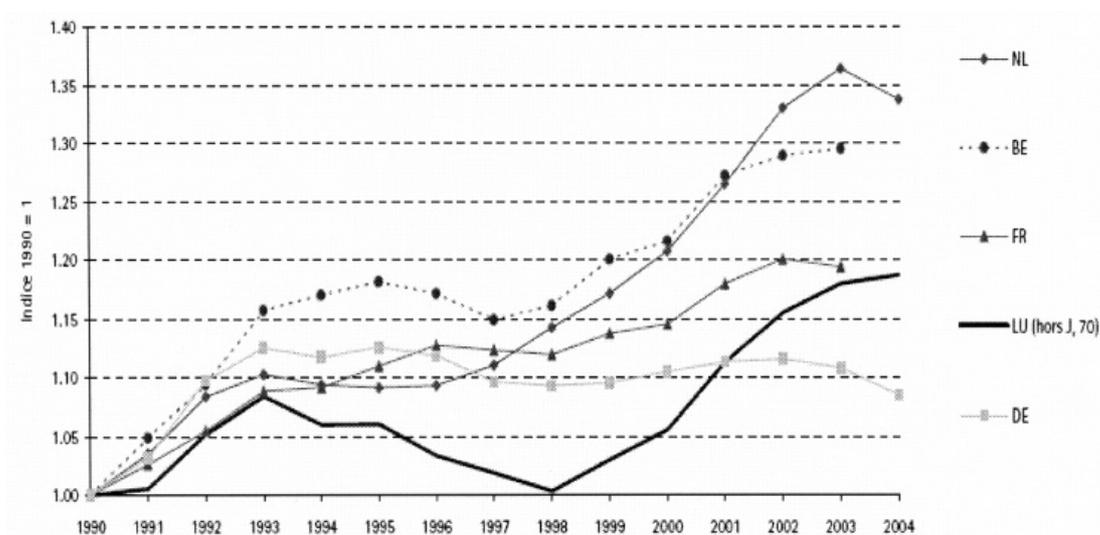
Le rapport du professeur Fontagné publié en novembre de l'année dernière souligne parfaitement les faiblesses de l'économie luxembourgeoise, ainsi que les défis que notre pays devra relever au cours des prochaines années.

En premier lieu, le rapport du professeur Fontagné souligne l'inadaptation structurelle de plusieurs mesures sociales. Ce rapport constate que nombre de dispositions sociales ne sont fondées sur aucune nécessité sociale, ni sur aucune considération d'ordre économique et que leur coût est largement disproportionné par rapport à leur bénéfice en termes de bien-être social.

En second lieu, plusieurs faiblesses structurelles y sont relevées: en l'occurrence les performances médiocres du système d'éducation, le niveau élevé de l'inflation et l'évolution des salaires supérieure à celle de la productivité du travail.

Dans les trois graphiques qui suivent, la Chambre de Commerce montre que les principaux indicateurs de compétitivité, en l'occurrence le coût salarial unitaire, la marge sur le coût salarial unitaire (indicateur de rentabilité) et la productivité, ont évolué de manière défavorable en termes de compétitivité, puisque l'écart concurrentiel par rapport aux principaux concurrents du Grand-Duché a tendance à se rétrécir.

*Graphique 2: Evolution du coût salarial unitaire
– Industrie et services marchands (hors banques et immobilier)*

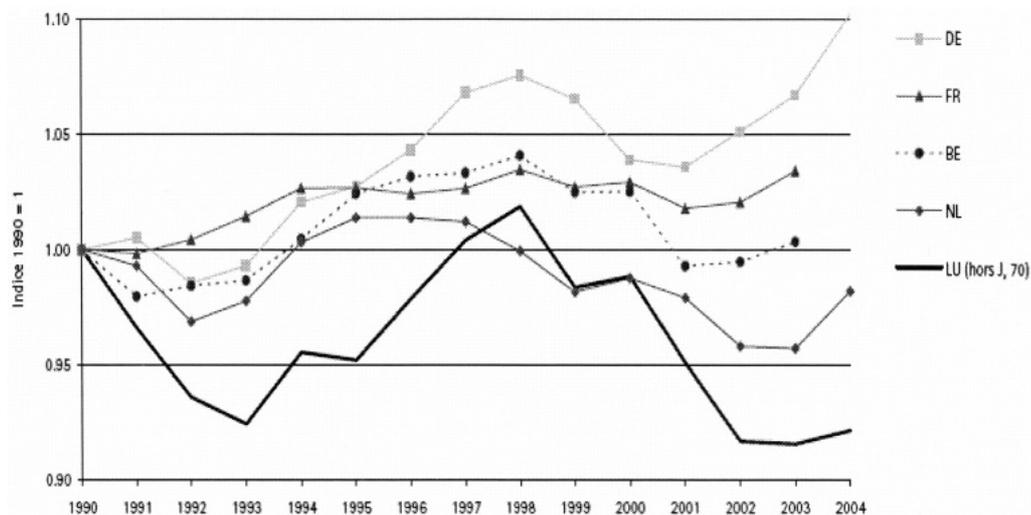


Source: Cahier Statéc – Université de Luxembourg (CREA) No 98

Le coût salarial unitaire (cf. graphique 2) au Luxembourg ne cesse de croître depuis 1998, alors que dans les pays voisins, le coût salarial unitaire est stable dans certains pays (France, Belgique) et décroît dans d'autres (Pays-Bas, Allemagne).

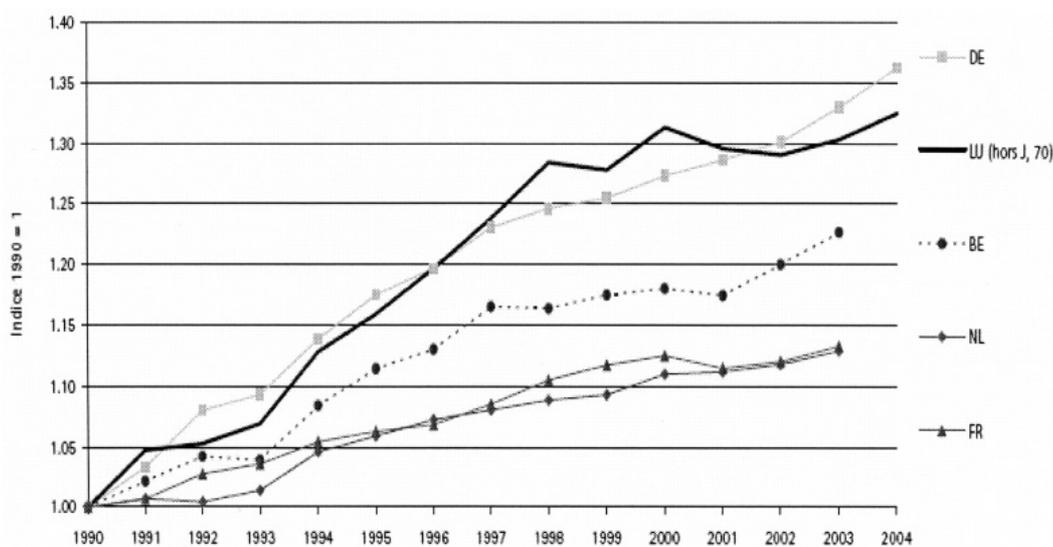
L'indicateur M (marge sur coût salarial unitaire, cf. graphique 3) est à un niveau beaucoup plus faible que dans les pays voisins. En outre, alors que l'indicateur M croît chez nos voisins, il peine à croître au Luxembourg.

Graphique 3: Indicateur M: marge sur coût salarial unitaire
– Industrie et services marchands



Source: Cahier Stavec – Université de Luxembourg (CREA) No 98

Graphique 4: Productivité apparente du travail
– Industrie et services marchands



Source: Cahier Stavec – Université de Luxembourg (CREA) No 98

La productivité apparente du travail est à peu près stable au Luxembourg entre 1998 et 2003, alors que dans les pays voisins, la productivité croît de manière constante et régulière (cf. graphique 4). Ainsi, l'écart entre le Luxembourg et les pays voisins tend à se rétrécir, reflétant une perte de compétitivité pour les entreprises luxembourgeoises.

Quant aux performances de l'économie luxembourgeoise dans le domaine de l'innovation et de la recherche, le rapport Fontagné dresse un portrait plutôt négatif des performances de notre pays, principalement en raison des carences de la recherche publique. Les conclusions du rapport Fontagné en matière d'innovation et de recherche ont d'ailleurs été confirmées par le rapport de Luxinnovation sur les activités d'innovation et de recherche au Grand-Duché de Luxembourg⁶.

⁶ Rapport préparé par Luxinnovation GIE pour le Ministre de l'Economie et du Commerce Extérieur du Grand-Duché de Luxembourg, septembre 2005.

Sans conteste, les faibles performances du Luxembourg dans le domaine de l'innovation et des technologies compromettent fortement la capacité de notre pays à satisfaire au programme ambitieux défini lors de la réunion du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 et dans lequel l'Union européenne s'est fixée pour objectif de devenir „l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde“.

Pour que la stratégie de Lisbonne soit couronnée de succès et que la compétitivité de notre économie soit restaurée, il est indispensable que les acteurs impliqués au sein de chacun des trois piliers que sont la croissance économique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement prennent leurs responsabilités lorsqu'il s'agit de mettre en oeuvre les réformes structurelles nécessaires pour transformer l'économie luxembourgeoise en une économie de la connaissance fortement compétitive.

Pour faire face aux faiblesses structurelles du Luxembourg, de nombreuses réformes s'imposent. Le calendrier électoral, référendum, puis élections communales, ont rendu difficile l'adoption des réformes nécessaires. Force est de constater qu'un an après la publication du rapport Fontagné, tout reste à faire!

Les priorités politiques mises en avant par le Premier Ministre lors de la déclaration du 12 octobre 2005 laissent espérer que les réformes structurelles destinées à dynamiser notre économie, à rétablir la compétitivité du Luxembourg et à relever les défis socio-économiques que notre pays devra affronter à court et à moyen terme seront rapidement mises en oeuvre.

La Chambre de Commerce constate que le Premier Ministre a proposé plusieurs mesures prioritaires pour atteindre ce triple objectif. Cependant, de nombreuses mesures sont formulées de manière trop évasive et manquent encore de contenu concret. La mise en oeuvre pratique des mesures proposées risque de prendre un certain temps ou d'être déformées par des discussions excessivement longues entre les partenaires sociaux.

Les priorités dégagées par le Premier Ministre ont été détaillées dans le cadre du Plan national pour l'Innovation et le Plein Emploi élaboré par le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur.

Dans le cadre de sa mission de défense de l'intérêt économique général, la Chambre de Commerce tient à jeter un regard critique et constructif sur les priorités mises en avant par le Premier Ministre, dans un contexte de ralentissement conjoncturel, de niveau record de l'inflation, d'augmentation rapide du chômage et d'aggravation du déficit public.

La Chambre de Commerce estime qu'il n'est pas encore temps de céder au pessimisme. Cependant, les propositions du Premier Ministre susceptibles d'avoir un impact positif sur notre économie devront être réalisées rapidement. Des réformes structurelles devront ainsi être mises en oeuvre afin:

- de promouvoir la diversification de l'économie luxembourgeoise dans un contexte de concurrence internationale accrue;
- de moderniser le système social luxembourgeois, afin de lui rendre sa vocation redistributive tout en garantissant la compétitivité des entreprises luxembourgeoises;
- de renforcer l'efficacité du système de formation et de promouvoir l'innovation et la recherche;
- de mettre en oeuvre une politique de développement durable, qui tienne compte de manière équilibrée des considérations écologiques, sociales et économiques.

2.1. Moderniser le système social luxembourgeois: „For more and better jobs – making work pay“

Depuis quelques années, la situation du marché de l'emploi au Grand-Duché ne cesse de se détériorer. Jusqu'en 2002, le taux de chômage était inférieur à 3% (2,5% en moyenne en 2001 et 2,9% en moyenne en 2002). Depuis lors, le taux de chômage n'a cessé de croître de manière régulière et ininterrompue; il a été de 3,7% en moyenne en 2003 et de 4,2% en moyenne en 2004. Sur toute l'année 2005, le taux de chômage moyen devrait atteindre 4,6%.

Pour qu'il y ait création d'emplois, il faut au préalable la réunion de nombreux éléments et le respect de plusieurs conditions.

De prime abord, les fondamentaux macroéconomiques doivent être sains, ce qui permet (dans l'optique classique), en cas de demande (nationale ou internationale) suffisante d'un bien ou service, la production de ceux-ci au moyen des facteurs de production et à un prix déterminé par l'offre et la demande sur un marché déterminé.

Ainsi, l'emploi s'exprime par l'utilisation du facteur de production „travail“. Pour le producteur, ce facteur a un coût, c'est-à-dire le salaire, et un rendement, c'est-à-dire la productivité.

Pour simplifier, l'on peut retenir que le coût du travail pour l'entreprise doit être relié à la valeur créée par le travailleur, respectivement à sa productivité. La Chambre de Commerce soutient les conclusions de la communication de la Commission Européenne: „*For more and better jobs – making work pay*“, ainsi que les conclusions du rapport Kok.

Différentes mesures seront nécessaires pour rétablir l'adéquation entre productivité du travail et rémunération effective. Dans tous les cas, les discussions devront s'orienter vers:

- une réforme du mécanisme d'indexation des salaires;
- une réforme du Salaire social minimum (SSM);
- la mise en oeuvre de mécanismes de sécurité sociale responsables;
- une meilleure organisation du marché du travail.

2.1.1. Mettre le mécanisme d'indexation automatique au service du maintien du pouvoir d'achat des bas salaires

L'indexation automatique des salaires à l'évolution des prix constitue une anomalie du système luxembourgeois de formation des prix et des salaires. Pour les entreprises, ce système constitue une tare en raison de l'effet direct de l'évolution de l'inflation sur les coûts de revient et ce surtout lorsque l'inflation est plus élevée au Luxembourg que chez les concurrents, comme cela a été le cas de façon constante dans le passé récent. Ce système est également incriminé régulièrement par des organisations internationales renommées (OCDE, FMI ...).

Le rapport du professeur Fontagné a mis en évidence à son tour les effets néfastes de l'indexation automatique des salaires, qui est contraire aux règles économiques élémentaires. En effet, ce ne sont pas les prix qui fixent le montant des salaires, mais bien la productivité du travail.

Du point de vue de la Chambre de Commerce, la perception des avantages du mécanisme d'indexation automatique des salaires (maintien du pouvoir d'achat et de la paix sociale) est excessive par rapport aux désavantages économiques de ce mécanisme. En réalité, le système de l'échelle mobile des salaires est contre-productif.

En effet, en présence d'un environnement européen et international fortement concurrentiel, les secteurs exposés ne peuvent plus accepter une interférence du législateur dans la politique salariale des entreprises.

Ce système devient de plus en plus dangereux, puisque de nombreux chefs d'entreprises étrangers ou de filiales luxembourgeoises de maisons mères internationales considèrent d'office ce système comme un désavantage compétitif par rapport à d'autres sites d'implantation potentiels. Ceci est particulièrement le cas pour les filiales de sociétés multinationales ou dans le secteur bancaire.

L'inflation élevée au Luxembourg en comparaison avec les pays voisins aggrave l'impact du système de l'échelle mobile des salaires au Luxembourg sur la compétitivité des entreprises, d'autant plus que cette inflation n'est souvent pas importée, mais est „faite maison“ en grande partie, alourdissant considérablement les coûts de production des entreprises, respectivement stimulant l'inflation en enclenchant un cercle vicieux coût, salaires, compétitivité.

Encadré 2: Comment réduire le taux d'inflation au Luxembourg?

Le Luxembourg accuse un niveau d'inflation parmi les plus élevés en Europe. Entre 2000 et 2004, le différentiel d'inflation entre le Luxembourg et son principal partenaire économique l'Allemagne a été de 4,4%, de 2,1% avec la France, de 3,1% avec la Belgique et de 2,1% avec la moyenne de l'Europe des quinze. Cette tendance continue et s'accélère même en 2005 et en 2006, année pour laquelle le gouvernement prévoit une hausse des prix de 2,8%. Cette situation est d'autant plus préjudiciable à l'économie luxembourgeoise que le mécanisme automatique d'indexation des salaires à l'indice des prix à la consommation influe directement sur les coûts des entreprises et entraîne une érosion de leur compétitivité. Pire encore, ce mécanisme est de nature à générer un effet d'autoallumage, cercle vicieux qu'il importe de rompre si notre pays veut améliorer sa compétitivité dans un environnement concurrentiel difficile. Chaque consommateur l'observe directement: dès qu'une tranche indiciaire échoit, les prix des biens ou des services intensifs en main-d'oeuvre sont adaptés, ce qui se répercute sur l'indice des prix nous rapprochant de l'échéance d'une nouvelle tranche.

Afin de redresser cette situation préjudiciable, le Gouvernement se doit de mettre en oeuvre une véritable politique anti-inflationniste dont l'objectif impératif est de cantonner l'inflation à un taux inférieur à celui de nos principaux partenaires économiques, le seuil à atteindre se situant actuellement en dessous de 2%. Une telle politique s'impose d'autant plus que l'inflation au Luxembourg n'est pas essentiellement importée, mais qu'elle est au contraire en grande partie faite maison.

Les principales composantes d'une telle politique anti-inflationniste sont les suivantes:

- Le Gouvernement, les communes et les établissements publics doivent éviter d'allumer l'inflation par une politique de hausse des tarifs publics et des prix administrés et encourager, au contraire, des gains de productivité permettant de diminuer lesdits tarifs et prix;
- Les responsables politiques doivent, en second lieu, éviter de faire l'amalgame entre la politique anti-inflation et la poursuite d'autres objectifs politiques. Ainsi, si le Gouvernement, pour des raisons de politique de santé, décide d'augmenter les accises ou les taxes sur le tabac et l'alcool cela ne doit pas se répercuter sur l'indice des prix qui est à la base de l'indexation. De même, si certains tarifs augmentent pour des raisons de politique environnementale et sont prises en raison de l'application du principe du pollueur-payeur, il est inconcevable de répercuter ces hausses sur l'indice. Faute de quoi, toute décision en cette matière s'analyse comme une hausse de la fiscalité des entreprises, à savoir une mesure anticoncurrentielle au plus haut degré;
- La troisième voie pour lutter contre l'inflation est de désindexer notre économie le plus possible. Cette proposition concerne tant l'abandon des clauses d'indexation dans les contrats, que l'indexation automatique et complète de prestations sociales et des salaires. Dans ce sens, le débat sur la limitation ou la modulation de l'indexation des salaires et traitements n'est qu'un aspect de la lutte contre l'inflation et la recherche de l'amélioration de la compétitivité;
- Le Gouvernement devrait par ailleurs chercher le dialogue avec les entreprises pour comprendre mieux les causes conduisant celles-ci à augmenter leurs prix et les aider à y pallier. Il en va ainsi de la politique de modération salariale, de la réduction d'autres facteurs de coûts pour l'entreprise à l'instar des tracasseries administratives ou des prix de l'énergie, etc.;
- Finalement, un garant de la politique de lutte contre l'inflation est la stimulation de la concurrence. Avec le marché unique et l'introduction de l'Euro, l'économie luxembourgeoise n'a jamais été aussi ouverte qu'elle ne l'est aujourd'hui. S'engager résolument dans la modernisation de notre économie et dans l'amélioration de la compétitivité permet aux entreprises d'être concurrentielles et de contribuer à travers les mécanismes de marché à réduire les pressions inflationnistes.

En conclusion, il faut comprendre que l'ensemble des acteurs économiques et sociaux – pouvoirs publics, entreprises et salariés – ont intérêt à ce que nous atteignons un niveau d'inflation très bas et, en toutes circonstances, inférieur à celui de nos principaux partenaires économiques. Cet objectif est seul susceptible de protéger le pouvoir d'achat, tout en préservant la compétitivité des entreprises, et de réduire significativement le taux d'augmentation des dépenses publiques.

Communiqué de l'UEL

Dans son discours du 12 octobre dernier, le Premier Ministre a déclaré ne pas être opposé à une réorientation partielle du mécanisme de l'indexation et à une discussion relative à la composition du panier des biens et services à la base de l'index. Le Gouvernement est d'avis que l'alcool et le tabac ne devraient pas forcément constituer un élément de ce panier. Enfin, d'après le Premier Ministre, le Gouvernement serait également prêt à discuter de l'introduction d'une tranche d'indexation maximale.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce considère comme acquise la neutralisation des hausses de la TVA sur les essences et le tabac dans l'échelle mobile des salaires. Face à la récente explosion des prix pétroliers, il serait également indiqué de procéder à une analyse macroéconomique de leurs effets sur une économie soumise à un régime d'indexation automatique des salaires.

Dans le cadre du Plan national pour l'innovation et le plein emploi, le Gouvernement ne prévoit aucune mesure explicite en faveur du plafonnement du mécanisme de l'indexation et se contente d'annoncer son souhait de „maintenir le principe de l'indexation automatique des salaires au coût de la vie, sans pour autant s'opposer à une réorientation partielle de l'indexation sans remise en cause du principe de l'indexation“.

De manière générale, la Chambre de Commerce appelle le Gouvernement à prendre des engagements clairs en matière d'indexation des salaires. De son côté, la Chambre de Commerce propose:

- l'introduction d'une véritable politique en matière de contrôle de l'inflation. Contrairement aux apparences, l'inflation au Luxembourg n'est pas essentiellement importée. En effet, de nombreuses mesures adoptées au cours des dernières années ont conduit à une hausse sensible des prix administrés et de l'inflation sous-jacente. L'objectif politique doit être de contenir l'inflation à un niveau inférieur à celui que connaissent nos pays voisins;
- la limitation de l'adaptation des salaires à l'indice du coût de la vie à 1,5 fois le salaire social minimum. Cette limitation donnerait à l'échelle mobile une vocation sociale, alors qu'elle garantirait aux couches sociales les plus touchées par l'évolution du coût de la vie le maintien du pouvoir d'achat, sans conduire pour autant à des augmentations salariales exorbitantes par rapport à la finalité initiale du mécanisme;
- l'introduction ou la modification des instruments à disposition du Gouvernement pour suspendre l'application de l'échelle mobile des salaires pour le cas où les efforts tendant à limiter le niveau d'inflation n'aboutiraient pas et que les indicateurs tenant à la compétitivité-coût tourneraient au rouge risquant d'entraîner un état de crise manifeste. Ces mesures pourraient consister en une limitation du nombre des tranches indiciaires et de leurs effets à l'instar de la législation modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi.

2.1.2. Redonner au Salaire Social Minimum (SSM) son caractère redistributif

Selon le professeur Fontagné, la „*trop grande proportion de salariés payés [au salaire social minimum] traduit un dysfonctionnement du marché du travail, et exclut de l'emploi les travailleurs dont la productivité est la plus faible, c'est-à-dire inférieure au niveau du salaire minimum*“.

La Chambre de Commerce partage le constat effectué par le professeur Fontagné sur les effets néfastes du niveau élevé du SSM sur la compétitivité des entreprises et sur la situation de l'emploi.

Ce n'est pas l'existence en soi d'un salaire social minimum qui pose problème, mais son niveau et son agencement par structures d'âge et de qualification.

En pratique, une proportion élevée de salariés est rémunérée à des conditions, qui ne sont pas déterminées par le marché. Cette analyse fait dire au professeur Fontagné que le système du salaire minimum tel que pratiqué au Luxembourg s'est écarté de son objectif redistributif.

Cette situation pose de sérieux problèmes de compétitivité aux secteurs d'activité intensifs en main-d'oeuvre non qualifiée (commerce, bâtiment ...) qui sont en concurrence avec les entreprises de la Grande Région et réduit l'employabilité des résidents au Luxembourg avec une portée néfaste pour la cohésion sociale.

Dans son rapport, le professeur Fontagné propose d'instaurer un Salaire Minimum Formation (SMF) pour assurer l'employabilité des salariés les moins qualifiés et donc des moins productifs. En effet la trop grande proportion de salariés payés au salaire social minimum traduit un dysfonctionnement du marché du travail et exclut du marché du travail les travailleurs dont la productivité est la plus faible,

c'est-à-dire ceux dont la productivité est inférieure au salaire social minimum. Le SMF à charge de l'entreprise sera de 60% pour une charge de travail équivalant à 4/5e du temps de travail normal. La différence serait versée par l'Etat sur production d'un certificat de participation à une formation qualifiante pendant le 1/5e du temps restant. Ainsi le salarié travaillerait 80% du temps en entreprise. Cette période serait rémunérée par l'entreprise à 80% du SSM (dont 75% à charge de l'employeur et 25% à charge de l'Etat), les 20% du temps restant seraient consacrés à une formation qualifiante financée par l'Etat sous forme de chèque formation avec des contrôles de qualité et de rendement stricts.

Les propositions du professeur Fontagné ont l'avantage de lier les éléments négatifs du coût du travail des moins qualifiés à une amélioration de leur qualification et par conséquent à une augmentation de la productivité et de la compétitivité sans toucher au niveau du SSM.

Le système proposé dispose, à première vue, d'avantages certains pour l'amélioration de la compétitivité des entreprises qui disposeront à moyen terme de collaborateurs ainsi mieux formés et pour le développement des compétences du salarié, en favorisant son insertion ou réinsertion professionnelle.

Si la piste de réflexion avancée par le professeur Fontagné mérite qu'on y accorde le maximum d'attention, la Chambre de Commerce estime qu'il faudra être vigilant quant aux modalités pratiques de mise en oeuvre du SMF.

En effet, en pratique le système proposé pourrait vite devenir une usine à gaz, difficilement gérable et ajoutant encore aux charges administratives des entreprises. En outre, le problème de la formation sur le tas et de la formation non codifiée ou non structurée très répandue dans les PME et notamment les entreprises artisanales et commerciales, serait à prendre en compte dans un tel système.

Dans son discours du 12 octobre dernier, le Premier Ministre a déclaré que la législation sur le salaire social minimum ne sera pas abolie, mais que des réflexions seront menées afin de déterminer si un salaire social minimum de recrutement pourra être offert à des jeunes dont l'emploi comporte des éléments de formation et de qualification au sein même de l'entreprise.

De manière générale, la Chambre de Commerce estime qu'une baisse du coût du SSM à charge des employeurs est une condition *sine qua non* pour rétablir la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, lesquelles se trouvent le plus souvent exposées à une forte concurrence de la part des entreprises de la Grande Région. De plus, un SSM sensiblement plus élevé au Luxembourg que dans les pays limitrophes est un incitatif puissant pour les frontaliers pour chercher un travail au Luxembourg et concurrencer les résidents souvent moins bien formés.

Un plus juste rapport entre productivité et niveau du salaire social minimum s'impose par ailleurs, afin de ne pas exclure définitivement une partie de la population du marché du travail, voire même, afin de prévenir des délocalisations de certains types d'activités à faible valeur ajoutée vers d'autres pays. La Chambre de Commerce partage aussi l'idée d'un SMF tant que le système préconisé ne deviendra pas obligatoire et qu'il restera facultatif pour les deux parties, idée qui nécessite néanmoins d'être affinée et précisée.

2.1.3. Mettre en place un système de protection sociale responsable, qui préserve la cohésion sociale et la compétitivité des entreprises

Afin de garantir un système de protection sociale généreux et de maintenir la cohésion sociale, il faut au préalable s'assurer que les entreprises peuvent travailler de manière compétitive, condition indispensable à la création de richesse.

Or, la compétitivité des entreprises est menacée dès lors que le système de protection sociale fait preuve de plus de générosité que ce que ne lui permettent ses possibilités du financement à long terme. Le mécanisme actuel de sécurité sociale repose sur certaines sources de financement précaires.

Le régime des pensions et celui de l'assurance maladie rencontrent dès à présent des problèmes de financement. Ainsi, avant de rechercher de nouvelles sources de financement, il convient à la fois de confirmer l'accord tripartite selon lequel les cotisations sociales ne seront plus augmentées, de contrôler plus sévèrement la progression des dépenses de l'assurance maladie et de ne plus introduire de nouvelles prestations ou hausses de pensions.

A moyen terme, ces deux branches de la sécurité sociale seront soumises aux effets du vieillissement de la population et du déficit démographique qui, jusqu'à présent, n'a pu être compensé que par l'afflux massif de jeunes frontaliers.

En ce qui concerne spécifiquement l'assurance maladie, la Chambre de Commerce réitère ses critiques concernant le relèvement du taux de cotisation des entreprises pour l'année 2005. Ce relèvement est d'autant plus regrettable qu'il va à l'encontre du dernier accord tripartite, qui excluait toute nouvelle hausse des coûts patronaux, y compris des charges sociales.

La Chambre de Commerce rappelle que toute nouvelle augmentation des charges sociales diminue d'autant la propension des entreprises à embaucher. C'est pour cela que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers avaient déposé le 8 juillet 2005 une proposition de loi tendant à plafonner le taux des cotisations des entreprises et à initier ainsi une véritable politique nationale de maîtrise des coûts. (cf. Encadré 6 ci-dessous)

Dans son discours du 12 octobre, le Premier Ministre a simplement déclaré qu'il faudra analyser le financement de la Sécurité sociale qui grève le budget de l'Etat d'environ 2,4 milliards EUR/an dont 900 millions EUR/an pour les seules caisses de maladie. La question de l'indexation automatique des prestations sociales devra également être discutée avec les partenaires sociaux. (cf. les recommandations de la Chambre de Commerce dans la Quatrième Partie ci-dessous)

Le Plan national pour l'innovation et le plein emploi reste vague en ce qui concerne les mesures que le Gouvernement propose afin d'assurer la viabilité à long terme du système de sécurité sociale. Le Gouvernement élaborera d'ici la mi-2006 une stratégie d'ensemble pour garantir la pérennité du système de sécurité sociale, tout en maintenant un équilibre entre l'équité intragénérationnelle et l'équité intergénérationnelle.

La Chambre de Commerce souligne l'urgence qu'il y a à mettre en oeuvre des réformes structurelles en matière de sécurité sociale. Afin de garantir la pérennité du système national de sécurité sociale, la Chambre de Commerce recommande au Gouvernement des mesures correctrices dans le but de les intégrer dans son Plan d'action national, à savoir:

- mieux cibler les dépenses de sécurité sociale et les transferts sociaux;
- tenir compte des effets de la dette sociale cachée sur les comptes de la sécurité sociale;
- de garantir le financement à long terme du système d'assurance maladie et système d'assurance pension, tout en excluant une hausse des taux de cotisation et du plafond cotisable.

2.1.4. Réformer le fonctionnement du marché du travail, afin d'attirer la main-d'oeuvre étrangère compétente dont notre pays a besoin

En matière de disponibilité de main-d'oeuvre étrangère compétente, la position du professeur Fontagné a le mérite de la clarté et de la simplicité: le Luxembourg „*n'a aucune raison de se joindre aux pays membres décidant de bloquer temporairement l'immigration en provenance des pays de l'élargissement*“. Au contraire, il recommande aux pouvoirs publics d'adopter une politique active en matière d'immigration en provenance à la fois des nouveaux Etats membres de l'Union européenne et des pays tiers.

Le Luxembourg s'est rallié à la position communautaire instituant des mesures transitoires envers huit des dix pays adhérents. Il s'ensuit que le principe de la libre circulation des travailleurs n'est pas applicable aux ressortissants de ces pays pendant une première phase de deux ans (1er mai 2004-30 avril 2006).

Au regard de la pénurie constante de l'offre de travail qui caractérise le marché du travail du Luxembourg, la Chambre de Commerce ne voit pas l'utilité pour le Gouvernement de continuer à restreindre la libre circulation des travailleurs en provenance des nouveaux Etats membres de l'Union européenne.

De plus, avec l'adhésion le 1er mai 2004 de dix nouveaux pays à l'Union Européenne, de nouvelles opportunités en terme de débouchés s'ouvrent aux entreprises luxembourgeoises. Ces dernières ne peuvent difficilement tirer avantage de l'élargissement du marché intérieur que dans la mesure où elles peuvent recruter librement du personnel compétent connaissant les spécificités des nouveaux marchés.

La Chambre de Commerce appelle régulièrement les pouvoirs publics à mettre en oeuvre un certain nombre de mesures simples qui permettraient aux entreprises de mobiliser rapidement et sans entrave les ressources humaines nécessaires au développement de l'activité économique. La Chambre de Commerce encourage le Gouvernement à:

- adopter une politique d’immigration qui tienne compte des besoins de l’économie. Dans cette perspective, le Gouvernement doit lever dans les meilleurs délais toutes les restrictions à la libre circulation des travailleurs provenant des nouveaux Etats membres de l’Union européenne, et ainsi suivre l’exemple des pays les plus ouverts et les plus dynamiques de l’Union européenne (l’Irlande, le Royaume-Uni et la Suède ont renoncé à toute forme de restriction à la libre circulation des travailleurs dès le 1er mai 2004);
- simplifier et à accélérer les procédures en matière d’obtention des permis de travail pour les ressortissants de pays tiers à l’UE et à l’EEE. L’adoption de quelques mesures simples devrait permettre de faciliter considérablement les démarches à effectuer par les entreprises pour embaucher des travailleurs étrangers. Notamment, il serait souhaitable que l’administration de l’emploi attribue automatiquement une autorisation de travail à tout travailleur étranger bénéficiant d’un contrat de travail conclu avec une entreprise établie au Luxembourg.

Il semble que le Plan national pour l’innovation et le plein emploi tienne en partie compte de ces recommandations, puisque le Gouvernement y annonce la poursuite des initiatives prévues dans le cadre des différents Plans d’action nationaux en faveur de l’emploi, en matière de qualité et de productivité du travail et en matière de cohésion sociale. Il s’agit notamment de la réforme de l’Inspection du Travail et des Mines, de l’activation des personnes très éloignées du marché du travail, de la réforme de la formation professionnelle (formation d’initiation professionnelle pour les jeunes et validation des acquis), de la révision du concept de prise en charge d’enfants scolarisés en dehors des heures de classe (extension des plages d’ouverture, extension de la prestation offerte, allègement de la procédure administrative etc. ...), de la mise en place d’instruments flexibles d’entrée et de sortie du marché du travail (sortir d’une culture de retrait précoce de l’activité; réformer les dispositifs de sortie anticipée de la vie active; encourager les employeurs à revoir leurs pratiques de gestion des ressources humaines en termes d’âge; continuer à promouvoir l’employabilité des travailleurs âgés).

Au-delà de l’organisation du marché du travail, se pose le problème plus profond de l’organisation socio-économique de notre pays: le problème de la dissociation entre participation au marché du travail et expression politique. Selon le professeur Fontagné, *„la situation dans laquelle l’essentiel de la dynamique de l’emploi repose sur les salariés migrant ou commutant, alors que le vote est concentré sur les inactifs ou les actifs de la sphère publique est totalement original“*.

Il est flagrant que trop de personnes résident dans notre pays sans avoir le droit de s’exprimer sur les grandes orientations politiques, sociales et économiques. Il devient urgent de repenser le fonctionnement de la démocratie luxembourgeoise, afin de permettre à tous les membres de la société de s’exprimer à travers le suffrage universel.

La situation dans laquelle seulement 20% des actifs du secteur privé bénéficient du droit de vote, alors que 80% des actifs dans le secteur public peuvent voter n’est évidemment pas une société dans laquelle les réformes peuvent être adoptées équitablement pour tous les secteurs de l’économie.

De ce point de vue, les entreprises attendent un signal fort de la part des pouvoirs publics.

Dans son discours du 12 octobre 2005, le Premier Ministre estime qu’il faudra élaborer une nouvelle loi sur l’immigration basée sur un concept d’intégration volontariste afin de remplacer utilement les dispositions de la loi de 1972. Le ministre de la Justice devrait également soumettre, à la fin du printemps 2006, un projet de loi introduisant la double nationalité en droit luxembourgeois.

Ces réformes sont de nature à accroître la cohésion sociale de la population luxembourgeoise. Au-delà, il est important de modifier le droit de la nationalité. La reconnaissance de la double nationalité permettrait de mieux intégrer les nombreux étrangers installés de longue date dans notre pays, tout en reconnaissant leur attachement affectif à un autre pays.

Se pose également la question de l’ouverture de la fonction publique aux ressortissants communautaires. Or, selon le professeur Fontagné, *„le plurilinguisme n’est pas un argument suffisant pour fermer la fonction publique“*.

Dans son discours du 12 octobre 2005, le Premier Ministre a simplement déclaré que l’accès des citoyens ressortissants des Etats membres de l’Union européenne à la fonction publique luxembourgeoise devra être rediscuté.

Dans le cadre du Plan national pour l’innovation et le plein emploi, le Gouvernement a confirmé qu’il prendrait des mesures pour rendre le marché du travail plus flexible, notamment en autorisant l’accès sans restriction au marché du travail à tous les ressortissants des 10 nouveaux Etats membres

de l'Union européenne et en favorisant l'ouverture de la fonction publique aux ressortissants communautaires.

Il est évident que le fait d'accroître le degré d'ouverture de la fonction publique nationale aux ressortissants communautaires permettra de décloisonner le marché du travail et de permettre une meilleure allocation des ressources humaines, avec des compétences diverses, au sein de la société luxembourgeoise, alors qu'actuellement une grande majorité de nationaux sont employés auprès du secteur public et une grande majorité de non-nationaux (résidents et frontaliers) travaillent dans le secteur privé tout en finançant les rémunérations élevées de la fonction publique.

La Chambre de Commerce souhaite que le Gouvernement s'engage résolument et à brève échéance, dans le sens d'une plus grande ouverture de la fonction publique aux ressortissants de l'Union européenne.

2.2. L'entreprise, carrefour de l'innovation, de l'éducation et de la recherche

A long terme, l'innovation est l'un des principaux moteurs de la croissance économique à long terme et constitue le facteur-clé de la compétitivité.

Les faiblesses du Luxembourg dans ce domaine sont régulièrement mises en avant dans la plupart des études internationales (WEF et IMD) et nationales (rapport Fontagné et rapport Luxinnovation).

Or, une amélioration significative et continue dans le processus d'innovation est cruciale pour augmenter la productivité des facteurs de production, la croissance économique, les créations d'emplois, la richesse pouvant être distribuée aux citoyens et partant le niveau de bien-être de la population.

Du point de vue de la Chambre de Commerce, des réformes profondes et significatives doivent être menées dans tous les domaines qui touchent à l'économie de la connaissance, à savoir:

- l'enseignement initial et la formation continue;
- l'innovation et la recherche dans le secteur privé et dans le secteur public;
- la création d'entreprise;
- la place des TIC dans l'économie luxembourgeoise.

Encadré 3: Les activités d'innovation et de recherche: Etat des lieux et pistes de réflexion

Dans le cadre du Plan d'action national global qui sera défini fin 2005 et mis en oeuvre par le Gouvernement à l'horizon 2006, Luxinnovation a proposé 12 pistes de réflexion faisant réponse à 12 défis, inspirés notamment des Lignes Directrices Intégrées, proposées par la Commission européenne, le 7 juin 2005.

Pour une stratégie d'innovation et de recherche-développement nationale et des mécanismes de gouvernance intégrés

Piste de réflexion 1: Définir un programme d'action pluriannuel national et une plateforme d'échange spécifiquement dédiés à l'innovation et à la R&D. Luxinnovation préconise la mise en place d'un programme d'action national et d'axes prioritaires spécifiquement en faveur de l'innovation, de la R&D et de la création d'entreprises innovantes.

Pour des entreprises innovantes et performantes

Piste de réflexion 2: Mettre en place une initiative „Alliance pour l'innovation“ qui viserait à engager les entreprises dans une démarche d'innovation et de recherche à moyen terme, par une convention pluriannuelle à travers laquelle le gouvernement s'engagerait sur un ensemble d'instruments, de moyens budgétaires et de services de support.

Piste de réflexion 3: Envisager une nouvelle mesure d'incitation financière et de support pour la participation à des programmes de recherche européens („Aide Horizon Europe“)

Piste de réflexion 4: Stimuler la recherche collaborative dans de nouveaux créneaux technologiques. Pour élargir le processus d'innovation à un plus grand nombre d'entreprises, il faudrait soutenir encore davantage les travaux des grappes technologiques et stimuler la recherche collaborative dans de nouveaux créneaux technologiques ce qui aurait pour effet de promouvoir le développement endogène des entreprises, d'une part et d'attirer des entrepreneurs et chercheurs susceptibles d'implanter des activités nouvelles et innovantes, d'autre part. Pour apporter des éléments de réponse au manque de chercheurs de haut niveau au Luxembourg, Luxinnovation suggère la mise en place d'une mesure pilote visant à offrir des visas scientifiques.

Piste de réflexion 5: Améliorer l'accompagnement des PME et les doter d'outils efficaces de gestion de l'innovation. Pour les PME, des efforts visant à les intégrer davantage dans les réseaux de recherche européens et internationaux seraient à engager dans le futur, simultanément à la création d'un programme d'„Assistants Innovation“ pour l'embauche d'un jeune universitaire qualifié prenant en charge la fonction centrale d'assistant ou d'animateur de l'innovation, en insistant sur l'innovation organisationnelle.

Piste de réflexion 6: Faciliter l'accès des porteurs de projets de R&D aux sources de financement adaptées et à des services personnalisés et coordonnés. Pour que les jeunes entreprises à fort potentiel accèdent aux capitaux, il faudrait pallier le manque d'information en communiquant davantage sur les mécanismes existants en réfléchissant sur des mesures ciblées.

Piste de réflexion 7: Promouvoir l'esprit d'entreprise et faciliter l'accès aux capitaux des start-ups. Toutes les initiatives visant à promouvoir l'esprit d'entreprise et la créativité devraient être favorisées. Les activités de support à la création d'entreprises innovantes devraient être davantage mises en réseaux.

Pour un renforcement de la recherche publique et de ses liens avec le secteur privé: valoriser ses résultats et augmenter les transferts de connaissances.

Piste de réflexion 8: Définir un programme d'action stratégique unique pour la recherche publique visant à redéfinir les rôles, les missions et les priorités des principaux acteurs de la recherche dans le secteur privé. Il faudrait en outre envisager de financer des programmes de R&D d'envergure et de très haut niveau, en concentrant les moyens sur un nombre limité de domaines de pointe présentant un potentiel en terme d'importance des retombées économiques et sociales.

Piste de réflexion 9: L'Université du Luxembourg comme point central du développement de la R&D publique et de la collaboration avec le secteur privé

Dans ce contexte, l'Université du Luxembourg pourrait jouer le rôle de point central du développement de la R&D publique et de la collaboration avec le secteur privé. Des grappes technologiques pourraient également être élargies à de véritables partenariats privés/publics (*Public-Private Partnerships*), dont les financements seraient mieux coordonnés.

Piste de réflexion 10: Élargir certains clusters technologiques à de véritables partenariats privés/publics (*Public-Private Partnerships*) et assurer une meilleure coordination du financement des projets collaboratifs

Pour l'accomplissement de la société de la connaissance

Piste de réflexion 11: Mobiliser le capital humain par l'éducation et la formation et faciliter l'embauche de chercheurs étrangers. Pour l'accomplissement de la société de la connaissance, il conviendrait d'une part de susciter encore davantage l'intérêt des jeunes pour les études scientifiques et de soutenir toutes les initiatives de promotion allant dans ce sens (Science Festival, etc.), et d'autre part de créer véritablement un statut attractif pour les chercheurs au Luxembourg.

Piste de réflexion 12: Privilégier l'accès à l'information via les NTIC. L'accès à l'information via les NTIC devrait être privilégié, conjointement avec la poursuite du plan d'action eLuxembourg.

Source: „Les activités d'innovation et de recherche au Grand-Duché de Luxembourg - Etat des lieux et pistes de réflexion“, Luxinnovation, septembre 2005

2.2.1. Préparer les jeunes de manière optimale à la vie en société et à la vie active

Pour être compétitif, un pays doit disposer d'un système d'éducation et de formation efficace qui tient compte des besoins spécifiques de son économie. Le système scolaire doit préparer les jeunes à la vie en société et à surmonter les mutations rapides et profondes de la société dans laquelle ils vivent. Le système d'éducation doit également avoir comme vocation la préparation des jeunes à la vie active en stimulant notamment leur esprit d'initiative et d'entreprise.

Dans ce domaine, le constat du professeur Fontagné est clair: le système scolaire luxembourgeois fait preuve de „performances médiocres“.

Le Premier Ministre a annoncé, dans son discours du 12 octobre dernier, plusieurs réformes qui devraient contribuer à améliorer l'efficacité du système de formation luxembourgeois, notamment une réforme en profondeur de la loi de 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire avant l'été 2006, une réforme de la formation professionnelle et l'introduction au niveau des communes d'une structure de prise en charge et d'accompagnement des enfants tout au long de la journée.

Du point de vue de la Chambre de Commerce, toute réforme en profondeur du système d'éducation et de formation doit tenir compte des besoins spécifiques de l'économie.

Dans tous les cas, une telle réforme devra permettre de susciter chez l'élève le besoin d'un apprentissage permanent et tâcher d'intégrer les jeunes immigrés dans le tissu économique et social, en les aidant à acquérir notamment une qualification professionnelle, adaptée aux besoins de l'économie.

Le Gouvernement devra à la fois doter les élèves d'une bonne formation en ce qui concerne l'accès à l'information et leur apprendre à recourir aux meilleures méthodes d'accès à la connaissance, tout en adaptant le système d'éducation en vue de dispenser une bonne culture générale et améliorer les connaissances de base des élèves.

Cette réforme devra s'accompagner d'une modernisation du statut des enseignants en y intégrant des instruments d'évaluation et de motivation afin d'augmenter la qualité et les compétences des ressources humaines affectées à l'enseignement.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce considère qu'une réforme du système d'éducation devra nécessairement être accompagnée par une modification fondamentale du système d'orientation scolaire et professionnelle qui, d'après l'étude OCDE „PISA“ est défaillant.

Un tel changement du système d'orientation devra s'inspirer des principes suivants:

- la mise en place d'une instance nationale s'occupant uniquement de l'orientation scolaire et professionnelle, à l'exclusion des services de psychologie;
- l'adaptation du profil des personnes chargées de l'orientation des élèves par une meilleure connaissance du monde du travail et du contexte économique.

La Chambre de Commerce plaide également pour:

- une mise en oeuvre rapide de la réforme de l'arrêté grand-ducal de 1945 sur l'apprentissage qui devrait, par sa modernisation et son réagencement, redonner à ce type de formation professionnelle sa véritable légitimation dans un monde en mutation permanente;
- une politique volontariste visant à encourager les entreprises à investir dans la formation professionnelle continue par une adaptation de la loi du 22 juin 1999 ayant pour objet primaire le soutien et le développement de la formation professionnelle continue au Luxembourg, afin d'améliorer le degré de qualification professionnelle des personnes les moins qualifiées. Il s'avère que le dispositif légal actuel, trop contraignant, n'incite pas les petites et moyennes entreprises à introduire une demande d'approbation de leur plan de formation, ce qui les écarte des aides étatiques;
- une réforme rapide et en profondeur de l'ADEM, une administration qui fait actuellement l'objet de plusieurs études (cf. chapitre 4.2.2 ci-dessous).

2.2.2. Rattraper le retard en matière de recherche publique grâce à l'Université

Dans son rapport, le professeur Fontagné souligne à quel point „le déficit du Luxembourg en matière d'éducation et de recherche est considérable“. A terme, cette situation est susceptible de porter fortement préjudice au développement économique du Luxembourg. En effet, comme le rappelle le profes-

seur Fontagné, „dans la société de la connaissance, un Etat pourra difficilement rester deux fois plus riche que la moyenne de ses voisins sans s'appuyer sur une forte éducation supérieure“.

L'analyse du professeur Fontagné en matière d'éducation supérieure et de recherche est parfaitement pertinente: le déficit luxembourgeois dans ce domaine est effectivement considérable.

Dans son discours du 12 octobre 2005, le Premier Ministre a annoncé que la recherche restera une priorité gouvernementale, le but étant d'augmenter le budget de la recherche publique à 1% du PIB et ainsi atteindre le seuil de 3% du PIB en termes de dépenses nationales (publique et privée) consacrées à la recherche.

Le Premier Ministre a également confirmé que la recherche au Luxembourg s'organisera autour de l'Université de Luxembourg, qui se concentrera sur une offre de formations spécialisées de type Master et doctorat.

Le Plan national pour l'innovation et le plein emploi confirme l'objectif de croissance de la DIRD (Dépense Intérieure en Recherche et Développement) de 1,8% du PIB en 2004 à 2,4% du PIB en 2008 pour dépasser 3% du PIB en 2010 et l'objectif de croissance du taux de chercheurs par 1.000 emplois de 6 en 2005 à 9 en 2008 et à plus de 10 en 2010. De plus, sur la base des conclusions de l'étude de prospective qui sera mise en oeuvre par le Fonds National de la Recherche (FNR), d'une étude/évaluation de l'OCDE sur le dispositif national de la recherche publique et de son lien avec le secteur privé, seront élaborés des programmes de développement pluriannuels des CRP et de l'Université du Luxembourg et des priorités sectorielles en matière de développement économique.

En ce qui concerne l'Université du Luxembourg, la Chambre de Commerce partage l'opinion du Premier Ministre: l'Université ne doit pas tout faire en même temps, elle doit se focaliser sur un certain nombre de priorités et se donner les moyens d'y exceller.

Pour y parvenir, le développement de l'Université devra reposer sur des synergies avancées avec les autres structures nationales de recherche et surtout sur un partenariat fort avec le secteur privé (notamment par l'intermédiaire de l'agence Luxinnovation).

Au niveau de l'enseignement supérieur, il est indispensable de créer des passerelles entre l'Université et les entreprises. De telles passerelles existent déjà au niveau préuniversitaire. En matière d'apprentissage, il existe une interaction forte entre le monde de l'entreprise et l'enseignement technique. Au niveau de l'enseignement secondaire, l'initiative *Jonk entrepreneur'en* devrait permettre de créer des passerelles pour encourager l'esprit d'entreprise et pallier le manque de contacts entre les entreprises (potentiel, débouchés) et l'enseignement secondaire.

Au niveau universitaire, des interactions doivent être mises en place avec l'objectif de créer une interaction forte avec le secteur privé.

La Chambre de Commerce accorde une importance capitale à la création de l'Université et entend s'impliquer pleinement dans la concrétisation de ce projet vital pour la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Le fait que l'Université soit la seule institution luxembourgeoise habilitée à délivrer des diplômes universitaires lui confère une responsabilité importante.

De ce point de vue, la Chambre de Commerce partage entièrement l'analyse du Premier Ministre et recommande:

- d'orienter le champ d'activité de l'Université vers certaines spécialités plutôt que de couvrir l'intégralité des disciplines enseignées. L'objectif est de créer une forte interaction entre l'Université et les entreprises afin de répondre aux attentes du marché du travail;
- de privilégier la mise en place de projets de formation et de recherche du type *Master* et *PhD* hautement spécialisés, ayant une justification dans la structure de notre économie.

De plus, pour accroître encore les interactions entre Université et secteur privé, la Chambre de Commerce propose de créer une chaire dédiée à l'entrepreneuriat au sein de la Faculté de droit, d'économie et de finance. Cette chaire ferait partie de l'Université, mais avec une réelle autonomie scientifique et administrative garantie par la création d'une fondation regroupant partenaires publics et privés. Cette chaire servirait notamment à développer un Master consacré à l'entrepreneuriat, ainsi que des activités de recherche. Inscrite dans un réseau international d'excellence, cette chaire pourrait constituer le noyau d'une future école de commerce.

Enfin, la Chambre de Commerce souhaite que l'Université du Luxembourg devienne un partenaire privilégié dans l'organisation de ces cours de formation continue. Ceci permettrait de créer un partenariat solide et à forte dimension régionale. La Chambre de Commerce propose:

- d'examiner de quelle manière l'offre actuelle de la Chambre de Commerce pourrait être intégrée comme module dans certains masters et ainsi mener à des formations diplômantes;
- de créer une plate-forme nationale animée par l'Université pour développer la formation continue universitaire et diplômante au Luxembourg.

En matière de recherche, la Chambre de Commerce rappelle que 90% de la recherche au Luxembourg est développée directement par quelques grandes entreprises du secteur privé. Il est clair que le Luxembourg ne pourra atteindre une masse critique dans certains domaines-clés sans s'associer à des partenaires étrangers tant pour la recherche fondamentale que pour la recherche appliquée.

Dans cette perspective, il ne sera possible de parvenir à des résultats concrets que si le Luxembourg devenait une véritable terre d'accueil pour les entreprises étrangères qui souhaiteraient y implanter des activités de recherche.

Des compétences scientifiques de niveau international pourraient être développées très rapidement si la recherche publique s'appuie sur un certain nombre de partenariats ciblés avec quelques grandes entreprises du secteur privé.

Ainsi, dans le domaine des technologies de l'information et des communications, plusieurs grandes entreprises du secteur du commerce électronique sont (ou seront) implantées au Luxembourg (AOL, Amazon, Microsoft, e-Bay ...). L'Université devra développer des compétences scientifiques en relation avec les besoins exprimés par ce type d'entreprise.

De même dans le secteur des biotechnologies, des compétences technologiques ne pourront se développer au sein des CRP ou de l'Université sans la présence d'une ou de plusieurs grandes entreprises de ce secteur au Luxembourg. Le Gouvernement devra tout mettre en oeuvre pour attirer un grand acteur du secteur biotechnologie et lui donner les moyens de développer ce secteur au Grand-Duché.

La recherche luxembourgeoise doit développer ces interactions en multipliant les contacts concrets entre entreprises et laboratoires publics. Le projet Esch/Belval crée les conditions favorables au développement de telles interactions. La Chambre de Commerce est favorable au développement du site d'Esch/Belval sur le modèle du parc technologique d'Eisenstadt (Autriche) qui réunit en un même lieu une école supérieure de technologie, un parc de recherche avec incubateur pour PME et plusieurs grandes entreprises (Nokia et General Electric sont présents sur le site d'Eisenstadt). Le parc technologique d'Eisenstadt est un exemple à suivre pour faire d'Esch-Belval une communauté où se rencontreront grandes entreprises, centres de recherche, incubateurs pour PME et Université.

Enfin, le Luxembourg ne parviendra pas à devenir une économie de la connaissance fortement compétitive sans un important effort de rationalisation de l'organisation de la recherche publique luxembourgeoise.

Or, il est largement admis que le nombre d'institutions de recherche au Luxembourg est largement disproportionné par rapport à la taille de notre pays. Régulièrement, ces institutions sont appelées à accroître leur coopération, à développer des synergies et des collaborations concrètes et surtout d'éviter les doubles emplois.

La Chambre de Commerce constate que la création de l'Université crée les conditions favorables à la mise en place de synergies concrètes et efficaces. Ainsi, le laboratoire de droit économique du CRP Lippmann est devenu récemment une cellule de la Faculté de Droit, d'Economie et de Finance. Dorénavant, l'Université est la seule institution académique active dans le domaine juridique au Luxembourg.

De manière générale, la Chambre de Commerce encourage l'Université à accroître son rôle de catalyseur au cours des prochaines années, notamment à travers:

- une véritable intégration des activités de recherche publique des laboratoires publics au sein de l'Université du Luxembourg, véritable *Research University*;
- la création d'instituts de recherche spécialisés au sein de l'Université du Luxembourg au sein desquels les laboratoires de recherche de l'Université et les laboratoires de recherche des actuels CRP travaillant dans un domaine identique ne formeraient qu'une seule et même structure;
- la construction d'une cité des sciences à Belval et de créer en même temps un campus de taille significative à Luxembourg afin de réduire les coûts administratifs liés aux activités de recherche en mettant en commun les ressources administratives, matérielles et techniques disponibles.

Au final, la Chambre de Commerce encourage le Gouvernement à réformer en profondeur la recherche publique luxembourgeoise. Pour cela, trois engagements fermes doivent être pris à court terme:

- pour atteindre les objectifs de Lisbonne, il faut définir une programmation unique de la recherche publique visant à redéfinir les rôles, les missions et les priorités des différents acteurs (les résultats de l’audit de l’OCDE devraient faciliter les choses);
- l’Université du Luxembourg doit être le point central du développement de la recherche publique et le lieu privilégié pour développer des partenariats avec le secteur privé;
- il faut développer et soutenir les formes concrètes de partenariats publics/privés et assurer une meilleure coordination du financement de ces partenariats (alliant financements par le FNR, les différents ministères, les financements européens et les financements privés).

La Chambre de Commerce est prête à contribuer à relever ces défis.

2.2.3. Encourager et favoriser la création d’entreprise

Dans son rapport, le professeur Fontagné souligne l’importance que les pouvoirs publics doivent accorder à la promotion de l’esprit d’entreprise: *„la promotion de l’esprit d’entreprise et des PME innovantes passe par la promotion auprès des jeunes, par la promotion de l’offre de services et l’encouragement d’initiatives d’encadrement proposées aux innovateurs et aux créateurs d’entreprises, par la création d’infrastructures d’accueil pour des activités nouvelles et les entreprises en phase de démarrage, ainsi que par le soutien aux femmes créatrices d’entreprises“*.

La Chambre de Commerce partage les préoccupations du professeur Fontagné: le développement de l’esprit d’entreprise au Luxembourg représente partant un enjeu majeur pour le développement et la diversification de l’économie nationale. Il s’agit pour le Luxembourg de combler le déficit d’esprit d’entreprise dans un pays qui manque cruellement d’entrepreneurs.

A l’échelle européenne, la promotion de l’esprit d’entreprise constitue une priorité de longue date et s’inscrit dans une stratégie globale d’amélioration de la compétitivité de l’économie européenne.

Au Luxembourg, la prise de conscience de l’importance de stimuler l’esprit d’entreprise est plus récente. Mais les efforts entrepris par le gouvernement dans le cadre de la campagne de sensibilisation à la création d’entreprise *„Trau dech“* constituent indubitablement une initiative positive. La création du groupe CNPE et l’avancement de ses travaux sont en ce sens encourageants.

La Chambre de Commerce regrette que la promotion de l’esprit d’entreprise ne fasse pas partie des priorités énoncées par le Premier Ministre lors de son discours du 12 octobre dernier.

Le Plan national pour l’innovation et le plein emploi prévoit de favoriser une politique efficiente d’entrepreneuriat (Comité national pour la promotion de l’esprit d’entreprise; renforcement des liens entre l’école et le monde des entreprises; chaire en matière d’entrepreneuriat au sein de l’Université), de promouvoir la création d’entreprises et notamment d’entreprises innovantes (Luxinnovation, guichet unique ...) et de garantir des conditions-cadres plus favorables pour les PME (faciliter la reprise d’entreprises; instruments d’accompagnement financiers; améliorer la législation sur les faillites).

La Chambre de Commerce insiste également sur la nécessité de prendre rapidement des mesures concrètes, afin de simplifier les démarches administratives des créateurs d’entreprise et de faciliter l’accès des entrepreneurs aux sources de financement (renforcer les actions de sensibilisation à l’esprit d’entreprise dès le plus jeune âge, familiariser les enseignants avec le monde de l’entreprise et ses réalités, adapter les programmes scolaires aux réalités économiques et de multiplier les contacts entre étudiants et créateurs d’entreprise et de créer des enseignements spécialisés portant sur la création d’entreprise ...).

Ensuite, il est primordial de mettre à la disposition des personnes qui désirent mener à bien leur projet entrepreneurial les moyens financiers nécessaires. Il convient notamment d’améliorer l’accès au capital lors du lancement d’une nouvelle entreprise et plus particulièrement l’accès au capital à risque, de réduire voire d’abolir le droit d’apport sans pour autant porter préjudice au régime applicable aux sociétés holding et de faciliter la reprise d’entreprise par des mesures légales et réglementaires ciblées et incitatives pour les repreneurs potentiels.

Toutes ces mesures doivent contribuer à une évolution profonde des mentalités, sans laquelle le Luxembourg peinera à conserver sa compétitivité.

2.2.4. Faire entrer le Luxembourg dans l'ère de la société de l'information

Dans son rapport, le professeur Fontagné appelle l'Etat à passer à la vitesse supérieure en matière d'administration électronique (*e-administration*) afin de combler le retard du Luxembourg dans ce domaine.

Il est évident que les lourdeurs administratives constituent autant de charges pour les entreprises et freinent leur capacité à se développer. De ce point de vue, la Chambre de Commerce partage l'analyse faite par le professeur Fontagné.

Pour l'heure, le Gouvernement a annoncé une simplification de la législation en matière de protection des données.

Le Plan national pour l'innovation et le plein emploi prévoit également des mesures en faveur de la sensibilisation et l'information du public, la mise en oeuvre de Luxtrust, le développement du mobile 3G et la promotion du site pour les entreprises du commerce électronique.

En outre, la Chambre de Commerce salue l'annonce par le Ministre de l'Economie et du Commerce Extérieur de la création effective de la société Luxtrust S.A. La Chambre de Commerce note que le projet de budget 2006 prévoit à cet égard une dotation de 2 millions EUR pour l'exercice 2006 (cf. article 50.0.81.030 du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur).

Du point de vue de la Chambre de Commerce, plusieurs priorités sont essentielles dans ce domaine:

- Il convient tout d'abord d'alléger les contraintes administratives qui pèsent sur les entreprises en matière de protection des données à caractère personnel. Une simplification de la loi du 2 août 2002 sur la protection des données à caractère personnel s'impose. La Chambre de Commerce demande que les propositions qui ont été formulées par le CNSAE (Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises) soient intégrées dans le projet de loi devant porter réforme de la législation en question.
- Par ailleurs, il devient de plus en plus urgent de rendre possible la réalisation de formalités administratives directement par voie électronique. Pouvoir remplir et envoyer électroniquement des déclarations douanières, des déclarations fiscales ou encore des formulaires de sécurité sociale constituerait un progrès considérable en termes de simplification administrative. En plus des moyens techniques (PKI) à mettre en oeuvre, une telle évolution nécessiterait une réforme profonde de l'administration publique et une adaptation de la législation administrative, par ailleurs il faudra outrepasser les freins internes dans les différentes administrations.
- Le développement rapide de la téléphonie mobile de la 3ème génération (UMTS) doit devenir une priorité absolue pour le Gouvernement. Le retard accumulé par le Luxembourg par rapport à ses principaux voisins est alarmant.

A terme, le fait de pouvoir réaliser une part grandissante des démarches administratives à distance constituerait un gain de temps et d'énergie considérable non seulement pour les acteurs économiques, mais également pour l'ensemble des citoyens.

2.3. Créer les conditions d'un développement durable de l'économie luxembourgeoise

Les conditions d'un développement durable reposent à la fois sur une politique raisonnée de gestion durable de l'environnement et sur la disponibilité d'infrastructures de qualité garantissant la connexion du Luxembourg avec les grands axes de communication transeuropéens.

2.3.1. Une gestion durable et raisonnée de l'environnement

La politique en matière de protection de l'environnement se décide de plus en plus sur le plan communautaire et son analyse doit donc impérativement faire l'objet des efforts déployés dans le cadre du processus de Lisbonne visant à améliorer la compétitivité de l'Europe entière.

La Chambre de Commerce rappelle qu'il ne faut pas négliger l'impact économique que produira l'objectif ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre (-28%) auquel s'est engagé le Luxembourg dans le cadre de l'application du protocole de Kyoto.

Il est d'ores et déjà certain que le respect du critère de réduction des émissions de 28% mènera dès 2008 soit à une délocalisation de plusieurs activités économiques, sources d'émissions de CO₂, soit à un déboursement de sommes plus ou moins considérables pour l'achat de droits d'émission compensant l'excédent d'émissions par rapport à cet objectif. L'impact sur le PIB sera plus ou moins important en fonction du prix d'une tonne d'équivalent CO₂ sur le marché international des droits d'émission.

A long terme, l'avenir de certaines activités intensives en émissions de gaz à effet de serre dépendra de l'orientation que prendra la politique européenne dans ce dossier. Une politique européenne de cavalier seul au-delà de 2012, n'intégrant pas les autres espaces économiques, produira des effets négatifs sous forme d'une désindustrialisation qui affectera le Luxembourg.

Il ressort du tableau des indicateurs de compétitivité proposé par M. Fontagné qu'une amélioration des performances écologiques d'un pays contribue à une amélioration de sa position compétitive. La Chambre de Commerce souscrit à cette analyse qui place la qualité de vie et l'utilisation rationnelle des ressources parmi les indicateurs de performance économique.

Toutefois, pour compléter l'analyse sur le volet de la protection de l'environnement, il faudrait y ajouter l'aspect des coûts liés à la mise en oeuvre de cette même politique. Cet aspect concerne surtout les entreprises dont l'activité génère des émissions polluantes dans l'environnement et dont les performances économiques peuvent être affectées par les instruments réglementaires mis en oeuvre pour atténuer les nuisances écologiques.

Une analyse plus équilibrée des performances du Luxembourg en matière de compétitivité devrait donc intégrer aussi bien les avantages écologiques et économiques de l'actuelle politique en matière de protection de l'environnement que les risques de perte de compétitivité qui en découlent au niveau de certains secteurs d'activité.

Dans le cadre du Plan national pour l'innovation et le plein emploi, le Gouvernement prévoit de favoriser une politique environnementale équilibrée qui se manifesterait par une amélioration de notre „balance Kyoto“ en essayant de contenir au maximum les émissions de gaz à effet de serre à l'aide d'un programme d'action de lutte contre le changement climatique et du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (ETS). Il est également prévu de promouvoir une politique énergétique compétitive et de promouvoir l'éco-efficacité, notamment à travers une politique en matière de production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables et la cogénération ont eu récemment un impact important sur les entreprises alimentées en moyenne tension.

Du point de vue de la Chambre de Commerce, les préoccupations dans le domaine de la politique énergétique se concentrent trop sur la promotion à un coût prohibitif des énergies nouvelles et renouvelables – avec la fixation de priorités parfois peu rationnelles des points de vues économique et écologique.

La sécurité d'approvisionnement énergétique est un aspect élémentaire en ce qui concerne la compétitivité d'un site économique. Partant, elle plaide pour une diversification des sources d'approvisionnement qui contribue à la sécurité et à une amélioration de la situation compétitive.

Un autre élément crucial pour la compétitivité des opérateurs économiques est la compétitivité des tarifs. La Chambre de Commerce invite les autorités compétentes de considérer dans leur politiques futures que les coûts de l'énergie sont influencés par la concurrence et, en ce qui concerne l'électricité, de plus en plus par des mesures écologiques, telles que la promotion des énergies renouvelables ou encore la directive „*emission trading*“.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce voudrait également faire quelques propositions d'amélioration de la situation actuelle pour les entreprises qui, sans détérioration des performances écologiques en général, contribuent à renforcer la position compétitive du site d'implantation luxembourgeois.

La Chambre de Commerce demande une simplification et une approche moins contraignante en matière de la législation relative aux établissements classés et certaines conditions d'exploitation qui en découlent. Actuellement, celles-ci mettent les entreprises luxembourgeoises en désavantage par rapport à leurs concurrents étrangers. Des délais d'autorisation, qui résultent des procédures relativement lourdes et du fait de l'intervention de plusieurs administrations ou autorités, ont retardé de nombreux projets d'investissement dans le pays. De plus, la politique de cavalier seul en rapport avec certaines normes techniques doit être perçue comme un désavantage pour des investisseurs au Luxembourg.

Des améliorations dans le domaine des établissements classés et de son application pourraient contribuer à une amélioration de la situation compétitive du Grand-Duché tout en maintenant un haut niveau de per-

formances environnementales. Des progrès dans ce sens ont pu être enregistrés au cours des dernières années, mais le pays est toujours loin d'une situation où une application facile et rapide des règles en matière d'autorisation d'exploitation pourrait être considérée comme un avantage pour le site Luxembourg.

De plus, la Chambre de Commerce propose une simplification de la gestion des déchets. A l'heure actuelle, le cadre réglementaire luxembourgeois afférent et son application se distinguent par une lourdeur administrative gênante et coûteuse au détriment des opérateurs indigènes.

Sur le petit espace que constitue le Luxembourg, une mise en oeuvre trop restrictive des mesures de protection de la nature en général et de certains habitats en particulier, pourrait mener à un blocage de projets d'investissement de toute sorte et, par là, à un ralentissement du développement économique.

2.3.2. Développer des infrastructures modernes et de qualité

Un facteur déterminant caractérisant un site économique est la disponibilité d'infrastructures modernes et adaptées aux besoins des entreprises et des investisseurs. Cet aspect n'a été traité que sommairement dans le rapport Fontagné, mais constitue un élément important pour la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et pour sa capacité d'innover et de progresser. Il en est de même des aspects organisationnels, de coordination et de planification à long terme qui doivent être intégrés dans une politique cohérente en matière d'aménagement du territoire.

Il n'est possible d'attirer de nouvelles entreprises au Grand-Duché sans que notre pays ne dispose d'infrastructures modernes et d'un réseau de communication performant. Il faut rapidement améliorer les connexions aux grands réseaux ferroviaires internationaux (trains TGV, Inter-City, ...). La Chambre de Commerce estime que le Luxembourg devrait, le cas échéant, cofinancer la construction ou le renouvellement de certaines lignes, comme par exemple la ligne Luxembourg-Bruxelles à l'instar de l'accès au TGV Est.

Une disponibilité suffisante de zones d'activités modernes, bien équipés et à des prix compétitifs (accélérer les procédures d'autorisation d'aménager et de viabiliser les zones d'activités) est essentielle. La Chambre de Commerce voudrait renvoyer dans ce contexte à l'enquête qu'elle a réalisée en collaboration avec le Syvicol dressant l'état des disponibilités foncières en la matière.

Enfin, il convient de consulter les milieux professionnels avant chaque phase d'implémentation du concept IVL. La Chambre de Commerce aimerait connaître dans ce contexte les répercussions de la mise en place du concept IVL sur les infrastructures en général et les zones d'activités économiques en particulier. Il est indispensable à ses yeux qu'un calendrier précis soit élaboré en matière de réalisation de grands travaux d'infrastructures et qu'il soit scrupuleusement respecté pour éviter de nouveaux retards à l'instar de ceux rencontrés lors de la réalisation du projet de modernisation de l'aéroport ou la construction de la „Nordstrooss“.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce constate que dans le cadre du Plan national pour l'innovation et le plein emploi, le Gouvernement s'engage en particulier à valoriser davantage la localisation géographique du Luxembourg (en Europe et au sein de la Grande Région). Les mesures proposées sont nombreuses:

- améliorer la connectivité du Luxembourg avec l'environnement européen et international (TGV-Est (Strasbourg-Paris), Eurocap-Rail (Bruxelles-Luxembourg-Strasbourg), mise en valeur de l'aéroport national);
- adapter progressivement le réseau routier aux besoins croissants du trafic individuel (amélioration consécutive de l'offre en matière de transport public et notamment du réseau ferroviaire);
- assurer une coordination et une intégration optimale entre les secteurs qui déterminent le plus le développement spatial et l'occupation du sol (IVL): les centres de développement et d'attraction (CDA) qui sont définis dans le cadre du concept de la „déconcentration concentrée“ et aussi des friches industrielles reconverties peuvent mettre à disposition des infrastructures appropriées pour attirer et développer des PME;
- mener une politique proactive en matière de connectivité des réseaux de communications électroniques.

La Chambre de Commerce appelle le Gouvernement à mettre en oeuvre rapidement ces mesures, afin de garantir le développement durable de l'économie luxembourgeoise.

TROISIEME PARTIE

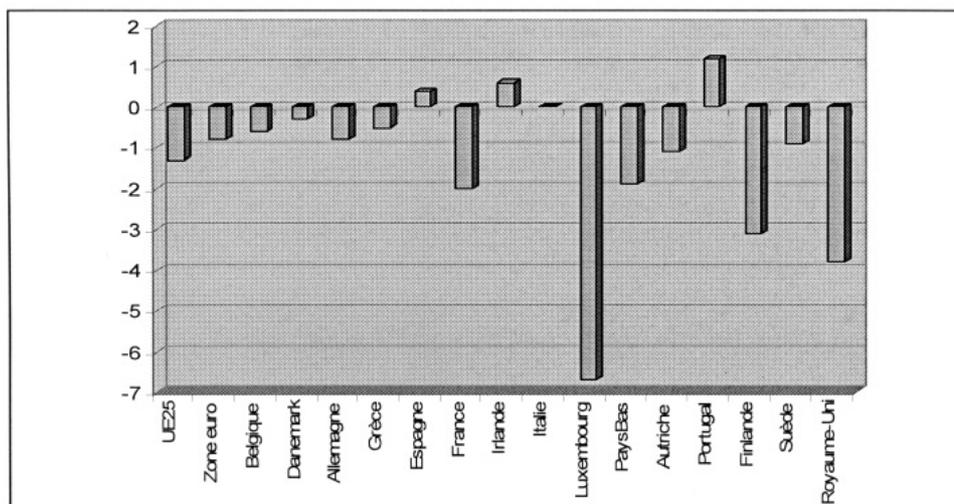
LA SITUATION FINANCIERE

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

La situation financière de l'Etat délimite les moyens d'actions de la politique budgétaire. Elle est déterminée notamment par les soldes financiers nets que l'Etat a dégagé dans le passé et le solde prévisible pour l'exercice 2006. Elle se mesure par ailleurs par le montant de la réserve budgétaire, les avoirs des fonds d'investissements (fonds d'investissements publics et autres fonds spéciaux), les encours de la trésorerie, ainsi que le degré d'endettement de l'Etat, dont dépend la capacité d'emprunt sur le marché des capitaux.

Selon un récent communiqué d'Eurostat, le Grand-Duché est le pays de l'Union Européenne ayant enregistré la plus forte dégradation du solde budgétaire de l'administration publique en moyenne sur les années 2001 à 2004. Il faut préciser dans ce contexte que le niveau 2001 du solde public avait été extrêmement favorable, dû à un changement méthodologique de l'affectation des plus-values, mais l'évolution négative est néanmoins préoccupante de par sa rapidité, son ampleur et l'absence de réaction des autorités politiques pour freiner la tendance sur la période concernée.

Graphique 5: Evolution des soldes budgétaires des administrations publiques au sein de l'Union Européenne de 2001 à 2004 (en % du PIB)



Source: Chiffres repris de „Euro-Indicateurs No 120/2005“, Eurostat, septembre 2005

A ce sujet, la Chambre de Commerce tient à rappeler que, pour apprécier la situation financière d'une économie, il y a lieu de tenir compte également des comptes des collectivités locales et de la sécurité sociale. A l'heure actuelle, cette dernière continue à influencer positivement la situation globale des finances publiques, principalement à cause des réserves importantes accumulées par le système d'assurance pension. Compte tenu des nombreux engagements restant à couvrir à long terme et du volume croissant de prestations futures à exporter, il faut relativiser l'état actuel des comptes de la sécurité sociale.

Par ailleurs, les postes de dépenses budgétaires affichant les variations les plus significatives d'une année à l'autre se situent en grande partie dans le domaine de la sécurité sociale. Il en est ainsi également pour le projet de budget 2006, qui fait état de hausses importantes, par rapport au budget voté 2005, au niveau de la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance pension (régime contributif) (+ 72,8 millions EUR), de la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance maladie (+ 64,8 millions EUR), du forfait d'éducation (+ 40 millions EUR), de la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance dépendance (+ 28,1 millions), de la contribution de l'Etat au Fonds des pensions des agents publics (+ 21,5 millions) ou de la participation de l'Etat dans le financement des allocations familiales (+ 14,5 millions).

La Chambre de Commerce réitère sa demande aux autorités de publier dorénavant avec le projet de budget une évaluation financière et comptable de l'assurance pension basée sur l'actualisation des recettes et des prestations pécuniaires du système luxembourgeois dans une optique temporelle de 50 années. Même si une telle évaluation se fonde forcément sur des hypothèses et des extrapolations à long terme, elle pourrait néanmoins fournir une idée de l'équilibre général et intergénérationnel des finances publiques luxembourgeoises.

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

En ce qui concerne la situation financière des communes, il y a lieu de constater que les collectivités locales doivent activement contribuer à l'équilibre des finances publiques du pays et donc effectuer les mêmes efforts que l'Etat central pour présenter des comptes en équilibre, voire excédentaires. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce souligne que la récente baisse du taux de majoration relatif à l'impôt commercial communal dans la Ville de Luxembourg, réduisant la charge globale maximale des sociétés commerciales résidant sur le territoire de la plus grande commune du Grand-Duché à un taux inférieur à 30%, est une voie à suivre par les autres communes, dans les limites de leur propre situation financière. Une telle mesure constitue un apport précieux à l'amélioration de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le niveau du taux d'imposition global des sociétés n'est plus attractif en termes de compétitivité internationale. Compte tenu de la situation actuelle des finances publiques, une baisse du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités n'est possible qu'à travers une action concertée et coordonnée entre l'administration centrale et les administrations locales, d'un côté, et un paquet de réformes structurelles, dans le style de celles annoncées par le Premier Ministre lors de sa déclaration de politique générale du 12 octobre 2005, tendant à freiner la progression incontrôlée des dépenses. La Chambre de Commerce va revenir sur ce sujet dans la Quatrième Partie du présent avis.

Dans un premier chapitre sont présentés les éléments-clés et les principaux chiffres du projet de budget 2006.

Dans le deuxième chapitre, la Chambre de Commerce reviendra sur la 6e actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance (2003-2007), en attente de la 7e actualisation, qui sera publiée seulement début décembre 2005.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce constate une divergence assez importante entre la 5e et la 6e actualisation et probablement également entre la 6e et la 7e actualisation. Leur ampleur est comparable aux différences traditionnelles entre budget voté et compte provisoire d'un exercice budgétaire. La Chambre de Commerce insiste régulièrement dans ses avis budgétaires sur une amélioration des processus de prévisions des recettes fiscales et des projections afférentes. Elle va revenir sur ce sujet dans le chapitre 4.1. consacré aux recettes, parmi lesquelles les prévisions du produit de la TVA avaient été largement surestimées. L'ampleur de ce phénomène, d'ailleurs guère expliqué dans le document budgétaire, préoccupe la Chambre de Commerce, surtout lorsqu'il devait s'avérer récurrent. Il en est de même de la tendance à la baisse enregistrée pour les recettes UEBL.

Dans le troisième chapitre, la Chambre de Commerce mettra en évidence l'assise financière de l'Etat à travers l'évolution à moyen terme du solde financier consolidé de l'Etat. Dans les chapitres suivants seront étudiés les encours actuels des différentes composantes de la situation financière de l'Etat. L'analyse de quelques-uns de ces éléments s'avère difficile du fait du manque d'informations ou du manque de transparence et la prévisibilité des chiffres afférents.

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

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

3.1. Les traits essentiels du projet de budget 2006

Les principaux éléments du projet de budget 2006 sont présentés dans le tableau ci-dessous. Par rapport au budget définitif de l'exercice 2005 et au compte provisoire de l'exercice 2004, le projet de budget 2006 présente les caractéristiques suivantes:

Le total des recettes s'élève à 7.328,034 millions EUR tandis que les dépenses totales s'élèvent à 7.629,330 millions EUR. Il en résulte un important déficit budgétaire de 301,295 millions EUR de l'Administration centrale.

Par rapport au budget définitif de 2005, les recettes totales augmentent de 6,17% (ou de 425,567 millions EUR), alors que l'accroissement des dépenses s'élève à 8,85% (c'est-à-dire à 620,150 millions EUR).

Les recettes courantes augmentent avec un taux relativement faible de 5,78% (ou de 395,014 millions EUR) pour atteindre 7.223,692 millions EUR. Parallèlement, les dépenses courantes poursuivent une progression toujours importante de 8,71% pour atteindre 6.852,208 millions EUR.

Le solde du budget courant est positif avec 371,483 millions EUR d'excédents, toutefois en baisse de 154,138 millions EUR par rapport au surplus du budget courant définitif 2005.

La Chambre de Commerce tient à rappeler que le taux de progression des dépenses est, comme ces dernières années, démesuré par rapport aux perspectives de croissance à moyen terme et surtout par rapport au rythme plus faible de progression des recettes.

Tableau 3: Les chiffres-clés du projet de budget 2006

	Compte 2004	Budget définitif 2005	Projet de budget 2006	Variation	
				en euros	en %
Budget courant					
Recettes	6.618.749,6	6.828.678,0	7.223.692,0	395.014,0	+ 5,78%
Dépenses	<u>5.968.159,0</u>	<u>6.303.056,0</u>	<u>6.852.208,6</u>	<u>549.152,6</u>	<u>+ 8,71%</u>
Solde	650.590,6	525.622,0	371.483,4	- 154.138,6	...
Budget en capital					
Recettes	116.042,2	73.789,0	104.342,8	30.553,8	+ 41,41%
Dépenses	<u>920.922,2</u>	<u>706.124,0</u>	<u>777.121,6</u>	<u>70.997,6</u>	<u>+ 10,05%</u>
Solde	- 804.880,0	- 632.335,0	- 672.778,8	- 40.443,8	...
Budget total					
Recettes	6.734.791,8	6.902.467,0	7.328.034,8	425.567,8	+ 6,17%
Dépenses	<u>6.889.081,2</u>	<u>7.009.180,0</u>	<u>7.629.330,2</u>	<u>620.150,2</u>	<u>+ 8,85%</u>
Solde	- 154.289,4	- 106.713,0	- 301.295,4	- 194.582,4	...

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

Les pourcentages représentent les taux de variation du projet de budget pour 2006 en comparaison avec le budget définitif pour 2005.

Le budget en capital prévu pour 2006 se solde par un déficit de 672,779 millions EUR. Par rapport au budget définitif 2005, ce déficit du budget en capital est en hausse de 40,444 millions EUR. La hausse des recettes en capital de 30,5 millions EUR entre 2005 et 2006 s'explique par des recettes provenant de la vente de participations de l'Etat pour un montant estimé à 30 millions EUR en 2006. Il est à noter que cette opération avait déjà été prévue dans le budget 2004, mais elle n'avait pas été réalisée au cours de cet exercice.

Le programme pluriannuel des dépenses d'investissements publics qui renseigne sur les dépenses en capital pour la période 2005 à 2009 a été publié début novembre de sorte que la Chambre de Commerce a pu analyser les différents projets prévus au cours des cinq années à venir (cf. chapitre 4.2.3.3. ci-dessous).

La Chambre de Commerce note que les autorités gouvernementales ont soumis à un moratoire de 2 ans quelques projets d'infrastructures. Il s'agit notamment de la nouvelle Bibliothèque nationale, de la Cité policière à Luxembourg-Verlorenkost et d'autres infrastructures de la Police, du Centre de Recherche Publique – Santé et de l'Ecole Nationale des Sapeurs Pompiers à Niederfeulen. La Chambre de Commerce peut souscrire à cette décision du Gouvernement. Elle rappelle que, dans le contexte de fragilisation des recettes budgétaires, il est primordial d'évaluer les projets d'investissement selon leur degré de priorité et selon leur ratio coût/efficacité, tout en évaluant correctement les coûts de réalisation et d'exploitation.

3.2. La 6e actualisation du Programme de Stabilité (2003-2007): des projections trop optimistes

Pour information, la Chambre de Commerce reproduit dans ce chapitre des extraits de la 6e actualisation du Programme de Stabilité, datant de fin octobre 2004. Une révision à la hausse des indicateurs de croissance avait laissé penser ses auteurs que la situation des finances publiques en termes de solde de l'Administration générale allait s'améliorer par rapport aux estimations contenues dans la 5e actualisation. Or, l'évolution incontrôlée des dépenses courantes a été la raison principale d'une évolution contraire.

La 7e actualisation, qui sera disponible vers la fin du mois de novembre 2005, devra corriger et mettre à jour les précédentes estimations, qui se sont donc avérées trop optimistes.

En vue d'améliorer la prévisibilité et la transparence de la politique budgétaire, tant pour les administrés-contribuables, citoyens et investisseurs, que pour les autorités communautaires dans le cadre des notifications annuelles, il est indispensable d'améliorer le processus et les instruments de prévision de la conjoncture et des recettes fiscales.

3.2.1. Prévisions à moyen terme de la 6e actualisation

„Le déficit budgétaire de l'administration publique aura atteint son maximum en 2004, et il est prévu qu'à partir de l'exercice 2005, les soldes s'amélioreront graduellement. Néanmoins, la convergence vers l'objectif de moyen terme est assez lente et le solde budgétaire de l'administration publique n'atteindra pas une position proche de l'équilibre ou en surplus sur l'horizon de prévision.

Le solde de l'administration publique va se stabiliser autour de -1% du PIB au cours de la période 2005-2007. Au niveau des sous-secteurs, l'administration centrale restera largement déficitaire (> - 3% du PIB) tout au long de l'horizon de prévision. En vertu des contraintes légales auxquelles sont soumises les administrations locales, il est prévu que leur situation budgétaire sera proche de l'équilibre tout au long de l'horizon de prévision. La sécurité sociale est structurellement excédentaire. Elle bénéficie par ailleurs de l'évolution favorable sur le marché du travail et de la mise en oeuvre de certaines mesures structurelles décidées en novembre 2004 par l'assemblée générale de l'Union des caisses de maladie. Par conséquent, son surplus augmente de + 2,1% du PIB en 2005 à + 2,3% en 2006 et 2007.

L'amélioration du solde de financement de l'administration publique est attribuable à l'augmentation du ratio entre les recettes publiques et le PIB. Le ratio entre les dépenses publiques et le PIB augmente de 44,8% en 2004 à 45,6% en 2005 et par la suite, il se stabilise autour de ce niveau. Le ratio des recettes publiques augmente de 43,4% en 2004 à 44,6% en 2005 pour ensuite se stabiliser à ce niveau en 2006 et 2007. La forte diminution en 2004 des impôts directs prélevés sur les bénéfices des entreprises se fait toujours ressentir en 2005 via un effet de base. Par ailleurs, les soldes

d'impositions perçus en 2005 et 2006 seront fonction des bénéfices réalisés au cours des exercices à conjoncture économique plus faible.

La prévision de l'évolution des recettes publiques est entachée d'une certaine marge d'erreur en raison des difficultés de prévoir l'évolution des impôts sur les bénéfices des collectivités. Néanmoins, au cours des exercices budgétaires récents, la structure des recettes fiscales s'est peu à peu modifiée de façon à réduire le degré de dépendance de ces recettes somme toute assez volatiles. Ainsi, la part relative des impôts indirects (notamment TVA et accises) a augmenté et l'évolution des impôts directs sur les revenus de personnes physiques est aussi très dynamique. Ce dernier phénomène s'explique notamment par un changement graduel de la structure de la distribution des revenus imposables en faveur des tranches de revenu soumis à des taux d'imposition marginaux élevés (p.ex. augmentation du nombre des ménages „double-earners“, augmentation de l'emploi hautement qualifié et fortement rémunéré dans le secteur financier, évolution favorable des revenus de location en raison d'un marché de l'immobilier locatif très dynamique).

Du côté des recettes publiques, l'assemblée générale de l'Union des caisses de maladie a décidé en novembre 2004 d'implémenter un certain nombre de mesures structurelles pour augmenter les recettes et diminuer le taux de progression des dépenses liées à certaines prestations sociales. Le Gouvernement procédera à un examen des effets produits par ces mesures structurelles avant de décider si des mesures additionnelles sont nécessaires. Au niveau des dépenses de consommation, on constate un certain ralentissement en raison d'une politique salariale plus modérée suite à l'accord salarial dans la fonction publique qui a expiré en 2004.

Par ailleurs, dans le programme pluriannuel des dépenses en capital 2004-2008, le Gouvernement confirme son intention de maintenir les investissements publics à un niveau élevé. En effet, le ratio entre l'investissement public (brut) et le PIB sera proche de 5% tout au long de l'horizon de prévision“.

3.2.2. Comparaison entre la 5e et la 6e actualisation

„Au niveau de la croissance du PIB et du solde de financement de l'administration publique, les divergences par rapport au programme antérieur sont assez importantes en valeur absolue pour les années 2003 et 2004. Néanmoins, le signe de l'erreur de prévision étant positif, il découle de l'analyse des données que la perspective à court terme présentée dans le programme antérieur fut assez prudente.

Pour les années 2004-2005, la révision à la hausse des prévisions de croissance économique doit être vue à la lumière de l'évolution plus favorable que connaît la conjoncture mondiale et qui se répercute favorablement sur le Luxembourg. En automne 2004, les principales organisations internationales ne prévoient pas un ralentissement prononcé de la conjoncture mondiale en 2005. Par conséquent, le STATEC table sur un maintien du rythme d'expansion de l'activité en 2005 autour de 4%. Néanmoins, les facteurs de risque sont très présents. A cet égard, on peut citer le ralentissement au niveau international, prévu aux Etats-Unis et probable en Chine, le manque de dynamisme intérieur dans la zone euro, l'évolution du taux de change entre l'euro et les autres monnaies et l'évolution des prix pétroliers. Finalement, pour l'année 2006, la différence entre le taux de croissance économique du programme actuel et du programme antérieur est négligeable.

L'exercice 2003 s'est soldé par une capacité de financement de l'administration publique de + 0,8% du PIB, soit une révision à la hausse de 1,4% par rapport au programme antérieur. A raison de 2/3, cette amélioration est attribuable à des dépenses publiques moins élevées que prévues (surtout des dépenses de consommation et des prestations sociales en espèces) et à raison d'1/3, l'amélioration est due à une sous-estimation des recettes (surtout des impôts indirects).

Tableau 4: Divergences entre la 5e et la 6e actualisation

en % du PIB	2003	2004	2005	2006
<i>Croissance du PIB</i>				
Programme antérieur	1,3%	1,2%	2,0%	3,0%
Programme actuel	2,9%	4,4%	3,8%	3,3%
Différence	1,6%	3,2%	1,8%	0,3%
<i>Solde de financement de l'administration publique</i>				
Programme antérieur	- 0,6%	- 1,8%	- 2,3%	- 1,5%
Programme actuel	0,8%	- 1,4%	- 1,0%	- 0,9%
Différence	1,4%	0,4%	1,3%	0,6%
<i>Dettes brutes</i>				
Programme antérieur	4,9%	5,2%	5,0%	4,4%
Programme actuel	5,3%	5,0%	5,0%	4,6%
Différence	0,4%	- 0,2%	0,0%	0,2%

Pour l'exercice 2004, le programme actuel prévoit un solde de financement de $-1,4\%$ du PIB, soit une amélioration de $0,4\%$ par rapport au programme antérieur. L'amélioration du solde budgétaire en 2004 est nettement moins importante que la révision à la hausse de la croissance du PIB. Cette observation confirme que les finances publiques n'évoluent pas en parallèle avec la conjoncture économique, mais qu'au contraire, le ralentissement conjoncturel de 2001-2003 ne se répercute sur le solde budgétaire de l'administration publique qu'avec un retard de 2 à 3 ans.

Pour les exercices 2005 et 2006, les révisions à la hausse du solde de financement de l'administration publique sont respectivement de $+ 1,3\%$ et $+ 0,6\%$. Ces révisions sont dues à l'augmentation du solde excédentaire de la sécurité sociale résultant directement d'une amélioration du cadre macroéconomique et de l'augmentation à partir du 1er janvier 2005 du taux de cotisation à l'assurance maladie-maternité. Par ailleurs, le solde de l'administration centrale en 2005 a été révisé à la hausse de $0,6\%$ du PIB. Cette amélioration est due en partie à la révision à la hausse de la croissance économique en 2005 et en partie à la révision à la hausse (ex post – révisions de la comptabilité nationale) de la croissance en 2003-2004 (étant donné que la conjoncture économique affecte les recettes fiscales avec un retard de 2-3 ans).

Au niveau de la dette publique, l'erreur de prévision est relativement importante pour les années 2003 et 2004, compte tenu du niveau absolu très faible de la dette publique. Néanmoins, l'augmentation plus rapide que prévue de la dette en 2003 est partiellement compensée par l'augmentation moins rapide en 2004. Pour les exercices 2005 et 2006, les divergences par rapport au programme antérieur sont négligeables.

Au vu des actualisations contenues dans le 5e et 6e Programme et compte tenu des chiffres présentés dans les chapitres qui suivent, il s'avère que les prévisions de la 5e actualisation se sont révélées plus proches de la réalité, alors que la 6e actualisation avait largement surestimé la situation budgétaire réelle.

3.3. Le déficit de l'Etat central se creuse

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

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

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

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

Tableau 5: La situation budgétaire de l'administration publique

	2003	2004 provisoire	2005 estimation	2006 projections
<i>en millions</i>				
Administration générale	49,0	- 158,1	- 618,5	- 537,1
- Administration centrale	- 407,4	- 652,4	- 1.128,8	- 1.204,9
- Communes	- 5,9	- 31,2	3,3	87,4
- Sécurité sociale	462,2	525,5	507,0	580,4
<i>en % du PIB</i>				
Administration générale	0,2	- 0,6	- 2,3	- 1,8
- Administration centrale	- 1,7	- 2,5	- 4,2	- 4,1
- Communes	0,0	- 0,1	0,0	0,3
- Sécurité sociale	1,9	2,0	1,9	2,0

Notes: 2003-2005: chiffres provisoires au 14.10.2005: notification de septembre 2005
2006: estimations projet de budget 2006

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

Il est à noter que la prochaine actualisation du programme de stabilité sera publiée seulement début décembre, de sorte que des chiffres plus précis ne seront disponibles qu'à ce moment pour les instances consultatives.

Cependant, la Chambre de Commerce note avec satisfaction que les autorités publient enfin dans le document budgétaire les montants relatifs au solde de l'Administration publique et de ses trois sous-secteurs, l'Administration centrale, les Communes et la Sécurité sociale, tels qu'ils sont notifiés à la Commission Européenne.

L'administration centrale y figure avec un déficit estimé de 4,2% du PIB pour l'exercice 2005, alors que la projection établie un an plus tôt tournait autour de 3,0% du PIB pour ce même exercice. Il en résulte un déficit de l'administration publique (c'est-à-dire l'Etat central, les communes et la Sécurité sociale) au sens du Pacte de Stabilité de 2,3% du PIB (contre -1,2% prévu il y a un an). Donc, la situation relative à l'exercice 2005 s'est sensiblement dégradée par rapport aux projections initiales.

Concernant l'exercice 2006, les projections actuelles s'établissent à un déficit global de 1,8% du PIB pour les trois secteurs de l'administration publique, alors que le déficit du budget consolidé de l'Etat central pourrait se chiffrer à 4,1% du PIB.

La raison principale de cette évolution alarmante est à chercher du côté des dépenses, même si les recettes ont souffert également du ralentissement conjoncturel de 2001 à 2003 et de quelques moins-values importantes (cf. TVA et recettes UEBL).

La Chambre de Commerce a attiré depuis plusieurs années l'attention des autorités et du public sur la fragilité et la dépendance de facteurs externes de certaines catégories de recettes, d'une part, et de

l'évolution non contrôlée d'une grande partie des dépenses budgétaires. L'effet „ciseaux“ prononcé entre recettes et dépenses est à la base des déséquilibres actuels.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce tient à citer le passage suivant extrait du résumé de son avis budgétaire du 7 novembre 2003 relatif au projet de budget pour l'exercice 2004:

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

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

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

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

Les auteurs du projet de budget commentent l'évolution récente des finances publiques luxembourgeoises comme suit (cf. page 24):

„Entre 2003 et 2004 le rapport entre les recettes publiques et le PIB est passé de 45,6% en 2003 à 43,7% en 2004 en raison essentiellement du ralentissement conjoncturel de 2001 à 2003 qui s'est fait sentir pleinement à partir de l'exercice 2004 au titre notamment de l'impôt sur le revenu des collectivités. Du côté des dépenses publiques, le ratio dépenses publiques/PIB est passé de son côté de 44,9% en 2003 à 45,1% en 2004.

A cet égard, il convient de relever que la résistance à la baisse de certaines dépenses publiques – notamment au niveau de l'administration centrale – s'explique essentiellement par des phénomènes structurels tenant à la nature particulière de ces dépenses. Tel est le cas essentiellement pour les dépenses de prestations sociales, au financement desquelles l'administration centrale participe par la voie de transferts courants. En 2004, les transferts courants de l'administration centrale à la sécurité sociale représentaient quelque 9% du PIB.

Pour ce qui est des évolutions en 2005 et 2006 du besoin de financement de l'administration centrale, il convient de faire remarquer qu'entre 2004 et 2006, l'évolution du total des dépenses s'élève prévisiblement à + 17,7% alors que la progression du total des recettes affiche au titre de la même période une variation de 12,0% seulement.

Cette différence au niveau des taux de progression du total des dépenses et des recettes de l'administration centrale doit être le point central des réflexions qui sont à mener au cours des mois à venir dans l'intérêt du renforcement de nos équilibres budgétaires.

Dans sa déclaration du 12 octobre 2005 sur les priorités politiques du Gouvernement, le Premier Ministre a insisté sur la nécessité de s'engager dans un vaste processus de réflexion au sujet des possibilités d'amélioration de notre situation budgétaire et financière. Aux yeux du Gouvernement, il importe d'agir sur l'efficacité de la dépense publique dans un contexte d'amélioration des équilibres de nos finances publiques. Les pistes de réflexion ne se limiteront pas à l'analyse des transferts sociaux et aux modalités de financement des prestations sociales qui sont financées à travers le budget de l'Etat. Les réflexions devront porter sur tous les grands domaines de l'action budgétaire de l'administration publique.“

La Chambre de Commerce veillera à ce que les pistes de réflexion soient transformées rapidement dans des actions concrètes, ayant des effets sensibles et durables sur une amélioration de la situation financière de l'Etat, qui doit principalement être mise en oeuvre à travers un frein à la progression des dépenses incriminée ci-dessus.

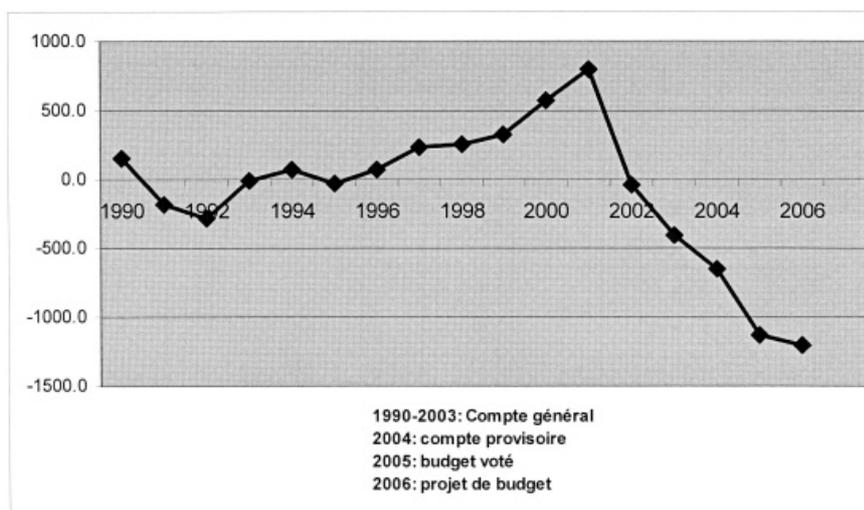
Le graphique ci-dessous indique l'évolution du solde financier consolidé.

Sur les exercices 1996 à 2002, le Gouvernement a été dans une situation confortable dans laquelle les besoins de financement importants se dégageant des budgets votés se sont finalement transformés en capacité de financement sur base des comptes provisoires.

Ces capacités de financement avaient découlé de plus-values de recettes considérables réalisées régulièrement au cours de ces années, caractérisées par des recettes fiscales abondantes basées sur les années fiscales où la conjoncture économique était favorable. Les exercices 2002 et 2003 se sont annoncés plus difficiles, comme l'indique le graphique. Dès 2002, le solde de l'Etat central est devenu négatif.

L'évolution trop rapide de certaines dépenses budgétaires courantes n'a plus pu être contrebalancée par un niveau suffisant de plus-values de recettes, même si les efforts de perception accélérée des arriérés et des opérations exceptionnelles et non récurrentes avaient permis de limiter le déficit global en 2002 et en 2004.

Graphique 6: Evolution du solde financier de l'Administration centrale
(en millions EUR)



3.3.1. La situation d'après le compte provisoire 2004

La situation du compte provisoire 2004 est décrite en détail aux pages 31 à 35 de l'exposé introductif du document budgétaire. Il se solde par un déficit de 154,3 millions EUR, alors que le budget définitif avait tablé sur un déficit de 88,3 millions EUR. Hors dotations supplémentaires des fonds spéciaux, qui avaient atteint le montant de 225,5 millions EUR en 2004, le compte provisoire se serait soldé par un excédent de 71,2 millions EUR.

La Chambre de Commerce rappelle que la situation apparemment très favorable du solde financier en 2001 dans le graphique 6 ci-dessus s'explique principalement par le changement méthodologique intervenu dans le sillage des modifications de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, et concernant plus précisément le traitement des dépenses et recettes des fonds spéciaux (cf. article 76 de la loi précitée)⁷.

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

⁷ Une première modification de la technique de l'affectation des plus-values avait prévu d'affecter celles-ci aux dotations supplémentaires des fonds spéciaux de l'exercice suivant. Une nouvelle modification de la loi du 8 juin 1999 rétablissait la situation initiale avec la conséquence que les dotations supplémentaires figurent dorénavant à nouveau aux fonds spéciaux de l'exercice au cours duquel les plus-values ont été réalisées. Pour plus de détail sur ces aspects méthodologiques, la Chambre de Commerce renvoie à ses avis budgétaires du 5 novembre 2001 et du 8 novembre 2002.

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

3.3.2. La situation d'après le budget définitif 2005

Le budget voté pour l'exercice 2005, tel qu'il a été arrêté par la loi budgétaire du 21 décembre 2004, avait prévu un déficit de 89,0 millions EUR. Ce budget a dû être modifié par la suite pour tenir compte des dépenses budgétaires supplémentaires engendrées par la loi du 21 août 2005 relative à l'accord salarial au profit de la fonction publique. L'article II de cette loi a modifié la loi du 21 décembre 2004 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005 en y ajoutant des dépenses additionnelles pour un montant total de 17,68 millions EUR.

Ainsi, le budget définitif de l'exercice 2005 se présente désormais avec un déficit de 106,7 millions EUR. Le besoin de financement de l'Etat central affiche un déficit de 1.128,8 millions EUR.

Pour information, le solde global de l'exécution du budget de l'Etat, y non compris les opérations des fonds spéciaux, s'établit à -481,1 millions à la fin du premier semestre 2005.

La Chambre de Commerce regrette que les auteurs du projet de budget n'aient pas publié un tableau reprenant la situation financière de la version consolidée de l'administration centrale à la fin du premier semestre de l'exercice courant, comme cela avait été fait dans le document budgétaire précédent. Ce tableau aurait contribué à la transparence et à la prévisibilité de la situation financière de l'Etat.

3.3.3. La situation d'après le projet de budget 2006

Pour rappel, le Gouvernement, en se basant sur les prévisions du Statec de septembre 2005 anticipant une croissance du PIB en volume de 3,8% pour l'année 2006, a retenu une hypothèse de croissance à moyen terme du PIB de 3,5% à 4,0% en volume ou de quelque 6,0% à 6,5% en valeur. L'inflation s'accélérait encore par rapport à son niveau élevé de 2005 pour atteindre le taux annuel record de 2,8% en 2006. De la sorte, la moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires s'établirait en 2005 à 640,24 points (+ 2,5%) et en 2006 à 658,95 points (+ 2,9%). Considérant le total multiplicatif de ces deux indicateurs, qui est la norme de référence pour calculer la progression du budget de l'Etat, il est à constater que la hausse des dépenses prévues par le projet de budget 2006, qui est de + 8,85%, dépasse largement les perspectives d'évolution combinée du PIB et de la hausse probable de l'échelle mobile des salaires.

La progression des dépenses est d'autant plus dangereuse que celle des recettes ne suit pas au même rythme; avec une hausse de 6,17%, elle se situe même largement en dessous. Ceci aura comme conséquence néfaste pour la situation financière de l'Etat que l'effet „ciseaux“ entre l'évolution des recettes et des dépenses va s'amplifier, éloignant davantage les finances publiques luxembourgeoises de l'équilibre.

Dans le projet de budget 2006, les auteurs tablent sur un déficit du budget de l'Etat (différence entre recettes et dépenses budgétaires) de 301,295 millions EUR, alors que le solde financier consolidé de l'Etat central devrait enregistrer un besoin de financement de 1.204,9 millions EUR en 2006. Rapporté à un produit intérieur brut estimé à 29,101 milliards EUR en 2006, ce déficit correspond à un taux de 4,1% du PIB.

Ce déficit projeté ne pourra être compensé que par des recettes fiscales plus abondantes que prévues ou par un étalement dans le temps des projets d'investissement, hypothèse la plus probable. Il est clair que les dépassements budgétaires du côté des dépenses courantes sont à éviter, pour ne pas accroître davantage le déficit budgétaire.

Le besoin de financement important s'explique par une croissance importante des dépenses courantes, notamment des dépenses de consommation de l'Etat et des dépenses de sécurité sociale, progressant de manière quasi automatique.

Les 29 fonds spéciaux publiés dans le document budgétaire sont alimentés d'un montant global de 1.696,349 millions EUR selon le projet de budget 2006 (contre 1.512,042 selon le budget voté 2005 et 1.516,536 millions selon le compte provisoire 2004). Les dépenses proposées pour 2006 par ces

mêmes fonds spéciaux atteignent le montant record de 2.781,594 millions EUR (contre 2.456,57 millions EUR selon le budget voté 2005 et 2.224,494 millions EUR selon le compte provisoire 2004).

Dans le passé, la différence entre alimentations et dépenses des fonds a le plus souvent été plus que compensée par la réalisation de plus-values confortables de recettes au cours des exercices suivants. Or, ces plus-values se sont considérablement rétrécies depuis l'exercice 2001, sous l'effet notamment d'une conjoncture moins favorable.

Au cours des derniers exercices budgétaires, les arriérés fiscaux ont joué un rôle crucial pour embellir la situation des finances publiques. Cependant, comme ces arriérés ont été encaissés en grande partie, il n'est pas envisageable que de telles recettes, par ailleurs non récurrentes, contribueront encore sensiblement à améliorer le résultat du budget en 2006.

3.4. Les fonds spéciaux: leur rôle de stabilisateur automatique est-il révolu?

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

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

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

Parmi ces fonds spéciaux, les fonds d'investissements représentent les volumes de dépenses les plus importants. Il s'agit principalement des six fonds relevés à la page 27* de l'exposé introductif du document budgétaire, en l'occurrence des Fonds d'investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux, du Fonds des routes, du Fonds des monuments historiques et du Fonds du rail, alimentés principalement par le budget des dépenses en capital.

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

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

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

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce est d'avis que les fonds spéciaux, à condition d'être utilisés et gérés de manière transparente, sont un outil efficace permettant de poursuivre et de réaliser les investissements prévus à moyen terme et permettant aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement leurs effets en phase de baisse conjoncturelle.

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

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

Tableau 6: Evolution des avoirs des fonds spéciaux
entre 2004 et 2006 (en millions EUR)

	Avoir fin 2004	Avoir fin 2005	Avoir fin 2006	Variation 05/06
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	160,940	123,954	68,639	- 44,63%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	66,311	60,914	42,498	- 30,23%
Fonds des investissements hospitaliers	280,206	196,206	109,099	- 44,40%
Fonds d'investissements publics administratifs	201,676	99,117	22,049	- 77,75%
Fonds d'investissements publics scolaires	255,212	216,410	166,387	- 23,11%
Fonds des routes	62,630	92,489	65,058	- 29,66%
Fonds du rail	128,816	217,349	198,549	- 8,65%
Autres fonds spéciaux	807,15	446,28	152,78	- 65,77%
Total	1.962,941	1.452,719	825,059	- 43,21%
en % du PIB	7,65%	5,35%	2,84%	

Le tableau ci-dessus montre l'évolution des avoirs entre 2004 et 2006. Il fait état d'une baisse spectaculaire des avoirs en fin d'année. Deux fonds, en l'occurrence le Fonds de la dette publique et le Fonds pour l'emploi, seront prévisiblement complètement vidés fin 2006, affichant un déficit respectivement de 76,9 millions EUR et de 32 millions EUR.

Sous l'hypothèse de l'exécution du programme des dépenses des fonds spéciaux telle que proposée par le projet de budget 2006, ceux-ci ne disposeront plus que de réserves de l'ordre de 825 millions EUR fin 2006, ce qui représente une baisse de 43,21% par rapport à fin 2005 (budget voté) et même de 58% par rapport à fin 2004 (compte provisoire).

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des dépenses des principaux fonds d'investissements de l'Etat. Au cours des dernières années, deux fonds se sont caractérisés par des dépenses élevées, en l'occurrence le Fonds des routes et le Fonds du rail. Il est à noter que les dotations budgétaires annuelles ne suffiront désormais plus pour couvrir les dépenses de ces fonds, de sorte que l'Etat doit recourir à l'emprunt pour financer les travaux prévus.

D'autres fonds d'investissement continuent à enregistrer des dépenses élevées, alors que du côté des recettes, la situation est devenue particulièrement précaire. Il faut souligner par ailleurs que la capacité d'endettement de l'Etat luxembourgeois demeure limitée, malgré la faible dette publique actuelle. C'est ainsi que le Gouvernement compte suivre les deux options suivantes, ce que la Chambre de Commerce salue:

- proposer à la Chambre des Députés une liste de projets non prioritaires, dont la réalisation est recalée provisoirement de deux ans. Après ce moratoire, la situation des finances publiques sera analysée et en fonction de celle-ci, une décision quant à la réalisation, à un nouveau report ou à l'annulation d'un projet sera prise. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce souligne de nouveau la nécessité d'un examen détaillé du coût-bénéfice et de l'opportunité de tout projet d'investissement, ainsi que des frais d'exploitation et de gestion de toute nouvelle infrastructure projetée. Si de telles réflexions avaient été faites systématiquement même en période d'excédents budgétaires confortables, des économies énormes au niveau des dépenses courantes auraient pu être réalisées à long terme (cf. tracé par tunnel de l'autoroute du Nord, Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean, etc.);
- s'engager davantage sur la voie du partenariat public-privé (PPP) en vue du financement des grands projets d'investissements de l'Etat. Selon l'exposé introductif du document budgétaire, cette forme de coopération entre le public et le privé, d'ailleurs suivie avec succès dans de nombreux pays, vise à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou d'un service public. Les PPP visent à mobiliser des ressources privées pour assurer le financement d'infrastructures publiques, d'une part, et à favoriser le transfert du savoir-faire, ainsi que la mise en place de nouvelles méthodes de gestion de certaines activités du secteur public, d'autre part.

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

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

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

La Chambre de Commerce reviendra plus en détail sur le sujet des PPP dans la Quatrième Partie du présent avis, sous le chapitre consacré aux investissements.

Le tableau ci-dessous indique des dépenses d'investissements projetées pour 2006 de l'ordre de 528 millions EUR, en hausse de 41,5% par rapport au budget voté 2005. Ce dernier comprend des dépenses d'investissements en baisse de 5,3% par rapport à celles inscrites au compte provisoire 2004.

La comparaison du tableau ci-dessous avec les chiffres afférents publiés dans le projet de budget 2005 reflète d'ailleurs le décalage important entre investissements anticipés et investissements réalisés en fin de compte. Si le budget voté de l'exercice 2004 prévoyait encore des dépenses de 435,07 millions EUR, le compte provisoire du même exercice n'affichait plus que des investissements de 393,97 millions EUR.

*Tableau 7: Evolution des dépenses des principaux fonds d'investissements
(en milliers EUR)*

	<i>Compte 2003</i>	<i>Compte 2004</i>	<i>Budget voté 2005</i>	<i>Projet de budget 2006</i>
– Administratif	87.325	107.684	112.559	115.067
– Scolaire	65.361	66.290	83.801	100.024
– Sanitaire	3.820	9.324	12.017	24.916
– Fonds des routes	151.774	91.526	80.141	137.431
– Monuments historiques	16.376	12.364	14.371	11.900
– Fonds du Rail	91.370	106.782	70.200	138.550
Total général	416.026,0	393.970,0	373.089,0	527.888,0
Variation en %	28,5	- 5,3	- 5,3	41,5

Note: Les montants de ce tableau sont indiqués en milliers d'euros

De même, le projet de budget 2005 proposait à la Chambre des Députés un programme d'investissement de 566,918 millions, alors que le budget voté par les députés ne portait plus que sur 373,089 millions EUR.

Ainsi, le taux d'investissements publics en % du PIB a diminué à 2,7% en 2003, à 2,6% en 2004 et à 2,2% en 2005 (alors que pour ce même exercice, il était affiché à 3,0% dans le projet de budget 2005). Il est ainsi peu probable que le taux de 2,7%, indiqué dans le projet de budget 2006, sera atteint dans les faits. D'ailleurs, le Gouvernement a annoncé que plusieurs projets d'investissements seront soumis à un moratoire de deux ans (cf. infra à ce sujet).

Compte tenu de la situation financière actuelle de l'Etat, il est par ailleurs fort probable que d'autres projets d'infrastructures seront réalisés moins rapidement que prévu.

La Chambre de Commerce souligne toutefois l'importance pour l'économie luxembourgeoise d'un niveau élevé d'investissements publics, ce qui rend donc nécessaire un examen rapide et détaillé des projets pouvant être réalisés par le recours aux PPP.

Les fonds les plus importants selon les dépenses prévues au projet de budget 2006 sont le Fonds communal de dotation financière (531,036 millions EUR), le Fonds des pensions (389,8 millions EUR), le Fonds pour l'emploi (378,661 millions EUR), le Fonds du rail (286,1 millions EUR) et le Fonds de la dette publique (190,3 millions EUR).

A l'exception du Fonds du rail, il s'agit de fonds spéciaux relevant des opérations courantes de l'Etat et se caractérisant par un accroissement continu et parfois substantiel des dépenses. Ainsi, les dépenses du Fonds pour l'emploi progressent de 9,53% entre 2005 et 2006, alors que les autres fonds avaient fortement augmenté entre 2004 et 2005.

Ces fonds spéciaux concernent des opérations de financement à court terme et ne doivent pas être confondus avec les fonds d'investissements, portant sur des dépenses en faveur de projets à plus long terme, comme le Fonds du rail, le Fonds des routes ou les autres fonds d'investissements publics décrits ci-avant.

– Le Fonds pour l'emploi, qui est un des fonds les plus importants en volume et dont l'alimentation se caractérise par des ressources spécifiques⁸, enregistre une forte progression de 82,48% des dépenses entre 2002 et 2006, dans le contexte d'une hausse du nombre de demandeurs d'emploi et des dépenses pour les actions en faveur de l'emploi. Sur cette période, les avoirs de ce fonds diminuent de 109,253 millions EUR fin 2002 à -32 millions EUR en fin d'exercice 2006, et ce malgré une hausse progressive des alimentations.

La Chambre de Commerce tient à réitérer ses critiques quant au manque de transparence de nombreuses mesures couvertes par les dépenses du Fonds pour l'emploi. Dans le projet de budget de l'Etat pour 2006, les initiatives sociales en faveur de l'emploi à travers différents organismes, syndicaux et autres (sans cofinancement communautaire) sont dotées de 34,12 millions EUR, un montant en progression de 33% depuis 2004. Il n'existe aucune transparence de la gestion de ces fonds, ni au plan financier, ni au plan des résultats, sans compter que nombre de ces initiatives constituent souvent une concurrence déloyale pour le secteur privé.

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

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

En ce qui concerne l'alimentation du Fonds pour l'emploi, les chiffres indiqués dans le tableau à la page 629 divergent par rapport aux indications du budget des recettes et des dépenses pour ordre en ce qui concerne le budget 2005 (produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants de 127,39 millions EUR pour les premiers vs. 145 millions EUR pour les seconds).

En ce qui concerne la contribution sociale sur le diesel affectée directement au Fonds pour l'emploi, la Chambre de Commerce rappelle qu'à partir du 1er janvier 2005, cette contribution a été relevée de 12,5 cents/1.000 litres. Un relèvement identique est prévu à partir du 1er janvier 2006, entraînant aux yeux des auteurs du projet de budget 2006, une plus-value de recettes de quelque 25 millions EUR.

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

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

⁸ Le Fonds pour l'emploi est alimenté par l'impôt de solidarité prélevé moyennant des majorations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le revenu des collectivités, par un droit d'accise autonome additionnel prélevé sur les huiles minérales légères et les gasoils destinés à l'alimentation des moteurs de véhicules circulant sur la voie publique et utilisés comme carburant, dénommé contribution sociale, par des dotations budgétaires et par des remboursements.

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

– Le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto a pour objet de contribuer au financement des mécanismes de flexibilité de Kyoto et des mesures nationales afférentes qui sont mis en oeuvre en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il intervient dans les domaines suivants:

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

Le fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles et par le produit de la vente de crédits d'émissions.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce note que les dotations budgétaires de 10 millions EUR au titre du projet de budget 2006 et de 5 millions EUR au cours de l'exercice 2005 sont largement insuffisantes pour acheter des quotas. Selon les projections de l'industrie luxembourgeoise, le Luxembourg devrait, étant donné l'objectif de Kyoto fixé à -28% pour le Luxembourg, acheter des quotas équivalant à 3,8 millions de tonnes par année, soit 19 millions de tonnes pour les années 2008 à 2012, si les ventes de carburants restaient à un niveau élevé. Le coût de cette opération porterait sur un volume financier entre 190 et 300 millions EUR sur cette période, en fonction de l'évolution du prix de ces quotas. Or, pour les acheter bon marché, il faudrait les acquérir à l'heure actuelle, ce qui n'est pas envisageable avec les dotations 2005 et 2006 du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto.

La Chambre de Commerce tient à exprimer ses inquiétudes face aux développements en la matière. Le système „emission trading“, lancé début janvier 2005, a eu jusqu'à présent un impact non négligeable sur les cours d'électricité en Europe. La politique de cavalier seul de l'Europe dans le domaine du changement climatique est en train de devenir une incitation à la délocalisation pour plusieurs activités industrielles, notamment celles intensives en électricité. Or, cette politique est complètement inefficace par rapport au défi de limiter les effets globaux du changement climatique.

– Les fonds d'investissements publics les plus importants d'après les dépenses prévues en 2006 sont le Fonds du rail, le Fonds des routes, le Fonds pour les investissements sociofamiliaux, le Fonds d'investissements publics administratifs, le Fonds d'investissements publics scolaires et le Fonds des investissements hospitaliers, avec des dépenses prévues en 2006 dépassant les 100 millions EUR.

Le Fonds du rail prévoit des dépenses de 286,1 millions EUR pour 2006. Par rapport au montant inscrit dans le budget voté 2005, ceci constitue une hausse de 66,47% entre 2005 et 2006. Il y a lieu de noter que le projet de budget 2005 avait proposé des dépenses de 272,924 millions EUR pour l'exercice en cours. De telles divergences entre le projet de budget et le budget voté ou le compte provisoire d'un exercice – phénomènes non réservés au Fonds du rail –, découlant du report, du décalage ou de la non-réalisation de projets d'investissement. Toutes choses restant égales par ailleurs, elles contribuent à limiter ex post le déficit du solde financier consolidé de l'Etat central, du moins à court terme.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce souligne la nécessité d'analyser en détail les effets à long terme, l'opportunité et les coûts/avantages d'un décalage, du report ou de l'annulation de projets d'investissements d'envergure. Une liste de projets prioritaires devrait être établie rapidement et soumise pour avis à la Chambre des Députés et aux instances consultatives. Les projets prioritaires devraient être réalisés rapidement, et ceci également à travers de nouvelles formes (cf. public-private partnerships, mentionnés ci-dessus).

Les transports publics en général et la Société Nationale des Chemins de Fer en particulier constituent traditionnellement une charge budgétaire énorme, tant au niveau des infrastructures, dont les coûts passent notamment par le Fonds du rail (cf. loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire), qu'au niveau des équipements, dont les charges incombant à l'Etat passent par le budget

courant. Quant aux CFL, il est à noter que son programme d'investissement approuvé par le Gouvernement en 2003 porte sur un montant global de quelque 572 millions EUR. La priorité sera réservée au raccordement ferroviaire de Kirchberg et à l'aménagement de la sortie nord de la Gare de Luxembourg. Parallèlement, la mise à double voie de la ligne Pétange-Luxembourg et le raccordement de Belval-Ouest au réseau ferroviaire, tout comme la construction d'une gare à Belval-Usines et d'un nouveau centre de maintenance pour les CFL, seront poursuivis, selon l'exposé introductif du projet de budget 2006. + 1,2 mia de dépenses prévues dans le Programme pluriannuel (cf. programme pluriannuel).

La Chambre de Commerce est d'avis que compte tenu des montants financiers importants en jeu et de ces répercussions majeures sur les comptes des fonds d'investissements et du budget de l'Etat, le chemin vers la libéralisation intégrale des transports de fret et de voyageurs doit être engagé plus résolument, afin d'assurer que le Luxembourg soit prêt lorsque le marché européen des transports ferroviaires sera ouvert.

– La comparaison du programme des dépenses des fonds d'investissements dans sa version projetée pour l'exercice suivant avec la version votée par la Chambre des Députés et, plus tard, avec celle concernant le compte provisoire indique de fortes divergences, qui s'expliquent par les fluctuations importantes au niveau de l'exécution des programmes d'investissements afférents aux différents fonds, comme indiqué ci-avant. Il en est de même en ce qui concerne les alimentations des fonds spéciaux.

A l'instar des années précédentes, la majorité des fonds d'investissements ou des fonds spéciaux prévoient, pour l'exercice 2006, des dépenses supérieures aux dotations budgétaires normales. Ainsi, les alimentations budgétaires des fonds spéciaux se chiffrent à 1.696,349 millions EUR pour l'exercice 2006, alors que les dépenses proposées s'élèvent à 2.781,594 millions EUR.

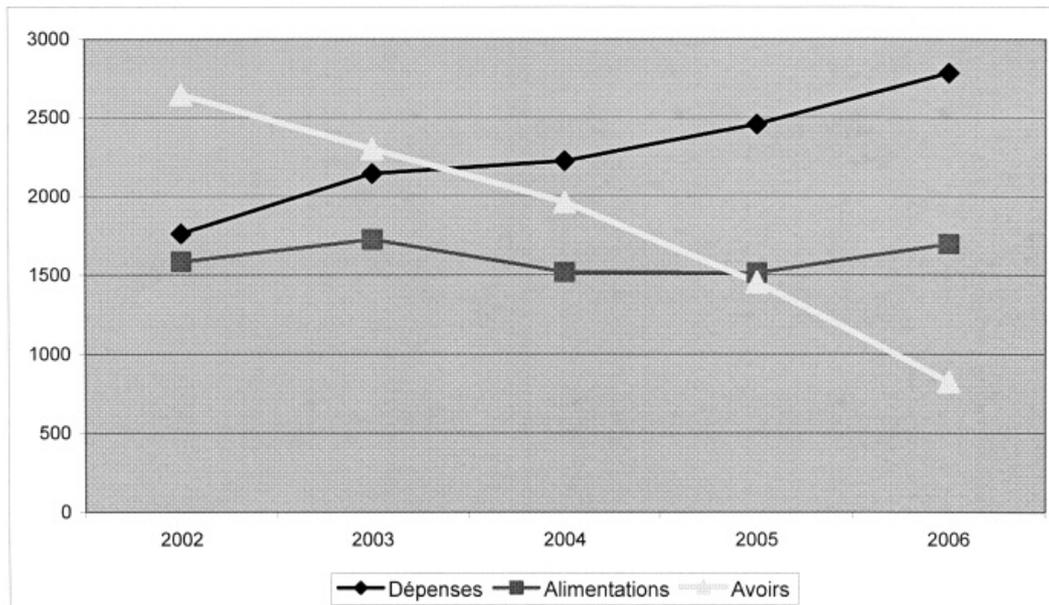
Le projet de budget 2005 avait proposé des alimentations de 1.488,003 millions EUR pour l'exercice en cours, alors que les dépenses prévues se sont élevées à 2.638,051 millions EUR. Finalement, le budget voté fait état d'alimentations de 1.512,042 millions et de dépenses de 2.456,57 millions. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce note que l'évolution des alimentations budgétaires des fonds spéciaux au cours des dernières années a tendance à stagner, voire à diminuer, alors que l'évolution des dépenses de ces mêmes fonds progresse fortement. A terme, cette évolution est non tenable, puisqu'elle mène à un épuisement rapide et complet des réserves contenues dans ces fonds spéciaux (cf. graphique ci-dessous).

Compte tenu du programme des dépenses des fonds spéciaux et de leurs dotations, les avoirs au 31 décembre 2006 devraient se chiffrer à 825,059 millions EUR (contre 1.452,719 millions EUR fin 2005), d'après l'exécution des alimentations et des dépenses telle que projetée par le projet de budget 2006. En l'absence de plus-values de recettes et de dotations des fonds, ceux-ci seront vidés rapidement.

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

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

Graphique 7: Evolution des avoirs, des dotations budgétaires et des dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR)



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

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

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

Les tableaux ci-dessous renseignent respectivement sur les dépenses et les alimentations prévues pour l'exercice 2006 (ainsi que les montants portant sur les exercices 2002 à 2005) des 29 fonds de réserve (fonds spéciaux et fonds d'investissements) annexés au document budgétaire.

Tableau 8: Alimentations des fonds spéciaux (en millions EUR)

	2002	2003	2004	2005	2006
1) Fonds de la coopération au développement	86,19	87,5628	108,065	111,9	129,67
2) Fonds d'équipement militaire	1,5	3	5	22	33,0
3) Fonds pour les monuments historiques	13	13	10	10	10,0
4) Fonds de crise	0	0	0	0,0001	0,0001
5) Fonds de la dette publique	68,213	107,03	122,579	44,434	44,14
6) Fonds des pensions	302,681	314,744	350,932	361,396	389,8
7) Fonds communal de péréquation conjoncturale	0	0	0	0,0001	0,0001
8) Fonds communal de dotation financière	401,319	429,808	476,671	513,161	531,036
9) Fonds spécial de la pêche	0,08	0,0797	0,0881	0,0788	0,065
10) Fonds cynégétique	0,0337	0,0337	0,0326	0,0321	0,327
11) Fonds pour la gestion de l'eau	49	49	20	10	15,0
12) Fonds spécial des eaux frontalières	0,137	0,099	0,141	0,076	0,040
13) Fonds d'équipement sportif national	28,234	28,231	21	23,5	23,5
14) Fonds pour les investissements sociofamiliaux	73	67,75	50,75	53,288	60,5
15) Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,124	0,124	0,124	0,05	0,025
16) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	20	11	6	6,5	6,5
17) Fonds des investissements hospitaliers	37	39,455	40,776	37	33,0
18) Fonds spécial de la chasse	0,377	0,376	0,56	0,356	0,316
19) Fonds pour la protection de l'environnement	4,2	4,2	4,2	4,5	7,0
20) Fonds de financement des mécanismes de Kyoto			0	5,0	10,0
22) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	18	26	36,5	26,0	27,0
23) Fonds d'investissements publics administratifs	40	10	9	10	38,0
24) Fonds d'investissements publics scolaires	62	65	45	45	50,0
25) Fonds des routes	87	71,032	0,0	10,0	10,0
26) Fonds du rail	147,764	151,434	90,0	102,0	106,0
27) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	15	10	10,0	5,0	5,0
28) Fonds pour la loi de garantie	7	22	1,0	2,0	7,0
29) Fonds pour la promotion touristique	0	6,615	6,825	7,0	7,3
Sous-total	1.461,8527	1.517,5742	1.415,244	1.410,2721	1.544,2192
21) Fonds pour l'emploi	120,719	207,076	101,292	101,77	152,130
Total général	1.582,5717	1.724,6502	1.516,536	1.512,0421	1.696,3492

Tableau 9: Dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR)

	2002	2003	2004	2005	2006
1) Fonds de la coopération au développement	100,752	103,072	108,772	121,901	129,672
2) Fonds d'équipement militaire	0	0	0,228	12,830	20,516
3) Fonds pour les monuments historiques	12,251	16,376	12,365	14,370	11,900
4) Fonds de crise	0	0	0	0	0
5) Fonds de la dette publique	153,465	258,06	93,406	183,000	190,300
6) Fonds des pensions	295,369	326,423	353	362,155	389,800
7) Fonds communal de péréquation conjoncturale	0	0	0	0	0
8) Fonds communal de dotation financière	401,319	429,808	476,671	513,161	531,036
9) Fonds spécial de la pêche	0,063	0,023	0,092	0,275	0,236
10) Fonds cynégétique	0,012	0	0,0005	0,012	0,012
11) Fonds pour la gestion de l'eau	28,024	22,605	25,037	35,0	50,0
12) Fonds spécial des eaux frontalières	0,1	0,047	0,129	0,171	0,167
13) Fonds d'équipement sportif national	3,736	8,773	9,998	30,652	34,605
14) Fonds pour les investissements sociofamiliaux	62,533	54,723	47,357	90,273	115,814
15) Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,01	0,006	0,007	0,050	0,124
16) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	5,637	3,82	9,324	11,897	24,916
17) Fonds des investissements hospitaliers	26,569	49,234	84,898	121,0	120,107
18) Fonds spécial de la chasse	0,38	0,376	0,56	0,335	0,316
19) Fonds pour la protection de l'environnement	10,64	13,796	12,675	27,535	23,335
20) Fonds de financement des mécanismes de Kyoto			0,0	5,0	10,0
22) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	20,124	48,538	33,775	32,032	34,975
23) Fonds d'investissements publics administratifs	37,411	87,324	107,683	112,559	115,067
24) Fonds d'investissements publics scolaires	47,682	65,361	66,209	83,8	100,023
25) Fonds des routes	152,012	151,773	91,526	80,141	*137,430
26) Fonds du rail	168,982	186,245	223,594	171,800	286,100
27) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	4,454	0	81,684	40,0	15,0
28) Fonds pour la loi de garantie	22,437	49,872	68,169	53,915	54,187
29) Fonds pour la promotion touristique	0	5,841	7,592	7,0	7,295
Sous-total	1.553,962	1.882,096	1.914,7435	2.110,864	2.402,933
21) Fonds pour l'emploi	207,488	263,021	309,751	345,706	378,661
Total général	1.761,45	2.145,117	2.224,4945	2.456,57	2.781,594

* Ce chiffre tient compte d'une moins-value pour retards et aléas de chantiers de 15%.

3.5. La trésorerie de l'Etat: la diminution se poursuit

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

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

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

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

Traditionnellement, le document budgétaire ne contient guère d'informations concernant la trésorerie de l'Etat.

La 6e actualisation du Programme de stabilité fournit quelques renseignements concernant la situation patrimoniale de l'Etat sous forme de bilan financier, mais datant seulement de fin octobre 2004.

Encadré 4: Le bilan financier de l'administration centrale

Le compte général de l'Etat, arrêté à la clôture de l'année budgétaire, fournit les données essentielles sur les ressources financières de l'Etat. La comptabilité générale de l'Etat établit la relation entre ces ressources et les emplois qui en sont faits, offrant ainsi la possibilité d'établir une situation patrimoniale de l'Etat sous forme d'un bilan financier.

Au 31 octobre 2004, la structure de ce bilan montre la situation suivante:

Ressources (passifs):	
Fonds propres de l'Etat (réserves et contrepartie d'actifs financiers)	4.907 millions EUR
Fonds de tiers déposés auprès de l'Etat	265 millions EUR
Fonds de tiers empruntés par l'Etat (dette publique brute)	527 millions EUR
Emplois (actifs):	
Actifs financiers bancaires	2.987 millions EUR
Actifs financiers non bancaires	2.291 millions EUR
Solde à financer (dette publique nette)	421 millions EUR

Il résulte du compte général de l'exercice 2003, tel qu'il a été déposé par le Gouvernement à la Chambre des Députés, que l'Etat disposait à la clôture de l'exercice 2003, au-delà des fonds qu'il a empruntés, de fonds propres sous forme de réserves de l'ordre de 2.764 millions EUR. Ces réserves correspondent aux excédents cumulés nets de tous les exercices budgétaires de 1944 à 2003.

A concurrence de 2.120 millions EUR, ces réserves ont été portées au crédit des différents fonds spéciaux d'investissement de l'Etat et partant affectées à l'objet particulier pour lequel chacun de ces fonds a été créé par une loi spéciale. L'affectation des plus-values des exercices 2002 et 2003 prévoit des dotations supplémentaires de ces fonds pour 59 et 79 millions EUR respectivement. En cours d'exercice, l'avoir des fonds spéciaux augmente grâce à des dotations en provenance du budget de l'Etat et diminue lorsque des dépenses sont payées à charge d'un fonds. A fin octobre 2004, les avoirs des fonds spéciaux sont de l'ordre de 2.099 millions EUR.

Les fonds spéciaux d'investissement servent à financer les dépenses qui en raison de leur nature ne cadrent que très difficilement avec les exigences de l'exercice budgétaire. Ceci concerne essentiellement les dépenses relatives à l'exécution des grands projets d'investissement dont la réalisation s'échelonne sur plusieurs exercices budgétaires.

Etant donné que les fonds spéciaux ne sont pas soumis à la règle de l'annualité budgétaire et que les avoirs disponibles à la clôture d'un exercice budgétaire peuvent être reportés à un exercice ultérieur, cette technique budgétaire permet la constitution de réserves budgétaires dans l'intérêt notamment du financement des investissements futurs.

Grâce à ces réserves très importantes, le budget est moins sensible aux fluctuations de la conjoncture économique en permettant notamment au Gouvernement de maintenir les dépenses d'investissement de l'Etat à leur niveau élevé, en période de difficultés économiques. Le déficit prévu pour les années sous examen pourra ainsi être couvert par les réserves ainsi constituées.

Le solde des réserves, d'un montant de 644 millions EUR à la clôture de l'exercice 2003, constitue une réserve libre, la réserve budgétaire. Celle-ci est constituée par les excédents cumulés des comptes généraux de l'Etat à partir de l'exercice 1944. Cette réserve qui varie en fonction des résultats budgétaires a pour objet d'assurer l'équilibre des comptes de l'Etat dans l'hypothèse notamment d'une diminution des recettes de l'Etat suite à la dégradation de la situation conjoncturelle. L'existence de cette réserve budgétaire permet donc au Gouvernement de réagir à une éventuelle dégradation des conditions de l'équilibre budgétaire sans devoir recourir aux autres alternatives envisageables, à savoir le recours à l'emprunt et l'accentuation de la charge fiscale.

Cette réserve libre est affectée d'une part par les dépenses effectuées sur exercices clos et non encore imputées budgétairement (de l'ordre de 145 millions EUR), d'autre part en cours d'exercice, au jour le jour, par l'excédent de recettes ou de dépenses du budget en voie d'exécution. Elle s'établit ainsi au 31 octobre 2004 à 515 millions EUR.

Par ailleurs, au fil du temps des dépenses budgétaires ont servi à l'acquisition d'actifs financiers par l'Etat, sous forme de participations et de prêts. A fin octobre 2004 ces actifs sont comptabilisés dans les livres de l'Etat pour une valeur totale de 2.291 millions EUR. La contrepartie comptable de ces actifs renforce encore les fonds propres de l'Etat.

Des informations publiques plus récentes en matière des emplois et ressources de l'Etat concernent les participations de l'Etat, qui font partie des actifs financiers non bancaires. Ces participations de l'Etat ont atteint une valeur totale de 2.221,694 millions EUR au 30 septembre 2005, contre 2.250,047 millions EUR au 30 septembre 2004. Ces participations sont réparties comme suit:

- sociétés de droit privé: 783,037 millions EUR
- établissements publics: 1.400,193 millions EUR
- institutions financières internationales: 38,463 millions EUR

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

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

La Chambre de Commerce estime nécessaire d'inclure dans l'analyse le sujet du paiement ou du non-paiement de dividendes d'entreprises publiques à l'Etat-actionnaire et la transparence de ces opérations.

Dans ce contexte, elle salue l'inscription dans le projet de loi budgétaire de l'article 47 concernant une disposition relative à la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg. Les modifications proposées, qui s'inspirent largement des dispositions de la loi organique de l'entreprise des postes et télécommunications, visent à permettre à la BCEE de verser un dividende à son actionnaire unique, l'Etat, tout en assurant que la banque puisse prioritairement con-

server la marge de manoeuvre nécessaire pour remplir ses obligations légales et réglementaires et pour garder la flexibilité économique nécessaire à la poursuite de ses objectifs commerciaux et sociaux.

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

Dans la première catégorie, ce sont les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat qui dominent avec un montant total de 1.962,941 millions EUR fin 2004, contre 2.301,4 millions EUR fin 2003 (et 2.644,342 millions EUR fin 2002). La réserve budgétaire a atteint 515 millions EUR fin 2004 (contre 644 millions EUR fin 2003). Ainsi les fonds propres de l'Etat ont fortement baissé de 2.945,4 millions EUR fin 2003 à 2.477,941 millions EUR fin 2004 (ou -15,87% entre ces deux exercices).

Ainsi, l'évolution préoccupante de la diminution de la trésorerie de l'Etat se poursuit. Sans avoir connaissance du montant exact de la réserve budgétaire à la fin de l'exercice 2005, l'on peut partir de l'hypothèse que, compte tenu de la dégradation rapide et prononcée de l'état des avoirs des fonds spéciaux entre 2004 et 2006, cette diminution se poursuivra au cours des prochains exercices budgétaires.

3.6. L'endettement de l'Etat: quelle marge de manoeuvre pour cet agrégat en progression?

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

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

A la fin de l'année 2004, le montant total des provisions qui ont été constituées au Fonds de la dette publique s'élève à 207,805 millions EUR de sorte que, déduction faite de ces provisions, la dette de l'Etat s'élève à 0,7% par rapport au PIB fin 2004. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce rappelle cependant que ces mêmes provisions, c.-à-d. les avoirs, du Fonds devraient atteindre le montant de 69,239 millions fin 2005 et -76,918 millions fin 2006.

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

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

La Chambre de Commerce note qu'au titre de l'exercice 2005, le Gouvernement a été autorisé d'émettre un emprunt de 200 millions EUR:

- 100,0 millions EUR sont destinés au financement des travaux relatifs à la construction d'une grande voirie de communication et seront portés directement en recette au Fonds des routes sans passer par les écritures du budget.
- 100,0 millions EUR sont destinés au financement des dépenses du Fonds du rail.

En 2006, l'appel total de l'Etat au marché financier prévu dans le projet de budget s'élève à 500 millions EUR, affectés au Fonds du rail (100 millions), au Fonds des routes (100 millions) et aux autres dépenses d'investissements figurant au budget proprement dit (300 millions).

Les dépenses du Fonds de la dette publique devraient s'élever à 190,3 millions EUR en 2006, contre 183 millions EUR en 2005. Les dotations largement inférieures à ces montants (44 millions en 2006, tout comme en 2005) vont avoir comme conséquence que les réserves de ce fonds spécial seront épuisées au cours de l'exercice 2006.

Ainsi qu'il ressort du tableau ci-après, le montant de la dette de l'Etat a constamment diminué depuis 1998 pour s'établir à 392,0 millions ou à 1,5% du PIB à la fin de l'année 2004. Depuis lors, la dette

de l'Etat augmente et va poursuivre cette progression, compte tenu des nouvelles émissions d'emprunts prévues dans le Programme pluriannuel des dépenses en capital.

Tableau 10: Evolution de la dette de l'Etat

Exercice	PIB	Dette brute à long terme	Dette brute sur PIB
1998	17.010	706	4,2%
1999	18.586	698	3,8%
2000	21.278	698	3,3%
2001	22.020	697	3,2%
2002	22.805	642	2,8%
2003	23.956	435	1,8%
2004	25.664	392	1,5%
2005	27.150	449	1,7%
2006	29.101	794	2,7%

Le Programme de stabilité 2003-2007 (tel que présenté en novembre 2004) comporte quelques autres précisions concernant la dette publique. Pour rappel, ce programme sera actualisé fin novembre 2005 et pourra être consulté sur le site internet du Ministère des Finances www.fi.etat.lu. Avec un nouvel emprunt de 500 millions EUR prévu pour être émis en 2006, la dette de l'Etat va augmenter par rapport aux indications reprises dans la citation ci-après.

„Dette de l'administration centrale

Le Gouvernement n'a pas procédé à l'émission d'emprunts nouveaux au cours des exercices budgétaires 1998 à 2004. L'intention du Gouvernement est de rembourser la dette publique existante au fur et à mesure où elle vient à échéance.

Au 31 octobre 2004, la dette publique brute sous forme d'emprunts se chiffre à 404,51 millions EUR (1,6% du PIB). A concurrence de 105,39 millions EUR, cette dette est d'ores et déjà couverte par des réserves inscrites au Fonds de la dette publique, mettant la dette nette à ce titre à 299,12 millions EUR.

La dette publique comprend les instruments suivants:

- emprunts linéaires (OLUX): 96,94%
- prêt bancaire: 3,06%.

La dette publique contractée par l'Etat est entièrement libellée en euros. Seul un prêt venant à échéance en 2004 constitue une dette extérieure en raison de la qualité du créancier. La dette extérieure correspond à 3,06% du total. D'autres caractéristiques de la dette publique de l'Etat au 31 octobre 2004 sont les suivantes:

- taux moyen pondéré: 6,03%
- dette par tête d'habitant: 895,73 €
- durée de vie moyenne: 1 an et 99 jours

Sur cette base, la dette existante de l'administration centrale ainsi que la charge budgétaire qui en découle évolueront comme suit:

Tableau 11: Evolution de la dette publique: encours et charge financière

Année	Encours de la dette publique au 31 décembre (en mio €)	Charge financière pour remboursements et intérêts (en mio €)
2002	642,37	
2003	435,49	248,31
2004	392,12	71,22
2005	248,59	169,46
2006	94,45	168,58
2007	0	99,64

Source: Ministère des Finances

Sur les quatre années budgétaires 2004 à 2007, le remboursement de la dette publique existante en capital et intérêts représente dès lors une charge financière de 569,91 millions EUR, soit une charge moyenne de 142,48 millions EUR par exercice. Une part de cette charge est d'ores et déjà mise en réserve au Fonds de la dette publique, laissant subsister un besoin de financement budgétaire moyen de l'ordre de 63,7 millions EUR par année pour les exercices 2004 à 2007.

Tableau 12: Evolution de la dette publique entre 2003 et 2007

en % du PIB	2003	2004	2005	2006	2007
Dette brute de l'administration publique	5.3%	5.0%	5.0%	4.6%	4.5%
Administration centrale	2.6%	2.6%	2.7%	2.4%	2.4%
Administrations locales	2.5%	2.4%	2.3%	2.2%	2.1%
Sécurité sociale	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Variation de la dette brute	- 0.1%	- 0.2%	- 0.1%	- 0.3%	- 0.1%
<i>Contribution à la variation de la dette brute</i>					
Solde primaire	1.0%	- 1.2%	- 0.9%	- 0.8%	- 0.9%
Paiements d'intérêts	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%
Croissance du PIB à prix courants	1.2%	- 1.2%	- 1.1%	- 0.6%	- 0.9%

Pour les années 2004 et 2005, le Gouvernement a été ou sera autorisé à émettre un ou plusieurs emprunts pour un montant total de 120 millions EUR en 2004 et 200 millions EUR en 2005, en vue du financement d'investissements en infrastructure par le biais des Fonds du rail et Fonds des routes. Compte tenu de la situation financière nette positive de l'Etat, le retour à l'emprunt ne répond pas à une nécessité, d'après les auteurs du Programme de Stabilité de novembre 2004. Il se justifie surtout, à plus brève échéance, pour profiter des taux d'intérêt bas et, à moyen terme, pour renforcer la liquidité de la Trésorerie face aux besoins découlant du programme pluriannuel des dépenses d'investissement. Pour les besoins du programme de stabilité et de croissance et conformément au programme pluriannuel des dépenses en capital, il a été présumé que ces emprunts seraient faits et que des emprunts de 150 millions EUR seraient émis au cours de chacune des années 2006 et 2007, en parallèle avec le remboursement de la dette existante.

Dette du secteur communal

Les communes ne peuvent recourir au crédit que pour financer des dépenses extraordinaires si un autre financement n'est ni possible ni économique et si le remboursement régulier des annuités est assuré. Le budget communal est arrêté par le Ministre de l'Intérieur, le cas échéant après qu'il l'aura redressé pour le mettre en conformité avec les lois et règlements. De même la loi limite étroitement les possibilités pour les syndicats de communes de recourir à l'emprunt.

La dette du secteur communal luxembourgeois reste peu élevée par rapport au PIB (environ 2,5% du PIB). La dette agrégée des communes et des syndicats de communes s'est ainsi chiffrée à 605 millions EUR à fin 2003.

Dette du secteur de la sécurité sociale

La Sécurité sociale est structurellement excédentaire, de sorte que sa dette brute est marginale.“

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le problème est encore différent pour les régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes, ainsi que pour les agents de la Société Nationale des Chemins de Fer luxembourgeois. Ces régimes, institués par la loi du 3 août 1998, ne disposent pas de réserves pour le financement des pensions. Ce financement est assuré par le Fonds des pensions, un fonds spécial alimenté notamment par des dotations du budget de l'Etat destinées à assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses du fonds et par la retenue pour pensions opérée conformément à l'article 61 de la loi de 1998 mentionnée ci-avant. Les dépenses de ce fonds progressent de 362,156 millions EUR en 2005 à 389,8 millions en 2006.

Dans le contexte de l'assurance-pension, la Chambre de Commerce a pris note avec intérêt de l'annonce faite par les autorités gouvernementales de procéder à une analyse de l'impact futur de l'assurance pension sur l'économie luxembourgeoise (extrait de la 6e actualisation du programme de stabilité du Luxembourg). Cependant, l'analyse telle que décrite ci-dessous couvre surtout un volet parmi d'autres de la problématique du financement à long terme de l'assurance pension, à savoir le transfert des pensions à des bénéficiaires résidant à l'étranger. L'étude en question devrait prendre en compte tous les problèmes et tous les défis à affronter à l'avenir.

A ce jour, l'analyse annoncée n'a pas encore été rendue publique, ce qui est regrettable.

Encadré 5: La soutenabilité des finances publiques à long terme

Depuis la présentation en 2001 de l'Evaluation actuarielle et financière réalisée par le BIT, la situation financière du régime général d'assurance pension a été affectée par les faits suivants:

- Le ralentissement de la conjoncture mondiale et la croissance moins forte de l'emploi qui en a résulté;
- Les augmentations des prestations décidées à la suite du „*Rentendesch*“ en 2002, qui ont entraîné un accroissement des dépenses en prestations d'environ 10% ;
- La modification en 2004 de la prise en charge des „*Baby-years*“: jusqu'en 2004, l'Etat payait des cotisations à l'assurance lorsque les parents concernés se consacraient à l'éducation de leurs enfants. A partir de 2004, l'Etat prend en charge les majorations de pension résultant des „*Baby-years*“ au moment où les parents bénéficient d'une pension.

Bien que ces évolutions récentes pèsent sur la situation financière à long terme de l'assurance pension, celle-ci bénéficie encore de conditions assez favorables. Toutefois il faut être conscient que le nombre élevé des frontaliers travaillant au Luxembourg entraînera de manière continue un accroissement des transferts de pensions à l'étranger, hors de l'espace économique du Luxembourg.

Au cours des dernières années, ces transferts de pensions ont déjà augmenté fortement, en passant de 10,1% en 1985 à quelque 17,3% en 2003. Les transferts concernent en premier lieu d'anciens travailleurs immigrés qui sont retournés dans leurs pays d'origine.

Quant aux frontaliers, la répartition par âge des assurés actifs du régime général d'assurance pension permet de constater que le pourcentage des frontaliers dépasse 40% pour les travailleurs âgés entre 24 et 41 ans, et 30% pour ceux âgés entre 21 et 55 ans. Il est fort probable que la plupart des frontaliers continueront à travailler au Luxembourg jusqu'au moment où ils pourront bénéficier d'une pension-retraite. Dès lors on peut supposer qu'à partir des années 2020, 40% des nouvelles pensions seront attribuées à des frontaliers. En y ajoutant les pensions des anciens travailleurs immigrés qui seront retournés dans leurs pays d'origine, on peut penser que dans 20 ans, environ 45% des prestations du régime général de l'assurance pension seront transférées hors de l'espace économique luxembourgeois.

S'il fallait financer ces dépenses transférées à l'étranger par des recettes provenant exclusivement des cotisations sur les revenus professionnels et les impôts, ce serait une charge financière extrêmement lourde pour l'économie de notre pays. Heureusement depuis la fin des années 1980, période qui coïncide avec celle où la part des frontaliers sur notre marché de l'emploi s'est accrue de manière spectaculaire, le régime général a pu accumuler des réserves dépassant de façon conséquente le minimum légal. En effet, au 31 décembre 2003, la réserve de compensation de l'assurance pension était égale à 5.662 millions EUR, soit 23,6% du PIB. Une piste qui pourrait être explorée pour mieux réguler le poids futur avec lequel l'assurance pension pèsera à l'avenir sur l'économie du pays, serait éventuellement celle de lier le montant de la réserve à la valeur actualisée des pensions des bénéficiaires résidant à l'étranger.

Au cours du premier semestre 2005, l'Inspection générale de la sécurité sociale réalisera la projection à long terme de l'assurance pension dans le cadre des travaux organisés au niveau européen par le groupe „*Vieillissement*“ du Comité de politique économique. En même temps elle élaborera le bilan actuariel du régime général de l'assurance pension pour la prochaine période de couverture de sept années qui débutera en 2006. Ce sera l'occasion d'analyser tous les aspects de la durabilité de l'assurance pension, dont notamment les effets de la croissance des transferts des pensions à l'étranger.

En conclusion de cette Troisième Partie, la Chambre de Commerce constate que la situation financière de l'Etat luxembourgeois souffre sous l'effet d'une progression des dépenses qui reste démesurée tant par rapport aux perspectives de croissance à moyen terme que par rapport à l'évolution des recettes budgétaires prévisibles. L'évolution de celles-ci ne permet pas de dégager une marge budgétaire suffisante pour alimenter les fonds spéciaux de façon à exécuter le programme pluriannuel des investissements tel que voté par la Chambre des Députés. Dans le contexte traditionnel d'évolution incontrôlée des dépenses budgétaires courantes, dont notamment celles relatives à la sécurité sociale, le seul moyen qui reste pour rééquilibrer ex post le budget voté est de postposer des projets d'investissements.

La situation actuelle commence à comporter des effets négatifs sur l'endettement du Luxembourg, avec un Fonds de la dette publique présentant des avoirs de -76,9 millions EUR. Par ailleurs, depuis plusieurs exercices budgétaires, la trésorerie et la réserve budgétaire totale diminuent, et ceci plus sensiblement entre 2005 et 2006.

Un rétablissement de la situation financière de l'Etat et, à terme, une reconstitution de réserves dans les fonds spéciaux, devra inévitablement passer par une meilleure maîtrise des dépenses et une reconsidération des politiques basées sur des droits acquis et des automatismes.

Dans la Quatrième Partie du présent avis, la Chambre de Commerce va faire des propositions concrètes dans le contexte d'économies à réaliser à court et à plus long terme au niveau des dépenses budgétaires. Par ailleurs, elle va examiner les recettes budgétaires et proposer quelques mesures et adaptations nécessaires pour consolider, voire étendre à terme les fondements des recettes fiscales de l'Etat, tout en augmentant l'attractivité du site luxembourgeois dans un contexte de concurrence accrue et de rétablissement obligé de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

*

QUATRIEME PARTIE

LA POLITIQUE BUDGETAIRE

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

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

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

Evidemment, il faut exploiter avec habileté cet avantage compétitif, ce que les Gouvernements successifs ont réussi plus ou moins bien, selon le champ politique considéré.

Or, la situation a changé, et ceci depuis le tournant du millénaire. La Chambre de Commerce ne veut à cet endroit pas revenir sur les causes, les effets et les résultats de ce revirement. Leur description, les explications y relatives et les dangers et défis afférents sont exposés tant dans les avis budgétaires annuels de la Chambre de Commerce que dans le document „Entreprise Luxembourg“ datant de 2004 (cf. www.cc.lu).

Il en est de même des avertissements lancés aux autorités gouvernementales et des recommandations et des propositions leur adressées.

La Chambre de Commerce ne peut se réjouir par rapport au fait que pendant des années, toutes ces prises de position sont restées lettres mortes, et du temps précieux pour redresser la barre a été perdu. Elle est cependant consciente du fait que l'environnement socio-économique et politique des années 2001 à 2005 n'était guère propice à des changements majeurs, voire à des réformes. Les indicateurs macro-économiques et les principaux chiffres budgétaires restaient, du moins en apparence, somme toute supérieurs aux niveaux connus chez nos voisins. Avec une dégradation progressive de ces indicateurs et après les échéances électorales, cela a changé et l'on a pu observer une prise de conscience générale de la perte de compétitivité subie par l'économie luxembourgeoise. La hausse préoccupante de l'inflation et du chômage au Luxembourg y ont contribué, tout comme la détérioration en découlant de la confiance des consommateurs, phénomène tellement connu chez nos voisins français et allemands.

Depuis l'été 2005 – et ceci après quelques avertissements fondés énoncés déjà quelques années plus tôt par le Premier Ministre concernant notamment la dégradation de la situation budgétaire de l'Etat et de la situation patrimoniale à long terme des assurances sociales -, les mentalités des autorités politiques semblent changer et le sérieux des problèmes est désormais reconnu.

Ce changement de ton est notamment ressorti de la déclaration de politique générale du 12 octobre et de la déclaration lors du dépôt du projet de budget 2006 le 19 octobre 2005. Ces deux déclarations comportent tant une description réaliste des nouvelles données socio-économiques et budgétaires que quelques pistes de mesures qui, tout en restant vagues, vont dans la bonne direction.

La Chambre de Commerce se félicite de cette prise de conscience, et lance en même temps un appel à l'action qui exige évidemment une bonne dose de courage politique. Dans la situation financière actuelle, qui n'est pas encore aussi dramatique qu'il n'y ait plus d'issue, mais suffisamment grave pour que des actions concrètes soient rapidement mises en oeuvre, il faut que tous les acteurs prennent leur responsabilité. Les discussions menées au sein du Comité de coordination tripartite doivent déboucher rapidement en des mesures de réformes concrètes.

A défaut, le Gouvernement devra prendre ses responsabilités.

La Chambre de Commerce est disposée à suivre résolument le Gouvernement sur la voie d'un programme de réformes courageuses et efficaces, susceptibles de ramener le Luxembourg rapidement sur le chemin de finances publiques saines et susceptibles de soutenir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. C'est le seul moyen pour maintenir un niveau de vie élevé de la population, pour combattre le chômage et pour instaurer un système de protection sociale moderne, plus efficient, équitable et moins coûteux.

A condition d'être utilisée de façon appropriée, la politique budgétaire peut concourir à développer le potentiel de croissance de l'économie à moyen et à long terme et à maintenir, voire à améliorer la position compétitive de l'économie luxembourgeoise et des entreprises y opérant.

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

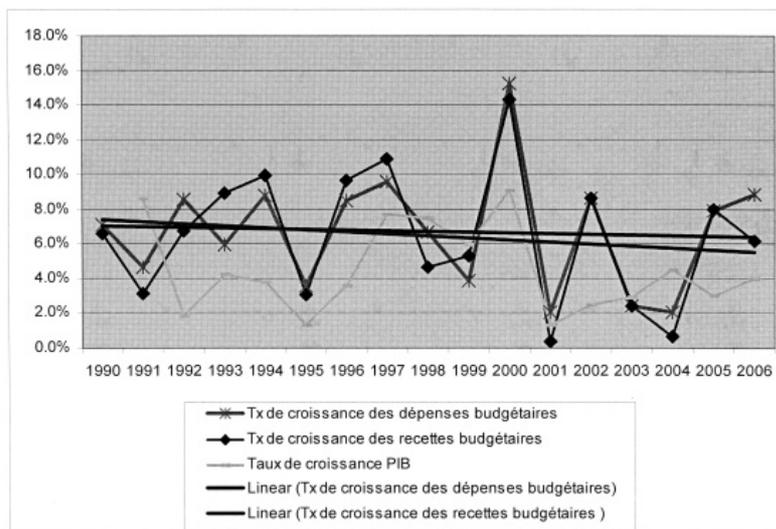
La politique budgétaire du Gouvernement devra par ailleurs contribuer à la mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne, relancée lors de la Présidence luxembourgeoise au 1er semestre 2005. La Chambre de Commerce va évaluer les dépenses proposées par les auteurs du projet de budget 2006 quant à leur capacité d'implémenter concrètement, rapidement et rationnellement la stratégie de Lisbonne au Luxembourg, tout en suivant les lignes directrices y favorables du Plan national pour l'Innovation et le Plein Emploi.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution des taux de progression de l'activité économique, des recettes et des dépenses budgétaires.

Il en découle une baisse tendancielle (entre 1990 et 2006) de la croissance des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat au sens strict (donc hors les opérations des fonds spéciaux), mais une diminution plus forte de la progression des recettes que de celle des dépenses, ce qui n'est pas soutenable à terme.

De même, comme indiqué dans la Troisième Partie du présent avis, les dépenses consolidées de l'Administration centrale ont augmenté de quelque 15% entre 2004 et 2006, alors que les recettes totales n'ont progressé que de 8,8% sur la même période. Les raisons de ces évolutions sont décrites plus spécifiquement dans cette Quatrième Partie.

Graphique 8: Evolution du PIB et des recettes et dépenses budgétaires (en %)



Dans le premier chapitre, la Chambre de Commerce examinera les recettes de l'Etat. Dans la situation économique actuelle, et face à une progression moins rapide, voire une consolidation du niveau des recettes, il est très important de se donner les moyens permettant d'évaluer correctement le niveau prévisible des recettes. Un défi tout aussi important consiste à rendre plus attractif le système fiscal luxembourgeois par des mesures efficaces et ciblées, n'engendrant à terme pas de déchet fiscal majeur – d'ailleurs incompatible avec la situation financière actuelle de l'Etat –, et favorisant rapidement une amélioration de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et de son attractivité en tant que site d'implantation. De cette façon, les autorités publiques pourront rendre moins précaires les recettes (fiscales) et diminuer leur dépendance d'un seul secteur. Il faudra donc diversifier davantage les activités économiques engendrant les recettes budgétaires.

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

Dans ce chapitre, la Chambre de Commerce accueille favorablement l'annonce du Gouvernement de s'engager davantage sur la voie du partenariat public/privé (PPP) en vue du financement des grands projets d'investissements de l'Etat, face à l'épuisement des réserves des fonds spéciaux. Elle exposera plus en détail le fonctionnement et les avantages des PPP, tout en soulignant que les modèles afférents retenus doivent considérer les spécificités luxembourgeoises et assurer, dans la mesure du possible, des retombées pour les entreprises luxembourgeoises, constituées en majorité par des PME.

Finalement, le troisième chapitre portera sur les mesures d'économies budgétaires proposées par la Chambre de Commerce, que les autorités devraient implémenter rapidement à travers un budget rectificatif et dont les dispositions devraient s'appliquer dès l'exercice budgétaire 2006.

4.1. Les recettes de l'Etat

4.1.1. Moins-value sensible au niveau de la TVA et recul des recettes de l'UEBL

– Au niveau des recettes, il est à constater que le changement structurel dans les recettes, qui s'annonçait au vu des chiffres présentés dans le projet de budget 2005, ne se trouve plus confirmé actuellement. En effet, si l'exercice 2004 était caractérisé par des recettes des impôts indirects supé-

rieures à celles des impôts directs – une première dans l’histoire des finances publiques luxembourgeoises –, il semble que ce résultat ne se répètera plus au cours des deux exercices budgétaires suivants. En effet, les exercices 2005 et 2006 devraient connaître des niveaux de recettes émanant des impôts directs supérieurs à ceux des impôts indirects.

Le tableau ci-dessous présente l’évolution du total des recettes budgétaires.

*Tableau 13: Evolution du total des recettes budgétaires
(en milliers EUR)*

	<i>Compte provisoire 2004</i>	<i>Budget définitif 2005</i>	<i>Projet de budget 2006</i>	<i>Variation</i>	
				<i>en milliers</i>	<i>en %</i>
Recettes courantes	6.618.749,6	6.828.678,0	7.223.692,0	+ 395.014,0	+ 5,78
Recettes en capital	116.042,2	73.788,7	104.342,8	+ 30.554,1	+ 41,41
Recettes totales	6.734.791,8	6.902.466,7	7.328.034,8	+ 425.568,1	+ 6,17

Cette évolution ne résulte malheureusement pas d’une hausse prononcée des recettes provenant des impôts directs, mais d’une contre-performance non prévue au niveau des recettes de la TVA. Par ailleurs, les recettes de l’UEBL ont enregistré sur les exercices 2005 et 2006 une évolution fortement freinée, évolution non expliquée par ailleurs par les auteurs du projet de budget 2006.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce lance un nouvel appel aux autorités et administrations responsables pour l’établissement des données relatives aux finances publiques et des projections afférentes. De grandes divergences entre budgets votés et comptes provisoires, d’une part, et entre les actualisations annuelles du Programme de stabilité et de croissance (et autres notifications à la Commission Européenne) empêchent toute prévisibilité en la matière. Un exemple actuel pour illustrer les effets négatifs découlant d’estimations erronées est la moins-value (inattendue et non prévisible?) au niveau du produit brut de la TVA pour l’exercice 2005 de 537 millions EUR et les prévisions en retrait à ce titre pour l’exercice 2006. De même les recettes UEBL sont en baisse de 27 millions EUR entre 2004 et 2006 (-3%). La baisse entre 2003 et 2006 sera même de 10%.

Quant à l’évolution future de ces deux grandes catégories de recettes, la Chambre de Commerce ne dispose à l’heure actuelle pas des informations nécessaires pour pouvoir faire une appréciation à ce sujet.

Vu l’ampleur des moins-values récurrentes en question, la Chambre de Commerce, qui s’inquiète de cette évolution, demande aux autorités gouvernementales compétentes des propositions concrètes pour redresser les situations afférentes et pour améliorer les estimations sur les recettes fiscales.

– L’encaissement des recettes budgétaires au cours de l’exercice 2004 a été meilleur que prévu lors du vote du budget fin 2003. En effet, le budget voté avait tablé sur des recettes de l’ordre de 6.242,722 millions EUR, alors que finalement les administrations compétentes avaient encaissé des recettes courantes pour un montant de 6.618,749 millions EUR. Ce résultat positif s’explique avant tout par la bonne tenue de l’impôt retenu sur les traitements et salaires, de l’impôt fixé par voie d’assiette et du produit net de la TVA.

Par contre, l’impôt sur le revenu des collectivités, malgré l’encaissement de soldes d’impôts consécutifs, a enregistré une moins-value de 31 millions EUR au cours de l’exercice 2004.

– Pour ce qui est de l’exécution du budget des recettes au cours du 1er semestre 2005, des recettes totales pour un montant de 3.248 millions ont été enregistrées, selon les informations contenues dans l’exposé introductif du projet de budget 2006.

Les recettes les plus importantes ont été encaissées pendant le premier semestre au titre de l’impôt sur les traitements et salaires (759,7 millions, contre 693 millions pour la même période de 2004). Le second encaissement le plus important se retrouve au niveau de la TVA, (737 millions, contre 802 millions lors du premier semestre 2004). L’impôt sur le revenu des collectivités a généré des recettes de 481,4 millions lors des 6 premiers mois de 2005 (438,7 millions lors du premier semestre 2004).

Alors que les recettes communes au niveau de l’UEBL atteigneraient le montant de 451,7 millions au premier semestre 2005, un montant de 297,8 millions a été encaissé pour la même période en 2004. Au niveau de la taxe d’abonnement, on enregistre une progression de 14% par rapport aux recettes du

premier semestre 2004 (228,1 millions en 2005 par rapport à 199,9 millions en 2004). Enfin, parmi les recettes majeures, il convient encore de relever que l'impôt sur le revenu des personnes physiques a atteint le total de 160 millions lors du premier semestre 2005 contre seulement 141,9 millions au premier semestre 2004. Dans l'interprétation de ces chiffres, il importe d'insister sur le fait que les recettes fiscales ne se répartissent pas nécessairement de manière linéaire sur les 12 mois de l'année.

C'est ainsi qu'au niveau de la part du Grand-Duché dans les recettes communes UEBL en matière de droits de douane et accises, le décompte avec la Belgique s'effectue en fin d'exercice budgétaire de sorte que des variations importantes peuvent se produire à la fin de l'année.

Une prudence identique s'impose notamment dans le domaine de la TVA. En effet après encaissement de la TVA brute, des versements mensuels au profit de l'Union Européenne au titre des ressources propres et de la contribution PNB sont effectués à titre d'avances. Ce système implique donc que des rectifications plus ou moins importantes doivent être effectuées en fin d'exercice. Toujours est-il que les autorités compétentes s'attendent à une moins-value de recette de 537 millions EUR au niveau de la TVA pour l'exercice 2005, „notamment à cause de demandes de remboursements importants, de pertes fiscales subies dans le cadre du phénomène de faillites et d'un recul de la consommation finale au Luxembourg.“

– Le projet de budget 2006 prévoit une progression des recettes totales de 5,78% par rapport au budget définitif 2005 et de 9,14% par rapport au compte provisoire 2004.

Le tableau ci-dessous fournit le regroupement économique des recettes du compte provisoire de l'exercice 2004, du budget voté 2005 et du projet de budget 2006.

*Tableau 14: Evolution des principaux postes de recettes
(en milliers EUR)*

	<i>Compte général 2004</i>	<i>Budget voté 2005</i>	<i>Projet de budget 2006</i>
1. Impôts directs	3.079.947,8	3.205.720,0	3.652.080,0
Impôt général sur le revenu	2.841.731,8	2.996.500,0	3.346.500,0
Impôt fixé par voie d'assiette	298.900,5	350.000,0	385.000,0
Impôt sur le revenu des collectivités	1.068.593,5	1.125.000,0	1.250.000,0
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.330.043,0	1.400.000,0	1.570.000,0
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	142.834,7	120.000,0	140.000,0
Impôt concernant les contribuables non résidents	1.360,2	1.500,0	1.500,0
Impôt sur la fortune	133.516,7	100.000,0	100.000,0
Impôts de solidarité	86.292,5	91.770,0	102.130,0
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	11.789,4	11.000,0	12.000,0
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents)	–	–	45.000,0
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	–	–	40.000,0
Autres impôts directs	6.617,5	6.450,0	6.450,0
2. Impôts indirects	3.210.280,5	3.312.227,8	3.173.924,9
Taxe sur les véhicules automoteurs	30.312,3	34.000,0	34.000,0
Part dans les recettes communes de l'U.E.B.L.	942.068,9	903.110,0	915.000,0
Droits d'enregistrement	142.755,8	130.000,0	150.000,0
Droits d'hypothèques	13.314,0	11.000,0	14.000,0
Taxe sur la valeur ajoutée	1.421.513,8	1.588.869,6	1.352.289,7
Taxe sur les assurances	32.881,2	30.000,0	28.000,0
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	410.569,5	405.000,0	460.000,0
Autres impôts indirects	216.864,9	210.248,2	220.635,2

	<i>Compte général 2004</i>	<i>Budget voté 2005</i>	<i>Projet de budget 2006</i>
3. Autres recettes	444.563,5	384.518,9	502.029,9
Intérêts de fonds en dépôt	67.805,4	75.000,0	70.000,0
Droits de timbre	11.803,6	11.000,0	12.000,0
Autres recettes	364.954,5	298.518,9	420.029,9
Recettes budgétaires	6.734.791,8	6.902.466,7	7.328.034,8

Ce tableau souligne que la baisse sensible de plusieurs catégories de recettes courantes connue entre 2003 et 2004 ne devrait pas se répéter en 2005. Ainsi, le niveau 2004 devrait pouvoir être dépassé en 2005, hormis pour ce qui est de la TVA et des recettes UEBL.

Si les moins-values qui s'annoncent au niveau des recettes de TVA et de l'UEBL sur les exercices 2005 et 2006 se confirmaient par la suite, ceci constituerait une précarité supplémentaire pour les recettes fiscales de l'Etat, joignant les évolutions fortement freinées de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt commercial communal.

Ces catégories avaient, dans le passé, contribué activement à la réalisation de plus-values de recettes confortables.

La consolidation au niveau des recettes totales de l'Etat en découlant, et la hausse incontrôlée des dépenses, sont à l'origine de la dégradation prononcée du solde financier de l'Administration centrale, explicitée dans la Troisième Partie du présent avis.

La taxe d'abonnement sur les titres de sociétés a renoué avec une progression plus soutenue, après le mouvement à la baisse suite à l'abaissement du taux nominal de 0,06% à 0,05% pour les OPC à travers la loi du 21 décembre 2001 portant réforme de certaines dispositions en matière d'impôts directs et indirects. Pour 2006, les autorités s'attendent à une recette de 460 millions EUR, en hausse de 12,2% par rapport aux recettes encaissées au cours de l'exercice 2004.

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

La Chambre de Commerce note que les recettes fiscales, telles que proposées par les auteurs du projet de budget 2006, sont marquées également par les faits suivants:

- l'abolition de l'impôt sur la fortune pour les personnes physiques, ce qui engendrera dès l'exercice 2006, une moins-value de l'ordre de 35 millions EUR;
- l'introduction avec effet au 1er janvier 2006, d'une retenue à la source libératoire sur les revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts effectués au Luxembourg en faveur de bénéficiaires effectifs, personnes physiques, qui sont résidents au Luxembourg, sans être des résidents fiscaux d'un autre Etat. Les recettes du nouvel impôt sont estimées à 40 millions EUR en 2006. Les autorités s'attendent à ce qu'une partie des contribuables disposant de placements élevés sur les comptes d'épargne et d'un important portefeuille d'obligations, vont se laisser tenter par de nouveaux produits défiscalisés, ou au moins sans retenue à la source, offerts par le secteur financier.
- l'entrée en vigueur de la loi du 21/06/2005 transposant en droit luxembourgeois la directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 du Conseil de l'Union européenne en matière de fiscalité des revenus de l'épargne qui a introduit une retenue à la source sur les intérêts effectués au Luxembourg en faveur de bénéficiaires effectifs, personnes physiques qui sont des résidents fiscaux d'un autre Etat membre de l'Union européenne. Le Luxembourg conserve 25% de la recette prélevée et en transfère 75% à l'Etat membre de l'Union européenne de résidence du bénéficiaire.

L'ensemble des recettes perçues est comptabilisé au niveau de l'article 59 du budget des recettes pour ordre et transféré par l'intermédiaire de l'article 59 du budget des dépenses pour ordre à concurrence de 25% à l'article du budget des recettes.

En l'absence de données précises au sujet de la masse imposable, l'estimation du produit de cette recette s'avère très difficile, selon les auteurs du projet de budget 2006. Pour 2006, la recette totale attendue au titre de l'impôt retenu sur les revenus de l'épargne des non-résidents, inscrite au budget des recettes pour ordre, est de 180 millions, dont 45 millions sont portés au budget des impôts directs.

- le relèvement, à partir du 1er janvier 2006, de 12,5 cents par 1.000 litres de la contribution sociale sur le Diesel, dont le produit est affecté directement au Fonds pour l'emploi, à l'instar de l'opération identique effectuée au 1er janvier 2005. Cette opération entraîne une plus-value de recettes de quelque 25,0 millions EUR pour l'exercice 2006. Ces relèvements sont dictés par la directive 2003/96/CE du Conseil et du Parlement Européen relative à la taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Cette directive prévoit en effet une taxation uniforme des produits énergétiques et de l'électricité.

Il est à noter dans ce contexte que les recettes qui sont comptabilisées à ce titre au budget de l'Etat comprennent à la fois des accises communes UEBL et des accises autonomes luxembourgeoises. Ces recettes constituent l'essentiel des recettes de l'Administration des Douanes. La stabilisation de ces recettes est le résultat de l'évolution divergente des principaux produits soumis au régime des droits d'accises. Le montant total des recettes relatives aux droits d'accises autonomes luxembourgeois sur certaines huiles minérales et sur les cigarettes se maintient quasiment au même niveau au cours de la période 2004 à 2006: 185,089 millions EUR en 2004, contre 190,8 millions en 2006. C'est ainsi que les ventes de cigarettes et d'essence sont en régression et les ventes de Diesel continuent à évoluer très favorablement.

La Chambre de Commerce attire l'attention des autorités sur le caractère instable et éphémère de plusieurs catégories de recettes engendrées par les impôts indirects, dont notamment les accises. Le niveau de ces recettes pour l'Etat luxembourgeois dépend fortement de décisions politiques prises dans les pays voisins et au niveau communautaire, de sorte qu'il ne faut pas considérer ces revenus comme étant des sources de financement stables, sur lesquelles on pourrait axer des actions politiques déterminées.

- une modification de la structure de la taxation de l'électricité est prévue par le projet de loi budgétaire, suite aux exigences de la directive 2003/54/CE relative au marché de l'électricité et de la directive 2003/96/CE prémentionnée.

Cette mesure entraînera des moins-values de taxation de quelque 4 millions EUR. Une disposition nouvelle est également inscrite dans le projet de loi budgétaire en vue de défiscaliser la proportion de biocarburant contenu dans le Diesel et l'essence. Les directives 2003/30/CE visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou d'autres carburants renouvelables dans les transports et la directive 2003/96/CE en tracent le cadre communautaire. Le déchet fiscal maximum se chiffre à quelque 30 millions EUR pour l'exercice 2006, dans l'hypothèse où tous les carburants étaient remplacés par les mélanges.

- relèvement, dans le domaine de la taxation des ventes de cigarettes, de 0,30% du droit d'accises autonomes sur les cigarettes par règlement grand-ducal afin d'atteindre le minimum communautaire des accises applicables aux cigarettes (57%). Ce droit s'élèvera alors à 1,30% au lieu de 1,00% du droit ad valorem engendrant une recette supplémentaire de 2 millions EUR.
- l'introduction d'une taxe spécifique sur certaines boissons alcooliques sucrées et certaines préparations de boissons alcooliques instantanées ou concentrées. Cette mesure vise à prévenir la consommation d'alcool par les mineurs d'âge et au-delà de la consommation d'alcool en général. Cette taxe additionnelle, instaurée sur tous les premix ou alcopops est fixée à un niveau de 1,50 EUR par bouteille de 25 cl. Les chiffres du projet de budget pour 2006 ne prévoient pas de recettes supplémentaires en raison de l'effet dissuasif que cette taxation ne manquera pas d'avoir sur ce type de boissons alcooliques.

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

Elle ne peut accepter que la hausse décidée avec effet au 1er janvier 2005 des taux de TVA sur l'essence sans plomb et les tabacs fabriqués n'a pas été neutralisée au sein de l'indice des prix, de sorte que cette hausse administrée a contribué à stimuler la spirale inflationniste, alors que le Luxembourg affiche depuis des années un taux d'inflation largement supérieur à ceux enregistrés dans ses pays

voisins et dans d'autres Etats membres. Cette évolution est incompatible avec la volonté politique affichée de rétablir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et de mener une politique anti-inflationniste.

De manière générale, la Chambre de Commerce est opposée à une tendance qui entraîne des hausses plus ou moins sensibles des recettes fiscales et parafiscales pour compenser les augmentations incontrôlées des dépenses courantes de l'Etat. Une telle évolution est particulièrement dangereuse, puisqu'elle entrave la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et renforce les tensions inflationnistes, alors que ces deux éléments évoluent dans le mauvais sens depuis plusieurs années.

4.1.2. Des mesures en vue d'augmenter l'attrait de la fiscalité des entreprises

Afin d'accroître l'attractivité du Luxembourg comme site d'implantation pour les entreprises et de rétablir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, la Chambre de Commerce recommande de créer, à travers une politique budgétaire plus ciblée du côté des dépenses, la marge de manoeuvre nécessaire en vue d'adapter le système fiscal luxembourgeois sur certains points pour le rendre plus compétitif.

En effet, avec un taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés au Luxembourg de 30,38% (impôt sur le revenu des collectivités: 22%; impôt de solidarité: 4% sur les 22%; impôt commercial communal: 7,5% au maximum), le niveau global de taxation au Luxembourg se situe désormais au-dessus de la moyenne de l'UE (29,36%) et de la moyenne de l'OCDE (28,99%). Surtout, la pression fiscale à laquelle sont soumises les entreprises est plus forte au Grand-Duché que dans la plupart des nouveaux Etats membres de l'UE (la Pologne, la Slovaquie et la Hongrie ont un taux d'imposition inférieur à 20%). Comparé aux anciens Etats membres, le Luxembourg est loin de se situer dans le groupe des pays les plus attractifs du point de vue de la fiscalité. Le taux d'imposition des sociétés est plus proche de celui des pays voisins (l'Allemagne, la France et la Belgique ont tous les trois des taux d'imposition supérieurs à 30%) que des pays fortement attractifs comme l'Irlande, dont le taux d'imposition n'est que de 12,5%.

Pour renforcer la compétitivité et augmenter l'attractivité du secteur financier et de l'économie luxembourgeoise en général, la Chambre de Commerce propose quelques adaptations ou modifications à court terme de la législation fiscale, qui permettraient de rendre plus attractif notre système fiscal. Celles-ci ne devraient pas engendrer un déchet fiscal d'envergure, mais au contraire générer à moyen terme des recettes fiscales supplémentaires, du fait de leurs effets incitatifs sur l'activité économique.

- a) Après l'abolition de l'impôt sur la fortune des personnes physiques dans le contexte de la mise en vigueur de la fiscalité de l'épargne, il y a lieu d'abolir également l'impôt sur la fortune des collectivités, qui reste à charge des entreprises qui n'investissent pas au cours d'un exercice.
- b) La Chambre de Commerce plaide pour une modification de la législation fiscale en vue de favoriser la constitution d'entreprises au Grand-Duché sous forme de société européenne (SE).

La SE constitue un moyen d'attirer sur le territoire luxembourgeois de nouvelles entreprises à forte valeur ajoutée. La volonté qui a été manifestée par les responsables du monde politique et de l'économie de se prévaloir de cette nouvelle réglementation s'inscrit donc parfaitement dans le déploiement de la politique de diversification économique, contribuant ainsi à stimuler la croissance économique à terme.

Afin de réussir cette gageure, il importe que le Luxembourg prenne non seulement connaissance des différentes mesures entamées au niveau communautaire, mais se positionne également vis-à-vis de celles-ci et ce au regard également des solutions mises en oeuvre dans les autres pays de l'UE dans le but de créer un environnement fiscal et réglementaire attractif.

La Chambre de Commerce voudrait finalement attirer l'attention sur le fait que les appréciations quant à l'attractivité du site économique luxembourgeois pour l'implantation des SE comme pour toute autre forme de société portera sur l'ensemble de leur environnement réglementaire. Il est à noter dans ce contexte que d'autres sujets traités actuellement au niveau de la Commission Européenne méritent également une attention particulière. Il s'agit en l'occurrence de:

- l'instauration des normes comptables internationales (International Accounting Standards) dont la directive a définitivement été adoptée par le Conseil de Ministres de l'Union européenne et dont le règlement entrera en vigueur dès le 1er janvier 2005 et au plus tard le 1er juillet 2007,

- la consultation relative à l'introduction d'une assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés couvrant l'ensemble de leurs activités dans l'Union européenne;
- la consultation concernant la mise en oeuvre d'un projet pilote relatif à l'imposition des PME de l'UE selon les règles de l'Etat de résidence de la société mère et
- le problème de la TVA pour les activités transfrontalières.

Ces thèmes méritent la même attention du législateur national que celle qu'il entend porter à l'environnement fiscal de la SE, alors qu'ils contribuent également à déterminer le choix de l'implantation de nouvelles sociétés.

- c) La Chambre de Commerce recommande une réformation de l'article 152bis. Il y a lieu d'inclure les investissements immatériels dans le champ d'application de la bonification d'impôt.

Les entreprises sont en effet fortement influencées par la globalisation croissante du monde économique, que ce soit au niveau commercial, social ou logistique. Il est d'autant plus important de suivre cette tendance de transformation et d'intégration et de gagner en compétitivité sur un marché mondial.

Face à ces changements, le Gouvernement doit promouvoir les investissements en R&D et en innovation en élargissant la base éligible en matière de bonification d'impôts aux investissements immatériels. L'engagement de chercheurs hautement qualifiés ainsi que l'acquisition de brevets et licences permettant d'accéder à un certain niveau d'excellence en R&D est pour les entreprises, et notamment les PME, un objectif crucial à atteindre au futur. Il est donc important de veiller à une différente interprétation de la bonification d'impôts pour investissements en R&D.

- d) La Chambre de Commerce plaide pour l'introduction de la réserve immunisée d'impôt. Surtout lors des premières années d'existence, les entreprises ont-elles besoin d'un maximum de liquidités pour développer leurs activités. Un outil leur permettant de le faire est, dans le meilleur des cas, leur résultat avant impôt. Ce résultat pourrait, si immunisé d'impôt et sous condition d'être réinvesti, permettre aux jeunes entrepreneurs de se développer.
- e) La Chambre de Commerce rappelle qu'elle demande la suppression ou un aménagement du droit d'apport qui est un impôt anti-économique, contraire aux mesures devant favoriser l'esprit d'entreprise ou l'implantation de nouvelles sociétés au Luxembourg.
- f) La taxe d'abonnement devrait augmenter à nouveau au titre du projet de budget 2006. Comme cette taxe n'existe pas sous cette forme à l'étranger, la Chambre de Commerce demande une réduction progressive de cette taxe, parallèle à l'augmentation de sa base imposable, de sorte que le déchet fiscal en découlant serait nul.
- g) En vue d'optimiser l'application de la législation fiscale, l'encaissement des impôts et taxes et les contrôles en la matière, la Chambre de Commerce plaide pour une fusion de l'Administration des Contributions directes et de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

La réorganisation interne en découlant et une efficacité accrue au niveau des processus de travail pourrait rapidement rendre possible un „netting fiscal“ pour les entreprises et à terme un encaissement accru d'impôts dus, dégageant ainsi la marge de manoeuvre à une réforme d'envergure visant à rendre la charge fiscale globale pesant sur les entreprises et notamment sur les PME et PMI moins élevée.

Avant l'analyse de la politique budgétaire en matière de dépenses publiques, la Chambre de Commerce tient à commenter l'évolution des plus-values de recettes.

4.1.3. Les plus-values de recettes ont tendance à se rétrécir

Le ralentissement de la croissance économique depuis fin 2000, la progression toujours forte des dépenses publiques et la précarité croissante des recettes budgétaires ont conduit à une diminution sensible du solde budgétaire avant affectation des plus-values de recettes pour s'établir à 71 millions EUR à la fin de l'exercice 2004. Jusqu'à présent, ces plus-values ont contribué de manière positive à la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat sous forme d'alimentations supplémentaires.

Au niveau des plus-values de recettes budgétaires, un retournement de tendance est perceptible depuis 2001. Dans le passé, la situation favorable des finances publiques du Luxembourg résultait principalement de la réalisation de plus-values de recettes importantes engendrées par une économie très dynamique.

La comparaison, au niveau des recettes, du compte général avec le budget voté de l'exercice 2004 fait ressortir des plus-values de recettes de l'ordre de 342,2 millions EUR (contre 214 millions EUR en 2003). Même si le niveau de 2004 dépasse celui de 2005, il est à prévoir que les plus-values vont poursuivre leur tendance au rétrécissement.

Théoriquement, la diminution ou la disparition des plus-values de recettes pouvait être un signe de l'amélioration des estimations de rentrées fiscales par les autorités compétentes. En l'occurrence, cette baisse des plus-values est le reflet du recul de l'activité économique et de la contraction de la base imposable. Certes, la réforme fiscale de 2001 et 2002 joue également un rôle dans cette tendance, mais le déchet fiscal de cette réforme aurait été plus que compensé si la conjoncture économique avait été plus favorable.

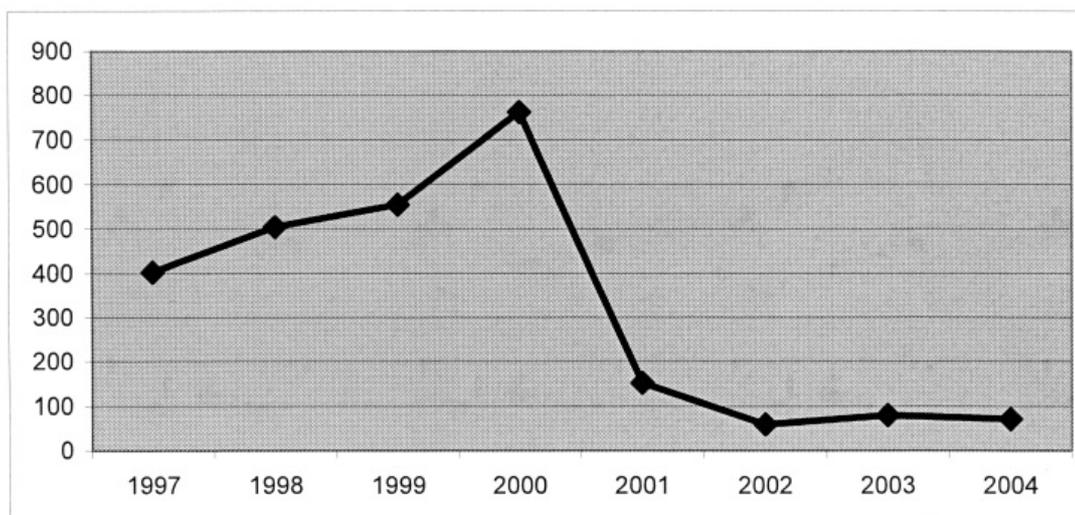
A ce sujet, la Chambre de Commerce estime que cette réforme fiscale a été nécessaire et opportune pour stimuler la conjoncture et pour maintenir l'attrait du site d'investissement luxembourgeois.

Les principales plus-values de recettes au titre de l'exercice 2004 ont été enregistrées au niveau de la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) en matière de douanes et d'accise (+ 87 millions EUR), de l'impôt sur le revenu retenu sur les traitements et salaires (+ 85 millions EUR), de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (+ 59 millions EUR), du produit net de la TVA (+ 51 millions EUR), de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (+ 36 millions EUR) et de l'impôt sur la fortune (+ 34 millions EUR).

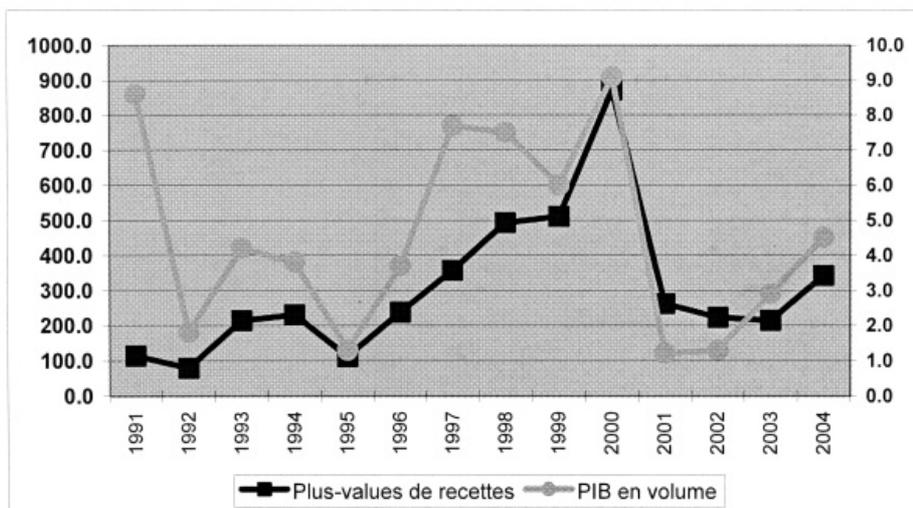
Les principales moins-values de recettes ont été enregistrées par l'impôt sur le revenu des collectivités (-31 millions EUR) et par les recettes diverses non ventilées (-21 millions EUR).

Au vu des risques affectant l'environnement économique international, la dépendance de l'économie luxembourgeoise des aléas conjoncturels et de la croissance du PIB luxembourgeois plus modéré que fin des années 90, il est probable que l'évolution des recettes budgétaires restera somme toute modérée et la réalisation de plus-values de recettes sera plutôt l'exception que la règle au cours des exercices budgétaires 2005 et suivants. Ainsi, le Gouvernement doit suivre une politique budgétaire réaliste, prudente et prévoyante, qui doit comporter une évaluation aussi précise que possible de l'activité économique future et des recettes budgétaires en découlant, ainsi qu'une maîtrise stricte des dépenses budgétaires.

*Graphique 9: Evolution des soldes budgétaires sur base des comptes
(en millions EUR)*



Graphique 10: Evolution du PIB (en %) et des plus-values de recettes (en millions EUR)



4.2. Les dépenses de l'Etat: progression incontrôlée due aux automatismes

Les dépenses totales de l'Etat au sens strict prévues pour l'exercice 2006 atteignent un montant total de 7.629,33 millions EUR, dont 6.852,208 millions EUR du côté des dépenses courantes et 777,121 millions EUR du côté des dépenses en capital.

Par rapport au budget définitif de 2005, les dépenses totales augmentent de 8,85%, les dépenses courantes progressent de 8,71% et les dépenses en capital sont en hausse de 10,05%.

Les dépenses budgétaires augmentent plus rapidement que le potentiel de croissance à moyen terme du PIB.

Les dépenses courantes augmentent de 5.968,159 millions EUR (compte provisoire 2004) à 6.852,208 millions EUR (projet de budget 2006), soit une hausse de 14,81%, alors que les recettes courantes n'augmentent que de 9,1% sur cette période.

Cet écart entre l'évolution des recettes et celle des dépenses, d'une part, et entre la progression des dépenses courantes et la croissance économique à moyen terme, d'autre part, est hautement dangereux et ne saurait être soutenable.

Les dépenses en capital diminuent de 920,922 millions EUR à 777,121 millions EUR, ou de 15,61%, entre 2004 et 2006, et ceci malgré la volonté affichée des autorités publiques de maintenir le taux d'investissement public à un niveau élevé.

A l'échéance des six premiers mois de l'exercice budgétaire 2005, les dépenses totales s'établissent à 3.729,0 millions, ce qui représente 53% de l'ensemble des dépenses figurant au budget voté de 2005. Il convient quand même de relever que dans ce chiffre se retrouve aussi pour le mois de mai l'ensemble de la dotation du fonds des pensions qui est de 260 millions.

Ces dépenses peuvent être ventilées en dépenses courantes (3.423,9 millions) et en dépenses en capital (305,2 millions). En comparant l'exécution budgétaire au 1er semestre 2005 avec l'exécution budgétaire au 1er semestre 2004, on constate que le taux d'exécution du budget des dépenses s'élève à 54%, ce qui correspond quasi exactement au taux de l'exercice 2005 (53,3%).

Pour ce qui est de l'évolution des différentes catégories de dépenses, il convient de relever tout d'abord que les transferts de revenus à la sécurité sociale se chiffrent à 1.403 millions d'euros à l'issue des six premiers mois de l'exercice budgétaire 2005 et constituent donc le poste de dépenses le plus important. Pour l'ensemble de la période sous revue, les transferts à la sécurité sociale représentent 55% du montant correspondant inscrit au budget voté de 2005 et 38% de l'ensemble des dépenses effectuées jusque fin juin 2005. En 2004, le total des transferts à la sécurité sociale se chiffrait à 1.293 millions d'euros, représentant 55% des dépenses inscrites pour cette catégorie de dépenses au budget de l'exercice 2004 et 38% de l'ensemble des dépenses prévues au budget de 2004.

Pour ce qui est des dotations au profit des fonds spéciaux qui constituent également un poste de dépenses important il convient de noter que les dotations au profit des fonds spéciaux atteignent 905 millions d'euros à la fin du 1er semestre 2005 et représentent donc quelque 76% de l'ensemble des dotations inscrites au budget voté de 2005. A la fin du 1er semestre 2004, le montant total de ces dotations a atteint le chiffre de 733 millions, correspondant à 69% de l'ensemble des dotations inscrites au budget voté 2005 et 21% de l'ensemble des dépenses effectuées lors du premier semestre 2004.

A cet égard, il est important de noter que si les dotations au profit des fonds spéciaux avaient été liquidées à raison de 1/12ème par mois, le solde à la fin du 1er semestre serait de -171 millions.

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

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

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

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

Le rapport dépenses budgétaires⁹/PIB avait atteint 25,96% en 2001 (compte général), 27,84% en 2002 (compte général), 27,39% en 2003 (compte général), 26,84% en 2004 (compte général), 25,82% en 2005 (budget voté) et 26,22% en 2006 (projet de budget).

Pour vérifier si la baisse de ce rapport depuis 2002 est liée à une baisse des dépenses de consommation courantes ou des dotations aux investissements, la Chambre de Commerce a soustrait du total des dépenses courantes les dotations de fonds de réserve, qui sont majoritairement destinées aux fonds spéciaux et aux fonds d'investissements publics.

Le graphique ci-dessous montre une hausse sensible du poids des dépenses de consommation de l'Etat entre 2000 et 2003. En 2004, la part de celles-ci dans le PIB (hors dotations aux fonds de réserve) a diminué, pour remonter à nouveau après.

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

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

Tant le Premier Ministre, dans sa déclaration de politique générale du 12 octobre 2005, que le Ministre du Trésor et du Budget, lors de la présentation du projet de budget du 19 octobre 2005, ont souligné la nécessité d'une réforme du système actuel de valorisation automatique des prestations sociales et autres dispositions légales, qui est à la base de l'évolution incontrôlée des dépenses, par rapport à des recettes qui augmentent plus faiblement, voire qui se consolident.

La Chambre de Commerce encourage les autorités politiques à mettre en oeuvre rapidement des réformes d'envergure dans ce contexte, sans lesquelles le Grand-Duché ne pourra plus respecter les critères relatifs aux finances publiques prévus par le Pacte de stabilité. Pour pouvoir financer au cours des prochaines années tant les dépenses courantes de l'Etat que le vaste programme d'investissements publics, le Gouvernement doit, par l'abolition du système de valorisation automatique, par une véritable réforme administrative et par le réagencement de nombreuses dispositions sociales, dont le coût/effi-

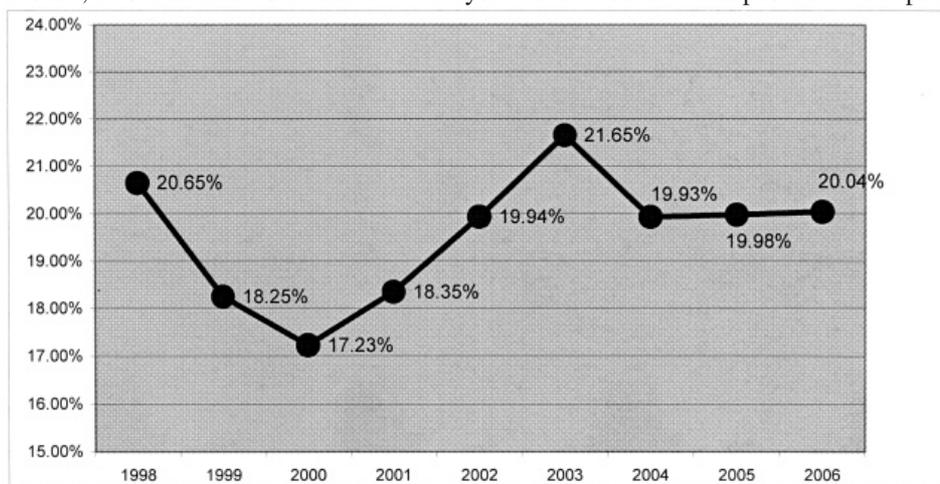
⁹ Total des dépenses de l'Etat au sens strict.

cacité est trop élevé, freiner drastiquement l'évolution des dépenses afférentes, afin de disposer de la marge de manoeuvre nécessaire pour pouvoir doter suffisamment les fonds d'investissements.

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

Graphique 11: Evolution dans le PIB des dépenses courantes hors dotations aux fonds spéciaux

Par la suite, la Chambre de Commerce va analyser l'évolution et la composition des dépenses cou-



rantes, dont notamment celles liées à la consommation publique.

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

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

Finalement, il y a lieu de considérer les dépenses d'investissements de l'Etat. Compte tenu de la situation budgétaire plus difficile de l'Etat, la Chambre de Commerce peut souscrire au choix du Gouvernement de reporter plusieurs projets d'investissements. De même, elle invite les autorités à considérer déjà dans la phase de planification de projets leurs coûts d'exploitation, qui vont grever à long terme les dépenses courantes de l'Etat.

Dans ce même contexte, la Chambre de Commerce salue que le Gouvernement est disposé à considérer des modes alternatifs pour la réalisation de projets d'infrastructure ou pour la prestation de services publics, comme le „public private partnership“. Ce mode de réalisation est basé sur un véritable partenariat entre les autorités publiques et des opérateurs privés. Les partenaires sont impliqués à long terme dans toutes les phases d'un projet – planification, construction, gestion, exploitation, entretien – dans le but d'atteindre un objectif commun fixé au préalable (cf. épuration d'eau, centres culturels et sportifs, recherche & innovation, ...).

A ce sujet, la Chambre de Commerce plaide pour une solution luxembourgeoise lorsque des projets d'investissements sont réalisés par ce moyen, afin d'assurer que tant le secteur privé que le budget de l'Etat puissent bénéficier au maximum des retombées financières et autres de cette forme de coopération.

4.2.2. Les dépenses de consommation publique

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

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

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

De manière générale, la Chambre de Commerce s'inquiète de la progression substantielle des dépenses courantes de l'Etat au sens strict de 8,67% entre 2005 et 2006. Par rapport au compte provisoire 2004, la progression est même de 14,81% pour le budget des dépenses courantes de l'Etat au sens strict.

Cette hausse des dépenses est en effet incompatible avec l'évolution prévisible des recettes et de la performance économique à moyen terme. Le PIB en valeur devrait progresser de quelque 7% en 2006, alors que l'environnement conjoncturel reste entouré de nombreux risques.

Le projet de budget 2006 ne pourra être exécuté qu'au prix d'une nouvelle dégradation de la situation financière consolidée de l'Etat central, l'un des trois sous-secteurs pris en compte pour refléter la situation excédentaire ou déficitaire des administrations publiques, à côté des administrations locales et de sécurité sociale. En effet, comme indiqué dans la Troisième Partie du présent avis, le déficit de l'Administration centrale devrait passer de 1.128,8 millions EUR en 2005 à 1.204,9 millions EUR en 2006.

Les dépenses les plus importantes au niveau de la consommation publique sont celles liées aux salaires et aux charges sociales. Dans le projet de budget 2006, elles s'élèvent à 1.413,364 millions EUR, contre 1.333,618 millions EUR au titre du budget définitif 2005, et progressent donc de 6%. Les salaires et charges sociales de l'Etat constituent traditionnellement une part importante dans le budget total des dépenses (18,53% dans le projet de budget 2006 et même 19% dans le budget voté 2005).

La Chambre de Commerce salue dans ce contexte l'exécution rigoureuse du budget voté 2004 en ce qui concerne les salaires et charges sociales. En effet, les crédits alloués de 1.281,974 millions EUR n'ont été utilisés que jusqu'à concurrence de 1.259,486 millions EUR, selon le compte provisoire 2004. Quant à l'exercice 2005, il aura été affecté par la loi du 21 août 2005 relatif à l'accord salarial au profit de la fonction publique. L'article II de cette loi a modifié la loi du 21 décembre 2004 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005 en y ajoutant des dépenses additionnelles pour un montant total de 17,682 millions EUR.

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

La Chambre de Commerce note dans ce contexte que, conformément à l'article 15, paragraphe (3) du projet de loi budgétaire et par dérogation au blocage susmentionné, les engagements de renforcement de personnel peuvent atteindre au maximum 209 unités en 2006. A ce chiffre s'ajoutent 50 unités à être affectées au personnel enseignant de l'enseignement post-primaire (engagement de renforcement de professeurs-stagiaires).

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

La réforme administrative devra viser également à libérer des ressources humaines pour les administrations compétentes pour l'encaissement des recettes fiscales de l'Etat. Compte tenu de la complexité croissante des législations fiscales, des possibilités découlant de l'ingénierie fiscale et de pratiques frauduleuses croissantes, incriminées par les auteurs du projet de budget 2006, il est important de doter les administrations et services compétents des moyens humains nécessaires pour garantir un encaissement juste et conforme aux dispositions fiscales des impôts directs, des impôts indirects et d'autres taxes et redevances.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, cet objectif pourra être atteint au moyen d'une réorganisation interne, consistant à fusionner l'Administration des Contributions directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines. Compte tenu de l'éparpillement de nombreux bureaux de ces deux administrations sur tout le territoire luxembourgeois, il est possible d'optimiser à court terme leur fonctionnement, leur efficacité et leur productivité, ce qui pourra à courte échéance contribuer à une augmentation des recettes fiscales dues à l'Etat et à mieux combattre les pratiques frauduleuses, notamment dans le contexte de la TVA.

Une autre administration, dont le fonctionnement interne et l'efficacité en termes de résultat ne peuvent guère donner satisfaction est l'Administration de l'Emploi. La hausse du nombre de demandeurs d'emploi enregistrés exige une réorganisation de cette administration. Les modalités d'assignation de demandeurs d'emploi aux entreprises à la recherche de personnel qualifié ou non qualifié s'opèrent depuis des années avec un mécontentement général des entreprises. La Chambre de Commerce attend avec intérêt les résultats du vaste audit en cours de réalisation par l'OCDE. Une fois l'analyse réalisée, il y a lieu de réagir rapidement et de réformer de fond en comble cette administration. Une adoption d'une nouvelle structure, par exemple sous forme d'un partenariat public-privé, regroupant au niveau de la gérance l'Etat et des représentants du secteur privé, pourrait améliorer rapidement les résultats.

De manière générale, les efforts de limitation des dépenses de consommation doivent forcément être accompagnés d'une réorganisation efficace des services administratifs étatiques. Un recours accru aux moyens de communications modernes pourrait également libérer des ressources humaines, qui pourraient être affectées à d'autres services prioritaires. Pour limiter, dans la mesure du possible, la création de nouveaux postes, les services étatiques doivent procéder à une analyse interne ayant pour objectif une affectation rationnelle et adéquate des tâches à accomplir et une meilleure gestion des ressources humaines.

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

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

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

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

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

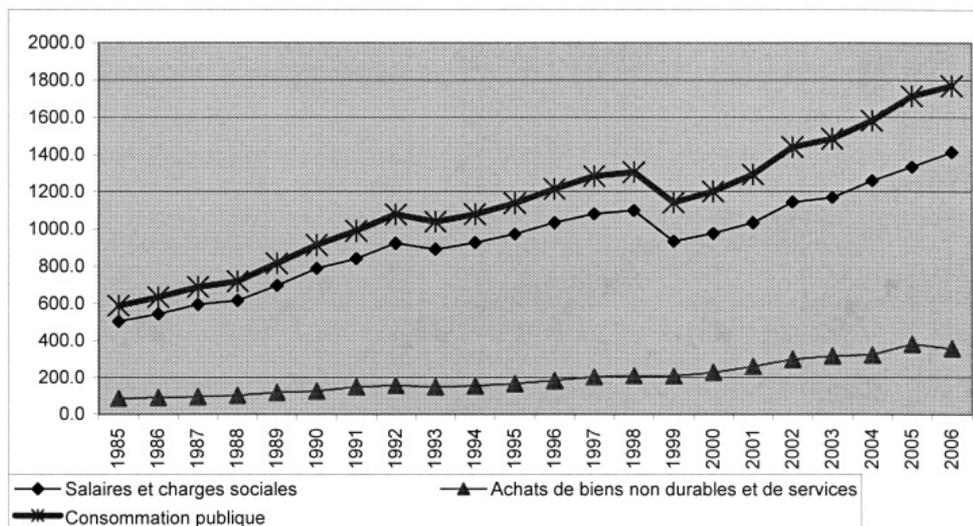
La Chambre de Commerce regrette que le projet de budget 2006, tout comme ses prédécesseurs, ne contienne pas de nouveaux accents pour la mise en oeuvre de la réforme administrative.

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

Les graphiques ci-dessous retracent l'évolution de la consommation publique au cours des dernières années¹⁰. Ces deux graphiques ne tiennent pas compte des dépenses en vue de l'acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels (code 74), qui devaient augmenter de 68,847 millions EUR en 2003 (compte) à 80,851 millions EUR en 2004 (budget voté), donc de 17,64%, suite à l'acquisition d'un hélicoptère de police (coût: 5,196 millions EUR) et aux acquisitions d'équipements et de véhicules en préparation de la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne au 1er semestre 2005. Le compte provisoire 2004 indique que finalement seulement 69,333 millions EUR des crédits approuvés par la Chambre des Députés ont été utilisés. En 2005, les crédits afférents au code 74 étaient fixés à 64,973 millions EUR. Le projet de budget 2006 propose des crédits de 65,546 millions EUR (légère hausse de 0,9%).

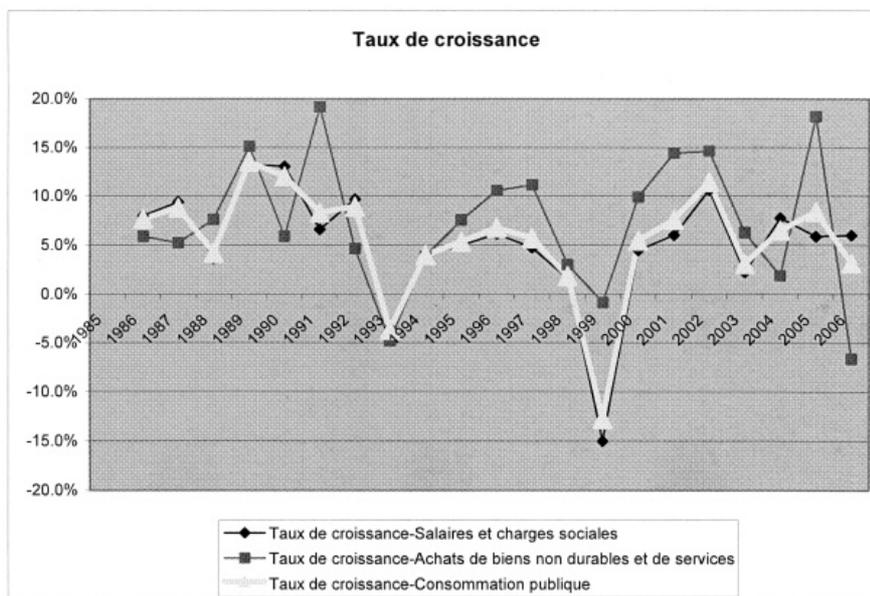
Ces deux graphiques tiennent compte, à côté des salaires et charges sociales (code 11), de l'évolution des achats de biens non durables et de services (code 12). Ce poste des dépenses courantes a également été influencé par la Présidence luxembourgeoise, plus particulièrement les crédits du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration. Ces derniers ont augmenté de 15,749 à 50,378 millions EUR entre 2004 et 2005 suite aux dépenses telles que frais de route, de séjour à l'étranger, de déménagement, de matériel, de réceptions, ... (cf. articles 01.9.11.300, 01.9.12.012 et 01.7.12.300 inscrits sous le Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration). Entre 2005 et 2006, les crédits totaux affectés aux achats de biens non durables et de services devraient tomber de 381,570 à 356,191 millions EUR.

Graphique 12: Evolution de la consommation publique
(en millions EUR)



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

Graphique 13: Variations des dépenses de consommation publique
(en %)



4.2.3. Les transferts de l'Etat

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

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

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

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

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

Les transferts de l'Etat aux entreprises peuvent prendre la forme de subventions d'exploitation (code 31), de transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation (code 32) et de transferts de capitaux (code 51). Les bénéficiaires de ces transferts sont aussi bien des entreprises privées que des entreprises publiques. Par ailleurs, les entreprises (individuelles ou sociétés de capitaux) peuvent bénéficier des crédits distribués sous forme de transferts de revenus aux administrations privées (code 33).

Sans pouvoir être exhaustive, compte tenu des délais extrêmement courts impartis aux instances consultatives pour rédiger leur avis sur le projet de budget, la Chambre de Commerce va passer en revue les dépenses consacrées par l'Etat au titre de transferts aux entreprises, qui peuvent en bénéficier directement ou indirectement. D'ores et déjà, elle voudrait souligner que ces dépenses ne constituent pas de nouveaux accents par rapport aux exercices précédents.

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

Au projet de budget 2006, tout comme dans les budgets précédents, 80% de toutes ces subventions sont inscrites sous les dépenses du *Ministère des Transports*. Ces subventions peuvent bénéficier également aux entreprises privées.

Les subventions d'exploitation augmentent de 275,187 millions (budget définitif 2005) à 291,727 millions (projet de budget 2006), ou de 6%. Le budget voté de 2004 avait prévu un crédit de 244,363 millions pour ce poste, alors que le compte provisoire de l'exercice 2004 renseigne que 255,308 millions de subventions ont été effectivement accordées; il s'agit donc d'un dépassement de 11 millions ou de 5%, alors qu'en 2002, ce dépassement avait encore été de 20%.

La Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (SNCF) est le principal destinataire de ces subventions. L'article 23.2.31.020 „Services publics ferroviaires assurés par la Société Nationale des Chemins de Fer luxembourgeois en exécution de la convention conclue avec l'Etat“ est le plus important sous la section 23.2 – Transports publics, avec une dotation de 117 millions EUR pour l'exercice 2006. Ce poste est en augmentation de 55% entre 2003 et 2006.

L'article 23.3.31.023 „Contribution à la SNCF conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi du 28 mars 1997 sur le statut de la SNCF“ augmente de 6,2% entre 2005 et 2006 pour atteindre le montant de 27 millions EUR.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce note que le Gouvernement actuel réfléchit à une participation plus importante aux frais occasionnés par les services des transports publics. Une telle participation pourrait en effet contribuer à réduire les dépenses de l'Etat sous forme de subventions. La condition nécessaire en est cependant qu'une offre performante et complète en matière de transports en commun incite les voyageurs à rester fidèles à ces moyens de transports, malgré une tarification en hausse. A défaut, une diminution du nombre d'utilisateurs des transports publics engendrera une forte moins-value au niveau des recettes additionnelles escomptées par une telle mesure.

Ainsi, des efforts supplémentaires visant une optimisation de l'offre des transports publics. Par ailleurs, la Chambre de Commerce demande au Gouvernement de veiller à ce que les moyens financiers élevés des subventions accordées à la SNCF soient utilisés efficacement de manière à préparer progressivement la société à la libéralisation de ce moyen de transport, et ceci conformément aux exigences communautaires.

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

Une autre subvention importante accordée par le Ministère des Transports vise les services publics d'autobus assurés par des entreprises privées en exécution des conventions conclues avec l'Etat. Celle-ci augmente de 69 millions EUR en 2005 à 75 millions EUR au titre du projet de budget 2006 (article 23.2.31.040).

Au projet de budget 2006, les subventions d'exploitations attribuées par le *Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur*, stagnent: elles passent de 1.400.100 EUR en 2005 à 1.030.900 EUR en 2006. Il s'agit de crédits en faveur de la stimulation de l'activité industrielle (100.000 EUR, -50% par rapport à 2005), de la participation à des foires ou salons à l'étranger par des entreprises ou organismes luxembourgeois (410.000 EUR), d'initiatives destinées à favoriser les activités d'innovation et de recherche (220.000 EUR, en hausse de 182% par rapport à 2005), d'interventions dans le cadre de restructurations d'entreprises industrielles (20.000 EUR), de participations de l'Etat dans des actions d'information et de sensibilisation (275.000 EUR) et de frais de participation et de cotisation dans le cadre de l'Office Luxembourgeois d'Accréditation et de Surveillance (5.800 EUR).

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

Il se peut que cette baisse soit la conséquence du ralentissement économique. Une autre explication pourrait être que les critères utilisés pour permettre aux entreprises de bénéficier des mesures afférentes soient trop stricts ou rigides.

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

La Chambre de Commerce note que l'article 20.0.31.059 prévoit une cotisation de 3.300 EUR au Mouvement Luxembourgeois pour la Qualité (MLQ)¹¹, montant en hausse de 4,8% par rapport à celui voté pour l'exercice 2005. Tout en se félicitant de cette progression, elle est d'avis que la contribution publique au MLQ doit davantage augmenter au cours des exercices ultérieurs, en vue de lui permettre d'élargir son champ d'intervention et de multiplier les actions de promotion de la qualité.

Le *Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement* prévoit l'octroi de subventions d'exploitation à hauteur de 3,328 millions EUR, en hausse notable de 16,53% par rapport au budget voté 2005. La même remarque concernant la non-utilisation intégrale des crédits votés est valable pour ce ministère. Si le budget voté pour l'exercice 2003 avait accordé des subventions d'exploitation pour 2,807 millions EUR, le compte provisoire du même exercice fait état d'une affectation effective de 2,484 millions EUR. Le budget voté 2004 avait également accordé des crédits de 2,807 millions EUR, alors que le compte provisoire 2004 renseigne d'une utilisation effective de 2,667 millions EUR au cours de ce même exercice.

Il est à noter que les crédits proposés pour les bonifications d'intérêt prévus par la loi-cadre ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat (article 21.0.31.030) augmentent de 12% à 2,8 millions EUR entre 2005 et 2006, ce dont la Chambre de Commerce se félicite. La majorité des autres subventions reste stable.

Il en est ainsi par exemple des contributions destinées à favoriser la participation à des foires et manifestations professionnelles (article 21.0.31.051) dont la dotation proposée pour l'exercice 2006 s'élève à 50.000 EUR (tout comme en 2005). Il s'agit d'une mesure de soutien utile en faveur des entreprises du commerce de gros notamment, leur permettant de multiplier la participation sur des foires et manifestations professionnelles à l'étranger.

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

Le Ministère des Classes Moyennes soutient également le MLQ, mentionné ci-dessus, avec une contribution de 3.000 EUR au titre de l'exercice 2006 (cotisation identique par rapport à 2004 et 2005, cf. article 21.0.31.052).

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

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

Ministère d'Etat:

- La promotion à la presse écrite (article 00.8.31.050) est dotée d'un crédit de 6,547 millions EUR et reste quasiment stable par rapport au budget voté 2005.

¹¹ Le MLQ, créé en mars 2001 sous l'initiative de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Métiers, du CRP Henri Tudor, de la FEDIL, de l'Entente des Hôpitaux Luxembourgeois et de Luxinnovation GIE, se veut un mouvement de promotion du management de la qualité. Il s'engage à promouvoir les initiatives pour la qualité, tant privées que publiques, et à en informer les entreprises et organismes luxembourgeois (www.mlq.lu).

- Le subside proposé à la société Broadcast Center Europe pour contribution aux frais d'exploitation en vue d'assurer le maintien des infrastructures essentielles de télévision (article 00.8.31.052) s'élève à 950.000 EUR, montant identique à celui inscrit dans le budget voté 2005.

Ministère de la Santé:

- Les subventions d'exploitation prévues par le Ministère de la Santé augmentent de 3,35 millions EUR en 2005 à 3,41 millions EUR en 2006 (+ 1,8%). Le poste le plus important concerne la participation de l'Etat aux frais du service médical d'urgence et de garde, le service des urgences néonatales, les services de permanence et de garde des hôpitaux (article 14.0.31.050), doté de 1,913 millions EUR au titre du projet de budget 2006.
- Une autre subvention en forte hausse concerne celle affectée au centre thermal et de santé de Mondorf en vue du remboursement du coût de l'entretien et de l'aménagement des espaces extérieurs (article 14.6.31.020), qui augmente de 878.046 EUR en 2004 à prévisiblement 1.042.826 EUR en 2006 (+ 19%).

Ministère du Travail et de l'Emploi:

- Les subventions d'exploitation augmentent de 9,996 millions EUR en 2004 à 17,287 millions EUR en 2006 (+ 72,94%), suite à l'ajout d'un nouvel article 16.4.31.051 doté de 4,944 millions EUR pour l'exercice 2004 et de 11,115 millions EUR pour l'exercice 2006. Il regroupe les participations au salaire des travailleurs handicapés allouées aux ateliers protégés conformément aux dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 1991 sur les travailleurs handicapés.

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

- Quelque 10% du total des subventions d'exploitation sont accordées aux entreprises et exploitations agricoles. Les crédits afférents diminuent légèrement de 26,707 millions EUR en 2005 à 26,144 millions EUR en 2006, la plupart étant affectée à la section 19.1 „Mesures économiques et sociales spéciales“ du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

– Les **transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises (code 32)** s'élèvent à 168,898 millions EUR au projet de budget 2006 et restent quasiment stables par rapport au budget voté de 2005.

La Chambre de Commerce note que la quasi-totalité de ces transferts de revenus, c'est-à-dire 147,607 millions EUR, est affectée par le *Ministère des Transports*.

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

Les frais d'exploitation de l'aérogare ont été remboursés à travers l'article 23.5.32.000 jusqu'à l'exercice 2005 en cours (montant voté: 3,36 millions EUR). A partir de l'exercice 2006, ces crédits apparaissent sous le même libellé sous la section 23.6 Aéroport de Luxembourg, avec un montant de 3,6 millions EUR

Le *Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports* prévoit des transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises de 14,618 millions EUR en 2006, ce qui constitue une baisse sensible de 11% par rapport au budget voté 2005. Celle-ci résulte principalement de l'augmentation de 15 à 13 millions EUR entre 2005 et 2006 de la participation au coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aides directes aux entreprises (article 11.3.32.010). La Chambre de Commerce note que le compte provisoire 2003 de cet article indique un montant de 20,694 millions EUR, alors que celui de 2004 n'affiche plus qu'un montant de 11,999 millions EUR.

Cette diminution des crédits en faveur de la valorisation des ressources humaines au sein des entreprises est à regretter. Une explication de cette baisse, outre la diminution des activités de formation continue des entreprises du fait du ralentissement économique, peut être la complexité des conditions d'octroi des aides afférentes et la difficulté des entreprises à remplir toutes les conditions exigées par le législateur.

Il est à espérer que les discussions entamées entre le Ministère et la Chambre de Commerce et d'autres acteurs concernés dans ce contexte pour peaufiner cet outil puissent porter leurs fruits rapide-

ment, de manière à faire bénéficier de ces mesures un plus grand nombre d'entreprises, et notamment les PME luxembourgeoises.

Le *Ministère des Travaux Publics* prévoit également des crédits sous le code 32. Il s'agit en l'occurrence de la participation aux frais de fonctionnement de l'établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest (article 22.0.32.000), qui est maintenue à 2,9 millions EUR en 2006.

Finalement, la Chambre de Commerce voudrait mentionner quelques autres dépenses reprises sous le code 32 figurant sous le *Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur*, qui augmentent de 1,183 millions EUR en 2005 à 1,291 millions en 2006. Il s'agit de transferts de revenus destinés à des organismes ou mesures pouvant directement bénéficier aux entreprises:

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

Il est à constater qu'après une diminution de la plupart des crédits affectés à ces mesures entre 2004 et 2005, l'exercice 2006 en prévoit une consolidation, voire une hausse.

Une autre rubrique importante des dépenses budgétaires courantes concerne les **transferts de revenus aux administrations privées (code 33)** ou aux organismes privés sans but lucratif au service des ménages. Cette catégorie de dépenses courantes, qui concerne en grande partie les frais de fonctionnement ou de gestion d'organismes privés, souvent dans le domaine économique ou social, atteint un volume de 246,167 millions EUR au titre du projet de budget 2006, ce qui constitue une hausse considérable de 10% par rapport au budget voté de 2005.

La Chambre de Commerce constate à nouveau que ces transferts se caractérisent par une forte fluctuation des crédits prévus, respectivement par une non-utilisation intégrale des crédits approuvés par la Chambre des Députés. Si le projet de budget 2005 proposait des transferts totaux pour un montant de 328,704 millions EUR, le budget voté n'en accordait plus que 224,104 millions. De même, le budget voté 2004 prévoyait des crédits de 285,241 millions, alors que seulement 206,228 millions EUR ont été consommés sous cette rubrique.

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

La part principale de ces transferts est destinée aux frais de participation de l'Etat aux centres d'accueil et foyers du jour, tombant sous le champ du *Ministère de la Famille et de l'Intégration* (dépenses prévues en 2006: 148,644 millions EUR).

D'autres articles tombant sous le code économique 33 concernent notamment la participation du *Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle* aux frais de fonctionnement de différentes fédérations musicales, sportives, artistiques, etc. La Chambre de Commerce constate dans ce contexte qu'un poste important, en l'occurrence l'article 11.6.33.010 relatif à la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement du centre national sportif et culturel, doté de 6,9 millions EUR en 2005 a été transféré sous l'article 11.6.41.010 dans le projet de budget 2006 (doté de 7,1 millions EUR) et figure donc sous la rubrique des transferts de revenus à l'administration centrale. Ce transfert n'est pas autrement expliqué dans l'exposé introductif du projet de budget.

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

Une grande part des transferts aux administrations privées est affectée aux activités du *Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche* (32,564 millions EUR). Par rapport au budget voté de 2005, ce montant est fortement en baisse. Cette évolution s'explique par le transfert de la majeure partie des crédits afférents vers une nouvelle rubrique, portant le code 41 „Transferts de revenus à l'administration centrale“, dotée de 116,871 millions EUR.

Le code 33 regroupe désormais principalement les participations de l'Etat aux frais de fonctionnement d'infrastructures ou d'activités culturelles. Sont à relever dans ce contexte, les participations aux frais de fonctionnement de la fondation Henri Pensis chargée de la gestion de l'orchestre philharmonique du Luxembourg (10,2 millions), au financement des activités du Théâtre National du Luxembourg (1,125 millions), aux frais de fonctionnement de la Fondation „Musée d' Art moderne Grand-Duc Jean“ (5,6 millions), au financement des activités de l'asbl „Luxembourg et Grande Région: Capitale Européenne de la Culture 2007“ (5 millions).

Les dotations à différents établissements publics figurant anciennement sous le code 33 sont désormais regroupées sous le code 41 au budget du Ministère de la Culture: cf. programmes de radio socioculturels (3,669 millions), Centre culturel de rencontre, Abbaye de Neumunster (2,75 millions), salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine Charlotte (7 millions), Centre de Musiques Amplifiées (1,5 millions), ...

La Chambre de Commerce souligne que les frais de fonctionnement et les dotations cités ci-dessus constituent un énorme poids, fortement croissant, dans les dépenses courantes de l'Etat. Dorénavant, il faut absolument veiller à doter notre pays d'infrastructures culturelles, sportives, etc. plus modestes ou dont le coût d'exploitation peut être couvert, en grande partie, par les activités en question.

Jusqu'à l'exercice 2005 en cours, les dépenses en faveur de la recherche et de l'innovation, sous forme de transferts de revenus aux administrations privées, figuraient sous le code 33. Dans le projet de budget 2006, les crédits afférents sont classés sous le code 41.

La Chambre de Commerce se félicite de ce que ces crédits augmentent sensiblement entre 2005 et 2006, principalement sous l'effet de la forte progression de la contribution financière dans l'intérêt de l'établissement public „Université de Luxembourg“ (article 03.6.41.010), qui augmente de 31,238 millions EUR à 44,054 millions (+ 41%). La mise en place de l'Université de Luxembourg, une institution qui devra principalement être basée sur la recherche, ouvre de nouvelles opportunités en matière de recherche et d'innovation pour le pays et notamment pour les secteurs ayant développé de hautes compétences (finances, communications, recherche industrielle, ...).

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

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le FNR répond à un besoin de développement tant quantitatif que qualitatif du secteur de la recherche au Luxembourg (dotation de 14,5 millions EUR, en hausse de 10,77%). Elle se montre satisfaite de la représentation adéquate au niveau des organes de discussion et de décision du FNR du secteur privé, et particulièrement de l'industrie, pour laquelle la recherche et l'innovation sont vitales face à la concurrence internationale.

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

Malgré les hausses substantielles des dépenses budgétaires affectées à la recherche publique, le Luxembourg est encore loin de l'objectif fixé défini lors du Conseil européen de Barcelone d'une part des dépenses de R&D et d'innovation dans le PIB de 3% à l'horizon 2010. Sur base du projet de budget 2006, le niveau d'investissement dans la R&D publique devrait atteindre quelque 0,3% du PIB au Grand-Duché.

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

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que le Gouvernement entend faire réaliser une étude-évaluation par l'OCDE portant sur le système national de la recherche et de l'innovation, avec un accent sur l'analyse du dispositif national de la recherche publique et son lien avec le secteur privé.

Sur la base des conclusions de cette étude, le Gouvernement étudiera la création sur le plan national de véritables centres d'excellence scientifique et technologique.

Sous la rubrique des transferts de capitaux, qui font partie des dépenses en capital de l'Etat, ce sont les **transferts de capitaux aux entreprises (code 51)** qui dominent. Toutefois, les transferts proposés au projet de budget 2006 sont en recul par rapport au budget voté 2005. Les crédits prévus se chiffrent à 60,648 millions, contre 64,256 millions EUR au budget voté 2005. Le budget voté 2004 avait été doté de 67,216 millions EUR, dont seulement 48,386 millions EUR avaient été utilisés d'après le compte provisoire de l'exercice 2004.

La moitié (29,775 millions EUR) des crédits destinés aux transferts de capitaux aux entreprises sont alloués par le *Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur*, en application de la loi-cadre ayant pour objet le développement et la diversification économique et de la loi du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays. Ces crédits diminuent de 30,76% entre 2005 et 2006.

Les crédits prévus à l'article 50.0.51.040 du Ministère de l'Economie concernant les subventions en capital à l'investissement, après une diminution continue entre 2003 à 2005, devraient augmenter à 2,75 millions EUR en 2006, sous l'effet de l'abrogation des dispositions afférentes de l'ancienne loi-cadre industrielle. La Chambre de Commerce constate que les subventions en capital à l'investissement et à la création d'emplois sur base de la loi du 22 décembre 2000 précitée (article 50.0.51.043), dont la dotation avait encore atteint 20 millions EUR au budget voté 2004, diminuent à 9 millions EUR au projet de budget 2006. L'explication de cette baisse peut être l'achèvement de quelques grands projets d'investissements industriels.

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

La Chambre de Commerce salue la prévision du projet de budget 2006 d'une augmentation de 22,8% (de 11,4 à 14 millions EUR) des subventions à la recherche-développement en application de la loi-cadre ayant pour but le développement et la diversification économiques.

La Chambre de Commerce note que la participation de l'Etat à la restructuration de l'actionnariat au niveau de la Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg se reflète par un nouvel article 50.0.51.051, doté de 1,45 millions en 2005 et en 2006.

Le *Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement* distribue également une part importante des transferts de capitaux aux entreprises, avec un montant total de 15,616 millions EUR (+ 51,45%) proposé pour l'exercice 2006. La totalité des crédits afférents est affectée à la section „Logement“ du Ministère, principalement en faveur du Fonds pour l'assainissement de la Cité Syrdall (article 51.2.51.003, 1,3 million) ou du Fonds pour le logement à coût modéré (article 51.2.51.004, 13 millions EUR, en hausse de 85,71% par rapport à 2005).

Les entreprises peuvent également bénéficier d'autres transferts de capitaux, en l'occurrence ceux figurant sous les **transferts aux administrations privées (code 52) et aux ménages (code 53)**. Les premiers s'élèvent à 6,889 millions EUR (en baisse de 11,84% par rapport à 2005), les deuxièmes se chiffrent à 32,26 millions EUR au projet de budget 2006 (en baisse de 40% par rapport à 2005).

En ce qui concerne ces transferts effectués par le *Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement*, il y a lieu de rappeler qu'en 2004 une nouvelle loi-cadre d'aides aux PME est entrée en vigueur et a remplacé la loi-cadre du 29 juillet 1968 ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat.

Les transferts aux administrations privées ne concernent plus que les aides aux mutualités de cautionnement du commerce et de l'artisanat (article 51.0.52.000; 2.500 EUR) et la participation de l'Etat aux frais d'acquisition, d'aménagement et de construction de logements locatifs par des associations privées sans but lucratif et des fondations (article 51.2.52.000; 500.000 EUR).

Les transferts de capitaux aux ménages, c'est-à-dire aux entreprises exploitées sous forme de personnes physiques, ne concernent plus que les subventions en capital (article 51.0.53.040; 6,5 millions EUR), puisque les primes d'épargne de premier établissement (article 51.0.53.041; 111.864 EUR en 2004) ne sont plus reconduites au budget 2005 et au projet de budget 2006.

D'autres transferts de capitaux aux ménages concernent les aides au logement (articles 51.2.53.000 à 51.2.53.008) qui n'enregistrent guère de changement entre 2005 et 2006.

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

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

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

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

Sous la section „Service de la formation professionnelle“ du *Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle*, différents crédits regroupés sous le code 41 „Transferts de revenus à l'Administration Centrale“ soutiennent les activités de formation professionnelle initiale et professionnelle continue de la Chambre de Commerce. Ces crédits restent globalement au même niveau entre 2005 et 2006. La Chambre de Commerce se félicite de l'augmentation de la participation de l'Etat aux rémunérations des conseillers à l'apprentissage dans les entreprises ainsi qu'à celles des personnes chargées du secrétariat (article 11.3.41.002), passant de 519.104 EUR à 726.586 EUR, reflétant un renforcement des ressources humaines disponibles aux missions afférentes.

Parmi les transferts de revenus aux ménages (code 34) tombant sous le ressort du *Ministère de l'Environnement*, la Chambre de Commerce note que l'article concernant la prime d'encouragement pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire et de la biomasse (article 15.1.34.095) est doté d'un crédit de 10 millions EUR au projet de budget 2006 (+ 10% par rapport au budget voté 2005).

De même, les mesures destinées à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie, une utilisation des énergies renouvelables et nouvelles et une réalisation d'économies d'énergie – participation aux frais d'études et aux dépenses d'investissement (article 45.1.53.000 de l'Administration de l'Environnement) se voient affectées d'un crédit de 8 millions EUR au projet de budget 2006, contre 30 millions au budget voté 2005. Le budget 2004 était doté de 2 millions EUR pour ces mesures, alors que les dépenses effectives avaient porté sur 29,510 millions EUR en 2004.

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

Le cas présent souligne à nouveau la nécessité pour les autorités gouvernementales ou les administrations de se concerter avec les acteurs privés avant de décider de mesures spécifiques dont ils sous-estiment les impacts budgétaires, financiers, économiques ou autres.

En ce qui concerne le crédit de 212.590 EUR proposé pour la participation financière de l'Etat aux frais de fonctionnement du Centre de Ressources des Technologies pour l'Environnement (article 15.0.12.302), la Chambre de Commerce salue l'augmentation de cette participation et invite les autorités à poursuivre dans cette voie.

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

La Chambre de Commerce constate que les **transferts de l'Etat de revenus (code 43, en hausse de 14,6% entre 2005 et 2006) et de capitaux (code 63, en hausse de 19,35% entre 2005 et 2006)**

aux administrations publiques locales continuent à progresser plus rapidement que le total des dépenses courantes ou des dépenses en capital.

Les transferts de revenus aux communes augmentent en effet de 89,562 millions EUR en 2005 à 102,682 millions EUR en 2006. Ces transferts concernent le plus souvent des compensations par l'Etat aux communes pour des actions à vocation sociale ou éducative. L'exercice 2004 a été marqué par un dépassement des crédits votés à ce titre de plus de 20 millions EUR.

Plus de deux tiers des transferts de capitaux aux communes sont effectués par le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire (montant total: 22,242 millions EUR en 2006). Il s'agit le plus souvent de la participation de l'Etat aux frais d'infrastructures (écoles régionales, éducation précoce, travaux d'urbanisation, entretien de la conduite d'eau, stations d'épuration, ...).

Compte tenu de l'importance des montants en jeu, des progressions considérables des crédits et de la nécessité d'impliquer également les communes dans les efforts d'économie des administrations publiques, la Chambre de Commerce estime que les communes devraient viser davantage des synergies en utilisant des infrastructures à plusieurs communes. La généralisation d'une telle approche et des collaborations intensifiées entre communes devraient mener à terme à un plus grand nombre de fusions de communes.

Dans ce contexte, il y a lieu de réfléchir à une baisse de la participation de l'Etat central à des projets d'infrastructure spécifiques des communes.

La Chambre de Commerce recommande aux autorités centrales et locales d'analyser l'opportunité et la faisabilité du recours à des formes alternatives de financement, de réalisation, d'exploitation et de gestion pour les projets d'infrastructure, dont notamment le „public private partnership“. La Chambre de Commerce va traiter plus en détail cette approche alternative sous le chapitre consacré aux investissements publics ci-dessous.

4.2.3.2. Les transferts de l'Etat à la sécurité sociale: une évolution hors du contrôle des autorités

Dans son avis budgétaire du 15 novembre 2004 relatif au projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2005, la Chambre de Commerce avait commenté l'évolution des dépenses de sécurité sociale comme suit:

„L'évolution des dépenses de sécurité sociale, qui constituent désormais 44% du budget total, est en train d'échapper au contrôle des autorités gouvernementales. La dynamique inhérente au système luxembourgeois n'est pas compatible avec les taux de croissance potentiellement soutenables aux niveaux économique, démographique et de la productivité. Il est urgent de limiter à court terme l'Etat providence aux personnes qui sont vraiment dans le besoin et d'arrêter la politique de l'arrosoir, fortement coûteuse, inefficace et socialement inéquitable.“

Dans son avis budgétaire, la Chambre de Commerce avait également proposé de revenir sur les décisions de la table ronde sur les pensions et de réaliser des mesures structurelles pour rétablir l'équilibre financier de l'assurance maladie.

Un an plus tard, la situation reste toujours aussi préoccupante. Elle reste camouflée par un surplus toujours confortable, du moins en apparence, des Administrations de la Sécurité sociale au sens du Pacte européen de stabilité et de croissance. Cet excédent, tournant autour de 2% du PIB entre 2003 et 2006, est estimé à 507 millions EUR en 2005 et à 580,4 millions EUR en 2006. D'un point de vue politique, l'existence de tels surplus rend difficile une prise de conscience de l'urgence de réformes. Or, les réformes nécessaires, que la Chambre de Commerce présentera plus en détail ci-après, seront moins douloureuses à l'heure actuelle que lorsque les caisses seront vides.

A régime légal et réglementaire constant, cette situation risque d'arriver rapidement: la contribution des assurances maladie et pension à l'équilibre global des administrations publiques deviendra négative à plus long terme.

Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code 42) constituent des dépenses fort dynamiques qui représentent une part élevée dans le total du budget des dépenses. Dans le projet de budget 2006, cette part est de 38% dans le budget courant et de 47,54% dans les dépenses courantes hors dotations aux fonds de réserve.

Le Gouvernement propose des transferts de revenus à la sécurité sociale d'un montant total de 2.603,905 millions EUR au projet de budget 2006, contre 2.366,037 millions EUR au budget voté 2005 (+ 10). Depuis l'exercice 2003, la progression est même de 20%.

Les transferts à la sécurité sociale sont marqués par des dépassements souvent substantiels: le budget voté 2004 avait alloué des crédits de 2.208 millions EUR, alors que le compte provisoire du même exercice fait état de dépenses de 2.285,4 millions, donc 77,4 millions de plus. De même, le budget voté 2003 avait prévu des dépenses de 2.111,147 millions EUR, alors que le compte provisoire du même exercice renseigne que 2.170,736 millions EUR ont été dépensés, ce qui correspond à un dépassement de 59 millions EUR. Sur l'exercice 2002, le dépassement a été de 38 millions EUR.

Ainsi, sur trois exercices, les dépassements de crédit ont presque doublé!

Les dépenses de sécurité sociale du Luxembourg sont caractérisées par un dynamisme très élevé, résultant d'un niveau de prestations très généreux, augmenté régulièrement par de nombreux automatismes.

Le système présente de nombreuses rigidités, ce qui est particulièrement dangereux dans une phase prolongée de croissance économique plus molle.

Dans l'exposé introductif, les auteurs du projet de budget commentent l'évolution de la participation de l'Etat dans le financement de la sécurité sociale comme suit (cf. pages 28-29):

„La progression des crédits de l'assurance maladie et de l'assurance pension est déterminée pour l'essentiel par l'évolution de la masse cotisable, qui constitue la base de calcul des contributions de l'Etat au financement de ces deux branches de la Sécurité sociale.

A noter que si la masse cotisable diffère de la masse salariale, il importe de noter que les deux grandeurs évoluent en parallèle. Les hypothèses qui ont été retenues pour l'estimation de ces crédits au budget de l'exercice 2006 sont respectivement de + 6,1% et de + 6,4% pour 2005 et 2006.

Alors que les hypothèses retenues comportent une hausse plutôt modérée des rémunérations cotisables moyennes, le facteur de progression déterminant est la reprise de la croissance de l'emploi en 2005 et en 2006.

La croissance totale des crédits prévus au titre des contributions de l'Etat au titre de l'assurance maladie et de l'assurance pension évolue toutefois entre 2005 et 2006 plus rapidement que la masse salariale, ceci en raison de la reprise de la progression de l'emploi en 2005, qui a dépassé les prévisions faites lors de l'établissement du projet de budget pour 2005.

En outre, afin d'équilibrer le budget de l'assurance maladie l'assemblée générale de l'UCM a relevé le taux de cotisation pour les prestations en nature de 5,1% à 5,4% à partir du 1er janvier 2005, ce qui a engendré une majoration de la participation de l'Etat pour 2005 de quelque 26 millions d'euros.

Pour ce qui est de l'assurance pension, il convient de signaler l'inscription d'un crédit de 5,3 millions d'euros dans l'intérêt de la prise en charge des majorations proportionnelles dues au titre du baby year (article 18.0.42.002), la réserve constituée auprès des caisses de pension par les cotisations versées par l'Etat jusqu'en 2001 au titre du baby year, réserve à l'aide de laquelle les majorations en cause ont été financées depuis 2002, étant épuisée à la fin de l'année 2005.

En second lieu il convient de relever que la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance dépendance ainsi que des prestations de maternité accuse également une croissance très dynamique:

La participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance a été refixée pour l'exercice 2005 au niveau antérieur à 2004: soit à 45% du total des dépenses.

Il ressort également des données actuellement disponibles que la progression des prestations mensuelles dépasse nettement celle de la valeur monétaire, ce qui signifie un accroissement de l'intensité des aides par bénéficiaire. La combinaison des taux de progression du nombre de bénéficiaires et des prestations dépasse celui de la masse cotisable, ce qui explique que le rythme d'accroissement de la participation de l'Etat est supérieur à celui des années antérieures.

Les prestations de maternité, qui sont intégralement financées par l'Etat, s'accroissent également sensiblement (+ 8,2%). Pour ce qui est des prestations en espèces, cette évolution résulte de la progression plus rapide des dépenses au cours de l'exercice 2004 ainsi que plus particulièrement de celle des congés au titre de la dispense pour femmes enceintes. Pour ce qui est des prestations en nature, il faut mentionner le relèvement des forfaits „salle d'accouchement“ et „journée

d'hospitalisation ainsi que l'introduction d'un supplément d'honoraires médicaux en cas d'accouchements et d'anesthésies péridurales effectués la nuit ainsi que les dimanches et jours fériés.

En considération tant de l'accroissement extrêmement sensible des contributions susmentionnées que de la situation d'équilibre des régimes afférents, le Gouvernement a prévu de renoncer à sa participation aux frais d'administration des caisses de pension, de l'assurance accidents et du Centre commun de la sécurité sociale, ce à l'instar de ce qui a été décidé, dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie en 1992. L'économie pour le budget de l'Etat de cette mesure peut être estimée à 17 millions par an.“

La Chambre de Commerce salue que la récente déclaration de politique générale du Gouvernement, ainsi que le Ministre du Trésor et du Budget ont soulevé la question de savoir si le maintien de ces automatismes sera encore possible dans un contexte de dégradation prononcée des finances publiques de l'Etat.

Quant au niveau de la participation de l'Etat dans la sécurité sociale, qui est marquée par une fiscalisation importante, la Chambre de Commerce souligne que le système luxembourgeois présente l'avantage de présenter des charges sociales relativement faibles pour les travailleurs et les entreprises. Cet avantage compétitif – un des seuls qui restent acquis pour l'instant à notre pays –, est à maintenir absolument à l'avenir.

Si l'Etat entend procéder à une réduction de ses participations à travers le budget, il doit nécessairement l'accompagner d'une réforme du système de sécurité sociale, visant à réduire parallèlement et de même ampleur les dépenses et donc le coût des prestations du système. Un tel programme d'économies devra comporter un meilleur ciblage et une optimisation du coût-efficacité des mesures, et permettra ainsi un système de protection sociale plus efficace et plus équitable pour les bénéficiaires et plus rationnel et moins coûteux pour la collectivité.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce est étonnée de voir que le Gouvernement a prévu, sans concertation préalable avec les partenaires sociaux, de renoncer à sa participation aux frais d'administration des caisses de pension, de l'assurance accidents et du Centre commun de la Sécurité sociale, et ce à l'instar de ce qui a été décidé, dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie en 1992. L'économie de cette mesure pour le budget de l'Etat peut être estimée à 17 millions EUR par exercice budgétaire. Selon les auteurs du projet de budget, l'autonomie des gestionnaires des différents établissements publics se trouve renforcée, alors qu'ils peuvent déterminer dans le cadre de leurs budgets internes l'intégralité de leurs frais de gestion, „sous réserve d'approbation de l'autorité tutélaire“.

La Chambre de Commerce ne peut souscrire à ce choix du Gouvernement que sous condition que les gestionnaires peuvent dorénavant librement organiser l'administration des établissements concernés, dans l'intérêt d'un fonctionnement optimisé, d'une organisation efficace et d'une réduction des frais administratifs à charge des établissements.

Le Ministère de la Sécurité Sociale et le Ministère de la Famille et de l'Intégration sont les principaux bénéficiaires de ces transferts; en effet, 98% des dépenses afférentes sont transférées par ces deux ministères.

Ainsi, le *Ministère de la Sécurité Sociale* se propose de distribuer une enveloppe de 1.727,292 millions EUR au cours de l'exercice 2006, contre 1.548,423 millions EUR au budget voté 2005 (+ 11,56%).

Le poste le plus important reste la participation des pouvoirs publics sous forme de cotisations au financement de l'assurance pension (article 18.0.42.000), doté de 901 millions EUR au projet de budget 2006, en hausse de 8,8% par rapport au budget voté 2005. Le montant voté pour l'exercice 2004 a été de 774,9 millions EUR, alors que le compte provisoire du même exercice indique une dépense de 804,467 millions EUR. Il s'agit donc d'un dépassement spectaculaire de quelque 30 millions EUR.

La Chambre de Commerce tient à réitérer son opposition à tout nouveau renchérissement du système d'assurance pension luxembourgeois (cf. révision du facteur d'ajustement par la voie législative, ...).

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

En l'absence de modifications substantielles du système actuel, des augmentations massives de la participation de l'Etat dans le financement du régime sont d'ores et déjà prévisibles à moyen terme,

rajoutant davantage à la précarité des finances publiques dans un contexte de retour à des taux de croissance économique largement inférieurs à la moyenne des années glorieuses 1985 à 2000.

A court terme, la Chambre de Commerce plaide pour un examen de la situation actualisée de notre système d'assurance pension et pour un retour à la situation d'avant la loi ayant mis en vigueur les décisions du „Rentendösch“ contre la volonté des employeurs.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce rappelle sa revendication aux autorités d'encourager davantage et de manière proactive les 2e et 3e piliers (pension complémentaire et prévoyance vieillesse privée). Les mesures fiscales introduites sont un pas dans la bonne direction, mais ne suffisent pas.

Quant aux régimes complémentaires de pension, la Chambre de Commerce s'oppose avec détermination au plan du Ministère de la Sécurité Sociale d'introduire, à travers l'article 53 du projet de loi budgétaire 2006, une taxe rémunératoire en matière de régimes complémentaires de pension, visant à couvrir les frais de personnel et de fonctionnement de l'autorité compétente en matière de régimes complémentaires de pension.

Cette taxe serait à percevoir auprès des entreprises ou groupes d'entreprises disposant d'un régime de pension complémentaire, ainsi qu'auprès des gestionnaires agréés.

Ceci est inacceptable et d'ailleurs superflu, puisque l'activité de contrôle appelée à être financée est d'ores et déjà effectuée par les assureurs. Par ailleurs, la charge financière supplémentaire pour les entreprises aura l'effet contraire de l'objectif recherché consistant à promouvoir le 2e pilier. En outre, l'ampleur du contrôle tel que préconisé par l'IGSS est surfaite alors qu'elle constitue un double emploi par rapport aux travaux des gestionnaires pourtant agréés au titre notamment de leurs compétences et honorabilité professionnelles. L'ampleur du contrôle représente une charge non négligeable pour les entreprises qui devront supporter en définitive les conséquences financières de cette lourdeur administrative.

La Chambre de Commerce demande partant que l'IGSS limite son contrôle „à l'utile et au nécessaire“ en faisant application du principe de proportionnalité bien établi en matière de réduction des charges administratives.

La participation de l'Etat aux cotisations dues au titre du congé parental (article 18.0.42.001) augmente substantiellement de 8,426 millions EUR au budget voté 2005 à 8,757 millions au projet de budget 2006.

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

Tout comme en matière d'assurance pension, la participation de l'Etat aux soins de santé dépend essentiellement de la progression de la masse des revenus cotisables.

Quant à l'exercice 2005, la participation de l'Etat dans l'assurance maladie a augmenté de quelque 26 millions EUR, suite au relèvement du taux de cotisation pour les prestations en nature de 5,1% à 5,4% (à partir du 1er janvier 2005) décidé par l'assemblée générale de l'UCM.

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle s'est opposée à ce relèvement, puisqu'à ses yeux, la consolidation budgétaire à long terme de l'assurance maladie doit passer par des économies du côté des dépenses et exclure une hausse des cotisations, préjudiciable à la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce regrette vivement que la proposition de loi de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers portant plafonnement du taux des cotisations patronales à l'assurance maladie, adressée au Premier Ministre par lettre du 8 juillet 2005 n'a pas suscité de réaction du Gouvernement, alors que légalement, il est obligé à soumettre cette proposition pour vote à la Chambre des Députés.

Ainsi, la Chambre de Commerce reproduit ci-dessous un résumé de l'exposé des motifs ainsi que le texte de la proposition de loi, dont la teneur reste d'actualité.

*Encadré 6: Proposition de loi du 8 juillet 2005 portant plafonnement
du taux des cotisations patronales à l'assurance maladie*

Résumé de l'exposé des motifs

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, sur base de l'article 35 de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective et de l'article 5 de l'arrêté grand-ducal modifié du 8 octobre 1945 portant réorganisation du statut de la Chambre des Métiers, viennent de soumettre au Gouvernement une proposition de loi commune ayant pour objet le plafonnement du taux des cotisations patronales à l'assurance maladie pour la période 2005 à 2009.

Les deux chambres professionnelles se sont résolues à faire cette proposition de loi pour deux raisons. Tout d'abord, le souci de préserver la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et la pérennité du système de protection sociale et partant la cohésion sociale. Deuxièmement pour remédier au fait que les assurances qui avaient été données au sein du Comité de Coordination Tripartite de ne pas relever les cotisations se sont révélées vaines, comme l'a montré en novembre 2004 la décision de procéder – contre les voix des employeurs – à une hausse des cotisations à l'assurance maladie.

L'approche retenue par les deux chambres patronales tend à enrayer l'évolution continuelle à la hausse des charges sociales accessoires (Lohnnebenkosten), facteur de compétitivité primordial pour toute entreprise. La proposition de loi s'applique en particulier aux cotisations patronales obligatoires dues en vertu du régime légal d'assurance maladie. Elle vise à les plafonner au niveau en vigueur pour l'exercice 2005. Les deux chambres estiment que le niveau actuel de ces cotisations constitue encore tout juste un avantage concurrentiel pour les entreprises implantées au Grand-Duché par rapport aux entreprises situées dans les pays voisins, qui sont en fait les concurrents directs des premières.

Tout nouveau relèvement de la part patronale du taux de cotisation de l'assurance maladie ainsi que toute autre hausse des charges sociales équivaldraient à un abandon définitif d'un des derniers avantages compétitifs de l'économie luxembourgeoise.

Les deux chambres sont convaincues que la pérennité du système de protection sociale luxembourgeois, qui est un des plus généreux au monde, ne peut être maintenue par des augmentations continues du côté des recettes. Au contraire, la soutenabilité financière à long terme et l'efficacité-coût du système d'assurance maladie ne pourront être garanties que par des adaptations structurelles du côté des dépenses.

Les deux chambres notent cependant avec satisfaction que quelques mesures introduites récemment dans le domaine de l'assurance maladie commencent à porter leurs fruits, même si lesdites mesures restent pour l'instant trop limitées et trop timides.

Le plafonnement des taux de cotisations patronales constitue un préalable à la limitation des dépenses, tenant compte des risques et des dynamiques découlant de l'évolution démographique, socio-économique et biométrique de la population des assurés relevant du système luxembourgeois.

La préservation de la compétitivité des entreprises qui en découlera aura un effet bénéfique en termes de croissance économique, qui est la source vitale au fonctionnement, au financement et à la pérennité du système de protection sociale performant, comme nous le connaissons au Luxembourg.

La proposition de loi des deux chambres vise également à atteindre deux autres objectifs:

- susciter un large débat public concernant le devenir de l'assurance maladie et de collaborer avec toutes les parties concernées: prestataires de services, établissements hospitaliers, partenaires sociaux, etc;
- soutenir les efforts tant du Ministre de la Sécurité sociale que des autres parties prenantes visant la maîtrise des coûts de l'assurance maladie par une définition de l'utile et du nécessaire et par la rationalisation des coûts.

Au cas où l'objectif principal recherché par la proposition de loi, à savoir l'équilibre financier à taux constants voire réduits, n'est pas atteint parce que les efforts d'optimisation du rapport coût-efficacité et de meilleur ciblage des prestations ne sont pas soutenus par tous les acteurs concernés

et/ou que les assurés exigent des prestations de confort dépassant le cadre de „l'utile et nécessaire“ de la part de l'assurance maladie, les répercussions négatives en découlant au niveau du budget global de l'assurance maladie ne pourront être mises à la charge des entreprises.

Texte de la proposition de loi

Art. 1er. Il est intercalé un nouvel alinéa entre les alinéas 2 et 3 de l'article 30 du Code des Assurances Sociales dont la teneur est la suivante :

„Les taux de cotisation fixés ne peuvent pas dépasser pour les employeurs le niveau de ceux valant pour l'exercice 2005. Ce plafonnement s'applique aux exercices 2006 à 2009 inclus.“

Art. 2. Le premier tiret de l'article 32 du Codes des Assurances sociales prend désormais la teneur suivante :

„- par parts égales aux assurés et aux employeurs en ce qui concerne les assurés à l'article 1er sous 1), 2), 3), et 7). Nonobstant le principe de financement paritaire, la présente répartition ne peut faire excéder, pour les exercices 2006 à 2009 inclus, les taux de cotisation à charge des employeurs au-delà de ceux en vigueur au cours de l'exercice 2005“.

Art. 3. La présente loi sort ses effets à partir du 1er janvier 2006.

Au niveau de l'assurance maladie, les revenus transférés atteignent 632,177 millions EUR au projet de budget 2006, contre 559,031 millions inscrits au budget voté 2005 (+ 13%). Le poste le plus important est l'article 17.5.42.003 concernant les cotisations pour prestations en nature au titre de la participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie. Ce poste est doté de 500,4 millions au projet de budget 2006, contre 437 millions EUR au budget voté, donc une variation de + 14,4% s'expliquant notamment par la hausse des taux de cotisations de 0,3% et par la hausse de la masse cotisable.

Les dépassements de ces crédits sont régulièrement très prononcés. L'exercice 2004 a été marqué par un dépassement des dépenses de 10 millions EUR par rapport au budget voté.

Même si le déficit annoncé pour l'exercice 2006 a de nouveau pu être résorbé par des mesures de court terme – masquant les problèmes structurels de l'assurance maladie –, le financement de l'assurance maladie posera pour les exercices subséquents, d'importants problèmes à l'UCM et aux partenaires sociaux, responsables de l'équilibre budgétaire. Les problèmes de financement sont davantage marqués en période de ralentissement économique et de moindre croissance de l'emploi, mais revêtent en effet surtout de graves déficiences structurelles.

La Chambre de Commerce renvoie dans ce contexte aux propositions constructives présentées régulièrement par les employeurs regroupés au sein l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) dans l'intérêt d'une situation budgétaire équilibrée et d'un système d'assurance maladie-maternité performant, efficient et financièrement soutenable à long terme.

Une source d'économies considérables dans le domaine des soins de santé est sans doute le secteur hospitalier.

A ce sujet, la Chambre de Commerce tient à présenter dans l'encadré ci-dessous les conclusions d'une récente étude du CEPROS, intitulée „Le système de santé de la Grande Région en 2020“, dont l'objectif principal a été d'identifier les potentiels de synergies dans le secteur hospitalier au niveau interrégional.

Les dépenses pour les traitements hospitaliers s'élèvent jusqu'à 50% des dépenses totales de santé. Le progrès médico-technique, d'une part, et l'extension prévisible du volume des prestations suite à l'évolution démographique d'autre part, confrontent les hôpitaux à des besoins d'investissements importants.

Ainsi, les hôpitaux doivent affronter des frais de fonctionnement croissants liés à ces investissements, alors que les restrictions budgétaires sont de plus en plus sévères. En outre, les hôpitaux jouent un rôle important en tant qu'employeur sur le marché du travail interrégional.

Le CEPROS a identifié un fort besoin d'échanges d'expériences et de connaissances parmi les participants au groupe d'étude. L'étude devrait initier un processus continu d'échanges.

Parmi les recommandations proposées, la création d'une plate-forme d'échanges interrégionaux est donc la première des priorités. Une telle initiative soulignerait la volonté politique de coopération

transfrontalière dans le secteur hospitalier. Au sein d'un tel cadre institutionnalisé, les projets issus des recommandations pourraient être mis en oeuvre et la mise en commun de compétences spécifiques de la Grande Région permettrait de réaliser les autres actions ou mesures proposées.

La Chambre de Commerce espère que le Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale procèdera à une analyse détaillée des conclusions de cette étude et mettra en oeuvre, en concertation avec les autorités des autres régions et avec les partenaires concernés au niveau national, les mesures prioritaires proposées.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce se félicite de ce que le Ministère vise à identifier dans le secteur hospitalier les domaines où des collaborations entre deux ou plusieurs acteurs peuvent contribuer à créer des synergies „permettant d'un côté d'améliorer la qualité des soins dispensés et d'optimiser l'utilisation des moyens d'un autre côté“.

Encadré 7: Résumé des principales recommandations

Sur base de critères de faisabilité et d'utilité, des priorités ont été fixées pour les propositions d'actions. Les 13 recommandations prioritaires ci-dessous représentent les résultats de l'étude „Le système de santé dans la Grande Région 2020“.

1. La prise en compte d'une perspective de grand espace pourrait améliorer à court terme la planification hospitalière dans les différentes régions. Le CEPROS recommande la mise en place d'une plate-forme de coordination interrégionale pour faire circuler l'information sur les évolutions générales, les innovations médico-techniques, les „bonnes pratiques“ dans les établissements hospitaliers des différentes régions et pour coordonner, le cas échéant, les investissements lourds au niveau régional. La plate-forme de la Grande Région ouvrirait la voie à l'élaboration d'une vision d'avenir commune pour un marché transfrontalier de la santé au niveau de la Grande Région.
2. L'échange de méthodes de gouvernance des hôpitaux fait partie des recommandations à court terme, en particulier en ce qui concerne les modèles de planification stratégique, les systèmes de gestion qualité, les modèles de calcul interne des coûts dans le contexte de nouveaux systèmes de remboursement des caisses de maladie, l'introduction d'un système de référencement (benchmarking) financier et économique interrégional, la constitution d'un système d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, se prêtant à une comparaison interrégionale des prestations hospitalières, ainsi que l'identification des potentiels de synergie par une collaboration renforcée entre les hôpitaux et les travailleurs des entreprises privées.
3. Afin de compléter la base de planification de soins de santé transfrontaliers et d'améliorer la base d'information de la population, il est nécessaire d'achever rapidement la cartographie de l'offre de prestations, en incluant les zones non encore prises en compte. En outre, il serait utile de détailler la cartographie thématique des hôpitaux en indiquant, par exemple, la présence de gros équipements médico-techniques.
4. La transparence des processus internes est une condition centrale pour une gouvernance hospitalière efficace. Un échange sur l'état actuel des analyses des processus, ainsi que sur les modèles et méthodes engagés serait profitable. La diversité des méthodes et modèles d'analyse rend nécessaire une évaluation interrégionale de leur faisabilité et de l'utilité des instruments individuels. Le processus sélectionné permettrait de coordonner la description des „clinical pathways“ – itinéraires cliniques ou programmes de soins – réduisant ainsi les coûts afférents de leurs mises en oeuvre à charge des hôpitaux.
5. L'intégration des caisses de maladie/assureurs dans le dialogue interrégional sur la collaboration en matière de système de santé est essentielle pour la réalisation de soins intégrés et transfrontaliers.
6. La coordination interrégionale des soins d'urgence a été classée comme étant d'une grande utilité et facilement réalisable d'un point de vue médical. Mais sa faisabilité immédiate est entravée par de nombreuses questions d'ordre juridique et technique (notamment relatives aux assurances) qui subsistent.

7. Le groupe d'étude recommande un inventaire de l'offre actuelle de formations continues en vue d'une meilleure structuration et d'une intensification de l'offre interrégionale pour les professions de la santé.
8. Etant donné les problèmes pressants au niveau de la structure et de la gestion du personnel hospitalier, l'échange d'expériences dans les divers domaines de la gestion des ressources humaines, ainsi que l'intensification des échanges réciproques de collaborateurs s'avèrent judicieux. Dans le cadre de cet échange, il faudrait que les possibilités d'évolution du personnel et les expériences en matière de développement et d'implantation de compétences managériales et d'instruments de gestion se voient attribuer une place particulière. Ces mesures ont également pour objectif de recruter et de fidéliser à long terme des professionnels de la santé qualifiés pour la Grande Région.
9. Une efficacité accrue au niveau de la gestion hospitalière exige de nouveaux modèles de gouvernance. Autonomie et responsabilité sont nécessaires pour adapter les structures aux défis à relever. Il serait envisageable, par exemple, d'examiner dans quelle mesure le cadre juridique permet des modifications de statuts, pour gagner en liberté de décision et en flexibilité. Même si les modèles de gouvernance au niveau de la Grande Région sont difficilement comparables à cause des différences entre les systèmes juridiques, il serait tout à fait judicieux d'engager une réflexion sur une gestion unifiée de la multitude des hôpitaux publics à travers une structure „holding“. A long terme, les modèles de gouvernance pour le secteur hospitalier devraient s'aligner sur les méthodes de gestion du secteur privé.
10. Il faudrait exploiter toutes les opportunités régionales pour une gestion optimisée de l'approvisionnement, en instaurant, par exemple, une unité centrale d'achat. En vue de la création de groupements d'achats interrégionaux pour les médicaments et autres produits médicaux, il faudrait améliorer les informations sur les conditions juridiques pour la création d'un GEIE (Groupement Européen d'Intérêt Économique). A moyen et long terme, on peut envisager des groupements d'achats et de logistique interrégionaux, ainsi que des coopérations avec les producteurs émanant de l'industrie médicale et pharmaceutique.
11. Pour orienter les hôpitaux vers le marché de la santé du futur, il est recommandé d'envisager la collecte, l'évaluation et le transfert d'informations sur les effets possibles d'une directive européenne sur les prestations de services, ainsi qu'une étude de marché interrégionale coordonnée sur la structure et le comportement des patients.
12. Le CEPROS recommande une analyse des marchés en croissance dans la Grande Région (prévention, santé des personnes âgées, offres complémentaires).
13. En raison du coût croissant des investissements en technologie informatique (IT), l'échange interrégional de cahiers de charge (spécifications fonctionnelles et techniques) améliorerait leur efficacité. Idem pour les rédactions de contrats avec les fournisseurs de logiciels. A moyen terme, il faut oeuvrer en vue de l'harmonisation interrégionale des systèmes informatiques. L'extension et la promotion des réseaux de téléconsultation existants pourraient se négocier à court terme. Une coordination stratégique de l'information et de la communication comporterait des avantages en vue d'informer la population sur la santé et afin d'améliorer la collaboration entre prestataires.

Source: „Le système de santé de la Grande Région 2020“, CEPROS, 2005

L'assurance dépendance est une autre source de dépenses évoluant à un rythme très élevé. La participation de l'Etat à son financement est portée, sous forme de transferts de revenus, à 140 millions EUR, contre 111,910 millions EUR en 2005 (+ 25,11%).

La Chambre de Commerce note que l'exercice 2004, tout comme les exercices précédents, s'est soldé par un dépassement substantiel de la participation de l'Etat: le budget voté de 2004 s'était chiffré à 90 millions EUR, alors que le compte provisoire indique des dépenses de 112,626 millions EUR, donc un dépassement de 22,626 millions EUR, ou de 25,14%. En 2003, le dépassement des crédits afférents a été de 16,546 millions EUR.

La hausse importante de 24,3% des crédits entre budget voté 2004 et projet de budget 2005 s'est expliquée principalement par la refixation de la contribution au financement de l'assurance-dépendance à charge du budget de l'Etat pour l'exercice 2005 à 45% des dépenses totales telle que prévu à

l'article 375, alinéa 2, 1) du Code des assurances sociales. Cette contribution avait été exceptionnellement ramenée à 40% par la loi budgétaire du 19 décembre 2003, ce qui avait expliqué la baisse des crédits alloués de 105,129 à 90 millions EUR entre le compte provisoire 2003 et le budget voté 2004, un montant qui s'est donc avéré insuffisant ex post.

Pour rappel, les auteurs du projet de budget expliquent cette évolution par la progression des prestations mensuelles qui dépasse nettement celle de la valeur monétaire, ce qui signifie un accroissement de l'intensité des aides par bénéficiaire. La combinaison des taux de progression du nombre de bénéficiaires et des prestations dépasse celui de la masse cotisable, ce qui explique que le rythme d'accroissement de la participation de l'Etat est supérieur à celui des années antérieures.

Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale, regroupés au sein du *Ministère de la Famille et de l'Intégration*, sont portés à un montant de 829,298 millions EUR au projet de budget 2006, contre 771,592 millions EUR au budget voté 2005 (+ 7,48%).

Les dépassements des crédits afférents sont de taille également dans ce ministère: en 2004, la différence entre dépenses votées et effectives est de 13,7 millions EUR (contre 27 millions EUR en 2003).

Pour l'exercice 2006, les dépenses les plus importantes sont les participations de l'Etat au financement des allocations familiales, les prises en charge d'allocations par l'Etat ou les versements par l'Etat de cotisations dues pour le financement des allocations familiales. D'autres dépenses à ce titre concernent les allocations de naissance, postnatales, de maternité, de rentrée scolaire et d'éducation, ainsi que du congé parental.

Le poste le plus volumineux concerne l'article 12.5.42.007 couvrant la participation de l'Etat au financement des allocations familiales au titre de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales. Les auteurs du projet de budget proposent une diminution des dépenses afférentes de 230,016 millions en 2005 à 218,736 millions en 2006. Pour rappel, en 2004, ce poste avait enregistré un dépassement de 3,577 millions EUR.

La prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental s'élève à 39,688 millions EUR en 2005 à 43 millions EUR en 2006 (+ 8,35%)

A ce sujet, la Chambre de Commerce estime que l'instrument du congé parental comporte, sous sa forme actuelle, un coût économique exagéré en comparaison avec les systèmes appliqués dans les autres Etats membres.

Une réduction du bénéfice de l'instrument, tant en termes financiers qu'en termes de durée, jusqu'à concurrence de la limite prévue par la directive européenne afférente permettrait une économie considérable pour le budget de l'Etat, tout en allégeant les charges organisationnelles afférentes au système pour les entreprises.

Cette revendication est d'autant plus justifiée qu'une étude du consultant KPMG a montré que les effets positifs attendus sur le marché du travail par l'outil du congé parental sont quasiment nuls.

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

Entre 2005 et 2006, le crédit proposé est marqué par un doublement, de 40,511 millions à 80,531 millions EUR. Le dépassement de ce poste sur l'exercice 2004 a été de 37,5% ou de 13,088 millions EUR.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce voudrait rappeler son opposition à l'introduction du forfait d'éducation¹², qui est une mesure renchérissant de façon démesurée le système de protection sociale et qui n'est pas assez ciblée sur les besoins réels des bénéficiaires.

Compte tenu de la situation dégradée des finances publiques et des progressions énormes de quelques postes dans le domaine de la sécurité sociale, dont plusieurs mesures se caractérisent par leur inefficacité tant d'un point de vue économique que sociale, la Chambre de Commerce estime que le Gouvernement devra ouvrir un vaste chantier de réformes, consistant notamment à abolir les valorisations automatiques et systématiques de nombreuses prestations sociales.

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

Dans cette rubrique, la Chambre de Commerce propose d'abolir avec effet au 1er janvier 2006, à travers un article intégré dans la loi budgétaire à voter en décembre 2005, les dispositions de la loi du 28 juin 2002 précitée.

L'économie réalisée à partir de l'exercice 2006 par la suspension du forfait d'éducation, de l'ordre de 80 millions EUR par année, correspond à peu près au budget nécessaire pour la construction d'un nouveau lycée.

4.2.3.3. *Les investissements publics: s'engager sur la voie du partenariat public-privé*

– Compte tenu de la dégradation structurelle de la situation financière de l'Etat, le Gouvernement a décidé de soumettre à un moratoire de deux ans quelques projets d'infrastructures.

Cette approche n'est pas nouvelle, puisque de nombreux projets sont reportés d'une ou de plusieurs années lors des établissements des budgets annuels. Cet étalement de projets a eu comme conséquence positive que les dépenses budgétaires afférentes et le déficit du solde de l'Administration centrale ont pu être limités. Toutefois, lorsque des projets prioritaires sont touchés, cela peut avoir des conséquences négatives en termes de fonctionnement de l'économie ou en termes d'exécution des missions de l'Etat pour le compte de ses administrés.

De même, une activité réduite en terme d'exécution d'investissements publics empêche les stabilisateurs automatiques à jouer en période de faible conjoncture. Jusqu'à présent, les autorités gouvernementales ont toujours plaidé pour un maintien des dépenses d'investissements à un haut niveau, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

Au vu des chiffres des comptes provisoires et comme indiqué dans la Troisième Partie ci-dessus (cf. chapitre sur les fonds d'investissements), il s'avère que les dépenses d'investissements effectuées reflètent de moins en moins l'option politique affichée, c'est-à-dire l'exécution d'un programme d'investissement ambitieux. Ainsi, le taux d'investissements publics en pourcentage du PIB n'augmente pas, comme les calculs des projets de budgets successifs le veulent faire croire, mais stagne, voire diminue.

La Chambre de Commerce continue à plaider pour un niveau élevé des dépenses d'investissements dans des infrastructures nécessaires pour améliorer la compétitivité du pays (cf. dans les domaines des connexions à l'étranger, des communications, des transports, de l'approvisionnement énergétique, de la recherche et de l'innovation, de la création d'entreprise, des écoles, de la sécurité des citoyens, ...) et pour subvenir aux besoins socio-économiques du pays (cf. logement, crèches, gérontologie, hôpitaux, ...). Le territoire du pays étant suffisamment doté d'infrastructures sportives et de centres culturels, il y a lieu d'enlever de tels projets de la liste des priorités.

Quant aux infrastructures prioritaires, il faut désormais veiller avec la plus grande circonspection à prévoir des projets plus modestes, réussissant à un examen coût-avantage pertinent et dont les coûts de réalisation, d'exploitation et d'entretien restent dans des limites raisonnables.

Le non-respect de ces critères mène à des situations, comme celles connues avec des projets comme la Route du Nord, où des erreurs stratégiques (par exemple le choix du tracé souterrain) ont conduit à des dépassements budgétaires exorbitants et à un coût final de l'infrastructure, qui paraît irresponsable dans le contexte budgétaire actuel.

La Chambre de Commerce tient à rappeler sa position relative aux projets d'investissements publics en citant le passage suivant, extrait de son avis budgétaire du 15 novembre 2004:

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

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

chaque retard pris par un grand projet d'infrastructure publique comporte un coût financier élevé pour la collectivité.

Par ailleurs, de plus en plus de projets sont accompagnés d'importants dépassements budgétaires, qui doivent par la suite être soumis pour approbation à la Chambre des Députés. Or, il est évident que les députés sont le plus souvent mis devant un fait accompli, puisque le refus d'une rallonge budgétaire freinerait davantage les projets ou créerait de nouveaux renchérissements.

Ainsi, la Chambre de Commerce salue l'initiative du nouveau Gouvernement d'avoir recours désormais à des „project managers“ pour assurer un meilleur suivi de l'exécution des grands projets d'investissement“.

– Le total des investissements proposés pour l'exercice 2006 s'élève à 775,602 millions EUR, contre 609,787 millions EUR en 2005 et 666,694 millions EUR en 2004. Quelque 70% de ces dépenses d'investissements sont effectués par l'intermédiaire des principaux fonds d'investissements¹³.

Le code 93 couvre tant des dépenses courantes (1.020,093 millions EUR) que des dépenses en capital (354,325 millions EUR). Les fonds spéciaux ne sont pas toujours synonymes de fonds d'investissements de l'Etat. Par exemple, le Fonds des pensions, le Fonds communal de dotation financière ou le Fonds pour l'emploi sont des fonds de réserve, alimentés principalement par des dotations du budget courant; ils ne constituent pas des fonds d'investissements. Leurs dépenses sont à assimiler à des dépenses courantes, difficilement compressibles.

Par rapport au budget voté, le projet de budget 2006 prévoit une progression importante de 27,2% des dépenses d'investissement de l'Etat, regroupées sous les codes économiques 71 à 74 et dans les fonds d'investissements publics. Ces dépenses atteignent ainsi une part de 9,7% dans le total des dépenses budgétaires¹⁴ et de 2,7% dans le PIB.

La Chambre de Commerce note que les chiffres annoncés dans les projets de budget ne sont que rarement confirmés ex post.

Le projet de budget 2005 avait proposé des dépenses d'investissements d'un niveau record de 803,616 millions EUR, alors que la Chambre des Députés a finalement autorisé des dépenses totales de 609,787 millions EUR pour l'exercice 2005, notamment sur base du programme pluriannuel des dépenses d'investissements.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce se félicite de ce que les autorités ont publié le programme pluriannuel des dépenses en capital 2005-2009 début novembre, ce qui a permis à la Chambre de Commerce d'examiner, du moins sommairement, les projets d'investissements proposés au cours des prochains exercices budgétaires. Elle encourage les autorités à persévérer dans leurs efforts, afin de réussir à publier le programme dorénavant lors du dépôt du projet de budget. Par ailleurs, elle réitère sa demande à ce que ce programme reprenne également des informations concernant l'évolution, le financement, les délais, les dépassements, etc. des projets en cours ou achevés.

Ces renseignements sont indispensables pour pouvoir apprécier l'efficacité de la politique d'investissements publics. En particulier, ils pourraient fournir une explication aux divergences importantes existant entre les budgets votés et les comptes provisoires.

Le tableau suivant renseigne sur les divergences entre dépenses d'investissements projetées et réalisées, qui s'expliquent en grande partie par des défaillances au niveau de la planification de projets, par le système d'autorisation trop lourd et rigide ou, plus récemment, par une politique volontariste de décalage dans le temps de projets d'infrastructure pour limiter ex post le déficit public.

Les différences entre les chiffres regroupés ci-dessous font que le niveau réel d'investissements publics par rapport au PIB n'est pas aussi élevé que le Gouvernement le veut faire croire.

Si le projet de budget 2005 faisait état d'un taux d'investissements dans le PIB de 3%, le budget voté n'indique plus qu'un rapport de 2,2%. De même, le budget voté 2004 affichait un rapport Investissements publics/PIB de 2,7%, alors que le compte provisoire 2004 n'indique que 2,6%. Les années avant, la divergence est camouflée par un recalcul du niveau du PIB.

¹³ La Chambre de Commerce note que le tableau relatif aux dépenses des principaux fonds d'investissements de l'Etat à la page 27* de l'exposé introductif chiffre les dépenses du Fonds du rail à 138,55 millions EUR, alors que le tableau à la page 641 relatif au Fonds du rail indique des dépenses d'investissements de 163 millions pour l'exercice 2006. Cette divergence a une incidence sur le total des dépenses des principaux fonds d'investissements de l'Etat.

¹⁴ Ici les auteurs entendent par dépenses de l'Etat les dépenses budgétaires plus les dépenses des fonds d'investissements moins les dotations des fonds d'investissements.

Tableau 15: Evolution des dépenses d'investissements suivant le budget voté et le compte provisoire de l'exercice budgétaire indiqué (en millions EUR)

	<i>Projet de budget</i>	<i>Budget voté</i>	<i>Compte provisoire</i>
2001	604,347	555,979	485,288
2002	725,258	689,599	590,743
2003	874,038	628,903	643,392
2004	696,204	688,004	666,694
2005 ¹⁵	803,616	609,787	–

– Les divergences entre les projections et la réalité témoignent qu'il est difficile pour les autorités d'exécuter les projets d'infrastructure dans les délais ou dans les limites des montants autorisés par la Chambre des Députés. Ceci se répercute inévitablement sur les coûts définitifs des projets et sur les postes budgétaires afférents, qui subissent des dépassements importants.

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

Les mesures annoncées en ce sens par le nouveau Gouvernement dans l'accord de coalition d'août 2004 sont intéressantes et leur mise en oeuvre sera suivie avec intérêt par la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce demande aux autorités de procéder à l'avenir à des estimations plus précises relatives aux dépenses d'investissements publics, afin d'éviter des divergences trop importantes ex post entre le budget voté et le compte provisoire. A défaut, les données contenues dans le document budgétaire ne reflètent pas une image fidèle de la politique d'investissements publics de l'Etat et le rapport entre les dépenses d'investissements publics et le PIB s'en trouve gonflé.

Dans le passé, les dotations retenues dans le projet de budget ou le budget voté ont souvent connu des situations embellies ex post dans les comptes provisoires par l'intermédiaire des dotations supplémentaires découlant des plus-values de recettes. Sur les exercices 2005, 2006 et suivants de telles plus-values, qui ont été affectées par la suite aux réserves, devraient constituer plutôt des exceptions.

– Dans ce contexte, la Chambre de Commerce rappelle qu'au cours des prochaines années, si le Gouvernement entend maintenir un haut niveau d'investissements publics, il devra forcément créer la marge de manoeuvre au niveau des dépenses courantes pour alimenter davantage les fonds d'investissements. Cette marge de manoeuvre pourra seulement être créée à travers un programme de réformes structurelles visant à améliorer l'efficacité budgétaire et à économiser des moyens financiers sur des postes non prioritaires. Le temps des politiques de l'arrosoir sont définitivement révolus et la Chambre de Commerce salue que ceci semble être reconnu tant par les autorités politiques que par les syndicats.

La Chambre de Commerce insiste également sur la nécessité de suivre attentivement les coûts d'exploitation, d'entretien et administratifs liés aux projets d'investissements. Compte tenu du nombre important de projets en cours, dont certains représentent un volume financier considérable, la Chambre de Commerce plaide pour une prise en compte des coûts budgétaires à long terme engendrés par une nouvelle infrastructure, et ce dès la planification.

Compte tenu des difficultés financières croissantes du Gouvernement pour financer les projets d'infrastructure, la Chambre de Commerce se félicite de ce que le Gouvernement a pris l'option de s'engager davantage sur la voie du **partenariat public-privé (PPP)** en vue du financement des grands projets d'investissements de l'Etat.

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle invite le Gouvernement à réfléchir rapidement comment implémenter un premier projet d'envergure par le recours à ce modèle. Il est important dans ce contexte d'assurer que le secteur privé luxembourgeois puisse bénéficier des retombées des contrats à passer.

¹⁵ 2005: projet de budget et budget voté.

Compte tenu du tissu de l'économie luxembourgeoise, principalement composée de PME, il est crucial que cette structure soit considérée dans l'application du modèle des PPP au Grand-Duché.

– Les PPP se basent sur un partenariat entre acteurs publics et privés pour la réalisation d'un objectif commun dans l'intérêt du public ou des administrés et concernent tant la planification et la construction, que l'entretien et/ou la gestion d'infrastructures.

Les besoins d'investissements élevés confrontés aux possibilités de financement limitées rendent indispensable un usage efficace des ressources financières disponibles. De plus, la mise à disposition d'infrastructures opérationnelles au moment adéquat est un facteur déterminant du développement économique, de même que la maîtrise de coûts de construction, de gestion et de fonctionnement.

Face à cette situation, d'autres concepts de financement et de gestion des projets d'infrastructures publiques existent. Ces méthodes alternatives ont déjà été appliquées dans de nombreux pays européens dans un passé récent sous la dénomination générale de partenariats entre entités publiques et privées. Ces processus s'organisent à des rythmes plus ou moins soutenus et sous des formes variées au sein de l'Union européenne. L'idée sous-jacente à tout processus d'un PPP repose sur la constatation que la collaboration entre entités publiques et privées est la source d'une optimisation significative dans la réalisation et la gestion d'infrastructures publiques. Le savoir-faire diversifié, le potentiel d'innovation ainsi que les méthodes de gestion propres au secteur privé peuvent être utilisés à bon escient afin d'optimiser les services publics.

Les PPPs constituent des outils de gestion et de financement efficaces des projets d'infrastructures publiques et sont dès lors un instrument propice à la modernisation des administrations publiques du pays. La Chambre de Commerce soutient vivement la mise en oeuvre de cette pratique.

Il s'agit d'une voie médiane entre la privatisation, d'une part, et la gestion étatique pure, d'autre part, afin de favoriser une collaboration des services publics et privés en vue d'une meilleure prestation des services publics. Les PPPs permettent aux parties concernées de se focaliser sur les domaines de compétences qui leur sont propres. La forme, la durée et l'intensité du partenariat peuvent fortement varier d'une situation à l'autre.

Les PPPs ne sont pas un concept nouveau. Des partenariats entre entités privées et publiques existent à des degrés divers et sous des formes d'organisation multiples depuis des années, voire des décennies au sein de l'Union européenne, même si les définitions y relatives ne sont pas homogènes. La Commission européenne a, dans un premier temps, assimilé les PPPs aux seuls TENs (Trans-European Networks). Depuis peu, néanmoins, elle s'intéresse de plus près au sujet et elle a l'ambition de systématiser le processus des PPPs. Ainsi, la publication du „Livre vert sur les partenariats public-privé et droit communautaire des marchés publics et des concessions; COM (2004) 324“ est un premier pas vers la systématisation à grande échelle.

Ces dernières années, le recours aux PPPs s'est intensifié pour la mise en place d'infrastructures. Le Royaume-Uni, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne, l'Autriche, la Grèce et les Pays-Bas comptent en Europe parmi les pays les plus actifs dans la mise en oeuvre de structures PPP.

En dehors de l'Europe, l'intérêt le plus marqué émane de l'Australie, du Japon, du Canada et de l'Afrique du Sud. Le secteur du transport y a joué un rôle de pionnier en la matière. L'on compte parmi les tous premiers projets la construction de routes en Finlande et au Portugal. D'autres projets du genre ont été réalisés dans le transport ferroviaire et urbain. Les autoroutes en France sont exploitées depuis des décennies sur base de concessions. L'Irlande a initié bon nombre de projets conséquents dans la construction de routes ainsi que dans le domaine du transport. Les PPPs ont également permis de réaliser des projets dans les domaines de l'éducation, de l'approvisionnement en eau, de la santé publique et de la justice. Bon nombre des pays précités envisagent d'étendre le principe encore. D'autres réfléchissent sérieusement à avoir recours aux PPPs. Dans les trois à cinq années à venir, on estime que des projets d'un volume de EUR 95 milliards seront réalisés dans le cadre du PPP.

Avec la création en 1992 du concept de la „Private Finance Initiative (PFI)“, le Royaume-Uni dispose de l'expérience la plus large en matière du PPP en Europe. La PFI est née au Royaume-Uni à partir d'anciennes initiatives gouvernementales. Elle marque la troisième évolution d'un processus qui a débuté avec la privatisation et l'attribution concurrentielle de contrats. Depuis lors, des projets de type PFI d'une valeur de GBP 24 milliards répartis sur 530 PPPs ont été conclus. Plus d'un tiers d'entre

eux concernent le secteur du transport. Par ailleurs, la santé, l'éducation et la défense nationale ont également bénéficié de cette forme de financement.

– Les restrictions budgétaires évoquées ci-dessus, d'une part, et le besoin croissant en infrastructures publiques compétitives dans les différents Etats membres, d'autre part, ont ainsi favorisé l'acceptation et la diffusion des PPPs ces dernières années. Grâce à la mobilisation de capitaux privés, il est possible de faire face à des besoins d'investissements urgents dans les infrastructures publiques et ainsi de contourner les contraintes d'ordre budgétaire. Suite à la résolution publiée en février 2004 par le CMFB (Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics) et EUROSTAT relative au traitement comptable des PPPs dans les statistiques internationales (European System of Accounts, ESA 95 Manual on Government Debt and Deficit), un élément d'insécurité qui jusque là avait freiné le développement des initiatives du PPP fut levé dans certains pays membres de l'Union européenne. La répartition des risques entre secteurs public et privé est, par conséquent, décisive pour la publication des comptes.

Au-delà de la fonction de financement, des PPPs bien structurés peuvent engendrer des avantages significatifs dans la qualité d'offre de services publics. En effet, des services de meilleure qualité et à coût réduit pourront être délivrés plus rapidement et de manière plus efficace. Dans cet ordre d'idées, les PPPs peuvent contribuer à la modernisation des administrations publiques. De cette façon, l'Etat n'est pas déchargé de ses responsabilités; les devoirs et les actions étatiques se voient néanmoins redéfinis dans le cadre des PPPs. L'Etat agit en tant que demandeur de services et rémunère le privé selon sa performance et le succès de l'opération. Le secteur public surveille et contrôle ainsi le travail du partenaire privé en maintenant l'exercice des pouvoirs étatiques qui lui est réservé. Les droits et obligations des partenaires, ainsi que les coûts et le niveau des prestations sont pleinement déterminés par contrat.

Les caractéristiques essentielles différenciant les PPPs résident dans l'acquisition de services répondant à des standards de performance prédéfinis („output specification“). Contrairement au procédé d'appel d'offres traditionnel, dans lequel l'autorité publique définit la façon dont elle souhaite voir le projet se réaliser, dans la procédure du PPP elle précise les attentes qu'elle souhaite voir s'en dégager.

Au-delà d'un descriptif fonctionnel des prestations couvrant idéalement l'ensemble du cycle de vie du projet (phases de planification, de construction, de financement, de lancement des activités et de leur gestion), le donneur d'ordre public devient, dans le cadre des PPPs, destinataire de tout un ensemble de services étalés sur du long terme (généralement entre 20 et 40 ans). De cette manière, le secteur privé dispose d'une certaine liberté dans la gestion du projet et des coûts durant toute la durée de vie du projet. Ceci a pour conséquence que le secteur public tire profit au maximum du potentiel innovateur du secteur privé, notamment en matière de gestion de projets et d'optimisation des coûts.

De par leur conception même, l'ensemble des coûts et des risques est largement analysé et évalué sur toute la durée de vie du projet, et ce dès la phase de planification. A l'opposé de la gestion des projets d'infrastructures publiques traditionnels, les coûts impliqués par l'exploitation et l'entretien des infrastructures se retrouvent implicitement dans l'élaboration des offres.

Une allocation ciblée des risques liés à un projet est décisive pour le succès des PPPs. Les différents risques doivent être alloués aux partenaires les plus à même de les maîtriser. Dans cette optique, il ne s'agit néanmoins pas de transférer l'ensemble des risques vers le partenaire privé, mais bien d'établir une allocation de risques optimale.

Les standards de performance prédéfinis par l'Etat vont de pair avec des mécanismes de rémunération basés sur le résultat déterminé sur une base contractuelle à long terme. Les obligations de paiement du secteur public sont dès lors soumises à la réalisation complète d'objectifs devant répondre à des critères de qualité et de performance préalablement définis. L'obligation de paiement de l'Etat n'échoit qu'à la mise à disposition satisfaisante du projet de la part du partenaire privé. Des résultats insatisfaisants actionnent des mécanismes de sanction ayant, en règle générale, comme conséquence une réduction du prix à payer.

Certainement, les partenariats bien structurés entre entités publiques et privées peuvent être source d'un gain considérable de temps, de coût et d'efficacité. Les PPPs peuvent également élargir la marge de manoeuvre de l'Etat. Ils ne représentent néanmoins pas la panacée pour une gestion publique efficace. Le succès d'une coopération entre public et privé dépend en particulier du choix de projets d'investissements adaptés. Dès lors, ces partenariats peuvent compléter les possibilités de négociation de l'Etat de manière intéressante dans le sens d'une modernisation de l'administration.

D'après de récentes études réalisées au Royaume-Uni par HM Treasury et le NAO (National Audit Office) sur les PFI mesurant la gestion des infrastructures en PFI en comparaison avec les méthodes de financement et d'exploitation traditionnelles, l'Etat réalise des économies budgétaires significatives (une réduction moyenne comprise entre 4 et 25% en fonction des secteurs, soit une moyenne des 17% pour tous secteurs confondus). En outre, cette étude a démontré que les dépassements de budget et de délais pouvaient être considérablement réduits par rapport à une gestion des achats dirigée par le secteur public.

– Il est essentiel de noter que les projets d'ordonnance sur les PPPs requièrent, entre autres, une analyse préalable de la „value for money“ des projets PPP avant leur mise en oeuvre.

La méthodologie nécessaire, qui tient compte du cycle de vie ainsi que de l'observation systématique des coûts et risques liés aux différents projets d'investissements, ne fait pas encore partie à ce jour du processus public de gestion des achats. La connaissance méthodique nécessaire semble pourtant peu à peu s'établir dans les différents pays membres de l'Union européenne.

En effet, le remplacement de la comptabilité publique par la comptabilité en partie double et l'introduction du calcul des coûts et des performances commencent à s'opérer dans les administrations publiques. Les procédures du PPP sont par principe adaptées pour faire office de catalyseurs lors du développement du projet.

De même, il est impératif de vérifier la capacité de financement des obligations de paiement incombant à l'Etat lors des différentes étapes du projet. Comme les charges liées aux PPPs sont identifiables sur l'ensemble de la durée du projet, un tel processus améliore la planification et réduit les incertitudes quant à ces engagements.

Mis à part les avantages connus des PPPs, d'autres facteurs doivent être pris en considération avant de s'engager dans la voie d'une coopération entre public et privé. Tout d'abord, à cause de la complexité des structures des PPPs, le procédé appliqué à la gestion des achats publics implique des coûts de transactions plus élevés, aussi bien pour l'Etat que pour les partenaires privés. Les projets PPP nécessitent généralement un investissement en temps et en travail plus conséquent durant la phase préparatoire du projet, le but étant bien évidemment de fournir une prestation de services à long terme.

Souvent le savoir-faire nécessaire et les techniques adéquates ne sont disponibles ni au sein des administrations, ni au sein du secteur privé. Par ailleurs, un financement privé est plus onéreux par rapport aux conditions de refinancement de l'Etat. Dès lors, ces aspects doivent au moins être compensés par un gain d'efficacité du projet tout au long de son cycle de vie.

Malgré les qualités des PPPs évoquées ci-dessus, il ne faut pas négliger qu'à côté de projets implémentés avec succès, il y a également des échecs. En Europe, l'expérience montre que des problèmes peuvent apparaître dans le développement et l'implémentation de systèmes techniques complexes, ainsi que lors de transferts de risques trop importants vers le secteur privé.

L'expérience a prouvé, notamment lors de l'introduction du péage pour les camions en Allemagne ou de la construction du Tunnel sous la Manche, à quel point les problèmes techniques complexes ou une répartition inadéquate des risques peuvent influencer sur la bonne réalisation de tels projets.

Cependant, les problèmes qui surgissent ne sont pas directement liés à la substance même des PPPs. Au contraire, ils relèvent d'un manque de structuration des différents projets. L'établissement du PPP est soumis à une courbe d'apprentissage et l'ensemble des gains en efficacité ne pourra être réalisé qu'après un certain laps de temps.

Dans le contexte des PPP, le Statec a publié récemment dans sa Note de Conjoncture 1/2005 une description des changements méthodologiques relatifs à l'établissement des comptes publics et leurs impacts sur les soldes financiers, que la Chambre de Commerce a reproduite ci-dessous.

*Encadré 8: Changements méthodologiques relatifs
à l'établissement des comptes publics*

1. *Loi de garantie et PPP („Public private partnerships“)*

L'établissement des comptes du secteur public et du solde (excédent/déficit) obéit à des règles très précises, définies par le Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC95) et complétées par des Décisions de la Commission européenne, afin de garantir la comparabilité dans les temps et l'espace des agrégats en question. Suite à la décision d'Eurostat précisant le traitement des partenariats privés-publics („Private-public partnerships“, ci-après PPP), l'évaluation des dépenses d'investissement et de la charge d'intérêts qui affectent le solde net à financer ainsi que le montant global de la dette publique ont été révisés.

1.1. „Private public partnerships“ (PPP)

La prise en compte de la décision d'Eurostat en matière de traitement des partenariats privés/publics se traduit, sur le plan luxembourgeois, par une nouvelle interprétation de la „loi de garantie“ et du fonds spécial y relatif. La décision d'Eurostat précise les critères à appliquer pour le classement sectoriel (privé ou public) des actifs immobiliers construits et financés dans le cadre d'un partenariat privé-public. Le critère principal se réfère au partage des risques (risque de construction, risque de disponibilité et risque de demande) entre les partenaires public et privé. D'après la décision d'Eurostat, les actifs impliqués dans un partenariat public-privé peuvent être considérés 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.

1.2. La loi de garantie

La „Loi du 13 avril 1970 fixant les conditions suivant lesquelles le Gouvernement peut soit acquérir certains immeubles présentant un intérêt public, soit garantir le rendement et les charges locatives de tels immeubles“ (ci-après: Loi de garantie) „autorise le Gouvernement à garantir pour un terme ne dépassant pas 25 ans le rendement locatif et, s'il y a lieu, les charges locatives concernant les immeubles existants ou à construire dans le pays à des fins administratives ou sociales, ou pour faciliter l'hébergement d'organismes internationaux au Grand-Duché“ (art. 1er).

La loi dispose par ailleurs que (art. 2) „au cas où une disposition législative aura autorisé une des constructions visées à l'article 1er, le Gouvernement pourra conclure un contrat de location-vente ou un contrat comportant obligation d'achat. Il pourra aussi se réserver un droit d'option ou de préemption. En cas de location-vente, les prestations de l'Etat sont à établir sur une base d'un amortissement calculé sur quinze ans au moins“.

1.3. Le fonds spécial pour la loi de garantie

Le fonds spécial pour la loi de garantie est institué par la „Loi du 20 décembre 1996 concernant le budget des recettes et dépenses pour l'exercice 1997“ (art. 43) modifiée par la „Loi du 22 décembre 2000 concernant le budget des recettes et dépenses pour l'exercice 2001“ et la „Loi du 19 décembre 2003 concernant le budget des recettes et dépenses pour l'exercice 2004 (art. 36)“ destiné à „financer les dépenses stipulées dans les contrats de location-vente conclus conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi modifiée du 13 avril 1970 fixant les conditions suivant lesquelles le Gouvernement peut soit acquérir certains immeubles présentant un intérêt public, soit garantir le rendement et les charges locatifs de tels immeubles, ainsi que les dépenses résultant de la location d'immeubles destinés à accueillir des institutions et organismes internationaux, y compris les charges locatives et frais annexes afférents et pour lesquels le Gouvernement dispose d'une option d'achat“.

„Le fonds pour la loi de garantie est alimenté par des dotations budgétaires ainsi que par les loyers versés par les institutions occupant les immeubles ...“

Le fonds pour la loi de garantie reprend à partir de 1999 les dépenses de location-vente des sections 523 (550 en 1997) „Bâtiments publics“ (2 contrats) et 521 (552 en 1997) „Ponts et

chaussées“ (1 contrat) du compte de l’Etat et, à partir de 2001, les contrats de location-vente gérés en „hors Bilan“ dans des comptes spéciaux pour le compte de l’Etat par l’Etablissement public „Fonds d’aménagement du plateau du Kirchberg“.

1.4. Les clauses importantes figurant dans le contrat de location-vente type

Les contrats de location-vente conclus sous la loi de garantie entre l’administration publique (Ministère des travaux publics) et le partenaire privé (promoteur immobilier) contiennent les éléments suivants:

- création d’une société immobilière (par le promoteur et donc sans participation de l’Etat) qui sera le propriétaire de l’immeuble à construire; l’immobilière construira un immeuble sur un terrain appartenant à l’Etat; l’immeuble sera propriété de l’immobilière et l’Etat s’engage à le prendre en location pour une durée déterminée (20 ans en général); le droit de superficie et le droit de bâtir afférent sont accordés pour la durée du contrat de location-vente; à l’expiration de celui-ci, la propriété de l’immeuble reviendra de plein droit à l’Etat;
- convention de „location-vente“ entre l’Etat et l’immobilière dont les principales dispositions sont les suivantes: le préambule du contrat constate que l’Etat „bien que n’étant que locataire sur la période de location-vente se comportera en fait comme propriétaire et mettra à tout moment l’immobilière en position de remplir ses obligations découlant de la présente vis-à-vis des autorités publiques“, etc., „qu’en conséquence l’immobilière, bien que propriétaire en droit, n’assume ni les charges, ni les risques incombant normalement au propriétaire“; la définition du loyer annuel qui est égal au montant annuel nécessaire pour rembourser sur une période définie le principal et les intérêts des prêts accordés par les établissements financiers à l’immobilière; la définition des frais de gestion administrative que l’Etat paiera à l’immobilière pendant la période de location-vente.

Au vue de ces dispositions, il est évident que pour les investissements tombant sous la loi de garantie et qui sont financés par le biais du Fonds de la loi de garantie ou de ses prédécesseurs (comptes spéciaux du Fonds du Kirchberg ou compte de l’Etat) le risque de construction, le risque de disponibilité et le risque de demande sont supportés par l’Etat, les actifs concernés sont donc à classer comme **actifs publics**.

1.5 Le traitement successif des dépenses de location-vente des contrats établis sous la loi de garantie en comptabilité nationale

– Jusqu’en août 2004

En l’absence d’informations précises sur la nature des dépenses faites dans le cadre de la loi de garantie (et du fait que ces dépenses se répartissaient aux comptes de l’Etat et aux comptes hors bilan du Fonds du Kirchberg) le STATEC avait repris la codification économique proposée par les Ministères concernés: Les dépenses de location-vente des sections 521 et 523 du compte de l’Etat étaient classées dans la codification économique BENELUX dans les catégories 7122 (achats d’ouvrages existants de génie civil) et 7131 (achats de bâtiments existants).

- convention de concession de droit de superficie entre l’Etat et l’immobilière dont les principales dispositions sont les suivantes:

Les dépenses de location-vente effectuées pour compte de l’Etat par le Fonds du Kirchberg ont également été classées majoritairement en dépenses d’investissement (codes BENELUX 72, constructions de bâtiments) et 73 (réalisation de travaux de génie civil). Les mêmes dépenses effectuées par le Fonds pour la loi de garantie étaient classées en dépenses de locations de biens immobiliers (code BENELUX 12, dépenses de consommation intermédiaire).

– A partir de février 2005

Suite à la décision d’EUROSTAT sur le traitement des partenariats privé/public, les dépenses du Fonds pour la loi de garantie et les contrats y afférents ont été analysés de plus près avec la conclusion que ces contrats ne sont pas des partenariats privés/publics et un reclassement des actifs concernés à été fait.

Le traitement comptable est maintenant le suivant: les dépenses d'investissement de la société immobilière pendant la période de construction sont considérées comme des dépenses d'investissement de l'Etat; la dette contractée par la société immobilière est enregistrée comme dette de l'Etat; les annuités de location-vente payées par l'Etat sont ventilées en paiements d'intérêts, paiements de la commission de gestion à l'immobilière et remboursements de la dette.

Le tableau ci-après renseigne sur l'effet du nouveau classement sur la capacité ou le besoin de financement ainsi que sur la dette de l'Etat et des administrations publiques. L'impact sur le solde net à financer, en 2004, est donc de quelque 120 millions EUR, soit 0,5 point de % du PIB. En d'autres mots, hors changement méthodologique, le besoin de financement de l'Etat dans sa globalité serait de 0,5 point de % du PIB plus favorable: -0,6% du PIB au lieu de -1,1%.

Tableau 16: Impact de la relecture de la loi de garantie sur les finances publiques

Mio Eur

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Effet Loi de garantie							
<i>A déduire des dépenses</i>							
Annuités location-vente	27	29	34	22	22	63	42
<i>A ajouter aux dépenses</i>							
Intérêts	17	18	18	19	20	32	29
<i>dont vers la sécurité sociale D41_AS</i>	1	2	2	3	5	11	11
Formation brute de capital fixe	23	55	52	71	52	29	141
Consommation intermédiaire	0	0	0	0	0	0	0
Effet sur dépenses (Etat central)	14	44	36	68	51	- 2	129
Effet sur dépenses consolidées (administrations publiques)	13	42	34	65	46	- 13	118
Recettes et dépenses après changement de méthodologie							
Administration centrale							
Dépenses	4.995	5.433	5.841	5.952	6.987	7.537	8.389
Recettes	5.252	5.758	6.492	6.630	6.945	7.211	7.766
Capacité/besoin de financement	257	325	651	677	- 42	- 326	- 623
Administrations publiques consolidées							
Dépenses	7.158	7.790	8.199	8.613	9.961	10.794	11.789
Recettes	7.701	8.431	9.515	9.973	10.484	10.911	11.507
Capacité/besoin de financement	543	641	1.316	1.360	523	117	- 282
PM: Capacité/besoin de financement avant changement (consolidée)	556	683	1.349	1.425	569	104	- 162
Effet sur la dette publique							
Crédits à long terme	241	280	320	381	423	412	540
dont auprès de la Sécurité sociale	35	60	86	125	155	152	157
Effet total	206	221	234	256	268	259	383
Dette consolidée avant reclassement	1.100	1.159	1.253	1.336	1.446	1.450	1.546
Dette consolidée après reclassement	1.306	1.379	1.488	1.592	1.714	1.709	1.930

Source: STATEC

4.3. Propositions concrètes d'économies budgétaires à réaliser au cours des prochaines années

Afin de lutter efficacement contre l'„effet ciseau“ qui ronge les finances publiques de l'Etat depuis plusieurs années, le gouvernement devra mettre en place un programme drastique et ambitieux d'économies budgétaires. En effet, cette évolution, qui se caractérise par une croissance des dépenses supérieure à celle des recettes, n'est pas soutenable à terme.

Même si du côté des recettes, des mesures ciblées et spécifiques pourraient consolider, voire étendre le volume des recettes et optimiser l'apport du système fiscal à la compétitivité et à l'attractivité du site luxembourgeois, la dégradation sensible de nos finances publiques nécessite sans conteste un freinage drastique de la progression des dépenses budgétaires courantes.

Toutes les mesures d'économies budgétaires ne sont pas du même ordre. Parmi les propositions du Ministre du Budget et du Trésor, certaines mesures sont plus efficaces que d'autres pour redresser la situation des finances publiques de l'Etat. La Chambre de Commerce appelle le Gouvernement à mettre en oeuvre très rapidement des mesures d'économies budgétaires particulièrement ambitieuses. La situation des finances publiques de l'Etat ne pourra pas être restaurée en modifiant de manière marginale la structure des dépenses publiques. Il est nécessaire de programmer dès aujourd'hui des réformes profondes qui permettent de réduire la croissance des dépenses publiques tout en garantissant l'efficacité et l'efficience de la dépense publique.

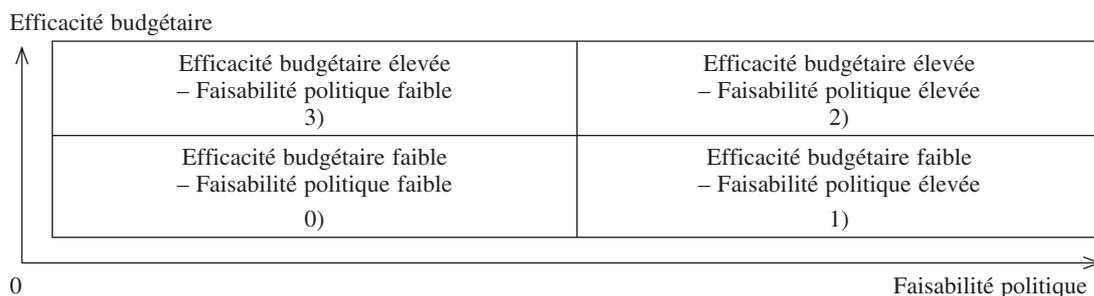
Les mesures d'économie budgétaires, notamment celles qui impliquent des réformes profondes en matière d'allocation des ressources financières disponibles, ne sont pas toutes réalisables à court terme. Les réformes les plus ambitieuses et les plus urgentes sont également celles qui doivent faire l'objet d'un plus grand degré de concertation entre partenaires sociaux. La difficulté qu'il y a actuellement à mettre en oeuvre les réformes nécessaires à l'amélioration de la situation des finances publiques tient notamment au fait que les mesures les plus urgentes sont souvent les mesures qui ne font pas (encore) l'objet d'un large consensus au sein de la société luxembourgeoise.

Afin de contribuer efficacement à la réalisation d'un vaste programme d'économies budgétaires, la Chambre de Commerce souhaite présenter ses propositions concrètes en insistant chaque fois sur le degré d'efficacité et sur le degré de faisabilité politique des mesures proposées.

En effet, les propositions d'économies budgétaires peuvent être classées:

- selon leur degré d'efficacité budgétaire, c'est-à-dire selon leur capacité à freiner rapidement et sensiblement la progression des dépenses courantes, sans créer d'effet contre-productif et
- selon leur degré de faisabilité politique, c'est-à-dire selon la difficulté politique à mettre en oeuvre les mesures proposées

Il s'agit par conséquent de tenir compte du rendement des mesures en termes d'économies budgétaires pouvant être réalisées.



Toutes les propositions concrètes ne sont donc pas placées sur un pied d'égalité.

- 0) La Chambre de Commerce ne fait aucune proposition concrète qui entre dans la catégorie des mesures dont l'efficacité budgétaire et la faisabilité politique sont toutes les deux faibles. De telles mesures ne présentent aucun intérêt dans le débat budgétaire.

Les propositions de la Chambre de Commerce se concentrent sur les trois catégories restantes.

- 1) En premier lieu, les mesures qui présentent une efficacité budgétaire faible et une faisabilité politique élevée sont des mesures à court terme qui n'influencent que marginalement la structure des dépenses publiques. La Chambre de Commerce ne s'y oppose pas, mais tient à souligner que de telles mesures ne sont pas suffisantes. Elles ne doivent en aucun cas retarder la mise en oeuvre de mesures effectivement utiles, mais plus difficiles à faire accepter par l'opinion publique.
- 2) En second lieu, les mesures qui présentent une efficacité budgétaire élevée et une faisabilité politique élevée sont des mesures structurelles susceptibles de porter leurs fruits à long terme et faisant l'objet d'un assez large consensus au sein de la société luxembourgeoise. La Chambre de Commerce propose un certain nombre de mesures structurelles, susceptibles d'être assez rapidement mises en place.
- 3) En troisième lieu, les mesures qui présentent une efficacité budgétaire élevée et une faisabilité politique faible sont des mesures nécessaires pour la soutenabilité à long terme des finances publiques de l'Etat, mais sensiblement plus difficiles à faire accepter politiquement et socialement. Dans le cadre de sa mission de défense de l'intérêt économique général, la Chambre de Commerce se doit d'insister sur les réformes budgétaires qui entrent dans cette catégorie.

4.3.1. Efficacité budgétaire faible et faisabilité politique élevée: les économies budgétaires faibles et de court terme

Certaines propositions constituent des mesures réalisables immédiatement, mais dont l'impact sur les finances publiques est faible.

L'exposé des motifs du projet de budget 2006 présente un certain nombre de mesures intéressantes, mais qui ne permettront pas à elles seules de redresser la situation budgétaire de l'Etat. C'est le cas notamment des mesures suivantes:

- la proposition d'augmenter le tarif public à mettre à la charge des citoyens au moment de la délivrance d'un passeport;
- la proposition d'une taxation plus forte des voitures à haute émission de CO₂;
- augmenter le prix du transport en bus et en train et prix horaire des structures de garde d'enfants du fait d'une moindre participation de l'Etat

Il existe un grand nombre de mesures similaires qui pourraient être mises en place très rapidement.

La Chambre de Commerce insiste cependant sur le fait que ces mesures ne sont pas susceptibles de redresser la situation des finances publiques. En effet, ce type de mesures a essentiellement un effet comportemental sur les individus (les gens achètent des voitures moins polluantes par exemple), mais n'ont pas d'impact positif sur les finances publiques.

Le Gouvernement ne pourra en aucun cas faire l'économie de réformes budgétaires structurelles, notamment afin de lutter efficacement contre l'effet ciseau qui ronge les finances de l'Etat.

4.3.2. Efficacité budgétaire élevée et faisabilité politique élevée: les réformes budgétaires indispensables pour lesquelles il devrait exister un consensus social et politique

Les propositions suivantes constituent des mesures à la fois financièrement efficaces et politiquement réalisables. La Chambre de Commerce insiste sur la nécessité de mettre en oeuvre rapidement les mesures suivantes.

4.3.2.1. *Partenariat public/privé: épargner au niveau de la construction, de l'exploitation et de la maintenance des infrastructures*

Les partenariats public/privé (PPP) sont des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service¹⁶.

Au cours de la dernière décennie, le phénomène du PPP s'est largement développé en Europe dans de nombreux domaines relevant de la sphère publique. Le recours accru aux opérations de PPP s'explique par différents facteurs. Au regard des contraintes budgétaires auxquelles doivent faire face les Etats membres de l'Union européenne, il répond à un besoin d'apport de financement privé pour le secteur public. Il s'explique également par la volonté de bénéficier davantage du savoir-faire et des méthodes de fonctionnement du secteur privé dans le cadre de la vie publique. Le développement du PPP s'inscrit par ailleurs dans l'évolution plus générale du rôle de l'Etat dans la sphère économique, passant d'un rôle d'opérateur direct à un rôle d'organisateur, de régulateur et de contrôleur.

La Chambre de Commerce constate avec satisfaction que, dans le cadre du présent projet de budget, le Gouvernement décide de s'engager clairement sur la voie du développement des partenariats publics/privés dans le financement des grands projets d'investissement de l'Etat au cours des prochaines années.

Etant donné les surcoûts engendrés par certains investissements publics au cours des dernières années, la voie des partenariats publics/privés constitue la meilleure option permettant de garantir un haut niveau d'investissements publics tout en préservant la soutenabilité à long terme des finances publiques.

La Chambre de Commerce encourage le Gouvernement à recourir à des partenariats publics/privés aussi bien dans le secteur de l'innovation, des transports, que dans celui de la santé publique, de l'éducation, voire de la sécurité publique.

Sur le plan européen, il a été reconnu que le recours au PPP pouvait contribuer à la réalisation des réseaux transeuropéens de transport, réalisation qui a été fortement retardée, notamment en raison d'une insuffisance des investissements¹⁷. Dans le cadre de l'Initiative pour la Croissance, le Conseil a approuvé une série de mesures visant à accroître les investissements pour les infrastructures du réseau transeuropéen et dans le domaine de l'innovation, et de la recherche et du développement, notamment par la mise en place de montages de PPP¹⁸.

Il est aujourd'hui largement admis que la coopération entre le secteur public et le secteur privé peut offrir des avantages microéconomiques permettant de réaliser un projet au meilleur rapport qualité/prix, tout en préservant les objectifs d'intérêt public.

Par conséquent, lors des discussions qui entourent chaque projet d'investissement public, la Chambre de Commerce incite le Gouvernement à examiner systématiquement si l'option d'un partenariat avec le secteur privé présente une plus-value réelle par rapport à des modes de financement entièrement supportés par le secteur public.

De plus, la Chambre de Commerce encourage le Gouvernement à privilégier, chaque fois que cela s'avère profitable, l'option du partenariat public/privé dans l'exploitation des infrastructures déjà cons-

¹⁶ Les éléments suivants caractérisant normalement les PPP sont:

- La durée relativement longue de la relation, impliquant une coopération étroite entre le partenaire public et le partenaire privé sur différents aspects d'un projet à réaliser.
- Le mode de financement du projet, assuré pour partie par le secteur privé, parfois par le biais de montages complexes entre divers acteurs.
- Le rôle important de l'opérateur économique, qui participe à différents stades du projet (conception, réalisation, mise en oeuvre, financement). Le partenaire public se concentre essentiellement sur la définition des objectifs à atteindre en termes d'intérêt public, de qualité des services offerts, de politique des prix, et assure le contrôle du respect de ces objectifs.
- La répartition des risques entre le partenaire public et le partenaire privé, sur lequel a été transférée une partie des aléas habituellement supportés par le secteur public.

Voir notamment, Commission européenne, livre vert sur les partenariats public/privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, COM/2004/0327 final.

¹⁷ Voir la Communication de la Commission du 23 avril 2003 „Développer le réseau transeuropéen de transport. Des financements importants. Une interopérabilité du télépéage“, COM (2003) 132, et le Rapport du Groupe à haut niveau sur le réseau transeuropéen de transport du 27 juin 2003.

¹⁸ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Bruxelles du 12 décembre 2003

truites. De ce point de vue, la Chambre de Commerce rappelle que l'exploitation et la maintenance des infrastructures déjà existantes représentent une charge importante en termes de frais d'administration et de coûts d'entretien, d'exploitation et de gestion. C'est notamment le cas des infrastructures sportives et culturelles.

*4.3.2.2. Recherche publique: augmenter les moyens budgétaires
tout en veillant à maximiser l'efficacité de la dépense publique
grâce à une profonde réorganisation des structures*

Dans le cadre du projet de budget 2006, la Chambre de Commerce constate que les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur et à la recherche sont en forte augmentation. Le budget de l'Université du Luxembourg passe ainsi de 36,2 millions EUR en 2005 à 48,7 millions EUR en 2006. Cette augmentation de conséquence est la marque de la volonté forte du Gouvernement de garantir le succès de la nouvelle Université.

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que le Gouvernement met tout en oeuvre afin de favoriser le développement de l'Université et de faire de cet établissement un véritable moteur de l'économie luxembourgeoise.

Les crédits consacrés à la recherche scientifique et à la recherche appliquée augmentent également de manière substantielle en passant de 53,6 millions EUR en 2005 à 63,8 millions EUR en 2006.

L'augmentation de ces deux postes budgétaires souligne parfaitement la volonté du Gouvernement d'atteindre progressivement l'objectif de Barcelone, à savoir consacrer 1% du PIB à la recherche dans le secteur public.

De manière générale, la Chambre de Commerce salue les efforts du Gouvernement en faveur de la recherche dans le secteur public.

Cependant, il convient de signaler que l'augmentation des dépenses consacrées à la recherche doit s'accompagner également d'un vaste plan en faveur d'une plus grande augmentation de l'efficacité des dépenses publiques dans ce domaine.

En effet, les conclusions du rapport réalisé par Luxinnovation consacré aux activités d'innovation et de recherche au Grand-Duché de Luxembourg¹⁹ et les résultats du vaste audit de l'OCDE consacré à l'organisation de la recherche publique luxembourgeoise²⁰ doivent être le point de départ d'une vaste réorganisation de la recherche dans le secteur public. Il est très clair que la dépense publique dans ce domaine n'aura le maximum d'efficacité que dans la mesure où les doubles emplois seront éliminés et que les dépenses de fonctionnement seront rationalisées.

Par conséquent, la Chambre de Commerce invite le Gouvernement à entamer dans les meilleurs délais une vaste réflexion sur les meilleurs moyens d'augmenter encore l'efficacité de la dépense publique dans ce domaine tout en soutenant et en encourageant le développement de la nouvelle Université, qui est appelée à devenir une Université principalement axée sur la recherche.

*4.3.2.3. E-government: réduire les coûts administratifs
liés au traitement de l'information*

Le Gouvernement a choisi de mettre fortement l'accent sur l'informatisation des services de l'Etat et sur la redynamisation de eLuxembourg.

Plusieurs réformes sont en cours, notamment l'augmentation de 5,81% des crédits du Centre informatique de l'Etat (C.I.E.) devra notamment servir à préparer l'introduction de la signature électronique.

Le programme eLuxembourg bénéficiera d'une dotation d'un montant de 7,977 millions EUR en 2006, notamment afin de financer activement des projets de gouvernance électronique. Ainsi, 6,5 millions EUR seront consacrés uniquement aux frais d'experts et d'études et 850.000 EUR destinés au financement de projets du secteur communal en relation avec la mise en oeuvre du plan d'action national eLuxembourg.

¹⁹ Septembre 2005, disponible sur le Portail luxembourgeois de l'innovation et de la recherche à l'adresse suivante:

http://www.innovation.public.lu/html/publication/publication_detail.jsp?idUrl=1082

²⁰ A paraître au début 2006.

La Chambre de Commerce salue et encourage le Gouvernement à poursuivre sa politique de modernisation et d'informatisation de tous les services de l'Etat et de contribuer à l'informatisation des administratifs des communes.

Cependant, le coût élevé de ce vaste effort de modernisation n'a de sens que dans la mesure où l'informatisation accrue des services administratifs puisse permettre une amélioration substantielle du service rendu aux administrés et une diminution conséquente des frais liés au fonctionnement des services administratifs.

L'informatisation accrue doit permettre notamment d'accroître l'externalisation de certaines tâches administratives. La maintenance et la gestion des matériels informatiques devraient normalement être attribués à des entreprises du secteur privé. De plus, comme le signalait également le professeur Fontagné, l'informatisation accrue doit également permettre une plus grande ouverture de la fonction publique aux ressortissants de l'Union européenne (cf. supra, chapitre 2).

La Chambre de Commerce encourage le Gouvernement à explorer l'ensemble de ces pistes de réflexions afin de donner le maximum d'efficacité aux dépenses engagées dans le programme eLuxembourg.

4.3.2.4. *Mettre en place une véritable politique en faveur de l'offre de logements*

Il est désormais admis que Luxembourg est aujourd'hui la capitale la plus chère d'Europe, détrônant ainsi Londres dont les prix ont baissé suite notamment à la hausse des taux directeurs de la Banque centrale britannique.

La situation actuelle en matière de logement ne peut pas donner satisfaction ni aux autorités politiques, ni à une grande partie de la population résidante actuelle, ni aux personnes voulant venir résider au Grand-Duché.

En effet, au cours des dernières années, le problème du décalage entre l'offre et la demande en logements s'est aggravé. L'évolution déséquilibrée résulte - du côté de la demande de logements - de la croissance démographique due principalement à l'immigration. Cette demande est par ailleurs gonflée par des mesures incitatives proposées par les autorités publiques (système d'aides au logement, réduction des droits d'enregistrement et de transcription pour l'achat de logements, modification du régime de TVA...), mais qui n'ont pas été accompagnées par des mesures du côté de l'offre de logements. Par conséquent, la pénurie de logements s'est accentuée, engendrant par là une hausse sensible des prix des terrains à bâtir et de la surface habitable.

Dans ce contexte, la politique en matière de logement pratiquée par le gouvernement se caractérise par un coûteux soutien de la demande, alors que les mesures du côté de l'offre sont largement insuffisantes. Le résultat de cette politique est le décalage croissant entre l'offre et la demande de logements au Grand-Duché.

La Chambre de Commerce rappelle que l'accord de coalition prévoyait explicitement un endiguement des prix du logement par une augmentation de l'offre immobilière, la mise en place d'un plan sectoriel „Logement“, une réforme de l'impôt foncier et la création d'un fonds d'investissement immobilier.

Dans son avis sur le projet de budget 2005, la Chambre de Commerce avait appelé le Gouvernement à modifier sensiblement sa politique en matière de logement et de mettre en oeuvre une vaste politique de soutien à l'offre de logement plutôt que de soutenir la demande.

Dans la mesure où les mesures de soutien à la demande sur le marché immobilier n'ont fait que favoriser la spirale de hausse des prix, la Chambre de Commerce propose une baisse progressive de l'ensemble des mesures de soutien à la demande et une réaffectation de ces crédits à une politique de soutien de l'offre. Cette politique de soutien à l'offre pourrait prendre la forme d'un vaste plan de soutien à la construction de logements sociaux et à une plus grande disponibilité de terrains constructibles. Des efforts devront également être entrepris en matière d'urbanisme et d'aménagement spatial.

Le projet de budget 2006 tient en partie compte de ces recommandations en augmentant de manière substantielle les aides à la pierre dans l'affectation des moyens financiers réservés au département du logement (sections 21.2 et 51.2):

- près de 70 millions EUR sont destinés aux aides à la personne afin d'augmenter la solvabilité des familles qui se proposent d'accéder à la propriété d'un logement (augmentation de 4,5% par rapport au budget 2005);
- environ 23 millions EUR sont destinés aux aides à la pierre afin de subvenir aux efforts des promoteurs publics en vue de la création de logements destinés à la location et à la vente (augmentation de 64% par rapport au budget 2005).

Du point de vue de la Chambre de Commerce, une plus grande partie des crédits alloués aux aides à la personne devrait être réorientée vers les aides à la pierre.

Du point de vue de la fiscalité immobilière, la Chambre de Commerce recommande de modifier la politique fiscale afin de stimuler plus efficacement le marché immobilier. D'un côté, la Chambre de Commerce approuve la prorogation dans le cadre du budget 2005 des dispositions de la loi modifiée du 30 juillet 2002 qui assouplissent l'impôt sur le revenu en cas de réalisation de terrains ou d'immeubles à bâtir. Bien qu'elle n'ait eu pour l'instant que peu d'effets sur les prix immobiliers, la politique fiscale incitative (taux fiscal réduit sur les plus-values immobilières) doit être prolongée, puisqu'il semble que le problème actuel au niveau de l'offre de logement provient en partie des lenteurs au niveau des autorisations.

A terme, il convient de réfléchir à la mise en oeuvre d'un impôt foncier sanctionnant les propriétaires qui retiennent leurs terrains pour des raisons de spéculation. Les réflexions de modernisation de l'impôt foncier que le gouvernement compte proposer au Conseil supérieur des finances communales constituent un excellent pas dans la bonne direction.

Afin de lutter efficacement contre la pénurie de logements et la spéculation immobilière, la Chambre de Commerce recommande de stimuler l'offre de logements en adoptant une politique volontariste. La Chambre de Commerce est d'avis que toute action politique en matière de logement doit prioritairement viser une augmentation de l'offre de logements en mettant sur le marché les capacités existantes et en accélérant les procédures d'autorisation (d'accélérer et de simplifier les procédures d'autorisation de construire et d'éliminer les lenteurs administratives).

Il est également nécessaire d'associer les communes à la mise en oeuvre d'une politique active en termes d'aménagement de nouveaux lotissements. Au fil des années, la pénurie de logements s'est aggravée du fait du nombre insuffisant de logements achevés. Dans ce contexte, le gouvernement doit inciter les personnes privées et les communes à lotir leurs terrains. La définition actuelle des périmètres de construction des communes comprend une grande capacité de terrains à bâtir et de nombreux projets de lotissement pourraient être entamés. Actuellement, les communes hésitent à mettre en oeuvre des projets de lotissement réalisables puisqu'elles craignent de ne pas pouvoir mettre en place les autres infrastructures nécessaires, principalement dans le domaine socio-éducatif. Par ailleurs, les nouveaux projets de lotissements sont trop souvent ralentis, voire bloqués par des intérêts individuels, et ceci au détriment des intérêts collectifs (effet NIMBY, „not in my back-yard“).

Enfin, il convient d'encourager les investisseurs potentiels à investir dans la construction de logements à usage d'habitation. Pour cela, il est nécessaire d'accroître la rentabilité des investissements dans ce secteur, notamment en permettant aux propriétaires de logements à usage d'habitation d'adapter les loyers en fonction de l'indice des prix à la consommation. A l'heure actuelle, la rigidité des loyers, inscrite dans la loi sur les baux à loyer, n'incite pas les investisseurs potentiels à investir dans la construction d'immeubles destinés à la location résidentielle. *A contrario*, la rentabilité de l'investissement dans la construction d'immeubles destinés à être loués sous forme de bureaux, est très élevée, notamment grâce à la législation concernant le bail commercial qui permet une adaptation des loyers à l'indice des prix à la consommation.

Encadré 9: Logement: Luxembourg ville la plus chère d'Europe

Avec un prix moyen d'achat de 470.000 euros, Luxembourg est la capitale européenne la plus chère sur le marché de l'immobilier, détrônant Londres reléguée cette année à la cinquième place. Paris n'arrive qu'en huitième position avec un achat moyen de logement à 261.180 euros, selon une enquête publiée mardi par le réseau d'agences Era Immobilier.

Berne occupe la deuxième place de ce palmarès (421.000 euros), suivie de Madrid (408.120 euros) et Dublin (330.000 euros). A l'inverse, Bruxelles est la capitale la moins chère (182.211 euros) détrônant de peu Athènes (192.000 euros).

„La flambée des prix devrait se calmer d'ici la fin 2005 sauf en Espagne, qui attend encore une forte augmentation des prix“, souligne Era Immobilier, qui compte 1.250 agences en Europe. Quant aux taux de crédit, ils devraient remonter dans la plupart des pays européens, „freinant ainsi les investissements“, ajoute l'enquête annuelle.

(...)

Source: © lemoniteur-expert.com

4.3.2.5. Kyoto: réorienter une partie de l'aide au développement au profit de projets environnementaux dans le 1/3 monde

Dans le cadre de la mise en oeuvre du Protocole de Kyoto, le Luxembourg s'est engagé à réduire de manière drastique ses émissions de CO₂: une réduction de l'ordre de 28% des émissions de gaz à effet de serre.

Pour l'Etat, cela représentera également une charge importante alors que les effets de la compétitivité européenne et luxembourgeoise sont désastreux et que les effets positifs sur le climat des affaires et l'environnement global seront quasi-nuls.

Le projet de budget 2006 prévoit que les crédits du fonds de financement des mécanismes de Kyoto vont être utilisés pour participer à des fonds multilatéraux de la Banque mondiale et à des projets dans les pays en voie de développement (projets CDM) et dans les pays d'Europe centrale et orientale (projets JI). Ceci permettra au Luxembourg d'acquérir des droits d'émission de CO₂. En effet, grâce aux mécanismes de flexibilité prévus par le Protocole de Kyoto, le Luxembourg peut, grâce au financement de projets environnementaux dans les pays en transition (mécanisme de mise en oeuvre conjointe) ou dans les pays en développement (mécanisme de développement propre), augmenter substantiellement les émissions autorisées de CO₂. Grâce à ces mécanismes, le pays investisseur peut porter à son crédit les réductions d'émission réalisées grâce aux investissements réalisés dans un pays en développement et compenser une augmentation de ses émissions domestiques de CO₂ pendant la durée du projet.

Le Gouvernement s'est engagé en parallèle à augmenter le montant de l'aide publique au développement à hauteur de 1% du RNB. Dans le cadre du projet de budget 2006, les crédits destinés à l'aide au développement sont en forte augmentation (+ 20%) et atteignent 193,148 millions EUR, soit 0,89% du RNB.

La Chambre de Commerce salue la volonté du Gouvernement d'augmenter de manière aussi conséquente les crédits destinés à la coopération et à l'aide au développement. Il conviendrait pourtant d'examiner en pratique dans quelle mesure une partie de cette augmentation pourrait être réorientée vers des projets de nature environnementale dans les pays en développement (reforestation, dépollution, reconversion d'unités industrielles polluantes ...). Une telle approche permettrait à la fois de réaliser les objectifs du Gouvernement en matière d'aide au développement et de réduire le coût industriel des engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto.

4.3.3. Efficacité budgétaire élevée et faisabilité politique faible: les réformes budgétaires douloureuses, mais indispensables

Les propositions suivantes constituent des mesures financièrement efficaces, mais dont la mise en oeuvre pourrait s'avérer politiquement plus délicate. Cependant, la Chambre de Commerce insiste sur

la nécessité d'entamer, dès aujourd'hui, des consultations et des négociations avec les partenaires sociaux afin de dégager un consensus aussi large que possible. A défaut de consensus entre partenaires sociaux, le Gouvernement devra prendre ses responsabilités et mettre en oeuvre à moyen terme les réformes suivantes:

4.3.3.1. *Désindexer toutes les dépenses budgétaires*

Le niveau élevé des dépenses publiques est aggravé par la rigidité inhérente au caractère obligatoire et souvent incompressible de la plupart de ces dépenses. L'exposé des motifs du projet de budget 2006 expose clairement de quelle manière „la croissance réelle des dépenses publiques est renforcée par le fait qu'environ les 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“.

L'effet de l'échelle mobile est très nettement sensible dans la plupart des postes de dépenses qui affichent les variations les plus significatives entre 2005 et 2006.

L'échelle mobile des salaires entraîne une augmentation automatique des dépenses de l'Etat, que ce soit dans le cadre du versement des salaires et des pensions des fonctionnaires (+ 21,4 millions EUR) et du fonds de pension des agents publics (+ 21,5 millions EUR).

L'évolution automatique des dépenses liées au mécanisme d'indexation automatique est particulièrement sensible dans le domaine de la sécurité sociale au niveau de la participation dans le financement de l'assurance-pension (+ 72,8 millions EUR), de la participation au financement de l'assurance maladie (+ 64,8 millions EUR) et de la participation dans le financement de l'assurance-dépendance (+ 28,1 millions EUR).

Il en va de même en ce qui concerne le financement du forfait d'éducation (+ 40 millions EUR) et des allocations familiales (+ 14,5 millions EUR).

La désindexation, ou le cas échéant, le plafonnement de l'indexation, de l'ensemble des dépenses publiques deviendra rapidement une mesure que le Gouvernement devra examiner avec attention afin de lutter efficacement contre la croissance incontrôlée des dépenses publiques.

4.3.3.2. *Mettre en oeuvre une vaste réforme administrative impliquant une modernisation du statut des fonctionnaires*

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2006 ne comporte aucune donnée agrégée concernant le montant exact que représentent les rémunérations des fonctionnaires employées par l'Etat. En effet, les différents crédits destinés à couvrir les rémunérations des fonctionnaires et des agents publics „figurent dans les sections afférentes des départements ministériels“.

Les salaires et charges sociales représentent une dépense de 1,413 milliards EUR en 2006, soit une augmentation de 6% par rapport au budget 2005.

A l'heure actuelle, la plupart des pays voisins s'interrogent actuellement sur la réduction du nombre de fonctionnaires. Ainsi, la France prévoit de réduire de 5.000 le nombre de ses fonctionnaires en 2006, tandis que les analystes estiment que 30.000 fonctionnaires de moins sont nécessaires pour assurer la pérennité des services publics français.

Au Luxembourg, aucun élément concret n'est avancé afin de moderniser la fonction publique. L'absence de projet de réforme administrative fait cruellement défaut.

Alors que le professeur Fontagné a largement mis en avant les problèmes de segmentation du marché du travail, il est urgent de réfléchir à une modernisation du secteur public.

Quoi que politiquement difficile à réaliser à l'heure actuelle, des évolutions profondes devront être réalisées dans un avenir proche.

Il n'est pas impossible de réformer en profondeur la fonction publique, y compris lorsque le niveau de rémunération est très élevé. Ainsi, au sein des Institutions européennes, la réforme Kinnock pourrait largement inspirer les pouvoirs publics luxembourgeois. En prévision de l'élargissement et de l'augmentation du nombre de fonctionnaires que cela allait entraîner, le Commissaire Kinnock a négocié avec les syndicats européens une modernisation du statut des fonctionnaires des Institutions de l'Union européenne. Cette réforme implique notamment le maintien des droits acquis par les fonctionnaires recrutés avant le 1er mai 2004, une diminution de salaire conséquente pour tous les fonctionnaires

recrutés postérieurement au 1er mai 2004 et un recours accru aux contractuels par le biais de contrats à durée déterminée²¹.

Des mesures similaires devraient être proposées par le Gouvernement aux partenaires sociaux.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce tient à signaler que, pour faire face à l'explosion des coûts que représente le recrutement de nouveaux fonctionnaires, l'Etat a introduit une certaine dose de flexibilité dans la gestion de son personnel. Ainsi, dans le cadre de la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne, le Luxembourg a pu mesurer les avantages que représentait l'embauche de nombreux chargés de mission susceptibles d'épauler les fonctionnaires de l'Etat dans le cadre de missions concrètes.

De plus en plus de postes font l'objet d'embauche sous le statut d'employé privé. L'exemple le plus frappant est celui des professeurs de l'Université du Luxembourg qui sont embauchés sous le statut d'employé privé.

Enfin, dans la mesure où le Gouvernement propose de mettre l'accent sur l'informatisation des services de l'Etat notamment dans le cadre de e-Luxembourg, il est clair que de plus en plus de tâches administratives pourront être externalisées. Ceci devrait également favoriser le recrutement de plus en plus de ressortissants de l'Union européenne.

Ces trois exemples illustrent parfaitement la capacité de l'Etat à réagir de manière efficace face à l'évolution exponentielle des coûts liés à la fonction publique. Bien que ces mesures constituent un signal positif pour lutter contre la segmentation du marché luxembourgeois du travail, la Chambre de Commerce appelle le Gouvernement à mettre en oeuvre une vaste réforme de la fonction publique qui s'inspirerait de la réforme Kinnock dans le domaine de la fonction publique européenne.

Une telle réforme administrative devra impérativement impliquer:

- une véritable modération salariale dans la fonction publique de manière à garantir que l'évolution des salaires sera aussi proche que possible de l'évolution des salaires dans le secteur privé;
- une ouverture de la fonction publique aux ressortissants communautaires, telle que proposée par le professeur Fontagné et reprise par le Premier Ministre dans son discours du 12 octobre 2005.
- une réflexion sur la manière d'augmenter progressivement la productivité des employés publics. (par exemple: dans l'enseignement 2h de travail en plus par enseignant représente une économie équivalente à 200 emplois d'enseignants)

4.3.3.3. Assurer l'efficacité du système d'assurance maladie par des mesures concrètes

L'assurance maladie se caractérise par une très forte fiscalisation. En effet, l'Etat supporte 37% des cotisations dues au titre des soins de santé, soit 437 millions EUR de participation au financement de l'assurance maladie au titre des cotisations pour prestations en nature (17.5.42.003) et 14,063 millions EUR au titre des cotisations pour prestations en espèces. En matière de prestations en espèces, l'Etat supporte 10% des cotisations dues au titre des indemnités pécuniaires.

Malgré la situation déficitaire du système d'assurance maladie, le projet de budget ne comporte aucune indication précise de la manière dont le Gouvernement compte tenter de rétablir l'équilibre financier de l'assurance maladie.

De manière générale, la Chambre de Commerce encourage le Gouvernement à ne pas augmenter les charges sociales, tant au niveau des cotisations sociales qu'à celui des charges directes ou indirectes des entreprises. Une telle augmentation risquerait d'avoir des répercussions extrêmement néfastes sur la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

La Chambre de Commerce privilégie deux pistes de réflexions en matière d'assurance maladie:

- le réexamen du niveau de la participation des assurés tant en ce qui concerne les prestations en nature que les prestations en espèces
- et
- de renforcer le contrôle des prestataires de soins de santé, des malades et des prescripteurs.

²¹ Pour davantage d'informations sur la réforme administrative des Institutions européennes:
http://europa.eu.int/comm/reform/index_fr.htm

Des économies substantielles pourraient également être réalisées dans le cadre d'une meilleure gestion des infrastructures hospitalières. La Chambre de Commerce relève que le programme de coalition prévoit notamment d'encourager la collaboration hospitalière avec des établissements de la Grande Région, et prévoyait notamment:

- „Le cadre des investissements et développements hospitaliers sera tracé par les principes:*
- les synergies et leur développement,*
 - une planification pluriannuelle à mettre en place en tenant compte notamment des besoins de la population et des lois de financement déjà votées,*
 - la nécessité d'une décision gouvernementale pour tout nouveau projet.*
- (...) L'Etat tâchera d'encourager, aussi d'un point de vue financier, les synergies, reconversions et fusions.“*

Force est de constater que le projet de budget 2006 ne met en place aucune disposition financière visant à multiplier les regroupements hospitaliers ou encore les synergies avec des hôpitaux de la Grande Région.

Le défi à relever par les autorités publiques consiste notamment à faire face à des difficultés financières de taille et à une dotation déraisonnable en infrastructures et en équipements médicaux. Cette sur-dotation conduit inévitablement à des hausses incontrôlées des dépenses de santé. Le financement du système de l'assurance maladie s'en trouve grandement fragilisé.

Or, il revient aux pouvoirs publics de maîtriser le développement de l'offre de soins hospitaliers en tenant compte des besoins nationaux. La Chambre de Commerce encourage donc le nouveau Gouvernement à préparer un nouveau plan hospitalier visant à mettre un terme à la course effrénée des services hospitaliers à la dotation en infrastructures et en matériel médical.

Il est également impératif d'accroître la coopération transfrontalière avec les établissements hospitaliers de la Grande Région. A l'avenir, la politique de maîtrise des dépenses de santé doit impérativement tenir compte de l'offre de soins des établissements de santé frontaliers afin de fournir aux patients une offre de soins médicalement optimale et financièrement rationalisée.

Encadré 10: Financement et nouvelle réglementation en matière de santé

L'environnement macroéconomique toujours plus difficile laisse prévoir que l'Etat réduira sa part dans le financement du secteur de la santé. À l'avenir, il aura principalement une fonction de pilotage, en particulier en matière de définition et de garantie des normes de qualité. Aussi faudra-t-il avant tout prendre en considération les critères d'équité et de justice sociale, afin de garantir, aussi à l'avenir, l'accès aux soins médicaux.

Dans les régions d'Europe prises en compte pour cette étude, les hôpitaux sont financés aussi bien par l'Etat que par les caisses de maladie. En règle générale, le premier couvre les coûts d'investissement, tandis que les secondes prennent en charges les frais d'exploitation. Un des dangers de ce modèle de financement est que les planificateurs ne se sentent pas toujours concernés par la nécessité de budgétiser les frais d'exploitation et de fonctionnement qui résulteront des investissements. „On favorise ainsi un suréquipement en capacités et en gros appareils“.

Certains experts de la santé pensent que ce modèle de financement pourrait se reconvertir à l'avenir en „système moniste“. Le financement serait alors assuré exclusivement par les hôpitaux et les caisses de maladie mais une responsabilité financière accrue des caisses de maladie signifie plus d'influence de celles-ci sur la régulation de l'offre des prestations. Pour sauvegarder leur rentabilité, les caisses de maladie renforceront la mise en place d'instruments de contrôle – par exemple: des catalogues de prestations – augmentant par là **la pression sur les prestataires, en particulier les hôpitaux.**

Ainsi le volet „recettes“ des hôpitaux est-il mis en péril par la conjugaison de restrictions budgétaires et de nouveaux systèmes de remboursements de la part des caisses de maladie. Ces dernières indemniseront les traitements au moyen de prix forfaitaires, qui s'orientent sur les charges moyennes d'un traitement (forfait par traitement).

Suite à ces développements, la **concurrence entre les hôpitaux** va s'amplifier. Face à des charges fixes élevées, les variations d'occupation des lits peuvent plonger rapidement les hôpitaux en situation déficitaire. Pour faire face à la concurrence, les hôpitaux sont dès lors contraints à **plus d'efficacité dans la gestion des prestations** de services et à **plus de rigueur dans la gestion des coûts**. La compétitivité des établissements est toutefois indissociable de leur flexibilité à entreprendre les investissements nécessaires dans l'infrastructure, la technique médicale et la standardisation des produits et des méthodes.

Sur ce point, les hôpitaux privés, dont les formes de gouvernance suivent le modèle d'économie de marché, ont plus de flexibilité que les structures du service public. Ce qui expliquerait la tendance constatée à l'augmentation du nombre des hôpitaux à gestion privée. On estime qu'en Allemagne, par exemple, la part des hôpitaux d'urgence privés augmentera de plus de 40% d'ici 2010.

Outre la discipline en matière des coûts, les prestataires devront faire preuve de volonté en vue de créer des synergies avec différents collaborateurs et partenaires.

Source: extraits de CEPROS, Studie „Gesundheitswesen in der Grossregion 2020“, September 2005

4.3.3.4. *Encourager les systèmes de pension complémentaire et de prévoyance vieillesse privée*

Le régime général de pension, adopté suite à la table ronde sur les pensions de 2002, a permis d'augmenter de manière significative les prestations à charge de l'assurance pension. Cette décision a précarisé le financement à long terme du système d'assurance pension luxembourgeois et ne pourra être compensé que par une meilleure administration des réserves des régimes de pension ou par un encouragement au niveau des 2^{ème} et 3^{ème} piliers (pension complémentaire et prévoyance vieillesse privée).

Afin de préserver la pérennité du système national d'assurance pension, la Chambre de Commerce recommande de garantir le financement à long terme du système d'assurance pension, tout en excluant une hausse des taux de cotisation et du plafond cotisable. La Chambre de Commerce estime que le nouveau Gouvernement doit revenir sur les décisions prises lors de la table ronde sur les pensions en juillet 2001 et adapter les prestations futures actualisées aux contributions d'aujourd'hui.

Il est également essentiel de tenir compte de la précarité du système de répartition classique en encourageant les 2^{ème} et 3^{ème} piliers de pension (pension complémentaire et prévoyance vieillesse privée). Les récentes mesures fiscales en ce sens sont un pas dans la bonne direction et doivent à l'avenir être renforcées.

4.3.3.5. *Abolir le forfait d'éducation*

En ce qui concerne le forfait d'éducation, la dotation du fonds national de solidarité destinée à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 11 juin 2002 portant introduction d'un forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés connaît une croissance exponentielle, puisque son montant passe de 40.511.000 EUR en 2005 (budget voté) à 80.531.000 EUR dans le projet de budget 2006. Ceci représente une augmentation de presque 100%!

La Chambre de Commerce constate que le financement du forfait d'éducation constitue une tare énorme pour le budget étatique, incompatible avec une politique en la matière qui s'inscrit dans les objectifs de croissance de Lisbonne arrêtés au niveau de l'Union Européenne.

Comme en plus le forfait ne répond ni à une demande, ni à besoin réel de la part des bénéficiaires, force est de constater que son abolition s'impose dans le cadre d'une politique budgétaire en ligne avec les susdits principes.

Cette façon de procéder s'impose d'autant plus que la prise en charge du coût par la Sécurité sociale, en l'occurrence par l'assurance pension, est à proscrire, étant donné la précarité qui caractérisera à terme le financement du régime général par les décisions malencontreuses prises dans le cadre de la table ronde des pensions.

La Chambre de Commerce demande que les décisions en cause soient soumises à révision alors que les réalités économiques vécues pendant quatre années de suite n'ont pas été en ligne avec les paramètres qui servaient de base aux conclusions arrêtées majoritairement en 2001. Ceci est d'autant plus

vrai que la demande du patronat d'instituer des clignotants devant signaler le franchissement de seuils critiques par l'assurance pension a été refusée au motif que les acteurs se saisiraient eux-mêmes en pareille hypothèse.

4.3.3.6. *Autres mesures*

En plus des mesures évoquées en détail ci-dessus, la Chambre de Commerce souligne que de nombreuses mesures peuvent être mises en oeuvre sans pour autant nécessiter des réformes en profondeur de la législation.

La Chambre de Commerce propose concrètement:

- de redéfinir les tâches du personnel enseignant. Une augmentation même minime du volume horaire des enseignants aurait un impact important sur le budget de l'éducation nationale. Des économies substantielles pourraient être réalisées;
- de limiter le bénéfice du congé parental aux niveaux prévus par la directive européenne. Le régime luxembourgeois est actuellement plus généreux que ce que n'exige la réglementation européenne. De manière générale, la Chambre de Commerce encourage le Gouvernement à transposer toutes les directives et rien que les directives;
- d'introduire une limitation progressive des allocations familiales, des bonifications d'intérêts, et d'autres prestations sociales en fonction du revenu des ménages bénéficiaires. Cette mesure aurait l'avantage de préserver le caractère équitable et redistributif des prestations sociales et familiales tout en permettant de substantielles économies budgétaires. Une réflexion devra être engagée rapidement afin d'introduire une dose de progressivité dans ces mécanismes;
- de réformer le système d'assurance dépendance, qui devra être entièrement revu afin de garantir à la fois l'efficacité de l'assurance dépendance et la saine gestion financière du système.

Résumé

Efficacité budgétaire

<p>3) Efficacité budgétaire élevée – Faisabilité politique faible</p> <ul style="list-style-type: none"> – Désindexer toutes les dépenses budgétaires – Limiter le bénéfice complet de l'indexation aux salaires correspondant à 1,5 x le SSM – Mettre en oeuvre une vaste réforme administrative impliquant une modernisation du statut des fonctionnaires – Redéfinir les tâches du personnel enseignant – Abolir le forfait d'éducation – Limiter le bénéfice du congé parental aux niveaux prévus par la directive européenne – Introduire une limitation progressive des allocations familiales, des bonifications d'intérêts, et d'autres prestations sociales en fonction du revenu des ménages bénéficiaires – Modifier le système d'ajustement des pensions et l'échelonnant en fonction du revenu du bénéficiaire – Freiner les dépenses du système d'assurance maladie, not. dans le secteur hospitalier – Réformer le système d'assurance dépendance 	<p>2) Efficacité budgétaire élevée – Faisabilité politique élevée</p> <ul style="list-style-type: none"> – Partenariat public/privé: épargner au niveau de la construction, de l'exploitation et de la maintenance des infrastructures et optimiser le financement – Recherche publique: augmenter les moyens budgétaires tout en veillant à maximiser l'efficacité de la dépense publique grâce à une profonde réorganisation des structures – E-government: réduire les coûts administratifs liés au traitement de l'information – Kyoto: réorienter une partie de l'aide au développement au profit de projets environnementaux dans le 1/3 monde – Encourager les systèmes de pension complémentaire et de prévoyance vieillesse privée – Mettre en place une véritable politique en faveur de l'offre de logements en réorientant les aides – Diminuer la participation étatique aux frais d'infrastructures des communes et inciter celles-ci à participer aux efforts d'économies des administrations publiques
<p>0) Efficacité budgétaire faible – Faisabilité politique faible</p> <p style="text-align: center;">/</p>	<p>1) Efficacité budgétaire faible – Faisabilité politique élevée²²</p> <ul style="list-style-type: none"> – augmenter le tarif public à mettre à la charge des citoyens au moment de la délivrance d'un passeport – taxation plus forte des voitures à haute émission de CO₂ – augmenter le prix du transport en bus et en train – augmenter les prix horaires des structures de garde d'enfants du fait d'une moindre participation de l'Etat

0

Faisabilité politique

²² Les mesures dans cette catégorie ont été proposées également par des membres du Gouvernement. La Chambre de Commerce peut les accepter sous condition que des effets en découlant sur l'indice des prix à la consommation soient neutralisés dans l'application du système de l'échelle mobile.

