

N° 5353^{1E}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2005**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(15.11.2004)

RESUME DE L'AVIS BUDGETAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**Projet de budget 2005: au revoir Lisbonne?**

La Chambre de Commerce place son analyse du projet de budget 2005 dans le contexte de la stratégie de Lisbonne, selon laquelle l'Union européenne vise à devenir „*l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde*“. Le défi pour l'Union européenne est de taille et les objectifs pour l'heure sont encore loin d'être atteints. L'une des priorités de la nouvelle Commission européenne et de la Présidence luxembourgeoise au 1er semestre 2005 sera justement de relancer la stratégie de Lisbonne.

Il est d'autant plus surprenant de voir que le nouveau Gouvernement, à travers le projet de budget 2005 ou d'autres décisions récentes, propose plusieurs mesures qui sont en contradiction avec les lignes de conduite adoptées en mars 2000 par la Commission Européenne lors du Sommet de Lisbonne.

De manière générale, la Chambre de Commerce constate que le projet de budget 2005 peut être qualifié d'osé ou de risqué dans un contexte de reprise économique hésitante. Si la reprise restait trop faible ou ne se confirmait pas en 2005, les conséquences pour les finances publiques seraient néfastes. De même, plusieurs indicateurs macroéconomiques déterminants pour la situation compétitive de l'économie luxembourgeoise affectent négativement celle-ci, et ceci depuis plusieurs années, en l'occurrence l'inflation, la productivité et le coût salarial unitaire.

La Chambre de Commerce rappelle que les commentaires du présent avis budgétaire reprennent les grands principes de son document „Entreprise Luxembourg“¹.

*

HAUSSE DEMESUREE DES DEPENSES COURANTES

Tout d'abord, la Chambre de Commerce s'inquiète de la progression substantielle des dépenses courantes de l'Etat au sens strict de 8,2% entre 2004 et 2005. Par rapport au compte provisoire 2003, la progression est même de 11,1% pour le budget des dépenses courantes de l'Etat au sens strict et de 16,8% pour les dépenses courantes du budget consolidé de l'Etat, donc incluant les fonds spéciaux. Dans les pays voisins du Grand-Duché, les progressions des dépenses se situent à présent entre 1% et 2% dans les lois de budget annuelles.

Cette hausse des dépenses au Luxembourg est incompatible avec l'évolution prévisible des recettes et de la performance économique à moyen terme. Le PIB en valeur devrait progresser de quelque 6,2%

¹ „Entreprise Luxembourg“ Priorités de l'économie luxembourgeoise pour les prochaines années – Recommandations de la Chambre de Commerce au gouvernement issu des élections législatives du 13 juin 2004, cf. www.cc.lu.

en 2005, alors que la reprise économique actuelle est hésitante, surtout en Europe, et entourée de nombreux risques.

Le projet de budget 2005 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.

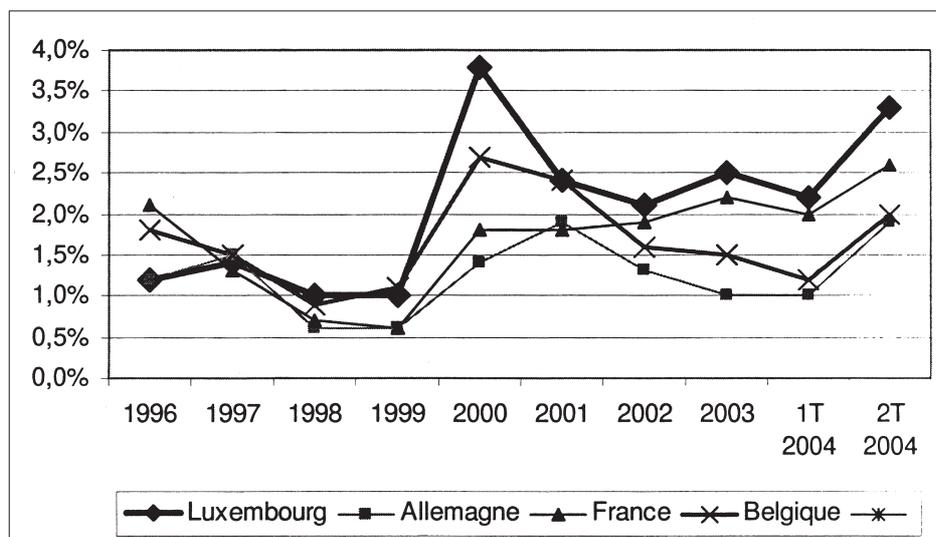
*

AUGMENTATION DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES ET DES CHARGES POUR LES ENTREPRISES

Le projet de budget 2005 prévoit une hausse des prélèvements obligatoires qui s'ajoute à d'autres augmentations de tarifs publics, à la facture énergétique énorme et à la récente augmentation de l'échelle mobile des salaires. Aussi la Chambre de Commerce demande-t-elle au Gouvernement de neutraliser la hausse de la TVA dans le système d'indexation automatique des salaires.

L'augmentation de l'échelle mobile des salaires au 1er octobre 2004 traduit une inflation plus forte au Luxembourg par rapport à nos trois voisins, et surtout par rapport à l'Allemagne. Tous ces éléments contribuent à la hausse des coûts de production, respectivement à une baisse de la marge bénéficiaire des entreprises luxembourgeoises. Renforcée par l'effet d'auto-allumage, cette évolution a des effets néfastes sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, alors que les autorités gouvernementales avaient reconnu que la compétitivité devrait être un thème central de leur action politique au cours de la législature 2004-2009.

Evolution de l'inflation au Luxembourg et dans les pays voisins²



L'augmentation sensible de la taxation indirecte, à travers la hausse de 12 à 15% de la TVA sur les cigarettes et l'essence risque d'engendrer à terme une diminution du volume total des recettes découlant des ventes de ces produits et va se répercuter directement sur l'échelle mobile des salaires.

De même, cette hausse, tout comme la non-adaptation des barèmes de l'IRPP à l'évolution de l'inflation, risque d'avoir des effets négatifs sur le pouvoir d'achat des consommateurs et sur la compétitivité du commerce de détail.

La Chambre de Commerce s'interroge sur la compatibilité avec les règles budgétaires classiques de la hausse sur la TVA et les accises, qui est introduite pour financer une dépense spécifique (cf. accises

² Evolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), source Statec, octobre 2004.

sur le diesel et sur l'essence pour alimenter le Fonds pour l'emploi, TVA sur les cigarettes pour financer la santé, ...).

Quant à la hausse de la TVA sur l'essence pour alimenter le Fonds à mettre en place pour financer le mécanisme de Kyoto, la Chambre de Commerce peut accepter cette façon de procéder, puisqu'il y a un lien direct entre le volume de consommation d'essence et les droits d'émissions à financer et ces deux éléments évoluent dans le même sens. Cependant, elle exige que cette hausse de la TVA soit neutralisée dans le système de l'indexation automatique des salaires.

Les autres mesures récemment annoncées par le nouveau Gouvernement et auxquelles la Chambre de Commerce s'oppose avec détermination sont la hausse du taux de cotisation sociale pour l'assurance maladie de 0,15% à charge des entreprises, la hausse projetée du salaire social minimum de 2% et l'ajustement des pensions et des rentes au 1er janvier 2005, toutes des mesures qui contribuent directement ou indirectement à la dégradation de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

Dans le récent Rapport du groupe de haut niveau (appelé rapport Kok)³, un des cinq domaines politiques prioritaires dans lesquels les gouvernements nationaux doivent agir concerne l'environnement des entreprises. Toutes les mesures décrites ci-avant sont en contradiction avec une amélioration de cet environnement.

*

CHANGEMENTS STRUCTURELS DES RECETTES BUDGETAIRES

Au niveau des recettes, la Chambre de Commerce constate que la reprise économique, quoique hésitante, devrait contribuer à consolider certains postes de recettes fiscales. Il est à noter que l'exercice 2004 verra pour la première fois les recettes des impôts indirects dépasser celles des impôts directs. Une explication de ce phénomène est, d'un côté, l'évolution très favorable des recettes de TVA, due à l'implantation d'entreprises actives dans le commerce électronique. Il s'agit donc de recettes supplémentaires, dont le caractère durable n'est pas établi, mais venant à point, suite à l'habileté du Gouvernement d'attirer ces entreprises étrangères au Luxembourg. De l'autre côté, il faut noter l'évolution plus lente des recettes découlant de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et par conséquent, de l'impôt commercial communal.

En effet, selon les autorités, cette évolution freinée de l'IRC par rapport à son rythme tendanciel serait due aux possibilités offertes par l'ingénierie fiscale et aux dispositions légales communautaires en la matière. Il est surtout à noter que la majeure partie du produit de cet impôt est générée par le secteur financier, ce qui souligne la dépendance des recettes de l'Etat d'un seul secteur.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce tient à souligner que, malgré l'environnement conjoncturel amélioré pour la place financière luxembourgeoise, les défis de ce secteur sont de taille, dont principalement l'harmonisation accrue au niveau communautaire et la surréglementation préjudiciable. Il en découle une certaine fragilité pour les activités de la place et, indirectement, pour les recettes de l'Etat.

*

PROPOSITION DE MESURES FISCALES POUR COMPENSER LA PERTE DE COMPETITIVITE SUBIE PAR LES 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 manœuvre nécessaire en vue de baisser le niveau général de la fiscalité.

En effet, le 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) est supérieur à la moyenne de l'UE (29,36%) et à la moyenne de l'OCDE (28,99%). Surtout, la pression fiscale à laquelle sont soumises les entreprises est plus forte au Grand-Duché que

3 Cf. „Relever le défi“ – La stratégie de Lisbonne pour la croissance et pour l'emploi, Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, novembre 2004.

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 par ailleurs quelques adaptations ou modifications à court terme de la législation fiscale. 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.

1. La Chambre de Commerce salue que le Gouvernement entend abolir l'impôt sur la fortune dans le contexte de la mise en vigueur de la fiscalité de l'épargne à partir du 1er juillet 2005. Elle plaide par ailleurs pour la suppression de l'impôt sur la fortune à payer par les collectivités, qui reste à charge des entreprises qui pour une raison ou une autre, n'investissent pas. La Chambre de Commerce propose également une modification de la législation fiscale en vue de favoriser la constitution d'entreprises au Grand-Duché sous forme de société européenne.

2. 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 et donc contraire aux recommandations du rapport Kok précité.

3. La taxe d'abonnement, après quelques années de réduction des rentrées fiscales en découlant, suite au ralentissement conjoncturel et à la baisse du taux d'imposition sur certains produits, devrait augmenter à nouveau au titre du projet de budget 2005. 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.

Ces mesures devraient être mises en oeuvre rapidement afin de compenser, du moins en partie, les mesures ayant un impact négatif sur la compétitivité des entreprises.

Concernant les recettes de l'Etat, la Chambre de Commerce salue le fait que le Gouvernement entend procéder à 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.

*

DEFICIT IMPORTANT DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET BAISSÉ SPECTACULAIRE DES RESERVES

La situation financière de l'Etat délimite les moyens d'actions de la politique budgétaire. Elle est déterminée notamment par les soldes financiers nets que l'Etat a dégagés dans le passé et le solde prévisible pour l'exercice 2005.

La progression très importante des dépenses budgétaires, d'un côté, et la situation de plus en plus précaire de quelques catégories 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 sous-jacente au projet de budget 2005 reste fortement déficitaire. Le solde tel que calculé par la Chambre de Commerce, qui tient compte des alimentations et des dépenses de tous les fonds spéciaux, correspond à un déficit de 3,6% du PIB.

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.

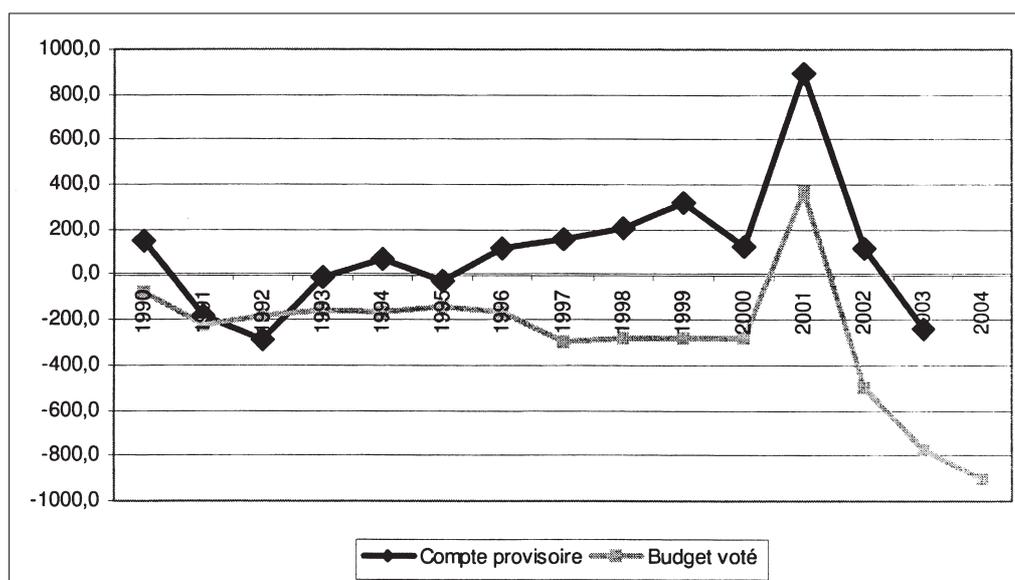
Il en est de même de l'assurance maladie, dont la situation financière souffre du manque de courage du nouveau Gouvernement. En effet, ce dernier aurait pu adopter toute une panoplie de mesures proposées par l'UEL et visant à réaliser des économies en matière de santé, alors que le déficit projeté pour 2005 avait été estimé à 100 millions d'euros. Il est regrettable qu'à nouveau, la voie de facilité ait été choisie, c'est-à-dire une augmentation du taux de cotisation, sans qu'un effort réel pour résoudre les problèmes structurels n'ait été fait.

La situation financière des communes, en équilibre actuellement, présente de nombreux risques pour l'avenir, alors que leur ressource financière principale, l'impôt commercial communal, devrait augmenter moins rapidement à l'avenir que les dépenses potentielles à charge des communes. Il en découle la nécessité pour les communes d'analyser soigneusement les dépenses liées à chaque décision politique, de soumettre chaque nouveau projet d'infrastructure à l'analyse coût-opportunité et de réfléchir systématiquement à des synergies à réaliser avec d'autres communes. Les fusions entre communes devraient être multipliées au cours des prochaines années.

Le ralentissement conjoncturel des années 2001 à 2003 et la mauvaise maîtrise des dépenses ont conduit à une progression freinée des recettes, une forte diminution des plus-values de recettes et à une augmentation prononcée des dépenses courantes, au détriment des dépenses en capital. Il en découle une baisse rapide des réserves de l'Etat, en l'occurrence la réserve budgétaire et la réserve des fonds spéciaux. Sur base des comptes, le total de ces deux réserves a atteint 2.334,1 millions d'euros à la fin de l'exercice 2003, en diminution de 24,22% sur 12 mois. Il en est de même des arriérés fiscaux, qui sont en train de disparaître, suite à un encaissement accéléré des impôts par les administrations.

La capacité d'endettement du Grand-Duché reste intacte, malgré l'émission proposée dans le projet de budget 2005 d'un emprunt de 100 millions d'euros pour le Fonds du rail et de 100 millions d'euros pour le Fonds des routes. La Chambre de Commerce est d'avis que le recours à l'emprunt est justifié pour des projets d'infrastructure qui seront utilisés par les futures générations. Elle rappelle cependant que la marge de manoeuvre d'un Etat de taille exiguë en matière d'endettement est beaucoup plus limitée que celle d'un grand Etat et que les intérêts à payer grèvent le budget annuel, rendant plus difficile le respect du critère du déficit budgétaire de 3% au maximum.

Evolution du solde financier net consolidé de l'Etat central (en millions d'euros)



NECESSITE D' ACTIONS COURAGEUSES POUR FREINER LA PROGRESSION DES DEPENSES

Face à la situation dangereuse pour les finances publiques du pays, la Chambre de Commerce émet quelques propositions et recommandations aux autorités visant à réduire les dépenses budgétaires. Elles devraient être réalisées à court terme, pour éviter une dégradation plus prononcée à moyen et à long terme des comptes des administrations publiques et de la compétitivité économique du pays.

Les salaires et charges sociales de l'Etat constituent traditionnellement une part importante dans le budget total des dépenses (18,9% dans le projet de budget 2005). 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 en constante augmentation et un fonctionnement efficace dans l'intérêt des administrés-utilisateurs et des administrés-contribuables.

L'évolution des dépenses de sécurité sociale 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'arrosage, fortement coûteuse, inefficace et socialement inéquitable. Dans son avis budgétaire, la Chambre de Commerce propose notamment 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.

Les dépenses d'investissements, qui sont essentielles pour préparer notre pays aux défis du futur et pour renforcer la compétitivité de son économie, risquent de subir les effets de la politique de court terme effectuée par les autorités gouvernementales du côté du budget courant. La conséquence en est la disparition de toute marge de manoeuvre pour effectuer une politique prospective en matière d'infrastructures.

Compte tenu des difficultés financières croissantes du Gouvernement pour financer les projets d'infrastructure, la Chambre de Commerce propose dans son avis des nouvelles approches en la matière. Il s'agit d'une part du „Public Private Partnership“ qui se base sur un partenariat entre acteurs publics et privés pour la réalisation d'un objectif commun dans l'intérêt du public ou des administrés et qui concerne tant la planification et la construction, que l'entretien et/ou la gestion d'infrastructures. D'autre part, des moyens financiers substantiels peuvent être économisés par le recours à un système d'implémentation de projets qui prévoit d'abord le vote, à la Chambre des Députés, d'une enveloppe budgétaire fixe pour la réalisation d'un projet déterminé. Une fois développé et détaillé jusqu'au niveau de projet d'exécution, le projet en question devrait être soumis une seconde fois au vote de la Chambre des Députés, qui devrait pouvoir évaluer à ce moment en même temps les frais de gestion et d'entretien afférents.

Par cette méthode, les dépassements budgétaires actuels, qui atteignent des niveaux inacceptables, peuvent être limités, voire éliminés.

La recherche publique constitue un facteur de compétitivité important. Les moyens financiers affectés à la recherche augmentent constamment, ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Cependant, elle regrette que dans la perspective de la mise en place de l'Université de Luxembourg, les fonds affectés actuellement à la recherche publique sont trop dispersés et font souvent l'objet de doubles emplois. Il y a lieu de créer des synergies entre acteurs de la recherche et de concentrer les efforts financiers aux projets de recherche ayant un fort potentiel de retombées économiques. La Chambre de Commerce veut continuer à oeuvrer en faveur de cet objectif, dont la réalisation est indispensable pour suivre la recommandation du rapport Kok précité, qui souligne la nécessité de rendre les Etats membres plus attractifs pour les chercheurs et les scientifiques, de faire de la recherche-développement une priorité de premier plan et de promouvoir l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

En ce qui concerne l'Université de Luxembourg, la Chambre de Commerce plaide pour la définition d'une stratégie cohérente et prospective et de programmes attrayants, à fort potentiel économique, dans le sens d'une Université spécialisée, axée sur les 3e cycles et sur la recherche, afin d'éviter toute dilapidation de moyens financiers avant son lancement réel.

Le Fonds pour l'emploi comporte des progressions substantielles des dépenses. De nombreuses actions financées à travers ce fonds ne sont pas transparentes, constituent une concurrence déloyale par rapport au secteur privé ou sont de nature à ne pas inciter des demandeurs d'emploi à réintégrer le marché de travail primaire. Les dispositions en question sont à réaménager, respectivement à supprimer.

Les transports publics constituent une part élevée des dépenses courantes. L'opérateur public est un bénéficiaire d'importantes subventions pour la prestation des transports en commun. La Chambre de Commerce invite les autorités à faire une analyse coûts-avantages des services actuellement offerts en la matière, à supprimer les services ou les lignes qui ne se justifient plus et à réorganiser les services actuels en vue de réduire les frais de fonctionnement et de préparer l'opérateur public à la libéralisation des transports voyageurs et fret. De même, quelques projets d'infrastructures (cf. liaison souterraine de la gare centrale à l'aérogare) sont à reconsidérer du fait de leur coût trop important.

En conclusion, la Chambre de Commerce est au regret de constater que de nombreuses mesures prévues par le projet de budget 2005 et plusieurs décisions récentes du Gouvernement sont de nature à faire reculer le Grand-Duché dans sa marche vers Lisbonne. Il est à espérer que les recommandations du monde économique seront entendues lorsque le nouveau Gouvernement élaborera son programme d'action national en matière de la stratégie de Lisbonne pour la fin de l'année 2005.

*

TABLE DES MATIERES

Introduction

Première Partie: Le contexte économique

- 1.1. L'économie au niveau international: une reprise économique généralisée, entourée de risques
- 1.2. L'économie européenne: un dynamisme accéléré au Royaume-Uni et dans les nouveaux Etats membres, une reprise modérée ailleurs
- 1.3. La situation économique au Luxembourg: une amélioration conjoncturelle généralisée, mais une évolution inquiétante de l'inflation

Deuxième Partie: La politique budgétaire

- 2.1. Les traits essentiels du projet de budget 2005
- 2.2. Les recettes de l'Etat: un changement dans la structure des recettes
 - 2.2.1. Les impôts directs: perspective d'une évolution inquiétante de l'IRC et de l'ICC
 - 2.2.2. Les impôts indirects: une augmentation non souhaitable de la taxation indirecte
 - 2.2.3. Les plus-values de recettes: poursuite de leur rétrécissement
- 2.3. Les dépenses de l'Etat: progression incontrôlée de quelques catégories de dépenses courantes
 - 2.3.1. Le poids de l'Etat dans l'économie: augmentation des dépenses courantes au détriment des dépenses en capital
 - 2.3.2. Les dépenses de consommation publique
 - 2.3.3. Les transferts de l'Etat
 - 2.3.3.1. Les transferts de l'Etat aux entreprises: des évolutions hétérogènes
 - 2.3.3.2. Les transferts de l'Etat à la sécurité sociale: une progression ininterrompue des dépenses
 - 2.3.3.3. Les investissements publics: la nécessité d'un meilleur contrôle du coût de l'exécution et de l'entretien des projets d'investissement
 - 2.3.4. Les erreurs matérielles à redresser

Troisième Partie: La situation financière

- 3.1. Le solde financier net consolidé de l'Etat central: une dégradation prononcée
 - 3.1.1. La situation des finances publiques selon le Programme de Stabilité 2002-2006
 - 3.1.1.1. Les prévisions à moyen terme (2004 à 2006)
 - 3.1.1.2. Comparaison entre l'ancien et le nouveau Programme de stabilité
 - 3.1.2. La situation financière consolidée de l'Etat central: un déficit de 3,6% du PIB
 - 3.1.2.1. La situation d'après le budget définitif 2004
 - 3.1.2.3. La situation d'après le projet de budget 2005
- 3.2. Les fonds spéciaux: fort recul des avoirs
- 3.3. La trésorerie de l'Etat: les réserves diminuent

- 3.4. L'endettement de l'Etat: un nouvel emprunt de 200 millions d'euros

Quatrième Partie: Priorités budgétaires et priorités politiques

- 4.1. La compétitivité de l'économie au cœur de la politique budgétaire du nouveau gouvernement
- 4.1.1. Les travaux réalisés dans le cadre de l'Observatoire de la compétitivité
- 4.1.2. La transformation de l'économie luxembourgeoise en une véritable „économie de la connaissance“
- 4.2. Analyse des priorités budgétaires du nouveau gouvernement
- 4.2.1. La compétitivité, la diversification et la promotion de l'économie luxembourgeoise
- 4.2.1.1. Développer la société de l'information et l'utilisation des TIC
- 4.2.1.2. La rationalisation des investissements publics: „Public/Private Partnerships“
- 4.2.1.3. La modernisation de l'aéroport de Luxembourg
- 4.2.1.4. Améliorer les infrastructures ferroviaires
- 4.2.1.5. Le soutien aux activités du Commissariat aux affaires maritimes
- 4.2.1.6. La promotion commerciale du Luxembourg
- 4.2.1.7. La promotion touristique du Luxembourg
- 4.2.1.8. La promotion du Luxembourg grâce à la présidence de l'Union européenne
- 4.2.1.9. Une meilleure collaboration entre les acteurs de la coopération et les acteurs économiques
- 4.2.2. La valorisation du capital humain
- 4.2.2.1. Le soutien public à la recherche et à l'innovation dans le secteur privé
- 4.2.2.2. Le soutien financier au développement de la recherche publique
- 4.2.3. La promotion de l'esprit d'entreprise
- 4.2.3.1. Bonifications d'intérêt
- 4.2.3.2. Aides pour assistance et expertises techniques
- 4.2.3.3. Promotion professionnelle des secteurs relevant du Ministère des Classes Moyennes
- 4.2.3.4. Cours de formation professionnelle
- 4.2.3.5. Amélioration de la compétitivité du commerce urbain et de proximité
- 4.2.3.6. Mutualité de Cautionnement et d'Aide aux Commerçants
- 4.2.3.7. Primes d'épargne de premier établissement
- 4.2.4. La préservation d'un système de sécurité sociale responsable
- 4.2.4.1. Assurer l'efficacité du système d'assurance maladie
- 4.2.4.2. Garantir la pérennité du régime de pensions
- 4.2.4.3. Le forfait d'éducation
- 4.2.4.4. Politique de l'emploi
- 4.2.5. Les autres domaines d'intervention publique
- 4.2.5.1. Protéger l'environnement d'une manière économique rationnelle
- 4.2.5.2. La politique du logement: Lutter efficacement contre la pénurie de logements
- 4.2.5.3. La politique étrangère et de défense

Tableaux

- Tableau 1: Les perspectives économiques mondiales selon le FMI
- Tableau 2: Les perspectives économiques mondiales selon l'OCDE
- Tableau 3: Principaux indicateurs économiques – Taux de croissance du PIB
- Tableau 4: Principaux indicateurs économiques – Inflation
- Tableau 5: Principaux indicateurs de l'économie luxembourgeoise
- Tableau 6: Evolution de la productivité du travail selon l'OCDE
- Tableau 7: Evolution du coût salarial unitaire dans l'économie marchande
- Tableau 8: Les chiffres-clés du projet de budget 2005
- Tableau 9: Evolution des principaux postes de recettes (en milliers d'euros)
- Tableau 10: Evolution des recettes de l'impôt général sur le revenu
- Tableau 11: Evolution des soldes budgétaires
- Tableau 12: Evolution de la réserve du régime général des pensions (en millions d'euros)
- Tableau 13: Estimations de la Commission européenne en matière de capacité de financement des administrations publiques
- Tableau 14: Divergences par rapport au programme antérieur
- Tableau 15: Evolution des recettes budgétaires et extra-budgétaires
- Tableau 16: Evolution des dépenses budgétaires et extra-budgétaires
- Tableau 17: Evolution du solde financier net
- Tableau 18: Situation d'exécution du budget de l'Etat au 30 juin 2004
- Tableau 19: Situation financière consolidée de l'Etat central au 30 juin 2004 (en euros)
- Tableau 20: Evolution des fonds spéciaux entre 2003 et 2004 (en millions d'euros)
- Tableau 21: Evolution des dépenses des principaux fonds d'investissements (en milliers d'euros)
- Tableau 22: Alimentations des fonds spéciaux (en millions d'euros)
- Tableau 23: Dépenses des fonds spéciaux (en millions d'euros)
- Tableau 24: Evolution de la dette de l'administration centrale
- Tableau 25: Evolution de la dette nette par rapport au PIB (1997-2003)
- Tableau 26: Evolution de la dette des administrations publiques
- Tableau 27: Evolution de la dette publique: encours et charge financière
- Tableau 28: Evolution de la dette publique entre 2002 et 2006

Graphiques

- Graphique 1: Evolution de l'inflation au Luxembourg et dans les pays voisins
- Graphique 2: Evolution du PIB et des recettes et dépenses budgétaires (en %)
- Graphique 3: Evolution du PIB (en %) et des plus-values de recettes (en millions d'euros)
- Graphique 4: Evolution des dépenses courantes et en capital dans le total des dépenses (en %)
- Graphique 5: Evolution dans le PIB des dépenses courantes hors dotations aux fonds spéciaux

- Graphique 6: Evolution de la consommation publique (en millions d'euros)
- Graphique 7: Variations des dépenses de consommation publique (en %)
- Graphique 8: Evolution du solde financier net (en millions d'euros)
- Graphique 9: Evolution de la réserve budgétaire et de la réserve des fonds spéciaux
- Graphique 10: Evolution de la dette de l'administration centrale en % du PIB

Encadrés

- Encadré 1: Evaluation intermédiaire de l'OCDE des grandes tendances de l'économie mondiale, septembre 2004
- Encadré 2: Le rapport Wim Kok réclame plus de volontarisme politique pour revitaliser la stratégie de Lisbonne
- Encadré 3: La Chambre de Commerce réclame un environnement favorable à l'épanouissement des biotechnologies et de la recherche biomédicale
- Encadré 4: L'Union des Entreprises Luxembourgeoises s'insurge contre le relèvement des cotisations décidé par l'Assemblée générale de l'UCM

*

INTRODUCTION

– Par arrêté grand-ducal du 19 octobre 2004, le Grand-Duc a autorisé le Ministre du Trésor et du Budget à déposer à la Chambre des Députés le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005, dépôt qui s'est fait le 20 octobre 2004.

Le projet de budget 2005 a été déposé un mois plus tard que par le passé lorsque les projets de budget avaient été déposés vers la mi-septembre. Cette modification dans la procédure qui se traduit notamment par le report de l'approbation du projet de budget au niveau gouvernemental du mois d'août au mois d'octobre, a été décidée par le nouveau Gouvernement qui la justifie par la possibilité de baser les chiffres budgétaires sur des hypothèses plus précises concernant les perspectives économiques.

La refonte de la procédure budgétaire prévoit par ailleurs la suppression de la procédure des amendements budgétaires, ce qui permettra aux yeux des autorités gouvernementales de concentrer davantage les ressources disponibles sur l'analyse exhaustive des demandes de crédits et sur la planification pluriannuelle des investissements de l'Etat.

Ces raisons étant fondées et compréhensibles, il n'en reste pas moins que les instances consultatives perdent un mois pour analyser le document budgétaire, exerce pas aisé du fait que les informations fournies par les autorités continuent à se limiter à un minimum ou à être incomplètes. Comme chaque année, cette critique vise surtout la description de la situation et de l'évolution des fonds spéciaux, le manque d'informations concernant les différents postes des recettes budgétaires prévisibles pour l'exercice en cours ou l'absence du programme pluriannuel des dépenses d'investissements.

– La Première Partie du présent avis concerne l'évaluation du contexte économique sous-jacente au projet de budget 2005. Si la reprise économique s'est confirmée à un niveau global, il n'en reste pas moins que les divergences quant à sa vigueur sont prononcées entre régions et blocs économiques.

L'Europe a jusqu'à présent le moins participé à la reprise conjoncturelle dans le monde et les Etats-Unis continuent à jouer le rôle de locomotive de la croissance économique mondiale. Au cours des prochains mois et années, ce rôle devrait davantage revenir à la Chine, à l'Inde et à d'autres marchés émergents en Asie. L'Amérique latine et la Russie, ainsi que quelques économies en Afrique devraient également connaître une accélération de la croissance du PIB.

Plusieurs risques planent sur une consolidation ou un renforcement de la reprise, dont notamment la hausse importante des prix des produits pétroliers, les tensions persistantes sur les marchés de l'emploi et les déficits budgétaires élevés.

Les auteurs du présent projet de budget fondent leurs chiffres budgétaires sur une croissance à moyen terme du PIB de 3,5% en volume ou de quelque 5,9% à 6,0% en valeur, alors que les données du Statec de septembre 2004 reprises dans le document budgétaire tablent sur une progression du PIB en valeur de quelque 6,1% en moyenne sur la période 2000 à 2005.

L'inflation continue à évoluer à un rythme supérieur au Luxembourg que dans les pays voisins, ce qui est dangereux pour l'économie luxembourgeoise, largement ouverte sur l'extérieur et pour la compétitivité des entreprises qui y opèrent.

La Chambre de Commerce a analysé également l'évolution de deux autres indicateurs importants en matière de compétitivité dans cette partie, en l'occurrence la productivité du travail et le coût salarial unitaire. Leur évolution par rapport à celle des pays voisins et à la moyenne de la zone euro, ainsi que celle de l'inflation, risque de compromettre davantage la compétitivité de l'économie luxembourgeoise à l'avenir.

– La Deuxième 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 va analyser la politique budgétaire du nouveau Gouvernement entre autres par sa capacité à soutenir la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, adoptée en mars 2000 par la Commission européenne.

A cette date, l'Union européenne s'était fixée pour objectif de devenir „*l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde*“. Le défi pour l'Union européenne est de taille et les objectifs pour l'heure sont encore loin d'être atteints. L'une des priorités de la nouvelle Commission européenne et de la Présidence luxembourgeoise au 1er semestre 2005 sera justement de relancer la stratégie de Lisbonne.

Dans le présent avis budgétaire, la Chambre de Commerce a marqué les mesures actuelles et prévues par le Gouvernement qui sont partiellement ou totalement incompatibles avec les objectifs de la stratégie de Lisbonne⁴.

Au niveau des recettes budgétaires, la Chambre de Commerce note que la reprise économique a conduit à une consolidation, voire une hausse de certaines rubriques d'impôts. Il n'en reste pas moins que quelques catégories, par exemple l'impôt sur le revenu des collectivités, ne vont plus retrouver les niveaux d'encaissement connus il y a quelques années.

Le projet de budget 2005 prévoit une augmentation sensible de la taxation indirecte, à travers la hausse de 12 à 15% de la TVA sur les cigarettes et l'essence. Une telle hausse est très risquée du fait que le volume total des recettes découlant des ventes de ces produits peut à terme descendre, que le pouvoir d'achat des consommateurs peut en souffrir, que la compétitivité du commerce de détail peut diminuer et que l'inflation en sera affectée, avec tous ses effets sur le mécanisme de l'échelle mobile des salaires.

La Chambre de Commerce souligne la nécessité d'axer la politique des dépenses sur un niveau donné des recettes, qui est réalisable à long terme et qui découle d'un système fiscal et parafiscal cohérent et compétitif.

Le niveau des dépenses sous-jacent au projet de budget 2005 est très élevé compte tenu de la reprise économique somme toute hésitante et des possibilités d'évolution à moyen terme de l'économie luxembourgeoise. Dans cette Deuxième Partie, la Chambre de Commerce va examiner les différentes catégories de dépenses budgétaires (consommation publique, investissements publics et transferts de l'Etat aux différents agents économiques) et apprécier si la politique des dépenses publiques est efficiente, rigoureuse et suffisamment sélective.

Parmi ces dépenses, il est à constater que les dépenses de sécurité sociale, qui constituent dès à présent 44% du budget total, ont développé une dynamique de croissance qui semble hors du contrôle des autorités gouvernementales.

⁴ Les paragraphes afférents du présent avis sont marqués par un *.

– La situation financière de l'Etat fera l'objet de la Troisième Partie. 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 2005. 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 des 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 reste fortement déficitaire au titre du projet de budget 2005.

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 vise à placer la politique budgétaire du nouveau Gouvernement dans le contexte de la politique générale de ce dernier telle que définie dans l'accord de coalition d'août 2004. La Chambre de Commerce constate d'ores et déjà que plusieurs des mesures annoncées dans le projet de budget 2005 ne sont pas compatibles avec la stratégie de Lisbonne. D'autres initiatives, pourtant hautement prioritaires pour l'amélioration de la compétitivité luxembourgeoise, font défaut dans le projet de budget.

*

PREMIERE PARTIE

LE CONTEXTE ECONOMIQUE

1.1. L'économie au niveau international: une reprise économique généralisée, entourée de risques

– D'après les statistiques de l'Organisation mondiale du commerce, le volume du commerce mondial devrait augmenter de 8,5% en termes réels d'ici à la fin de 2004, ce qui représente une nette amélioration par rapport à 2003. La croissance du PIB mondial aura été de 4,5% en 2004.

Bien que la hausse des prix du pétrole et d'autres produits de base risque de freiner la croissance du commerce et de la production mondiale en 2005, ses effets sont compensés en 2004 par la vigoureuse expansion du commerce dans de nombreux pays et par la reprise plus forte que prévu dans d'autres. La forte croissance des échanges observée au premier semestre de 2004 devrait se poursuivre à un rythme suffisant pour que le volume du commerce mondial augmente de 8,5% malgré la flambée des prix du pétrole.

– Au moment de la rédaction du présent avis, la conjoncture mondiale poursuit son chemin ascendant et la reprise entamée dès la fin de l'année 2003 reste dynamique à une échelle mondiale. Les trois grands blocs économiques, les Etats-Unis, l'Europe et le Japon, auront enregistré une accélération de leur croissance en 2004 par rapport à 2003. Les Etats-Unis continuent à jouer le rôle de moteur de la conjoncture internationale, alors que l'Europe demeure la région la moins dynamique (cf. tableau 1 ci-dessous).

Les évolutions et perspectives de croissance divergent fortement d'une région à l'autre. Aux Etats-Unis, des signes d'essoufflement sont apparus au 2^e trimestre 2004. Les dépenses d'investissements des entreprises ont continué à progresser, tandis que les dépenses de consommation des ménages n'ont augmenté que légèrement, entre autres suite à la hausse importante de la facture énergétique.

En Europe, la reprise conjoncturelle, somme toute timide, a essentiellement été générée par une amélioration de la demande externe, alors que l'accélération de la demande interne de consommation et d'investissement est restée relativement modérée. Les indicateurs de confiance des chefs d'entreprises européens, après une forte progression au 1er trimestre 2004, n'ont plus atteint leur niveau élevé par après, ce qui laisse craindre que le rythme de croissance de la production industrielle en Europe va ralentir, notamment en Allemagne. Par conséquent, les entreprises européennes ne vont guère embaucher sensiblement au cours des mois à venir. Par contre, les économies du Royaume-Uni et des nouveaux Etats membres en Europe centrale et de l'Est connaissent toujours une expansion significative.

Le Japon avait connu un premier trimestre 2004 très encourageant, puisqu'enfin la consommation domestique a redémarré, suite à la hausse des revenus réels des ménages et à l'amélioration du marché de l'emploi, et a ainsi accompagné la reprise des exportations. Cependant, depuis quelques mois, les dépenses d'investissements ont baissé et les effets d'impulsion sur la conjoncture découlant des programmes de relance économique ont diminué. En 2004, la croissance du PIB japonais devrait s'établir autour de 4%. La soutenabilité de cette croissance continue à dépendre fortement de l'évolution économique aux Etats-Unis et dans le reste de l'Asie.

La croissance économique en Chine, dans les pays asiatiques émergents, en Amérique latine et en Russie est restée fort dynamique au cours des derniers mois et les perspectives restent favorables pour ces économies. En Chine, des mesures restrictives visant à freiner l'activité économique ont été adoptées par les autorités politiques. Actuellement des premiers signes de ralentissement de l'économie chinoise apparaissent. Il n'en reste pas moins que la Chine, et d'autres marchés, comme l'Inde, vont consolider leur rôle comme nouveau moteur de la demande mondiale au cours des prochains mois.

Tableau 1: Les perspectives économiques mondiales selon le FMI

	2002	2003	Current Projections		Difference from April 2004 Projections	
			2004	2005	2004	2005
World output	3,0	3,9	5,0	4,3	0,3	- 0,1
Advanced economies	1,6	2,1	3,6	2,9	0,2	- 0,2
United States	1,9	3,0	4,3	3,5	- 0,3	- 0,3
Euro area	0,8	0,5	2,2	2,2	0,4	- 0,1
Germany	0,1	- 0,1	2,0	1,8	0,5	- 0,1
France	1,1	0,5	2,6	2,3	0,9	- 0,1
Italy	0,4	0,3	1,4	1,9	0,2	- 0,1
Spain	2,2	2,5	2,6	2,9	- 0,1	- 0,4
Japan	- 0,3	2,5	4,4	2,3	1,1	0,5
United Kingdom	1,8	2,2	3,4	2,5	- 0,1	- 0,1
Canada	3,4	2,0	2,9	3,1	0,3	-
Other advanced economies	3,6	2,4	4,3	3,5	0,3	- 0,5
Newly industrialized Asian economies	5,0	3,0	5,5	4,0	0,2	- 1,0
Other emerging market and developing countries	4,8	6,1	6,6	5,9	0,5	-
Africa	3,5	4,3	4,5	5,4	0,3	-
Sub-Sahara	3,6	3,7	4,6	5,8	0,4	0,1
Central and eastern Europe	4,4	4,5	5,5	4,8	1,0	0,3
Commonwealth of Independent States	5,4	7,8	8,0	6,6	2,0	1,4
Russia	4,7	7,3	7,3	6,6	1,3	1,4
Excluding Russia	7,0	9,0	9,6	6,5	3,7	1,5
Developing Asia	6,6	7,7	7,6	6,9	0,2	- 0,1
China	8,3	9,1	9,0	7,5	0,5	- 0,5
India	5,0	7,2	6,4	6,7	- 0,4	0,6
ASEAN-4	4,3	5,1	5,5	5,4	-	- 0,1
Middle East	4,3	6,0	5,1	4,8	1,0	- 0,1
Western Hemisphere	- 0,1	1,8	4,6	3,6	0,7	-
Brazil	1,9	- 0,2	4,0	3,5	0,5	-
Mexico	0,8	1,3	4,0	3,2	0,8	- 0,1
<i>Memorandum</i>						
European Union	1,2	1,1	2,6	2,5	0,4	- 0,1
World growth based on market exchange rates	1,7	2,7	4,1	3,4	0,3	- 0,1
World trade volume (goods and services)	3,3	5,1	8,8	7,2	2,0	0,7
Imports						
Advanced economies	2,6	3,7	7,6	5,6	1,9	0,2
Other emerging market and developing countries	6,0	11,1	12,8	11,9	2,6	2,4
Exports						
Advanced economies	2,2	2,6	8,1	6,3	1,8	0,2
Other emerging market and developing countries	6,6	10,9	10,8	10,6	2,7	1,9

Source: Fonds Monétaire International, Perspectives économiques mondiales, septembre 2004

- En 2005, la conjoncture mondiale risque d'être freinée par plusieurs obstacles susceptibles d'engendrer un ralentissement généralisé, alors que le dynamisme de la croissance a d'ores et déjà commencé à s'affaiblir au cours du 2^e semestre 2004 dans plusieurs régions. Les principaux risques économiques proviennent du niveau élevé des prix pétroliers, même si ce facteur n'a jusqu'à présent pas constitué un frein majeur (cf. encadré 1 ci-après), de la remontée des taux d'intérêts, du ralentissement probable de l'économie chinoise, la faible amélioration sur les marchés de l'emploi et le déficit budgétaire substantiel dans la plupart des grandes économies mondiales.

Un autre risque est celui d'une reprise mondiale encore plus polarisée que prévu. Certains pays pourraient connaître une expansion trop rapide faute d'un resserrement suffisant de la politique économique,

alors que d'autres seraient pris dans un cercle vicieux où activité déprimée et perte de confiance se renforceraient mutuellement. Ces divergences cumulatives aggraveraient à leur tour les déséquilibres de balance courante et les incertitudes financières.

Les Etats-Unis courent en effet le risque que la politique macroéconomique – en particulier budgétaire – demeure trop longtemps expansionniste, ce qui pourrait déclencher une brutale remontée des taux d'intérêt à long terme avec son cortège de conséquences négatives pour l'investissement dans le monde. En outre, des turbulences financières pourraient se matérialiser sous l'effet d'une normalisation brutale des primes de risque, dont le niveau actuel est extrêmement faible.

Tableau 2: Les perspectives économiques mondiales selon l'OCDE

	2003	2004	2005	2003				2004				2005				Quatrième trimestre							
				T4		T1		T2		T3		T4		T1		T2		2003		2004		2005	
<i>Pourcentage</i>																							
Croissance du PIB en volume																							
Etats-Unis	3,1	4,7	3,7	4,1	4,6	4,3	3,8	3,9	3,6	3,6	4,3	4,2	3,6	3,6	4,3	4,2	3,6	3,6	4,3	4,2	3,6	3,6	
Japon	2,7	3,0	2,8	6,4	1,7	2,2	2,5	2,7	2,8	3,0	3,6	2,3	2,9	2,8	3,0	2,3	2,9	2,8	3,6	2,3	2,9	2,9	
Zone euro	0,5	1,6	2,4	1,4	1,4	1,9	2,3	2,3	2,5	2,5	0,7	2,0	2,6	2,5	2,5	2,0	2,6	2,5	0,7	2,0	2,6	2,6	
OCDE total	2,2	3,4	3,3	4,0	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2	3,3	2,9	3,2	3,3	3,2	3,3	2,9	3,3	3,2	2,9	3,2	3,3	3,3	
Inflation																							
Etats-Unis	1,7	1,7	1,6	1,5	2,1	2,0	1,3	1,3	1,8	1,5	1,6	1,7	1,6	1,8	1,5	1,6	1,6	1,8	1,6	1,7	1,6	1,6	
Japon	-2,5	-1,8	-1,1	-4,4	-0,8	-1,4	-1,2	-1,1	-1,1	-1,0	-2,7	-1,1	-0,9	-1,1	-1,0	-2,7	-1,1	-0,9	-2,7	-1,1	-0,9	-0,9	
Zone euro	2,0	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,8	1,8	1,6	1,7	2,0	1,7	1,7	1,6	1,7	2,0	1,7	1,6	2,0	1,7	1,7	1,7	
OCDE total	1,9	1,7	1,6	1,1	2,2	1,8	1,6	1,6	1,6	1,5	1,6	1,8	1,6	1,6	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,8	1,6	1,6	
Taux de chômage																							
Etats-Unis	6,0	5,5	5,2	5,9	5,6	5,6	5,5	5,4	5,3	5,3	5,9	5,4	5,1	5,3	5,3	5,9	5,1	5,3	5,9	5,4	5,1	5,1	
Japon	5,3	5,0	4,6	5,1	5,0	5,0	4,9	4,9	4,8	4,7	5,1	4,9	4,3	4,8	4,7	5,1	4,9	4,8	5,1	4,9	4,3	4,3	
Zone euro	8,8	8,8	8,5	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,7	8,6	8,8	8,8	8,3	8,7	8,6	8,8	8,8	8,7	8,8	8,8	8,8	8,3	8,3
OCDE total	7,1	6,9	6,7	7,1	7,0	7,0	6,9	6,9	6,8	6,7	7,1	6,9	6,5	6,8	6,7	7,1	6,9	6,8	7,1	6,9	6,5	6,5	
Croissance du commerce mondial	4,5	8,6	10,2	11,5	6,9	8,9	9,6	10,0	10,5	10,5	5,8	8,8	10,5	10,5	10,5	5,8	8,8	10,5	5,8	8,8	10,5	10,5	

Source: Les perspectives économiques de l'OCDE, juin 2004

En Europe continentale, la faible confiance des ménages alimente l'épargne de précaution et déprime la demande. L'embellie européenne pourrait être encore plus modeste que prévu. Les interrogations qui persistent encore sur la vigueur de la reprise et la faiblesse anticipée des tensions inflationnistes paraissent justifier un assouplissement supplémentaire de la politique monétaire.

En soutenant l'activité économique à un moment crucial, des conditions monétaires plus accommodantes faciliteraient également la nécessaire consolidation des finances publiques en Europe. La persistance des écarts de croissance et l'aggravation des déséquilibres externes pourraient aboutir à de nouveaux réajustements désordonnés des taux de change.

– Selon l'OCDE, la reprise mondiale semble maintenant bien engagée, mais il faudra de meilleures politiques macroéconomiques et structurelles pour qu'elle se diffuse véritablement dans le monde entier et que les ménages retrouvent durablement la confiance (cf. tableau 2 ci-dessus). Beaucoup de pays, dont les plus grands, ne pourront rétablir cette confiance que s'ils prennent les mesures indispensables pour restaurer la viabilité à long terme de leurs finances publiques.

*Encadré 1: Evaluation intermédiaire de l'OCDE des grandes tendances
de l'économie mondiale, septembre 2004*

1. The recovery continues to unfold as foreseen, with real GDP set to expand by around 3 1/2 per cent in 2004 on a year-average basis in the six largest OECD economies as a group – somewhat weaker in the United States and somewhat stronger in the euro area and Japan than what had been projected in spring. Rising energy prices have also exerted upward pressure on headline inflation but their pass-through into core inflation and wages is limited, partly owing to residual cyclical slack. Thus far, the negative impact of oil market turbulence has therefore been of limited magnitude.

2. With policy stimulus and supportive wealth effects fading, the US expansion increasingly hinges on employment creation and business investment. Household confidence is affected by the sub-par pace of job creation recorded to date, but remains around its long-run historical average, boding well for the resilience of consumption. Firms are far more upbeat. They have taken advantage of the prolonged spell of historically low interest rates to strengthen their balance sheets and enjoy ample profits. This should allow for robust business spending and greater hiring going forward.

3. In the euro area as well, businesses are in a somewhat better mood than households. Real GDP, which surprised on the upside earlier in 2004, is expanding at its potential rate or thereabout, albeit still pulled mainly by external demand and with a larger output gap than across the Atlantic. Stark differences persist within the euro area, with domestic demand in France buoyant but still lackluster across the Rhine. Italy lags, due to both competitiveness problems and weak domestic demand.

4. Growth in Japan and China has slowed from the very rapid pace witnessed in early 2004 but in both cases the most likely scenario remains one of a sustained expansion. In Japan, domestic demand growth continues to rest heavily on business fixed investment, against the backdrop of buoyant profits. Firms are hiring but overwhelmingly in the form of non-permanent contracts in a context where wages are not yet recovering, so that household confidence is improving but not yet strong. Japan is nonetheless in a position to finally exit the deflation trap over the next two years, provided macroeconomic policy stays the course and structural adjustment efforts, including in the financial sector, are pursued.

5. Against the background of a continuing recovery, several central banks, including the US Federal Reserve, have started to gradually take back the exceptionally vigorous stimulus they had injected to foster the recovery. However – except perhaps in the United Kingdom, where the central bank has rightly been proactive in raising rates – return to neutrality is not a matter of urgency. The current wait and see monetary stance observed in Japan and the euro area seems warranted.

6. Fiscal consolidation should at long last start in earnest as well, not just to avoid pro-cyclical impulses as slack is worked off but also to deal with the mounting pressures faced by all OECD countries as their populations age, in combination with further reforms of pension and health systems. At this point, governments are well behind the curve. Amendments to fiscal policy frameworks may or not help patch up credibility but deeds speak louder than good intentions and permanent adjustment measures are called for to restore overall public finance sustainability.

1.2. L'économie européenne: un dynamisme accéléré au Royaume-Uni et dans les nouveaux Etats membres, une reprise modérée ailleurs⁵

L'activité économique dans la zone euro et l'UE s'est intensifiée en 2004, sous l'effet du dynamisme durable de la croissance et du commerce à l'échelle mondiale. Les taux de croissance devraient atteindre 2,1% dans la zone euro et 2,5% dans l'UE, dépassant ainsi les attentes. Ils devraient ensuite fléchir quelque peu pour s'établir à 2,0% dans la zone euro et 2,3% dans l'UE en 2005, conséquence néfaste de l'envolée des prix du pétrole, avant de se redresser de nouveau, atteignant 2,2% et 2,4% respectivement en 2006 (cf. tableau 3).

Outre l'effet d'entraînement exercé par la demande mondiale, cette reprise reposerait principalement sur des politiques macroéconomiques accommodantes, une inflation faible, des conditions de financement favorables, des marges bénéficiaires plus importantes ainsi que des progrès en matière de réformes structurelles.

La consolidation de la reprise au cours de la période étudiée s'appuie sur une augmentation des dépenses d'investissement et une reprise, plus progressive, de la consommation privée. Le marché du travail devrait être sensible à cette intensification de l'activité économique, parallèlement à la dissipation des effets décalés du ralentissement prolongé. Selon la Commission Européenne, le nombre d'emplois créés en 2004 devrait avoisiner 600.000 dans la zone euro, contre 800.000 dans l'UE. En 2005, il devrait presque doubler dans la zone euro et suivre une évolution similaire dans l'ensemble de l'UE, où la hausse de l'emploi devrait néanmoins être légèrement inférieure. Quant au taux de chômage, il devrait rester stable à 8,9% dans la zone euro et à 9,1% dans l'UE en 2004 et 2005, avant de baisser lentement en 2006.

⁵ Source: Commission Européenne, octobre 2004.

Tableau 3: Principaux indicateurs économiques – Taux de croissance du PIB

	1996-00	2000	2001	2002	2003	Estimations 2004	Prévisions 2005	Scénario de maintien des politiques 2006
BE	2,7	3,9	0,7	0,9	1,3	2,5	2,5	2,6
DE	1,8	2,9	0,8	0,1	- 0,1	1,9	1,5	1,7
EL	3,4	4,5	4,3	3,6	4,5	3,8	3,3	3,3
ES	3,9	4,4	2,8	2,2	2,5	2,6	2,6	2,7
FR	2,7	3,8	2,1	1,2	0,5	2,4	2,2	2,2
IE	9,8	9,9	6	6,1	3,7	5,2	4,8	5
IT	1,9	3	1,8	0,4	0,3	1,3	1,8	1,8
LU	7,1	9	1,5	2,5	2,9	4	3,5	3,6
NL	3,7	3,5	1,4	0,6	- 0,9	1,4	1,7	2,4
AT	2,9	3,4	0,7	1,2	0,8	1,9	2,4	2,4
PT	3,9	3,4	1,6	0,4	- 1,2	1,3	2,2	2,4
FI	4,7	5,1	1,1	2,3	1,9	3	3,1	2,7
€ area	2,6	3,5	1,6	0,9	0,6	2,1	2	2,2
EU-25	2,8	3,6	1,8	1,1	1	2,5	2,3	2,4
EU-15	2,7	3,6	1,7	1,1	0,9	2,3	2,2	2,3
US	4,1	3,7	0,8	1,9	3,1	4,4	3	2,9
JP	1,4	2,8	0,4	- 0,3	2,4	4,2	2,1	2,3

Prévisions d'automne 2004, Commission Européenne

Dans la zone euro, l'inflation globale est restée relativement incompressible en 2004, sous l'effet de facteurs tels que les hausses des prix de l'énergie et des impôts indirects. Elle devrait baisser, passant, selon les estimations, de 2,1% en 2004 à 1,9% en 2005, en raison des faibles tensions exercées au niveau des prix domestiques, avant de tomber à 1,7% en 2006. L'inflation devrait être plus persistante pour l'UE dans son ensemble (cf. tableau 4).

* Le Luxembourg affiche des taux d'inflation supérieurs à ceux des pays voisins, ce qui est néfaste pour l'évolution de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise (cf. dans ce contexte également le graphique 1 ci-dessous).

Sur la base des politiques actuelles, le déficit des administrations publiques dans la zone euro devrait se réduire au cours de la période étudiée, passant de 2,9% du PIB en 2004 à 2,5% en 2005 et, dans l'hypothèse de politiques inchangées, ne devrait pas évoluer en 2006. Sauf s'ils adoptent des mesures d'assainissement supplémentaires, l'Allemagne, la Grèce, la France, l'Italie et le Portugal devraient enregistrer des déficits avoisinant ou dépassant le seuil de 3% du PIB. Ces pays affichent en outre des ratios d'endettement supérieurs au seuil de 60% du PIB qui devraient augmenter ou ne pas diminuer sensiblement.

En dehors de la zone euro, le Royaume-Uni devrait, grâce à une croissance vigoureuse, réduire progressivement son déficit, qui s'était considérablement creusé en 2003 sous l'effet d'une envolée des dépenses. Dans la plupart des nouveaux Etats membres accusant des déficits élevés, le processus d'assainissement budgétaire devrait progresser au cours de la période étudiée, soutenu dans certains cas par une reprise de la croissance plus rapide que prévu, égale ou supérieure aux taux tendanciels.

Tableau 4: Principaux indicateurs économiques – Inflation

Inflation (1) (variation annuelle en pourcentage)

	1996-00	2000	2001	2002	2003	Estimations 2004	Prévisions 2005	Scénario de maintien des politiques 2006
BE	1,6	2,7	2,4	1,6	1,5	2	1,9	1,8
DE	1,1	0,14	1,9	1,3	1	1,7	1,3	1,1
EL	4,6	2,9	3,7	3,9	3,4	3	2,9	2,9
ES	2,6	3,5	2,8	3,6	3,1	3,1	2,9	2,5
FR	1,3	1,8	1,8	1,9	2,2	2,3	2	1,8
IE	2,6	5,3	4	4,7	4	2,3	2,4	2,4
IT	2,4	2,6	2,3	2,6	2,8	2,3	2,3	2
LU	1,7	3,8	2,4	2,1	2,5	3	2,3	1,6
NL	1,9	2,3	5,1	3,9	2,2	1,2	1,3	1,4
AT	1,2	2	2,3	1,7	1,3	2,1	1,8	1,4
PT	2,4	2,8	4,4	3,7	3,3	2,4	2,4	2,3
FI	1,6	3	2,7	2	1,3	0,2	1,5	1,7
€ area	1,7	2,1	2,4	2,3	2,1	2,1	1,9	1,7
EU-25	2,4	2,4	2,5	2,1	1,9	2,2	2,1	1,9
EU-15	1,7	1,9	2,2	2,1	2	2	1,9	1,8
US	1,8	2,5	2,1	1,4	1,9	2,4	2,7	2
JP	- 0,2	- 1,3	- 1,6	- 1,3	- 1,4	- 1,3	- 0,9	- 0,8

(1) Prix à la consommation (indice harmonisé) à partir de 1996 pour l'UE, déflateur de la consommation privée dans les autres cas.

Source: Prévisions d'automne 2004, Commission Européenne

Selon la Commission Européenne, certains risques entourent ces prévisions. Parmi les points négatifs, des facteurs extérieurs tels que la persistance de prix du pétrole élevés et volatiles et la correction des anciens déséquilibres macroéconomiques aux Etats-Unis pourraient avoir un effet modérateur. Il existe également des vulnérabilités intérieures telles que le lent rétablissement de la confiance des investisseurs et des consommateurs et, dans certains Etats membres, la dépendance à l'égard de la demande extérieure comme principale source de croissance.

Parmi les points positifs, la Commission Européenne cite le dynamisme durable du commerce mondial, la demande comprimée des consommateurs européens et l'achèvement des réformes des marchés du travail. On ne peut pas non plus exclure un recul des prix de l'énergie. Les points négatifs l'emportent néanmoins sur les points positifs.

1.3. La situation économique au Luxembourg: une amélioration conjoncturelle généralisée, mais une évolution inquiétante de l'inflation⁶

– A l'issue du troisième trimestre, l'ensemble des indicateurs disponibles pointe dans le sens d'une accélération de la croissance économique pour l'année 2004. Il est possible que 2005 soit moins bonne sur le plan de l'activité mondiale, notamment du fait de risques liés à l'envolée des prix pétroliers et à un rythme de croissance plus faible aux Etats-Unis et dans la zone asiatique (cf. chapitre 1.1. ci-dessus).

Les résultats des comptes nationaux, en particulier la partie la plus regardée qui est celle de la croissance du PIB, ont été considérablement révisés à la hausse pour 2002 et 2003. Ces révisions, ainsi que les indicateurs conjoncturels les plus récents, laissent entrevoir une année 2004, qui, si elle ne renoue

⁶ Source: Note de conjoncture 2/2004, Statec, octobre 2004.

pas avec les taux de croissance exceptionnels des années 1997 à 2000, se rapprochera du rythme de progression tendanciel des vingt dernières années (cf. tableau 5 ci-dessous).

L'emploi salarié connaît un sursaut depuis le mois de mars 2004 et, si plusieurs secteurs montrent une amélioration à ce niveau, voire une pause dans la détérioration pour certains, le rythme de création d'emplois actuellement observable ne permet pas encore de faire baisser le chômage, mais tout au plus de ralentir sa progression.

– Le secteur financier reprend de la vigueur. Il donne à l'issue du premier semestre 2004 de nombreux signaux positifs. Si l'on pouvait déjà en 2003 percevoir un redressement pour certains indicateurs, les bilans et résultats des banques montrent enfin des résultats positifs. Encore plus encourageant, l'emploi dans les banques est reparti timidement à la hausse au deuxième trimestre, une évolution plus connue depuis mi-2002.

La remontée des indices boursiers au niveau international, souvent invoquée lorsqu'il s'agit d'expliquer l'amélioration de tel ou tel indicateur du secteur financier, semble en effet relativement synchrone avec les performances. Les revenus sur commissions, le patrimoine des OPC ou encore les encaissements de primes d'assurance-vie, qui bénéficient directement de la remontée des cours boursiers, ont ou auront à terme des retombées sur les autres secteurs de l'économie.

Dans l'ensemble, si la situation générale du secteur financier s'améliore, il y a lieu de garder à l'esprit que l'harmonisation communautaire présente encore de nombreux défis.

– L'industrie semble connaître sur la première moitié de 2004 une croissance très forte: d'après les premières estimations, la production par jour ouvrable afficherait un rythme annuel de progression supérieur à 6%, soit un résultat historiquement élevé (la moyenne de 1996 à 2003 s'élève à quelque 3%). L'optimisme est de mise pour la majorité des activités industrielles luxembourgeoises, mais 2004 sera surtout marquée par les bonnes performances de l'industrie sidérurgique, qui bénéficie d'une demande robuste au niveau mondial pour ses produits.

Le moral des professionnels de la construction se redresse également, de manière plus modéré cependant que dans le cas de l'industrie, avec un secteur du génie civil a priori moins gâté que lors des années récentes en terme de chantiers routiers. Les chantiers publics ont, dans une certaine mesure, amoindri la baisse d'activité liée à la mauvaise conjoncture des milieux d'affaires.

– Certains secteurs avaient montré de bonnes performances en 2003. Le commerce avait été l'un des principaux contributeurs en termes de croissance économique, avec une progression proche de 10% en volume.

Aussi, la stagnation observée sur les premiers mois de 2004 peut être perçue comme décevante, ou alors comme rassurante si l'on considère que les professionnels du commerce arrivent à maintenir le niveau d'activité à celui d'une année exceptionnelle comme 2003.

L'activité dans la branche „immobilier, location et services aux entreprises“ se trouve un peu dans une situation similaire, avec un très bon premier semestre 2003 qui provoque un effet de base négatif sur le début de 2004, sans pour autant remettre en cause la tendance de croissance.

L'année 2004 sera par contre sans doute meilleure pour le transport aérien: le trafic passagers rebondit après une année déprimée, et le transport de fret continue à progresser.

– L'inflation luxembourgeoise présente en 2004 un profil d'évolution comparable à celui de la zone euro, c'est-à-dire fortement marqué par la hausse des prix des produits pétroliers, mais à un rythme supérieur à la moyenne européenne.

La flambée du prix du baril de pétrole depuis le deuxième trimestre a suffi à entraîner le niveau général des prix à la hausse. Cela n'est pas sans effet sur les salaires, qui sont augmentés de 2,5% au mois d'octobre en vertu de la nouvelle tranche indiciaire dont le niveau élevé des prix pétroliers a précipité l'échéance.

Le projet de budget 2005 prévoit une hausse des prélèvements obligatoires qui s'ajoute à d'autres augmentations de tarifs publics, à la récente augmentation de l'échelle mobile des salaires et à la facture énergétique énorme. Tous ces éléments contribuent à la hausse des coûts de production, respectivement à une baisse de la marge bénéficiaire des entreprises luxembourgeoises.

* En outre, l'inflation au Luxembourg évolue depuis plusieurs années à un rythme supérieur que dans les pays voisins (cf. graphique 1 ci-dessous). Renforcée par l'effet d'autoallumage, cette évolution a des effets néfastes sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, alors que les autorités gouvernementales avaient reconnu que la compétitivité devrait être un thème central de leur action politique au cours de la législature 2004-2009.

– En 2004, la hausse du PIB se sera accélérée par rapport à 2003: le Statec prévoit, en connaissance des données du moment, une croissance du PIB de 4,2% en 2004 (en volume). L'institut table sur un maintien du rythme d'expansion de l'activité, en 2005, à plus de 4%.

Mais les facteurs de risque sont, pour le moment, très présents (cf. chapitre 1.1.). A cet égard, le ralentissement au niveau international, prévu aux USA et probable en Chine, la flambée récente des prix pétroliers, le chômage et les déficits budgétaires élevés et le manque de dynamisme intérieur dans la zone euro sont les facteurs de risque dominants.

Le Statec ne prévoit pas d'amélioration substantielle sur le marché du travail dans les deux années à venir. La croissance de l'emploi devrait se maintenir aux alentours de 2,5% et le chômage, sous certaines hypothèses, pourrait ne plus augmenter, mais la conjoncture n'est pas encore assez dynamique pour envisager une franche décrue.

Tableau 5: Principaux indicateurs de l'économie luxembourgeoise

	1985-2003	2003	2004 ²	2005 ²
Taux de croissance en % (ou spécifié autrement)				
PIB à prix courants (en Mio d'euros)	...	23.956	25.641	27.432
PIB en volume	5,6	2,9	4,2	4,2
Consommation finale des ménages et ISBLSM	3,8	1,6	2,0	2,9
Consommation finale des administrations publiques	5,1	5,0	3,2	2,5
Formation brute de cap. fixe (hors var. stocks)	7,6	- 6,3	7,0	8,5
Exportations de biens et services	7,7	2,9	6,1	5,3
Importations de biens et services	7,2	- 3,2	5,7	5,5
Emploi intérieur total ¹	3,4	1,8	2,4	2,5
Inflation (déflateur implicite de la consommation privée) ¹	2,3	1,9	2,3	2,4
Coût salarial moyen ¹	4,0	2,1	3,3	3,1
Taux de chômage (chômage inscrit, en % de la population active)	...	3,7	4,2	4,2

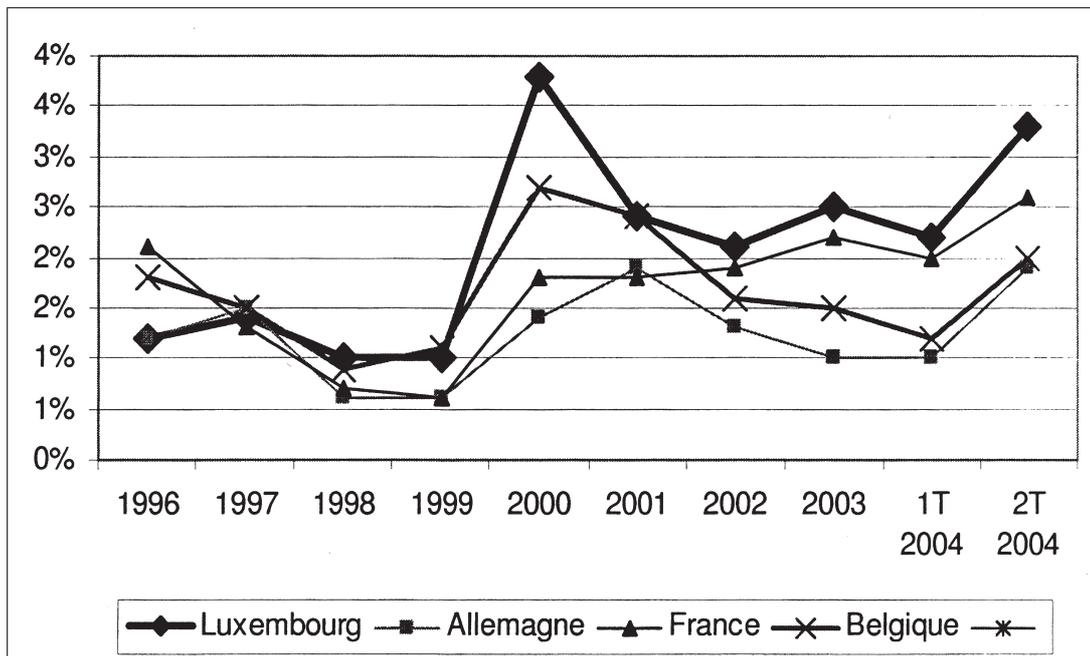
Source: STATEC, ADEM, IGSS

Source: Statec, Note de Conjoncture 2/2004, octobre 2004

1 Etablis selon la méthodologie de la comptabilité nationale

2 Prévisions (octobre 2004)

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



Source: Statec, Note de Conjoncture 2/2004, octobre 2004

Selon le Statec, la révision à la hausse de la croissance se répercute favorablement sur la productivité et le coût salarial unitaire (réel), deux importants indicateurs pour évaluer l'évolution de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et des entreprises qui y opèrent. Ainsi, la productivité de l'ensemble de l'économie marchande n'aurait baissé qu'en 2001, et non sur les trois années 2001 à 2003. Le coût salarial unitaire réel aurait baissé en 2002 et en 2003. Le Statec estime que la hausse du coût salarial unitaire réel pendant les années du ralentissement a été surtout cyclique.

Tableau 6: Evolution de la productivité du travail selon l'OCDE

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Australia	2,9	3,1	4,0	2,1	0,1	1,9	1,5	0,9	2,2	1,8
Austria	3,0	1,9	3,3	1,4	3,1	0,0	1,8	0,5	1,4	1,6
Belgium	0,4	3,0	0,4	2,1	1,9	- 1,1	1,4	1,7	1,8	1,7
Canada	0,7	1,8	1,5	3,0	3,0	0,8	1,4	- 0,3	1,4	2,0
Czech Republic	4,3	- 0,3	1,3	2,7	4,3	3,3	0,8	4,2	4,0	3,6
Denmark	1,8	1,7	2,8	2,1	3,1	1,7	0,9	1,8	2,3	2,5
Finland	3,2	3,3	3,1	0,7	3,2	- 0,6	1,8	2,9	3,1	2,8
France	0,6	1,5	2,2	1,2	1,5	0,2	0,4	0,4	2,0	2,2
Germany	1,1	1,6	0,8	0,8	1,0	0,4	0,8	1,0	1,4	1,6
Greece	3,1	4,8	- 0,9	3,8	5,2	4,9	4,2	2,0	2,4	2,3
Hungary	1,4	4,7	9,2	0,5	3,5	3,7	4,5	1,6	2,1	2,5
Iceland	5,9	5,3	1,4	0,4	4,0	1,2	1,2	2,6	1,7	1,9
Ireland	4,3	7,9	- 1,8	5,1	5,6	3,7	5,9	0,0	2,1	3,2
Italy	0,7	1,7	0,7	1,1	1,5	0,0	- 1,1	- 0,1	0,4	0,7
Japan	2,9	0,9	- 0,8	0,6	3,2	0,8	0,9	3,4	3,3	2,6
Korea	5,0	3,2	- 0,7	8,2	4,2	1,9	4,3	3,4	4,1	4,9
Luxembourg	0,6	5,6	2,7	3,1	3,6	- 4,7	- 2,1	- 0,2	1,2	2,0
Mexico	0,9	0,5	1,5	2,6	7,5	- 0,3	- 0,8	- 0,1	1,3	1,5
Netherlands	0,4	0,5	1,5	1,8	1,8	- 0,1	0,0	- 0,2	2,7	1,2
New Zealand	0,2	1,6	0,4	2,7	2,6	0,0	1,5	1,3	1,6	1,5
Norway	1,7	2,0	2,3	3,3	2,2	2,2	1,8	1,9	3,8	2,7
Poland	5,3	6,1	3,9	9,2	6,7	3,6	5,1	5,5	4,1	3,3
Portugal	3,6	2,0	2,5	2,8	1,5	0,3	0,4	- 0,7	0,5	0,9
Slovak Republic	2,6	5,0	5,2	5,8	3,9	2,7	4,6	3,0	3,0	3,6
Spain	1,5	1,1	0,1	0,6	0,7	0,6	0,6	0,8	0,8	1,2
Sweden	2,5	4,5	2,3	2,7	1,1	- 1,3	2,5	2,6	3,2	2,1
Switzerland	0,5	2,1	1,7	0,1	2,5	- 0,6	- 0,3	- 0,5	1,3	1,5
United Kingdom	1,0	0,9	1,9	1,4	2,9	1,4	0,9	1,5	2,5	2,2
United States	2,0	2,4	2,1	2,8	2,2	0,7	3,9	3,4	4,1	2,1
Euro area	1,0	1,7	0,8	0,8	1,4	0,1	0,5	0,4	1,2	1,4
Total OECD	1,9	2,0	1,3	2,0	2,6	0,6	2,2	2,2	2,8	2,1

Source: OCDE, 2004

Tableau 7: Evolution du coût salarial unitaire dans l'économie marchande

	Average 1992-01	2002	2003	2004	2005
	Percentage change				
Australia	1,2	2,4	2,3	1,7	2,0
Austria	0,5	0,6	1,4	0,6	0,7
Belgium	1,3	3,0	- 0,1	1,0	0,3
Canada	1,1	1,3	1,8	1,1	1,5
Czech Republic	6,3	5,8	2,5	2,7	2,3
Denmark	0,6	1,0	2,1	1,2	0,9
Finland	0,4	- 0,4	0,6	0,5	1,1
France	0,4	1,8	1,6	0,8	0,7
Germany	0,8	0,6	0,6	- 0,1	0,0
Greece	6,2	2,5	3,6	3,6	3,6
Hungary	9,8	7,1	9,2	7,1	5,7
Iceland	3,7	4,7	1,1	3,1	5,0
Ireland	0,1	- 1,5	3,9	1,8	1,7
Italy	1,4	3,3	3,4	2,6	2,1
Japan	- 0,9	- 3,1	- 3,6	- 2,9	- 2,1
Korea	3,1	5,9	5,2	1,9	2,1
Luxembourg	1,7	4,9	1,9	1,3	1,4
Mexico	14,9	6,0	5,1	3,3	2,8
Netherlands	1,7	4,7	4,0	- 0,4	- 1,1
New Zealand	0,6	1,2	1,9	2,2	1,9
Norway	1,9	3,9	2,3	0,0	1,5
Poland	11,5	- 1,1	- 2,4	0,4	1,6
Portugal	3,7	3,4	3,8	1,7	1,6
Slovak Republic	5,7	2,4	2,6	3,6	1,7
Spain	3,0	3,6	3,9	3,5	2,9
Sweden	2,1	- 0,3	- 0,6	- 0,4	1,8
Switzerland	1,1	2,3	2,2	0,0	- 0,1
Turkey	62,0	21,1	19,8	15,6	10,0
United Kingdom	2,6	1,9	2,8	2,6	2,4
United States	1,9	- 1,7	- 0,4	0,2	2,7
Euro area	1,2	1,8	1,8	1,0	0,8
Total OECD	3,0	0,5	0,9	0,7	1,6

Source: OCDE, 2004

Malgré l'amélioration statistique de ces deux indicateurs de compétitivité, qui se sont probablement améliorés également dans les pays voisins pour les mêmes raisons, la Chambre de Commerce souligne la nécessité des acteurs politiques et sociaux d'exclure à l'avenir toute mesure risquant de diminuer la productivité du travail ou d'augmenter le coût salarial unitaire. Un écart dans l'évolution de ces indicateurs par rapport à l'étranger a des effets néfastes sur la compétitivité de nos entreprises, qui sont déjà confrontées à des progressions importantes de leurs coûts de production (cf. coût des matières premières, facture énergétique, coûts salariaux élevés, ...). A cela s'ajoutent les automatismes de valorisation (cf. indexation automatique des salaires, salaire social minimum, ...) et des charges fiscales, parafiscales et autres en hausse continue (cf. augmentation du taux de cotisation de l'assurance maladie, hausse de la fiscalité indirecte, introduction du fonds de compensation en matière d'électricité, hausse d'autres prix administrés, ...), de sorte que les entreprises luxembourgeoises subissent actuellement des mesures imposées par le nouveau Gouvernement qui ne sauraient être compatibles avec la stratégie de Lisbonne.

* Les tableaux 6 et 7 ci-dessus soulignent que le Luxembourg doit faire des efforts au cours des prochains mois dans les domaines de la productivité de travail et du coût salarial unitaire. Même si les chiffres repris dans ces tableaux datent du 2^e trimestre 2004 et devraient être actualisés par les statistiques actuellement disponibles, il apparaît clairement qu'au cours des dernières années, la productivité du travail a progressé moins rapidement au Luxembourg que dans ses pays voisins, qui sont ses principaux partenaires économiques et par rapport à la moyenne de la zone euro.

* Il en est de même pour l'indicateur du coût salarial unitaire, qui a augmenté plus rapidement au Luxembourg que dans les principales économies concurrentes, et ceci déjà sur une période plus longue (1992-2001 et en particulier les années 2002 à 2005). La Chambre de Commerce rappelle que l'inflation, qui continue à évoluer à un rythme supérieur que dans les économies voisines, constitue également un facteur contribuant à la dégradation de la situation compétitive de l'économie luxembourgeoise.

Si l'économie luxembourgeoise veut rétablir sa position compétitive au niveau international, il est important que les tendances hautement dangereuses d'un coût salarial unitaire qui augmente plus rapidement que les gains de productivité, voire d'un CSU évoluant plus rapidement que chez les concurrents et d'une productivité progressant à un rythme inférieur, soient inversées.

A défaut, les effets négatifs en découlant en termes de perte de compétitivité des entreprises luxembourgeoises vont se répercuter négativement sur l'attractivité du site d'implantation luxembourgeois, sur la rentabilité des entreprises, sur leurs résultats imposables et donc sur les finances publiques.

*

DEUXIEME PARTIE

LA POLITIQUE BUDGETAIRE

Lors de l'élaboration du projet de budget, la situation économique actuelle et prévisible à moyen terme est un premier facteur à prendre en considération. L'analyse effectuée dans la première partie du présent avis a mené à la conclusion que le contexte économique à moyen terme s'est amélioré par rapport aux trois exercices précédents, alors que des incertitudes quant à la vigueur et à la soutenabilité de la reprise planent sur le projet de budget 2005.

Il en découle l'obligation pour les autorités gouvernementales de suivre une politique budgétaire prudente tant du côté des dépenses que du côté de l'estimation des recettes. La deuxième partie du présent avis vise à examiner la politique budgétaire du Gouvernement sur le toile de fond du contexte économique décrit ci-avant.

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 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 Chambre de Commerce va analyser la politique budgétaire du nouveau Gouvernement entre autres par sa capacité à soutenir la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, adoptée en mars 2000 par la Commission Européenne.

A cette date, l'Union européenne s'était fixée pour objectif de devenir „*l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde*“. Le défi pour l'Union européenne est de taille et les objectifs pour l'heure sont encore loin d'être atteints. L'une des priorités de la nouvelle Commission européenne et de la Présidence luxembourgeoise au 1er semestre 2005 sera justement de relancer la stratégie de Lisbonne.

Transformer l'économie européenne en économie de la connaissance ne dépend pas uniquement des décisions prises au niveau européen. C'est au sein de chacune des vingt-cinq économies nationales que des efforts significatifs doivent être menés. C'est aux décideurs nationaux et locaux de mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne, afin de permettre la transformation de l'ensemble de l'économie européenne en une „économie de la connaissance“ forte et compétitive.

Les thèmes de réflexion et d'intervention sont nombreux: recherche et développement, innovation, gains de productivité, transfert de technologie, formation initiale et formation continue, diffusion des TIC, gestion des connaissances constituent autant de domaines dans lesquels le Luxembourg doit se positionner afin de renforcer la compétitivité de son économie. La politique budgétaire est l'instrument par excellence à travers lequel le Gouvernement peut agir sur les différents domaines influençant la compétitivité de l'économie et des entreprises implantées au Grand-Duché. L'efficacité et l'efficience des moyens engagés dominent largement leur volume.

Dans cette Deuxième Partie, la Chambre de Commerce va évaluer les dépenses proposées par les auteurs du projet de budget 2005 quant à leur capacité d'implémenter concrètement, rapidement et rationnellement la stratégie de Lisbonne au Luxembourg.

Dans un premier chapitre seront présentés les éléments-clés et les principaux chiffres du projet de budget 2005.

Dans un deuxième chapitre, la Chambre de Commerce examinera les recettes de l'Etat. Dans la situation économique actuelle, il est très important d'évaluer correctement le niveau prévisible des recettes. Un autre défi des autorités publiques consiste à rendre moins précaires les recettes (fiscales) et à diminuer leur dépendance d'un seul secteur. Il faudra donc diversifier davantage les activités économiques engendrant les recettes budgétaires.

Dans un troisième chapitre, la Chambre de Commerce analysera le niveau et la structure des dépenses. Parmi celles-ci, il y a lieu de distinguer notamment 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.

2.1. Les traits essentiels du projet de budget 2005

Les principaux éléments du projet de budget 2005 sont présentés dans le tableau 8 ci-dessous. Par rapport au budget définitif de l'exercice 2004 et au compte général de l'exercice 2003, le projet de budget 2005 présente les caractéristiques suivantes:

Le total des recettes s'élève à 6.902,5 millions d'euros tandis que les dépenses totales s'élèvent à 6.991,4 millions d'euros. Il en résulte un déficit budgétaire de 89,012 millions d'euros.

Par rapport au budget définitif de 2004, les recettes totales augmentent de 8,0% (ou de 509,898 millions d'euros), alors que l'accroissement des dépenses s'élève à 7,9% (c'est-à-dire à 510,574 millions d'euros).

Les recettes courantes augmentent de 9,4% (ou de 585,956 millions d'euros) pour atteindre 6.828,678 millions d'euros. Parallèlement, les dépenses courantes poursuivent une progression de 8,2% pour atteindre 6.285,355 millions d'euros.

Le solde du budget courant est positif avec 543,322 millions d'euros d'excédent, en progression de 110,4 millions d'euros par rapport au solde du budget courant définitif 2004.

L'amélioration de la conjoncture économique au cours de l'année 2004 (4,2% de croissance du PIB en volume⁷), ainsi que la performance économique plus favorable que prévue en 2003 (2,9% de croissance, contre +2,1% estimée quelques mois plus tôt) ont généré un supplément de recettes courantes. Contrairement au projet de budget présenté il y a un an, le présent projet prévoit une progression des recettes courantes (+9,4%) plus élevée que celle des dépenses courantes (+8,2%).

* Cependant, la Chambre de Commerce tient dès à présent à souligner qu'elle estime que le taux de progression des dépenses est démesuré par rapport aux perspectives de croissance à moyen terme. Elle va revenir sur cet aspect important de l'analyse du présent avis budgétaire dans le deuxième chapitre de la présente partie.

Le budget en capital prévu pour 2005 se solde par un déficit de 632,334 millions d'euros. Par rapport au budget définitif 2004, ce déficit du budget en capital est en hausse de 111,039 millions d'euros.

L'aggravation du déficit du budget en capital est essentiellement due à une forte détérioration des recettes en capital qui ne s'élèvent plus qu'à 73,788 millions d'euros, en baisse de 50,8% par rapport au budget définitif 2004. Cette évolution s'explique simplement par un effet de retour „technique“ entre les exercices 2004 et 2005, alors qu'en 2004 des opérations non récurrentes (cf. ventes de terrains et de bâtiments par l'Etat pour 67 millions d'euros, remboursements de crédits par et liquidations de participations dans les entreprises et institutions financières pour 30 millions d'euros) avaient gonflé les recettes en capital par rapport à leur niveau tendanciel. Entre les exercices 2003 et 2005, les recettes en capital sont en hausse de 25,5%.

Parallèlement, les dépenses en capital ne progressent que de 5,2% (ou de 34,98 millions d'euros) par rapport au budget définitif 2004. Entre le compte 2003 et le projet de budget, la variation des dépenses en capital est largement négative, avec - 22%.

Tableau 8: Les chiffres-clés du projet de budget 2005

	Compte général 2003	Budget définitif 2004	Projet de budget 2005	Variation	
				en euros	en %
Budget courant					
Recettes	6.504.666,7	6.242.721,9	6.828.678,0	+ 585.956,1	+ 9,4%
Dépenses	5.656.432,1	5.809.762,6	6.285.355,7	+ 475.593,1	+ 8,2%
Excédents	+ 848.234,6	+ 432.959,3	+ 543.322,3	+ 110.363,0	...
Budget en capital					
Recettes	58.877,7	149.846,6	73.788,7	- 76.057,9	- 50,8%
Dépenses	906.778,8	671.142,2	706.123,6	+ 34.981,4	+ 5,2%
Excédents	- 847.901,1	- 521.295,6	- 632.334,9	- 111.039,3	...
Budget total					
Recettes	6.563.544,4	6.392.568,5	6.902.466,7	+ 509.898,2	+ 8,0%
Dépenses	6.563.210,9	6.480.904,8	6.991.479,3	+ 510.574,5	+ 7,9%
Excédents	+ 333,5	- 88.336,3	- 89.012,6	- 676,3	...

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

Les pourcentages représentent les taux de variation du projet de budget pour 2005 en comparaison avec le budget définitif pour 2004.

Comme chaque année, le programme pluriannuel des dépenses d'investissements publics qui renseigne sur les dépenses en capital pour la période 2004 à 2008 sera adopté et publié après la rédaction

⁷ Source: Note de Conjoncture 2/2004, Statec.

de l'avis de la Chambre de Commerce, rendant impossible une analyse de l'opportunité des différents projets prévus au cours des cinq années à venir dans le cadre du présent avis budgétaire.

Ceci est regrettable, alors que dans le contexte d'une fragilisation des recettes budgétaires, il est primordial d'évaluer les projets d'investissement selon leur degré de priorité et selon leur ratio coût/efficacité.

A l'opposé des exercices budgétaires précédents, le projet de budget 2005 ne prévoit pas de provision globale pour amendements, puisque la nouvelle procédure retenue par le nouveau Gouvernement, qui consiste à déposer le projet de budget un mois plus tard que dans le passé visant à disposer d'informations économiques, budgétaires et financières plus précises pour élaborer le projet de budget, ne prévoit plus de procédure d'amendement. Le projet de budget 2004 avait encore prévu des provisions globales pour amendements de 4 millions d'euros inscrits à l'article 05.9.01.000 et de 8 millions d'euros inscrits à l'article 35.9.01.000.

2.2. Les recettes de l'Etat: un changement dans la structure des recettes

Au niveau des recettes, la Chambre de Commerce constate que la reprise économique, quoique hésitante, devrait contribuer à consolider certains postes de recettes fiscales. Il est à noter que l'exercice 2004 verra pour la première fois les recettes des impôts indirects dépasser celles des impôts directs. Une explication de ce phénomène est, d'un côté, l'évolution très favorable des recettes de TVA, due à l'implantation d'entreprises actives dans le commerce électronique – il s'agit donc de recettes supplémentaires venant à point, mais qui sont probablement éphémères – et, de l'autre côté, de l'évolution plus lente des recettes découlant de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et par conséquent, de l'impôt commercial communal.

Selon les autorités, cette évolution freinée de l'IRC par rapport à son rythme tendanciel serait due aux possibilités offertes par l'ingénierie fiscale et aux dispositions légales communautaires en la matière. Il est surtout à noter que la majeure partie du produit de cet impôt est générée par le secteur financier, ce qui souligne la dépendance des recettes de l'Etat d'un seul secteur.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce tient à souligner que, malgré l'environnement conjoncturel amélioré pour la place financière luxembourgeoise, les défis de ce secteur sont de taille, dont principalement l'harmonisation accrue au niveau communautaire et la surréglementation préjudiciable. Il en découle la nécessité d'une importante capacité d'adaptation pour les acteurs de la place et, indirectement, pour les recettes de l'Etat.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce constate que la prévision des recettes budgétaires pour l'exercice 2005 est particulièrement optimiste, notamment en ce qui concerne les recettes courantes. Pour l'exercice 2004 en cours, les autorités gouvernementales avaient tablé mi-2003 sur un recul des recettes courantes de 2,28% par rapport au budget définitif 2003. Pour l'exercice 2005, les auteurs du présent projet de budget évaluent la progression des recettes courantes à +9,4%.

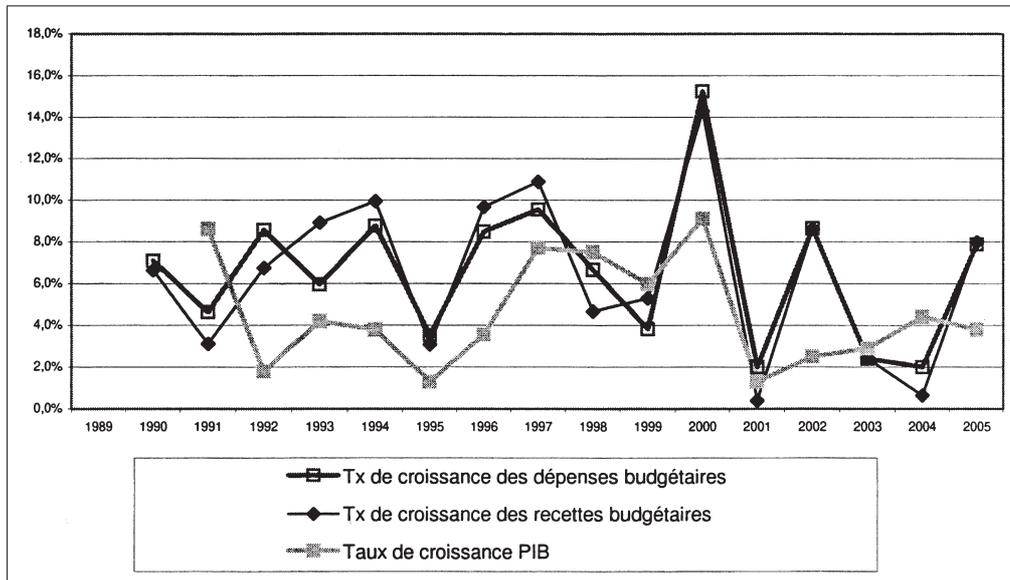
Une explication de cette évolution notable réside dans le fait que les estimations des recettes courantes sous-jacentes au budget définitif 2004 étaient basées sur des hypothèses d'encaissements de recettes fiscales plus faibles relatives à des années de faiblesse conjoncturelle (2001 et 2002).

Actuellement, les autorités disposent de chiffres confirmant que les recettes courantes de l'Etat ont évolué mieux que prévu encore un an plus tôt, de sorte que le montant de 6.242,721 millions d'euros inscrit au budget voté 2004, et qui sert de référence à la comparaison 2004/2005, est probablement sous-estimé.

La progression des recettes découle non seulement d'une amélioration significative des estimations macroéconomiques, mais également d'une pression fiscale accrue, en l'occurrence en matière de la taxation indirecte, qui, d'une part, est en contradiction avec l'engagement pris par le Gouvernement précédent dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et qui, d'autre part, est néfaste en matière de compétitivité-prix de l'économie luxembourgeoise puisqu'elle engendre davantage de tensions inflationnistes en comparaison avec les autres Etats membres de l'Union Européenne.

Le graphique 2 ci-dessous illustre l'évolution des taux de progression de l'activité économique, des recettes et des dépenses budgétaires.

Graphique 2: Evolution du PIB et des recettes et dépenses budgétaires (en %)



Les recettes totales de l'Etat pour l'exercice 2005 sont évaluées à 6.902,466 millions d'euros, ce qui constitue une hausse de 8,0% par rapport au budget définitif 2004. Le budget prévu des recettes courantes augmente de 585,956 millions d'euros à 6.828,678 millions d'euros, ce qui équivaut à une progression sensible de 9,4%.

Les recettes en capital diminuent de 50,8% à 73,788 millions d'euros et retournent à leur niveau tendanciel après une forte progression de 156,9% entre 2003 (compte) et 2004 (budget définitif) de cet indicateur.

Le tableau 9 ci-dessous 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 consolidé en 2005, d'autant plus qu'il semble que le secteur financier pourra à nouveau renouer avec des performances plus favorables. Par exemple, après plusieurs années de recul, la taxe d'abonnement sur les titres de société devrait connaître en 2005 une progression par rapport à l'année en cours.

Il n'en reste pas moins que quelques catégories de recettes fiscales sont caractérisées par une précarité croissante, dont notamment l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt commercial communal.

La Chambre de Commerce note que les recettes fiscales futures devraient connaître des modifications structurelles plus importantes. L'exercice 2004 devrait être le premier au cours duquel les recettes encaissées sur base des impôts indirects (et prélèvements) excèdent le niveau des impôts directs (3.007,206 millions d'euros contre 2.913,410 millions d'euros sur base du budget voté 2004). Cette nouvelle tendance devrait se renforcer en 2005 et les années suivantes.

Cela dépendra également de plusieurs facteurs qui pourraient se compenser, du moins partiellement:

D'une part, à partir de l'exercice 2006, l'introduction de la retenue à la source libératoire en matière de revenus de capitaux va générer de nouvelles recettes pour le budget de l'Etat, alors que leur volume est difficile à estimer à ce jour. Conformément à l'accord de coalition du nouveau Gouvernement, l'introduction de cette nouvelle retenue sera accompagnée par la suppression de l'impôt sur la fortune des personnes physiques. Le total de l'impôt sur la fortune (personnes physiques et collectivités) est estimé à 100 millions d'euros dans le projet de budget 2005.

D'autre part, l'implantation au Luxembourg de nouvelles sociétés dans le domaine du commerce électronique a généré une accélération sensible des recettes de TVA dès la deuxième moitié de l'exercice 2003. Le compte provisoire 2003 indique une recette TVA de 1.262,146 millions d'euros, alors que le budget voté 2003 ayant tablé sur un montant de 1.200,586 millions d'euros. Le projet de budget 2004 avait prévu un encaissement de 1.290,420 millions d'euros, alors que le budget voté 2004 inscrit une recette de 1.370,420 millions d'euros au titre de la TVA. Le projet de budget 2005 anticipe même un montant record de 1.588,869 millions d'euros.

En cas de changement de la législation communautaire en la matière – changement fort probable –, la TVA serait à payer dans le pays de résidence du consommateur, ce qui signifierait un retour vers des niveaux de croissance de recettes de TVA conforme à la consommation réelle au Grand-Duché, donc des niveaux de croissance comparables à ceux connus avant l'implantation au Grand-Duché de ces sociétés actives dans le commerce électronique.

Finalement, la Chambre de Commerce doit constater que les autorités prévoient des mesures en matière de fiscalité indirecte (cf. augmentation de TVA et des accises) qui augmentent la pression fiscale sur les administrés, à côté de mesures cachées qui ont déjà été introduites au cours des dernières années (cf. fonds de compensation dans le domaine de l'électricité, ...).

* 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.

Ces mesures seront commentées plus amplement dans le chapitre 2.2.2. ci-dessous.

Tableau 9: Evolution des principaux postes de recettes (en milliers d'euros)

	<i>Compte général 2003</i>	<i>Budget voté 2004</i>	<i>Projet de budget 2005</i>
1. Impôts directs	3.180.286,7	2.913.410,0	3.205.720,0
Impôt général sur le revenu	2.916.117,8	2.712.050,0	2.996.500,0
Impôt fixé par voie d'assiette	282.367,1	240.000,0	350.000,0
Impôt sur le revenu des collectivités	1.311.138,5	1.100.000,0	1.125.000,0
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.190.530,3	1.245.000,0	1.400.000,0
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	130.766,5	125.000,0	120.000,0
Impôt concernant les contribuables non résidents	1.315,4	2.050,0	1.500,0
Impôt sur la fortune	154.138,1	100.000,0	100.000,0
Impôts de solidarité	92.397,4	83.910,0	91.770,0
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	10.370,4	11.000,0	11.000,0
Autres impôts directs	7.263,1	6.450,0	6.450,0
2. Impôts indirects	3.017.076,0	3.007.206,2	3.312.227,8
Taxe sur les véhicules automoteurs	29.120,0	34.000,0	34.000,0
Part dans les recettes communes de l'U.E.B.L.	1.016.740,0	854.773,0	903.110,0
Droits d'enregistrement	214.290,0	128.000,0	130.000,0
Droits d'hypothèques	10.074,0	11.500,0	11.000,0
Taxe sur la valeur ajoutée	1.262.146,0	1.370.420,0	1.588.869,6
Taxe sur les assurances	29.775,0	30.300,0	30.000,0
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	357.832,0	375.000,0	405.000,0
Autres impôts indirects	97.099,0	203.213,2	210.248,2
3. Autres recettes	366.181,6	471.952,8	310.730,2
Intérêts de fonds en dépôt	84.218,0	75.000,0	75.000,0
Redevances à payer par la société européenne des satellites	1.649,4	100,0	100,0
Participation de l'Etat aux dividendes de la société SES-Global	6.830,3	8.000,0	6.500,0
Participation de l'Etat au résultat de l'entreprise des postes et télécommunications	11.315,6	35.000,0	25.000,0
Droits de timbre	10.977,2	10.900,0	11.000,0
Autres recettes	251.191,3	342.952,8	193.130,2
Recettes courantes au total	6.563.544,4	6.392.569,0	6.828.678,0

2.2.1. Les impôts directs: perspective d'une évolution inquiétante de l'IRC et de l'ICC

La première grande catégorie de recettes courantes concerne les impôts directs, avec une part dans le total de ces recettes de 46,94% (sur base du projet de budget 2005). Les auteurs du projet de budget anticipent une progression des impôts directs de 10% entre 2004 et 2005, ce qui semble élevé a priori. En réalité, le budget voté 2004 estime de manière très prudente les recettes de l'exercice en cours, puisqu'il anticipait une diminution de -6,3% des impôts directs par rapport au budget voté 2003. Au vu des premières estimations, il est fort probable que le niveau des recettes fixé dans le budget voté 2004 (c'est-à-dire 2.913,410 millions d'euros) pourra être dépassé.

L'exercice budgétaire 2003 avait été clôturé au niveau des impôts directs par une progression des recettes de quelque 100,6 millions d'euros, soit une hausse de 3,3% par rapport à l'exercice 2002.

Parmi les impôts directs, c'est l'impôt général sur le revenu qui domine.

Le tableau 10 ci-dessous fait ressortir pour les différentes catégories de l'impôt général sur le revenu d'une part, les recettes effectives encaissées pendant les exercices 1999 à 2003, ainsi que les recettes du budget définitif pour 2004 et, d'autre part, les recettes réalisées au cours des six premiers mois des exercices 1999 à 2004⁸.

Tableau 10: Evolution des recettes de l'impôt général sur le revenu

<i>Exercices entiers</i>						
	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
a) Assiette	250,6	255,0	255,0	240,0	282,4	240,0
b) Salaires	1.035,6	1.166,6	1.200,6	1.155,0	1.190,5	1.245,0
c) Collectivités	895,9	1.008,7	1.124,0	1.199,0	1.311,1	1.100,0
d) Capitaux	87,4	93,3	90,9	95,0	130,8	125,0
e) Non-Résidents	1,5	2,2	1,9	2,2	1,3	2,1
Total	2.271,0	2.525,8	2.672,4	2.691,2	2.916,1	2.712,1
<i>Premiers semestres</i>						
	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
a) Assiette	120,5	123,3	124,8	123,3	138,2	141,9
b) Salaires	535,7	609,6	661,8	595,2	618,7	693,0
c) Collectivités	398,8	409,1	454,8	516,0	504,6	438,7
d) Capitaux	59,4	62,7	75,8	84,1	96,2	104,2
e) Non-Résidents	1,1	1,5	1,1	1,0	1,1	1,4
Total	1.115,5	1.206,2	1.318,4	1.319,6	1.358,8	1.379,2

La Chambre de Commerce demande aux auteurs du projet de budget 2005 de publier également les informations concernant les recettes provenant d'autres catégories d'impôts encaissés lors des six premiers mois de l'année en cours. Ceci permettrait aux instances consultatives de se faire une meilleure idée des recettes courantes prévisibles et de la probabilité d'atteindre les niveaux anticipés de rentrées fiscales.

Selon les auteurs du projet de budget 2005, le résultat globalement positif concernant l'exercice 2003 est pour l'essentiel imputable à l'effet de rattrapage des impositions des années antérieures à 2003 principalement au niveau des collectivités. Un nombre important de soldes d'impôts ont été perçus en 2002 et 2003, soldes provenant d'exercices caractérisés par une croissance économique forte antérieure à 2002. Depuis 2001, la croissance économique a connu un rythme de croissance plus modeste.

De ce fait, l'effet conjugué d'un rattrapage sur l'imposition des soldes antérieurs à 2002 ainsi que la constitution plus modeste de nouvelles réserves en termes de soldes d'impôt, impliquera nécessairement une disponibilité moins importante de soldes d'impôts pour les exercices en cours et suivants.

La Chambre de Commerce estime en effet que, pour les exercices budgétaires 2005 et 2006, le phénomène des arriérés sera complètement estompé. Par conséquent, le niveau des recettes budgétaires va dépendre principalement de l'évolution de la conjoncture économique. Au cours des prochains exercices budgétaires, une baisse de plusieurs postes de l'impôt sur le revenu, dont notamment de l'impôt sur le revenu des collectivités, ne peut pas être exclue.

Les auteurs du présent projet de budget estiment les recettes des différentes catégories d'impôts directs comme suit pour l'exercice 2005, d'après leurs prévisions actuelles:

⁸ Source: page 43* du projet de budget 2005. Les encaissements ne se répartissent pas proportionnellement sur les 12 mois de l'année, de sorte qu'il convient de procéder à un examen détaillé des produits comptabilisés au cours du premier semestre avant de tirer des conclusions définitives au sujet de l'évolution future des différentes catégories de l'impôt sur le revenu.

Impôt sur le revenu des pers. physiques fixé par voie d'assiette:	350 millions d'euros
Impôt sur le revenu des collectivités (IRC):	1.125 millions d'euros
Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires:	1.400 millions d'euros
Impôt retenu sur les revenus de capitaux:	100 millions d'euros
Impôt sur la fortune:	100 millions d'euros

Au vu des informations contenues dans le document budgétaire, la Chambre de Commerce est d'avis que ces estimations sont réalistes. Parmi ces recettes, l'évolution de l'IRC donne lieu à préoccupation, tout comme celle de l'impôt directement y lié, c'est-à-dire de l'impôt commercial communal (ICC).

Entre les exercices 2002 et 2003, l'IRC avait diminué de 1.312,486 millions à 1.311,138 millions d'euros, alors que le budget voté 2003 avait encore tablé sur un produit de 1.400 millions d'euros pour cet exercice. Les amendements budgétaires relatifs au projet de budget 2004 avaient réduit le produit estimé de l'IRC de 1.150 millions d'euros à 1.100 millions d'euros. Au regard de la recette encaissée au 1er semestre (438,7 millions), il semble que cette recette ne pourra pas être réalisée.

Le montant de 1.125 millions d'euros inscrit pour l'exercice 2005 semble légèrement trop optimiste, puisque l'effet des arriérés ne devrait plus jouer et l'amélioration conjoncturelle n'aura que progressivement un effet positif sur l'IRC.

En ce qui concerne l'ICC, son évolution est également en retrait: entre 2002 et 2003, son produit a diminué de 546,148 millions d'euros à 540,428 millions d'euros. Le budget voté 2004 ne tablait plus que sur 430 millions d'euros. Cependant, les auteurs du projet 2005 sont plus optimistes en fixant les recettes prévisibles de cet impôt à 450 millions d'euros.

Compte tenu de la grande incertitude quant à l'évolution de certaines catégories importantes de l'impôt direct, la Chambre de Commerce recommande aux autorités gouvernementales de suivre une politique budgétaire prudente, tenant compte des limites des recettes fiscales, d'une part, et des changements potentiels dans la structure des grandes catégories d'impôts, d'autre part.

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 prudente et plus ciblée du côté des dépenses, la marge de manœuvre nécessaire en vue de baisser le niveau général de la fiscalité.

En effet, le 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) est supérieur à la moyenne de l'UE (29,36%) et à 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 par ailleurs quelques adaptations ou modifications à court terme de la législation fiscale. 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.

1. Le Gouvernement a proposé d'abolir l'impôt sur la fortune dans le contexte de la mise en vigueur de la fiscalité de l'épargne, ce qui est à saluer. A terme, 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. La Chambre de Commerce plaide en outre 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 œuvre 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 œuvre 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.

2. 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.

3. La taxe d'abonnement, après quelques années de réduction des rentrées fiscales en découlant, suite au ralentissement conjoncturel et à la baisse du taux d'imposition sur certains produits, devrait augmenter à nouveau au titre du projet de budget 2005. 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.

Ces mesures devraient être mises en œuvre rapidement afin de compenser, du moins en partie, les mesures incriminées ci-dessus ayant un impact négatif sur la compétitivité des entreprises.

2.2.2. Les impôts indirects: une augmentation non souhaitable de la taxation indirecte

La deuxième grande rubrique des recettes courantes concerne les impôts indirects, dont le total attendu pour 2005 se chiffre à 3.312,227 millions d'euros, dépassant ainsi le niveau des recettes prévues des impôts directs.

Cette évolution résulte notamment de trois effets:

1. Premièrement, les recettes engendrées par la TVA poursuivent une progression importante depuis fin 2003 sous l'effet de l'implantation de filiales de grandes sociétés étrangères actives dans le domaine du commerce électronique et de la bonne tenue de la consommation des agents économiques sur le territoire du Grand-Duché.

Le niveau de la recette nette encaissée au titre de la taxe sur la valeur ajoutée, qui représente quasiment la moitié du total des impôts indirects (48% en 2005), est estimé à 1.588,869 millions d'euros pour l'exercice 2005, en augmentation de 16% par rapport au budget voté 2004 et même de 26% par rapport au compte 2003. Le produit total de la TVA est estimé à 1.997 millions d'euros au projet de budget 2005, par rapport à 1.728,9 millions d'euros au budget voté 2004 (+15,5%)⁹.

La Chambre de Commerce se félicite du fait que les autorités gouvernementales ont réussi à attirer ces entreprises dans le domaine du commerce électronique au Grand-Duché. Ceci contribue à diversifier les structures économiques du pays et à générer des nouvelles recettes fiscales pour l'Etat à un moment où d'autres catégories d'impôts reculent. Dans ce même contexte, la Chambre de Commerce souligne que ces recettes dépendent principalement de l'évolution future de la législation communautaire en matière de la taxation des prestations de services, qui risque d'être modifiée en défaveur du Grand-Duché.

Indépendamment de l'évolution future de la législation communautaire, que le Luxembourg doit influencer dans la mesure du possible en sa faveur, il serait dangereux d'attribuer les recettes supplémentaires actuelles de la TVA à une catégorie de dépenses définie ou à une action politique ciblée, dont le financement ne pourrait être assuré à long terme.

2. Deuxièmement, le niveau des recettes découlant de la taxe d'abonnement sur les titres des sociétés semble pouvoir se stabiliser au cours de l'exercice 2004 en cours et augmenter à nouveau en 2005.

On constate que le produit de la taxe s'est accru constamment au cours de la période 1995-2000, mais à un rythme sensiblement variable d'un exercice à l'autre, suivant globalement la conjoncture sur les marchés financiers internationaux. Ce n'est qu'en 2001 que la taxe avait connu une légère régression à la suite de la chute dans la demande internationale de services financiers.

L'exposé introductif du document budgétaire précise qu'au cours de l'exercice 2002, les recettes ont fortement diminué (-13,8%) par rapport à celles de l'exercice 2001. Cette diminution s'est encore poursuivie au cours de l'exercice 2003, comme le taux normal a été ramené de 0,06 à 0,05% pour les organismes de placement collectif par la loi du 21 décembre 2001 portant réforme de certaines dispositions en matière d'impôts directs et indirects.

Cet abaissement du taux de 0,01% a eu pour conséquence une diminution estimée de un sixième des recettes en rapport avec les OPC imposés au taux de 0,05% à partir du 2^{ème} trimestre 2002 (coût estimé à 45 millions d'euros).

Compte tenu des perspectives d'évolution de la situation conjoncturelle et en tenant compte du fait que l'abaissement du taux en 2003 a déjà eu ses effets sur les recettes, le montant de 375 millions inscrit au budget voté 2004 devrait être réalisable. Les auteurs tablent sur une poursuite de l'amélioration conjoncturelle sur les marchés financiers et proposent d'inscrire une recette au titre de la taxe d'abonnement de 405 millions d'euros sur l'exercice 2005.

3. Troisièmement, la progression importante résulte également d'une nouvelle accélération du produit résultant des recettes sur les accises communes de l'UEBL, qui passe de 854,773 millions en 2004

⁹ A partir du 1.1.1980, le budget des Communautés européennes est financé intégralement, sans préjudice des autres recettes, par des ressources propres de ces Communautés, notamment par des recettes provenant de la taxe sur la valeur ajoutée. Du point de vue de la comptabilité de l'Etat, le produit brut de la taxe sur la valeur ajoutée est porté en recettes au budget des recettes pour ordre, et la quote-part de ce produit revenant aux Communautés européennes à titre de ressources propres est versée par l'intermédiaire du budget des dépenses pour ordre. En conséquence, seule la quote-part restant acquise à notre pays est transférée, par le truchement du même budget, au chapitre des recettes courantes (article 64.6.36.000). Comme ces ressources propres se sont cependant avérées insuffisantes pour couvrir l'ensemble des besoins financiers de l'Union européenne, le Conseil européen a adopté en 1988 de nouvelles modalités de financement aux termes desquelles la couverture des dépenses communautaires sera assurée en plus des ressources propres traditionnelles par l'introduction d'une ressource complémentaire permettant d'assurer l'équilibre budgétaire et fondée sur le P.N.B. des Etats membres. Conformément au mécanisme adopté depuis 1980 pour le versement des ressources propres, cette contribution complémentaire est versée directement aux Communautés européennes sans transiter par le budget des recettes et des dépenses de l'Etat. A partir de l'exercice 1990 la part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée qui revient au secteur communal est virée directement au fonds communal de dotation financière à partir du budget pour ordre.

(budget voté) à 903,110 millions d'euros en 2005 (projet de budget). Il faut souligner cependant que ce montant reste toujours en retrait par rapport aux 1.016,740 millions d'euros encaissés à ce titre en 2003. Toujours est-il que jusqu'à présent les ventes d'huiles minérales et de cigarettes sur le territoire luxembourgeois ont augmenté constamment.

Une inversion de la tendance à ce niveau constituerait un déchet fiscal énorme pour l'Etat luxembourgeois qui ne pourrait actuellement pas être compensé par d'autres types d'impôts. Le Gouvernement doit veiller à maintenir un différentiel de prix avec nos pays voisins qui soit suffisamment élevé pour éviter toute incidence sur les volumes de vente. Il doit réfléchir en même temps à d'autres sources de revenus, qui pourraient à plus long terme compenser un déchet fiscal possible au niveau des recettes d'accises.

La Chambre de Commerce attire en effet l'attention des autorités sur le caractère instable et éphémère de plusieurs catégories de recettes engendrées par les impôts indirects, dont notamment les accises. Par exemple, la dernière hausse des accises de 7 EUR/1.000 litres sur l'essence applicable à partir du 1er janvier 2004 avait engendré une baisse assez sensible du volume des ventes.

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.

C'est justement cela qu'envisagent les autorités gouvernementales à partir du 1er janvier 2005. Le projet de budget prévoit que le taux de TVA sera porté de 12 à 15% sur l'essence, la plus-value fiscale s'élevant à quelque 15 millions d'euros. Le Gouvernement propose d'alimenter le nouveau fonds relatif au mécanisme de Kyoto avec ces recettes avec 5 millions d'euros au titre de l'exercice 2005.

Pour ce qui est des tabacs manufacturés, cigarettes et autres, le taux de TVA passera également de 12 à 15%, la plus-value afférente étant estimée à 27,5 millions d'euros. Ces recettes sont principalement destinées à couvrir une partie des dépenses pour la santé.

Le nouveau Gouvernement propose par ailleurs un relèvement de la contribution sociale sur le diesel à concurrence de 12,5 EUR/1.000 litres destinée à alimenter le Fonds pour l'emploi, dont les dépenses continuent à augmenter avec la situation défavorable sur le marché de l'emploi. Cette mesure devrait générer une plus-value de 20 millions d'euros.

Selon les auteurs du projet de budget, les mesures destinées à renchérir les différents produits énergétiques et tabacs manufacturés au Luxembourg n'auront en principe pas d'incidence sur les volumes de vente, étant donné les différentiels de prix avec nos principaux pays voisins.

Quant au différentiel de prix avec les pays voisins, la Chambre de Commerce est d'avis que les prix finaux du diesel à usage professionnel découlant des mesures proposées pour 2005 ne sont plus de nature à inciter bon nombre de non-résidents à se déplacer au Grand-Duché. Cela est notamment le cas pour ce qui est de la comparaison avec la Belgique, alors que pour la France et l'Allemagne, la différence reste de mise, du moins pour l'instant.

* Plus fondamentalement, la Chambre de Commerce tient à attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que ces nouvelles mesures s'ajoutent aux mesures antérieures (cf. instauration d'un fonds de compensation sur le marché de l'électricité, hausse de nombreux tarifs publics et prix administrés, ...) qui augmentent progressivement la pression fiscale et le coût de la vie des administrés, personnes privées ou entreprises, ce qui se traduira implicitement et à terme par une augmentation de l'échelle mobile des salaires.

Ceci est hautement dangereux dans une période de fortes pressions inflationnistes au Luxembourg qui sont par ailleurs régulièrement ranimées par les échéances des adaptations automatiques des salaires et par la spirale inflationniste en découlant. L'introduction de telles mesures n'est pas non plus conforme à l'engagement qu'ont pris nos autorités gouvernementales au sommet de Lisbonne en 2000, puisqu'elles risquent de détériorer davantage la situation compétitive des entreprises luxembourgeoises.

La Chambre de Commerce s'oppose à l'introduction de nouvelles charges pour les entreprises ou à une hausse de la pression fiscale ou parafiscale, et particulièrement à l'introduction de mesures fiscales destinées à des objectifs spécifiques, ce qui est contraire aux règles budgétaires classiques (cf. universalité du budget). En effet, ceci ouvre la porte à de nouvelles hausses qui entraîneront une diminution du pouvoir d'achat et une perte de compétitivité dans le secteur du commerce de détail.

Il en est ainsi pour les hausses des prix finaux sur le diesel ou sur les cigarettes pour alimenter respectivement le Fonds pour l'emploi ou les dépenses de santé, alors qu'il n'y a pas de lien direct entre l'évolution des recettes générées et des dépenses qu'elles sont appelées à couvrir. Les recettes en découlant peuvent diminuer en cas de changement du comportement du consommateur, alors que les dépenses à couvrir continuent à progresser. De manière générale, la Chambre de Commerce plaide pour une évolution des dépenses publiques qui soit compatible avec un niveau donné des recettes, qui résulte d'un environnement fiscal et parafiscal attrayant et compétitif.

En ce qui concerne la hausse projetée de la TVA de 12% à 15% sur les essences, dont les recettes supplémentaires pour l'exercice 2005 sont évaluées à 15 millions d'euros, la Chambre de Commerce peut se déclarer d'accord avec la mesure proposée par le Gouvernement en ce qui concerne la partie destinée à alimenter le Fonds „Kyoto“. En effet, pour ce type de recettes et de dépenses, il y a une relation directe: une augmentation des recettes découle ainsi d'une consommation plus importante d'essence, nécessitant plus de dépenses pour financer le mécanisme de Kyoto.

Cependant, la Chambre de Commerce demande aux autorités gouvernementales de neutraliser la hausse du taux de TVA de 12% à 15% sur les essences dans l'indice des prix à la consommation, à l'instar de ce qui est pratiqué à travers la législation en matière de la contribution sociale sur le diesel à usage professionnel, qui sera également augmentée au 1er janvier 2005. Techniquement, ceci est réalisable à travers une baisse parallèle et de même ampleur des accises autonomes sur l'essence et sur le tabac, et une hausse compensatoire du droit d'accise autonome additionnel, c'est-à-dire la contribution sociale. Cette dernière hausse serait en effet neutralisée dans l'indice des prix à la consommation, ce qui aurait comme résultat final que la spirale inflationniste ne serait pas déclenchée par cette mesure.

L'environnement conjoncturel amélioré doit être mis à profit par une consolidation des recettes fiscales actuelles, créant ainsi la marge de manœuvre pour mettre en œuvre à moyen terme une réforme fiscale avec des mesures ciblées rendant la charge fiscale globale pesant sur les entreprises et notamment sur les PME et PMI moins élevée.

Un préalable pour le succès et la faisabilité d'une telle politique consiste en une maîtrise des dépenses publiques et à gérer parcimonieusement et en bon père de famille les deniers publics.

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.

2.2.3. Les plus-values de recettes: poursuite de leur rétrécissement

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 79,4 millions d'euros à la fin de l'exercice 2003. 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 2003 fait ressortir des plus-values de recettes de l'ordre de 214 millions d'euros, ce qui constitue le plus faible montant depuis 1996.

Le tableau 11 ci-dessous retrace l'évolution des recettes et des dépenses budgétaires avant l'affectation des plus-values de recettes.

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.

Tableau 11: Evolution des soldes budgétaires

Exercice	Dépenses budgétaires	Recettes budgétaires	Solde	Taux de variation solde
1997	4.113	4.515	402	–
1998	4.222	4.726	504	25%
1999	4.421	4.976	555	10%
2000	4.923	5.685	762	37%
2001	5.557	5.709	152	– 80%
2002	6.141	6.200	59	– 61%
2003	6.484	6.564	79,4	34,6%

Note: Les montants sont indiqués en millions d'euros
1997-2003: Comptes généraux

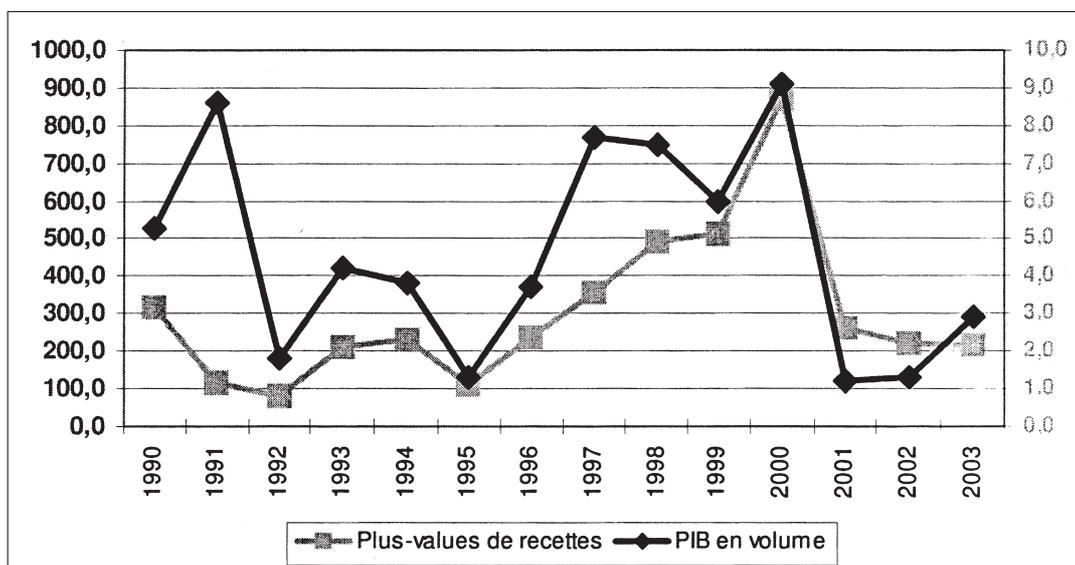
Les principales plus-values de recettes au titre de l'exercice 2003 ont été enregistrées au niveau de l'impôt sur la fortune (+84 millions d'euros), de la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) en matière de droits de douane et d'accise (+195 millions d'euros), du produit net de la TVA (+62 millions d'euros), de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux (+36 millions d'euros) et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (+22 millions d'euros).

Les principales moins-values de recettes ont été enregistrées par la taxe d'abonnement sur les titres de société (-97 millions d'euros), par l'impôt sur le revenu des collectivités (-89 millions d'euros) et par les droits d'enregistrement (-34 millions d'euros).

La Chambre de Commerce note que les affectations suivantes ont été effectuées sur base du compte de l'exercice 2003: 40 millions d'euros ont été affectés au Fonds pour l'emploi et 39 millions sont transférés au Fonds de la Dette publique (amortissements).

Au vu des incertitudes qui planent sur la reprise économique actuelle, 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 2004 et 2005. 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 3: Evolution du PIB (en %) et des plus-values de recettes (en millions d'euros)



2.3. Les dépenses de l'Etat: progression incontrôlée de quelques catégories de dépenses courantes

Les dépenses totales de l'Etat au sens strict prévues pour l'exercice 2005 atteignent un montant total de 6.991,479 millions d'euros, dont 6.285,355 millions d'euros du côté des dépenses courantes et 706,123 millions d'euros du côté des dépenses en capital.

Par rapport au budget définitif de 2004, les dépenses totales augmentent de 7,9%, les dépenses courantes progressent de 8,2% et les dépenses en capital sont en hausse de 5,2%.

Les dépenses budgétaires augmentent plus rapidement que le potentiel de croissance à moyen terme du PIB. Par ailleurs, la part des dépenses courantes est en hausse au détriment de la part des dépenses en capital.

Les dépenses courantes augmentent de 5.656,432 millions d'euros (compte général 2003) à 6.285,355 millions d'euros (projet de budget 2005), soit une hausse de 11,1%.

Les dépenses en capital diminuent de 906,778 millions d'euros à 706,123 millions d'euros, ou de 22,1%, entre 2003 et 2005, et ceci malgré la volonté affichée des autorités publiques de maintenir le taux d'investissement public à un niveau élevé.

Les dépenses totales de l'Etat au sens strict augmentent de 6,5% entre 2003 et 2005, alors qu'il est prévisible que les recettes totales n'augmentent que de 5,2%. Les recettes courantes ne vont augmenter que de 4,9% entre 2003 et 2005, selon les chiffres du projet de budget 2005.

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.

Le graphique 3 ci-dessous indique que depuis l'exercice 2000, la part des dépenses courantes dans les dépenses budgétaires totales est en hausse continue. Cette évolution se fait logiquement au détriment de la part des dépenses en capital dans le budget total. Le pourcentage projeté pour l'exercice 2005 (+89,9%), est même le plus élevé depuis 1995.

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.

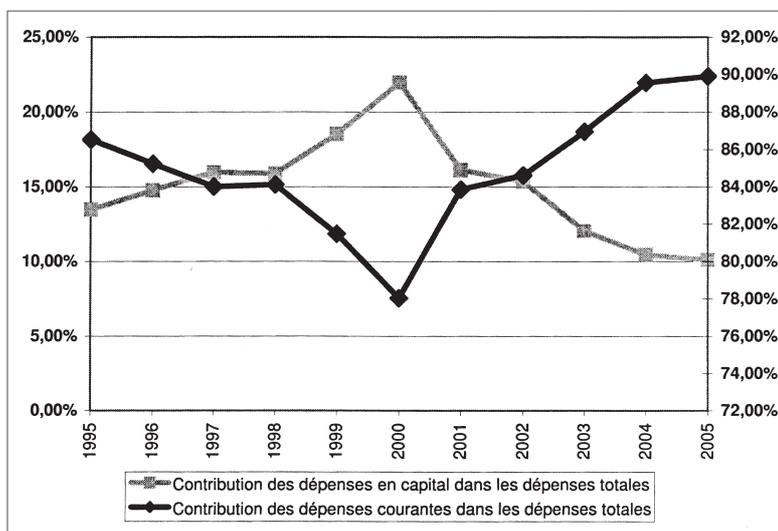
Il faut également considérer que les dotations budgétaires des fonds spéciaux et des fonds d'investissements publics se font en grande partie à travers le budget courant, ce qui veut dire qu'il faut interpréter avec prudence la propension à investir des autorités, et analyser les dotations des fonds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

*A cet endroit, la Chambre de Commerce voudrait déjà préciser que la progression des dépenses de l'Etat au sens consolidé, c'est-à-dire incluant les dépenses des fonds spéciaux et faisant abstraction des dotations de ces fonds, donne une image de l'évolution incontrôlée des dépenses de l'Etat, qui progressent de 16,85% entre 2003 et 2005, alors que sur cette période, le PIB en valeur n'augmente que de 13%.

Dans les pays voisins du Grand-Duché, les progressions des dépenses se situent généralement entre 1% et 2% dans les lois de budget annuelles.

Graphique 4: Evolution des dépenses courantes et en capital dans le total des dépenses (en %)



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

Si le rapport dépenses budgétaires¹⁰/PIB avait atteint encore 25,96% en 2001 (compte général), il a augmenté au cours des exercices suivants: 27,84% en 2002 (compte général), 27,39% en 2003 (compte général) et 25,4% en 2004 (budget voté). Pour 2005, le calcul du rapport dépenses budgétaires / PIB sur base d'une croissance économique de 3,8% (en volume, hypothèse d'un déflateur des comptes nationaux de 2,2% en 2005) conduit à un taux de 25,81%.

La Chambre de Commerce constate que le rapport dépenses budgétaires / PIB se rapproche de nouveau de son niveau tendanciel d'environ 25%.

Pour vérifier si cette évolution 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.

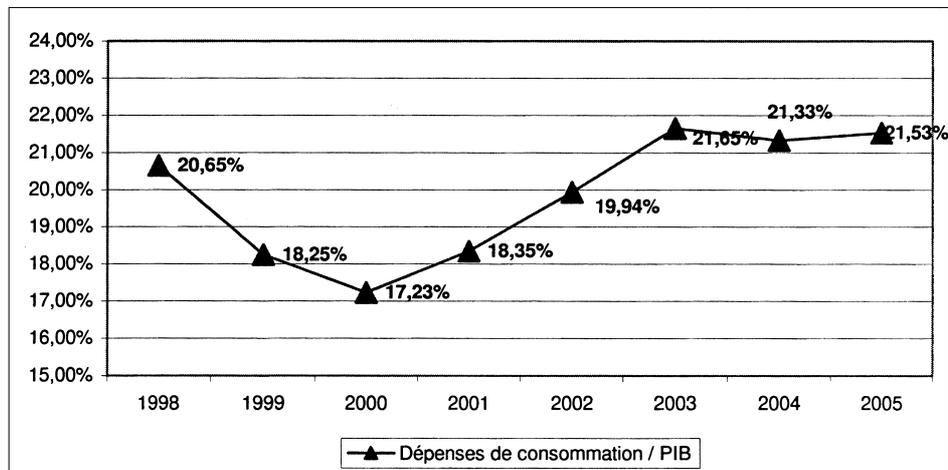
Le graphique 4 ci-dessous montre que l'augmentation du poids de l'Etat dans l'économie résulte de la part grandissante des dépenses de consommation de l'Etat. La Chambre de Commerce met en garde contre toute évolution incontrôlée des dépenses de consommation.

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, même si le Statec table désormais sur une croissance du PIB de 4,2% en 2004 et en 2005 –, la progression continue des dépenses de consommation de l'Etat ne permettra plus de mettre en œuvre une politique budgétaire efficace 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 manœuvre des autorités publiques pour investir dans les infrastructures et dans des mesures préparant le pays aux défis de l'avenir.

¹⁰ Total des dépenses de l'Etat au sens strict.

Graphique 5: 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 courantes, dont notamment celles liées à la consommation publique connaissant une croissance démesurée dans le contexte d'une reprise économique hésitante.

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 estime que les projets d'investissements prioritaires pour préparer le pays aux défis de l'avenir doivent être réalisés rapidement, sans perte de temps préjudiciable, par exemple due aux procédures trop compliquées. Les projets moins urgents sont à décaler dans le temps, tout en garantissant que les stabilisateurs automatiques et les effets positifs – certes limités dans le contexte d'une petite économie très ouverte – d'une politique budgétaire anti-cyclique puissent pleinement jouer.

Il ne faut pas ignorer les coûts engendrés par ces investissements. Ainsi, il faut tenir compte des frais d'administration des infrastructures et de leurs coûts d'entretien, d'exploitation et de gestion (cf. les coûts d'entretien du centre sportif „Coque“, du centre Neumünster et du musée Grand-Duc Jean de 11,5 millions d'euros).

Dans ce même contexte, la Chambre de Commerce invite le nouveau Gouvernement à considérer des modes alternatifs pour la réalisation de projets d'infrastructure ou pour la prestation de services publics, comme le „public private partnership“ (cf. Quatrième Partie). 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, ...).

2.3.2. 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.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, 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.

* Tout d'abord, la Chambre de Commerce s'inquiète de la progression substantielle des dépenses courantes de l'Etat au sens strict de 8,2% entre 2004 et 2005. Par rapport au compte provisoire 2003, la progression est même de 11,1% pour le budget des dépenses courantes de l'Etat au sens strict et de 16,8% pour les dépenses courantes du budget consolidé de l'Etat, donc incluant les fonds spéciaux.

* 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 6,2% en 2005, alors que la reprise économique actuelle est hésitante, surtout en Europe, et entourée de nombreux risques.

Le projet de budget 2005 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.

Les dépenses les plus importantes au niveau des administrations publiques sont celles liées aux salaires et aux charges sociales. Dans le projet de budget 2005, elles s'élèvent à 1.319,469 millions d'euros, contre 1.281,974 millions d'euros au titre du budget définitif 2004, et progressent donc de 3%. Les salaires et charges sociales de l'Etat constituent traditionnellement une part importante dans le budget total des dépenses (18,9% dans le projet de budget 2005). 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, et ayant une productivité optimale et un fonctionnement efficace dans l'intérêt des administrés-utilisateurs et des administrés-contribuables.

La Chambre de Commerce salue une progression limitée des salaires et charges sociales prévue dans le projet de budget 2005. Il est cependant à craindre que cette hausse raisonnable ne se transforme rétroactivement en augmentation spectaculaire après le prochain accord salarial dans la fonction publique.

Il est à noter que la progression entre 2003 et 2004 a été de 9,7%, notamment sous l'effet de l'accord salarial implémenté par la loi du 22 juillet 2002 valable pour les années 2002 à 2004. La progression des dépenses de personnel entre le compte 2003 et le projet de budget 2005 est de 12,93%.

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 14, paragraphe (3) du projet de loi budgétaire et par dérogation au blocage susmentionné, les engagements de renforcement de personnel peuvent atteindre au maximum 230 unités en 2005. A ce chiffre s'ajoutent 50 unités à être affectés au personnel enseignant de l'enseignement postprimaire (engagement de renforcement de professeurs-stagiaires) de sorte que l'augmentation totale des postes „*numerus clausus*“ est de 227 unités en 2004 et de 280 unités en 2005.

Dans la pratique, il est établi que les missions de l'Etat se diversifient, notamment en ce qui concerne les domaines communautaires, où les besoins en personnel qualifié se font de plus en plus remarquer.

Ainsi 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 2005, tout comme ses prédécesseurs, ne contienne pas de nouveaux accents pour la mise en oeuvre de la réforme administrative.

L'implémentation du programme e-Government doit également faire partie des axes de modernisation. La réalisation rapide de ce programme est indispensable pour une simplification des relations entre administrations et administrés. Dans le domaine de l'informatisation de l'administration publique, la Chambre de Commerce renvoie à la Quatrième Partie du présent avis.

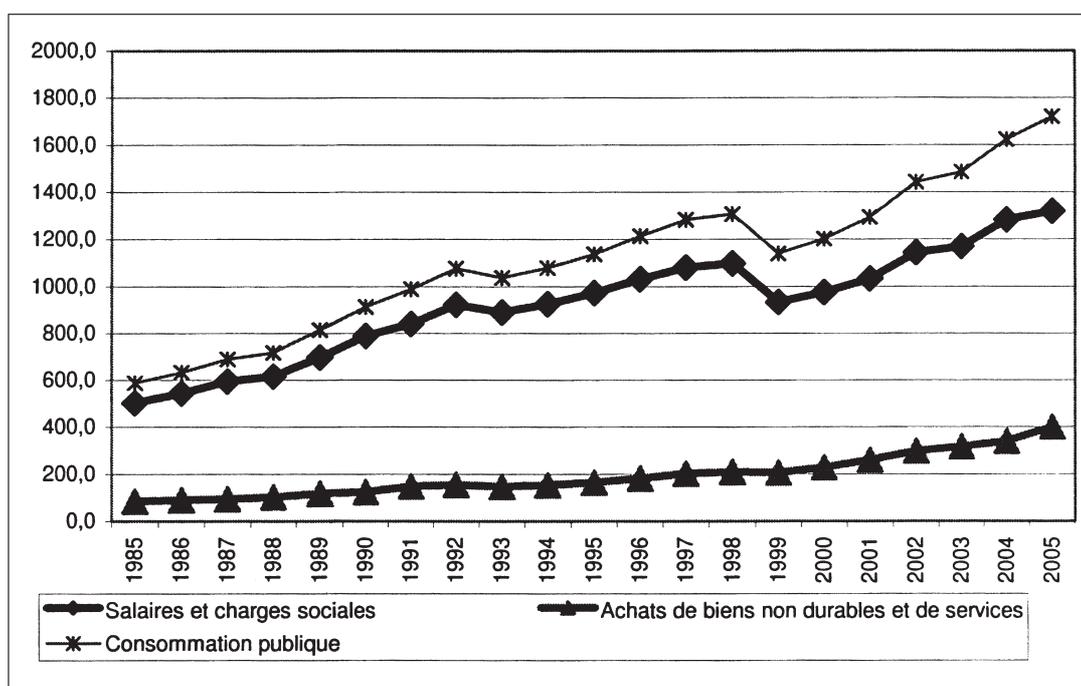
Les graphiques 5 et 6¹¹ ci-dessous retracent l'évolution de la consommation publique au cours des dernières années. Ces deux graphiques ne tiennent pas compte des dépenses en vue de l'acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels (code 74), qui augmentent de 68,847 millions d'euros en 2003 (compte) à 80,851 millions d'euros en 2004 (budget voté), ce qui constitue une progression sensible de 17,64%. Cette hausse est due entre autres à l'acquisition d'un hélicoptère de police (coût: 5,196 millions d'euros) et aux acquisitions d'équipements et de véhicules en préparation de la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne au 1er semestre 2005. En 2005, les crédits afférents au code 74 devraient baisser à 64,973 millions d'euros.

Par contre, 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 prévoit des crédits de 400,139 millions d'euros pour l'exercice 2005, ce qui constitue une forte progression de 18% par rapport au budget voté 2004. Cette évolution s'explique principalement par les dépen-

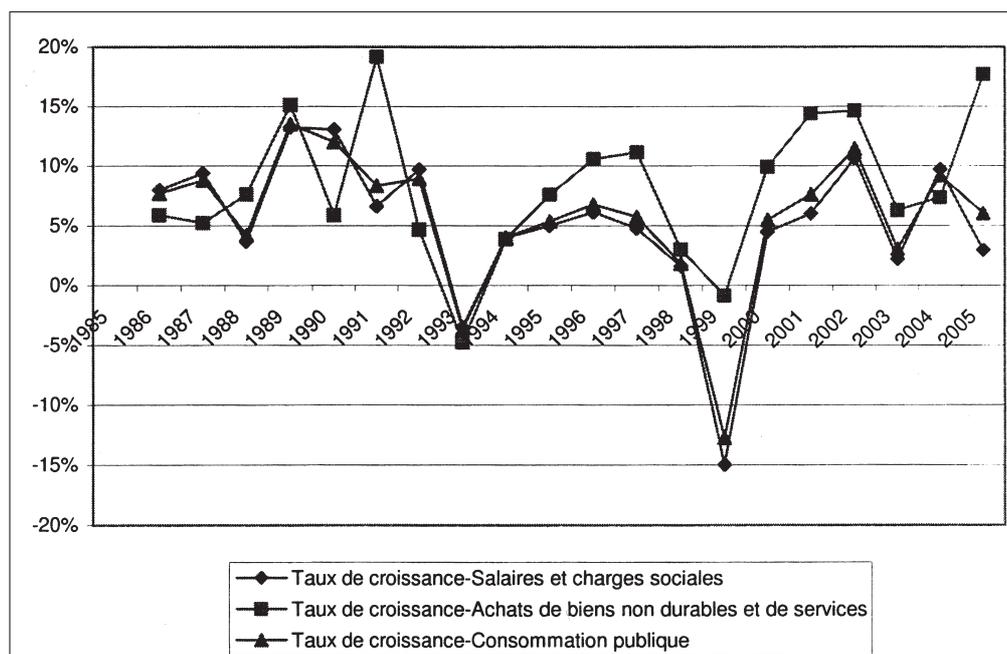
11 Pour rappel, la baisse en 1999 enregistrée sous le poste „salaires et charges sociales“ découle principalement de l'institution d'un fonds spécial destiné à rassembler les recettes et les dépenses relatives aux pensions de l'Etat (dénommé Fonds des pensions), de sorte que les dépenses afférentes ne 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.

ses (telles que frais de route, de séjour à l'étranger, de déménagement, de matériel, de réceptions, ...) consacrées à la Présidence luxembourgeoise, qui augmentent de 5,163 millions d'euros en 2004 à 39,750 millions d'euros en 2005 (cf. articles 01.7.12.012 et 01.7.12.300 inscrits sous le Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration).

Graphique 6: Evolution de la consommation publique (en millions d'euros)



Graphique 7: Variations des dépenses de consommation publique (en %)



2.3.3. 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 doivent être mises en oeuvre selon leur degré de priorité.

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

Ainsi, la Chambre de Commerce est-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.

2.3.3.1. 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).

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 2005, 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 sensiblement de 244,363 millions (budget définitif 2004) à 275,188 millions (projet de budget 2005), ou de 12,7%. Le budget voté de 2003 avait prévu un crédit de 212,826 millions pour ce poste, alors que le compte provisoire de l'exercice 2003 renseigne que 223,416 millions de subventions ont été effectivement accordées; il s'agit donc d'un dépassement de 10,6 millions ou de 5,2%, alors qu'en 2002, ce dépassement avait encore été 20%.

La Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (SNCF) est le principal destinataire de ces subventions. La plus forte augmentation des crédits est à attribuer à l'article 23.1.31.020 „Services publics ferroviaires assurés par la Société Nationale des Chemins de Fer luxembourgeois en exécution de la convention conclue avec l'Etat“ qui progresse de 89 millions d'euros en 2004 à 114 millions d'euros en 2005.

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

Une autre subvention importante accordée par le Ministère des Transports vise les services publics d'autobus assurés par des entreprises privées en exécution des conventions conclues avec l'Etat. Celle-ci augmente de 64,15 millions d'euros en 2004 à 69 millions d'euros au titre du projet de budget 2005 (article 23.2.31.040).

Au projet de budget 2005, les subventions d'exploitations attribuées par le *Ministère de l'Economie*, augmentent de 970.600 euros à 1.004.100 euros (+3,4%), après une forte hausse de 78,9% des crédits

entre 2003 et 2004. Il s'agit de crédits en faveur de la stimulation de l'activité industrielle (200.000 euros), de la participation à des foires ou salons à l'étranger par des entreprises ou organismes luxembourgeois (390.000 euros), d'initiatives destinées à favoriser les activités d'innovation et de recherche (78.000 euros), d'interventions dans le cadre de restructurations d'entreprises industrielles (20.000 euros), de participations de l'Etat dans des actions d'information et de sensibilisation (310.350 euros) et de frais de participation et de cotisation dans le cadre de l'Office Luxembourgeois d'Accréditation et de Surveillance (5.650 euros).

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 euros, alors que finalement 542.617 euros ont été distribués, selon le compte provisoire 2003.

Il se peut que cette baisse soit la conséquence du ralentissement économique. La Chambre de Commerce invite les autorités à examiner les raisons de cette situation et les possibilités d'une réaffectation de 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 3.150 euros au Mouvement Luxembourgeois pour la Qualité (MLQ)¹², montant en hausse de 5% par rapport à celui voté pour l'exercice 2004. 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'exploitations à hauteur de 2,856 millions d'euros. 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 d'euros, le compte provisoire du même exercice fait état d'une affectation effective de 2,484 millions d'euros.

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) restent stables par rapport à l'exercice 2004 (à 2,5 millions d'euros), tout comme la majorité des autres subventions.

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 2005 s'élève à 50.000 euros (tout comme en 2004). 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. La Chambre de Commerce approfondit ce sujet dans la Quatrième Partie du présent avis.

Le Ministère des Classes Moyennes soutient également le MLQ, mentionné ci-dessus, avec une contribution de 3.000 euros au titre de l'exercice 2005 (article 21.0.31.052).

Deux autres subventions sont accordées en tant que participations aux charges d'intérêt concernant la construction d'ensembles de logements destinés à la vente. La première concerne une aide de 121.000 euros au Fonds pour le logement à coût modéré et au Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall (article 21.2.31.000, montant identique que pour 2004). La deuxième subvention vise la Société nationale des habitations à bon marché et s'élève à 80.000 euros (article 21.2.31.030), contre 60.000 euros pour le budget voté 2004.

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

¹² 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).

Ministère d'Etat:

- La promotion à la presse écrite (article 00.8.31.050) est dotée d'un crédit de 6,38 millions d'euros et reste quasiment stable par rapport au budget voté 2004.
- 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 euros, contre 1,198 million d'euros en 2004.

Ministère de la Santé:

- Les subventions d'exploitation prévues par le Ministère de la Santé augmentent de 3,217 millions d'euros en 2004 à 3,350 millions d'euros en 2005 (+4,1%). 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 1,9 million d'euros au titre du projet de budget 2005.
- 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 euros en 2004 à prévisiblement 992.505 euros en 2005 (+13%). La hausse entre 2003 et 2005 sera ainsi de 32,3%.

Ministère du Travail et de l'Emploi:

- Les subventions d'exploitation augmentent de 4,725 millions d'euros en 2003 à 10,7 millions d'euros en 2004 et à 13,323 millions d'euros en 2005 (+25,3%), suite à l'ajout d'un nouvel article 16.4.31.051 doté de 7 millions d'euros pour l'exercice 2004 et de 9,123 millions d'euros pour l'exercice 2005. 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 27,556 millions d'euros en 2004 à 26,707 millions d'euros en 2005, 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 166,461 millions d'euros au projet de budget 2005 et augmentent de 11,6% par rapport au budget voté de 2004.

La Chambre de Commerce note que la quasi-totalité de ces transferts de revenus, c'est-à-dire 143,978 millions d'euros, est affectée par le *Ministère des Transports*.

140,618 millions d'euros 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 sont remboursés à travers l'article 23.5.32.000. Le montant prévu pour 2005 s'élève à 3,36 millions d'euros. En ce qui concerne les frais de gestion des activités assurées par la société de l'aéroport de Luxembourg S.A. pour le compte de l'Etat (article 23.5.32.001), la Chambre de Commerce note que le remboursement diminue de 32.134 euros en 2003 à 100 euros en 2004, suite à la mise en vigueur des dispositions du contrat conclu entre la société et l'Etat, qui permettent à celle-ci de disposer de ressources propres. En contrepartie, les transferts de l'Etat à la société disparaissent dès 2005.

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 16,422 millions d'euros en 2005, ce qui constitue une hausse sensible de 22,4% par rapport au budget voté 2004. Celle-ci résulte principalement de l'augmentation de 12 à 15 millions d'euros entre 2004 et 2005 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 d'euros, de sorte que les crédits afférents baissent de 27% entre 2003 et 2005.

Cette diminution sur deux exercices de 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.

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 progresse fortement de 1,8 million d'euros en 2004 à 2,9 millions d'euros en 2005.

Finalement, la Chambre de Commerce voudrait mentionner quelques autres dépenses reprises sous le code 32 figurant sous le *Ministère de l'Economie*, qui diminuent de 1,431 million d'euros en 2004 à 1,183 million d'euros en 2005. 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.

La plupart de ces postes diminuent, sans que des explications concernant cette évolution ne soient fournies. Il est notamment à regretter que le crédit en faveur de la promotion de l'esprit d'entreprise et du développement de l'intérêt pour les technologies nouvelles diminue de 400.000 euros en 2004 à 325.000 euros en 2005 (-18,75%, article 20.0.32.016). La Chambre de Commerce renvoie dans ce contexte à ses commentaires dans la Quatrième Partie du présent avis.

– 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 social, atteint un volume de 328,704 millions d'euros au titre du projet de budget 2005, ce qui constitue une hausse considérable de 15,1% par rapport au budget voté de 2004.

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, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse* (dépenses prévues en 2005: 141,222 millions d'euros).

Un autre article important tombant sous le code économique 33 concerne la participation du *Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle* aux frais de fonctionnement du centre national sportif et culturel. L'article afférent (11.6.33.010) est doté de 6,9 millions d'euros au projet de budget 2005. 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* (112,675 millions d'euros). Le code 33 regroupe les dépenses en faveur de la recherche et de l'innovation sous la forme de transferts de revenus aux administrations privées. Bien que classés sous le code 33, ces moyens financiers bénéficient aux entreprises, surtout dans une optique à long terme.

La Chambre de Commerce se félicite de ce que ces crédits augmentent de 27% entre 2004 et 2005, principalement sous l'effet de la forte progression de la contribution financière dans l'intérêt de l'établissement public „Université de Luxembourg“, qui augmente de 20,391 millions d'euros à 31,238 millions d'euros.

Par ailleurs, les crédits en faveur des centres de recherches publics augmentent sensiblement. La Chambre de Commerce estime que les hausses des crédits doivent être accompagnées d'une évaluation permanente des actions soutenues quant à leur potentiel de retombées positives pour l'économie luxem-

bourgeoise et des opportunités de synergies au Luxembourg ou dans la Grande Région. La Chambre de Commerce va traiter plus en détail ces aspects importants de la recherche et de l'innovation à la Quatrième Partie du présent avis.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le FNR répond à un besoin de développement tant quantitatif que qualitatif du secteur de la recherche au Luxembourg. Elle se montre satisfaite 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.

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 2005, le niveau d'investissement dans la R&D publique atteint quelque 0,21% 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.

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.

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, ...).

Sous la rubrique des transferts de capitaux, qui font partie des dépenses courantes, ce sont les **transferts de capitaux aux entreprises (code 51)** qui dominent. Toutefois, les transferts proposés au projet de budget 2005 sont en recul par rapport au budget voté 2004. Les crédits prévus se chiffrent à 64,256 millions d'euros, contre 67,216 millions d'euros au budget voté 2003. Le budget voté 2003 avait été doté de 71,776 millions d'euros, dont seulement 61,344 millions d'euros avaient été utilisés d'après le compte provisoire de l'exercice 2003.

La moitié (32,925 millions d'euros) des crédits destinés aux transferts de capitaux aux entreprises sont alloués par le *Ministère de l'Economie*, en application de la loi-cadre ayant pour objet le développement et la diversification économique et de la loi du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays. Ces crédits diminuent de 11,1% entre 2004 et 2005.

Les crédits prévus à l'article 50.0.51.040 du Ministère de l'Economie concernant les subventions en capital à l'investissement continuent à diminuer de 8,4 millions d'euros en 2003 à 2,5 millions d'euros en 2004 et à 2 millions d'euros en 2005, 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 d'euros au budget voté 2004, diminuent de 35% à 13 millions d'euros au projet de budget 2005. 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 2005 d'une augmentation de 20% (de 9,5 à 11,4 millions d'euros) 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'actionariat au niveau de la Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg se reflète par l'inscription d'un crédit de 1,45 million d'euros dans un nouvel article 50.0.51.051.

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 10,303 millions d'euros proposé pour l'exercice 2005. La totalité des crédits afférents est affectée à la section „Logement“ du Ministère, principalement en faveur du Fonds pour l'assainissement de la Cité Syrdall (article 51.2.51.003, 1,2 million) ou du Fonds pour le logement à coût modéré (article 51.2.51.004, 7 millions d'euros).

L'aide à la Société nationale des habitations à bon marché (article 51.2.51.041) est substantiellement augmentée: la dotation prévue augmente de 484.000 euros en 2003 à 1,75 million d'euros en 2004 et à 1,9 million d'euros au projet de budget 2005. La Chambre de Commerce salue cette progression qui est un pas dans la bonne direction en vue d'augmenter l'offre de logements, nécessité absolue pour contenir les prix du logement en propriété au Grand-Duché.

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 8,164 millions d'euros (en baisse de 26,13% par rapport à 2004), les deuxièmes se chiffrent à 55,550 millions d'euros au projet de budget 2005 (en hausse de 98% par rapport à 2004).

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 euros) 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). La Chambre de Commerce constate que le crédit de 123.947 euros prévu au budget voté 2004 affecté à la couverture de pertes subies sur des cautionnements accordés aux membres des mutualités de cautionnement de l'artisanat et du commerce dans le cadre d'un premier établissement, d'une extension ou d'une adaptation à l'évolution technologique (article 51.0.52.001) n'est plus proposé au projet de budget 2005.

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; 6,25 millions d'euros), puisque les primes d'épargne de premier établissement (article 51.0.53.041; 347.050 euros en 2004) ne sont plus reconduites au projet de budget 2005. La Chambre de Commerce commentera ce sujet dans la Quatrième Partie du présent avis.

D'autres transferts de capitaux aux ménages concernent les aides au logement (articles 51.2.53.000 à 51.2.53.008) qui diminuent de 16,92 millions d'euros au budget voté 2004 à 15,095 millions d'euros au projet de budget 2005.

– 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 euros en 2004 à 675.000 euros en 2005 (+12,5%). Cette hausse, même si elle est inférieure à celle intervenue entre les exercices 2003 et 2004 (+50%), souligne 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.

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 9 millions d'euros au projet de budget 2005, alors que ces transferts sont en hausse de 350% par rapport au budget voté 2004.

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 30 millions d'euros au projet de budget 2005, alors que le budget 2004 était doté de 2 millions d'euros pour ces mesures.

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. La Chambre de Commerce va revenir sur ce sujet dans la Quatrième Partie du présent avis.

En ce qui concerne le crédit de 200.000 euros proposé pour la participation financière de l'Etat aux frais de fonctionnement du Centre de Ressources des Technologies pour l'Environnement (article 15.0.12.302), la Chambre de Commerce salue l'augmentation de cette participation et invite les autorités à poursuivre 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 11,3% entre 2004 et 2005) et de capitaux (code 63, en hausse de 11,5% entre 2004 et 2005) 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 80,434 millions d'euros en 2004 à 89,562 millions d'euros en 2005. Ces transferts concernent le plus souvent des compensations par l'Etat aux communes pour des actions à vocation sociale ou éducative.

Le *Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle* augmente ses transferts aux communes de 25,498 millions d'euros en 2004 à 26,778 millions d'euros en 2005. Ces fonds sont principalement affectés aux participations de l'Etat aux frais des communes dans le cadre de l'enseignement préscolaire et primaire et à l'éducation précoce.

Le *Ministère de la Famille et de l'Intégration* propose une progression de 21% de ses transferts de revenus aux administrations publiques locales, qui sont portés à 17,167 millions d'euros en 2005. De ce montant, 11 millions d'euros (+37,5% par rapport à 2004) seront affectés à la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des communes pour la prise en charge des élèves en dehors des heures de classes dans le cadre de loisirs surveillés, de services de restauration et de services d'aides aux devoirs, et 5,841 millions d'euros sont destinés au remboursement aux communes dans les frais d'entretien de diverses catégories d'indigents.

Le *Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire* prévoit un transfert total de 12,723 millions d'euros aux communes. La part principale de ce montant concerne le montant de 7,367 millions d'euros (article 09.1.43.003, +7,3%) consacré à la répartition de la participation de l'ensemble des communes dans le financement de l'enseignement musical. Ensuite, le Ministère transfère également aux entités locales le produit de l'impôt spécial dans l'intérêt du service incendie (article 09.6.43.000) qui atteint 3,1 millions d'euros au projet de budget 2005.

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: 23,102 millions d'euros). 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, ...), mais également par d'autres ministères.

Par exemple, le *Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche* prévoit un doublement des crédits en faveur du financement de la construction et du réaménagement par les communes d'infrastructures culturelles (article 32.0.63.000), qui devrait atteindre 2,85 millions d'euros au projet de budget 2005.

Le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement augmente sa participation en faveur des communes pour leurs frais de construction, d'acquisition et d'aménagement de logements locatifs de 2,097 millions d'euros en 2004 à 3 millions d'euros en 2005 (article 51.2.63.003).

Compte tenu des montants importants 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 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 dans la Quatrième Partie du présent avis.

2.3.3.2. *Les transferts de l'Etat à la sécurité sociale: une progression ininterrompue des dépenses*

* 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 propose notamment 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.

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 2004, cette part est de 34,2% dans le budget total et de 38,2% dans le budget des dépenses courantes.

Le Gouvernement propose des transferts de revenus à la sécurité sociale d'un montant total de 2.366,037 millions d'euros au projet de budget 2005, ce qui signifie une hausse de 7,15% par rapport au budget voté 2004. Ces transferts sont marqués par des dépassements souvent substantiels: le budget voté 2003 avait prévu des dépenses de 2.111,147 millions d'euros, alors que le compte provisoire du même exercice renseigne que 2.170,736 millions d'euros ont été dépensés, ce qui correspond à un dépassement de 59 millions d'euros. Sur l'exercice 2002, le dépassement a été de 38 millions d'euros.

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 faible croissance économique.

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% de ces dépenses sont transférées par ces deux ministères.

Ainsi, le *Ministère de la Sécurité Sociale* se propose de distribuer une enveloppe de 1.548,423 millions d'euros en 2005, contre 1.441,505 millions d'euros au budget voté 2004 (+7,4%).

Le poste le plus important reste la participation des pouvoirs publics sous forme de cotisations au financement de l'assurance pension (article 18.8.42.000), doté de 828,2 millions d'euros au projet de budget 2005, contre 774,9 millions d'euros au budget voté 2004. Le montant voté pour l'exercice 2003 a été de 752,079 millions d'euros, alors que le compte provisoire du même exercice indique une dépense de 761,087 millions d'euros (dépassement de 9 millions d'euros).

Le nouveau Gouvernement a l'intention de présenter en automne à la Chambre des Députés un rapport accompagné d'un projet de loi portant ajustement des pensions et rentes accident au niveau de vie de 2003. Une nouvelle révision du facteur d'ajustement par la voie législative va comporter un coût supplémentaire à charge des caisses de pension et du budget de l'Etat pour l'année 2005. La Chambre de Commerce tient à souligner d'ores et déjà qu'elle est opposée à tout nouveau renchérissement du système d'assurance pension luxembourgeois.

Compte tenu du taux de remplacement très élevé du système général d'assurance pension au Luxembourg, de l'écart important entre le niveau des promesses de pension (dépenses futures actualisées) et le niveau des recettes, de l'introduction de nouvelles dispositions renchérisant le système (cf. table ronde

sur les pensions) et de l'évolution démographique qui joue en défaveur du système de répartition, le régime général de l'assurance pension n'est pas financièrement viable à long terme.

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 „Rentendesch“ contre la volonté des employeurs.

La participation de l'Etat aux cotisations dues au titre du congé parental (article 18.8.42.001) augmente substantiellement de 6,332 à 7,641 millions d'euros entre 2003 et 2004 et à 8,426 millions d'euros au projet de budget 2005. La progression entre 2003 et 2005 est ainsi de 25,3%.

Une autre catégorie importante des dépenses de la sécurité sociale concerne l'assurance maladie-maternité. La forte progression au cours des derniers exercices s'explique notamment par le fait que la loi budgétaire du 24 décembre 1999 a porté la participation de l'Etat aux cotisations à l'assurance maladie à 37% des cotisations dues au titre des soins de santé et à 10% des cotisations dues au titre des indemnités pécuniaires.

Les revenus transférés atteignent 528,749 millions d'euros en 2004, contre 506,295 millions d'euros en 2003 (+4,3%). 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 437 millions d'euros au projet de budget 2005, contre 415 millions d'euros au budget voté 2004.

Le financement de l'assurance maladie pose, pour l'exercice 2004, mais également pour les exercices subséquents, d'importants problèmes aux partenaires sociaux, responsables de l'équilibre budgétaire.

La situation financière de l'assurance maladie souffre du manque de courage du nouveau Gouvernement. En effet, ce dernier aurait pu adopter toute une panoplie de mesures proposées par l'UEL et visant à réaliser des économies en matière de santé, alors que le déficit cumulé projeté pour 2005 avait été estimé à 100 millions d'euros. Il est regrettable qu'à nouveau, la voie de facilité a été choisie, c'est-à-dire une augmentation du taux de cotisation, sans qu'un effort pour résoudre les problèmes structurels n'ait été fait.

Les problèmes de financement sont davantage marqués en période de ralentissement économique et de moindre croissance de l'emploi, mais revêtent surtout de graves déficiences structurelles.

Il y a lieu de rappeler que le déficit cumulé important des caisses de maladie des exercices 1999 à 2003 a pu être couvert par une mesure exceptionnelle, c'est-à-dire le transfert à l'assurance maladie d'un montant compensatoire de 130 millions d'euros en provenance de l'assurance pension (cf. article 48 de la loi budgétaire du 19 décembre 2003). Or ce transfert unique ne suffit pas pour redresser durablement la situation déficitaire de l'assurance maladie. Des mesures structurelles d'envergure doivent être rapidement mises en œuvre, afin d'équilibrer le budget de l'Union des caisses de maladie. La Chambre de Commerce approfondira ce sujet dans la Quatrième Partie du présent avis.

Quant à l'assurance dépendance, la participation de l'Etat à son financement est portée, sous forme de transferts de revenus, à 111,910 millions d'euros en 2005, contre 90 millions d'euros en 2004 (article 17.6.42.000).

La Chambre de Commerce note que l'exercice 2003, tout comme l'exercice avant, s'est soldé par un dépassement substantiel de la participation de l'Etat: le budget voté de 2003 s'était chiffré à 88,583 millions d'euros, alors que le compte provisoire indique des dépenses de 105,129 millions d'euros.

La hausse importante de 24,3% entre 2004 et 2005 s'explique principalement par la refixation de la contribution au financement de l'assurance dépendance à charge du budget de l'Etat 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 d'euros entre 2003 et 2004.

Un autre ministère qui prévoit des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale est le *Ministère de l'Intérieur*. Les crédits proposés pour l'exercice 2005 pour la section 09.3 „Caisse de prévoyance“, regroupant principalement les participations de l'Etat dans les cotisations d'assurance

pension et d'assurance maladie, s'élèvent à 36,985 millions d'euros, contre 35,570 millions d'euros en 2004.

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 771,592 millions d'euros au projet de budget 2005, contre 721,922 millions d'euros au budget voté 2004 (+7%).

Les dépassements des crédits afférents sont de taille également dans ce ministère: en 2003, la différence entre dépenses votées et effectuées est de quelque 27 millions d'euros.

Pour l'exercice 2005, 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 dépenses afférentes augmentent fortement de 208,798 millions d'euros en 2003 (alors que le montant de 185,798 millions d'euros a été voté) à 210,829 millions d'euros en 2004 et à 230,016 millions d'euros en 2005 (+9,5%). Il en est de même de la prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental qui, sous l'effet de modifications de certaines dispositions légales, augmentent de 27,739 millions d'euros en 2003 (alors que 18,425 millions d'euros avaient été votés) à 34,966 millions d'euros en 2004 et à 39,688 millions d'euros en 2005 (+14,7%).

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.

Le crédit afférent augmente sensiblement de 34,9 millions d'euros dans le budget voté 2004 à 40,511 dans le projet de budget 2005 (+16%).

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce voudrait rappeler son opposition à l'introduction du forfait d'éducation¹³, qui est une mesure renchérisant de façon démesurée le système de protection sociale et qui n'est pas assez ciblée sur les besoins réels des bénéficiaires. Elle plaide en effet pour un meilleur agencement des situations de précarité en rapport avec certaines catégories de pensions. Dans la Quatrième Partie du présent avis, la Chambre de Commerce reviendra sur le forfait d'éducation, et notamment sur l'intention du nouveau Gouvernement de transférer la charge financière afférente du budget de l'Etat aux caisses de pension. D'emblée, elle tient à marquer son opposition à une telle modification du mode de financement du forfait d'éducation.

De manière générale, la Chambre de Commerce voudrait à nouveau attirer l'attention du Gouvernement sur le problème des transferts de revenus à la sécurité sociale, qui constituent un véritable détonateur latent des finances publiques.

* Il est d'autant plus dangereux d'introduire de nouvelles prestations, qui viennent se greffer sur un système déjà très généreux, mais dont le financement est difficilement soutenable à long terme. Il ne faut plus introduire de nouvelles dépenses et mieux cibler les transferts sociaux pour canaliser les moyens financiers aux actions sociales poursuivant un objectif déterminé et bénéficiant aux personnes nécessiteuses.

* Toute mesure allant dans un sens contraire va augmenter davantage la fragilité de notre système de protection sociale – notamment dans la perspective de performances économiques plus faibles à l'avenir – et ne serait pas conforme aux recommandations en la matière de la Commission européenne et d'autres institutions internationales.

13 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.

*2.3.3.3. Les investissements publics: la nécessité d'un meilleur contrôle
du coût de l'exécution et de l'entretien des projets d'investissement*

Les dépenses d'investissements, qui sont essentielles pour préparer notre pays aux défis du futur et pour renforcer la compétitivité de l'économie, risquent de subir les effets de la politique de court terme effectuée par les autorités gouvernementales du côté du budget courant. La conséquence en est la disparition de toute marge de manoeuvre pour effectuer une politique prospective en matière d'infrastructures.

Même en phase de creux conjoncturel, il est important de continuer à investir dans les infrastructures matérielles et immatérielles qui préparent la société aux défis du futur et qui permettent au pays de disposer de structures modernes et dynamiques lorsque la conjoncture européenne va redémarrer.

Dans ce sens, la Chambre de Commerce approuve le choix du Gouvernement de vouloir maintenir les dépenses d'investissements publics à un niveau élevé.

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 (cf. Quatrième Partie du présent avis).

Le projet de budget 2005 prévoit une nouvelle progression considérable des dépenses d'investissement de l'Etat qui atteignent une part de 10,8% dans le total des dépenses budgétaires¹⁴ et de 3,0% dans le PIB.

Le total des investissements proposés pour l'exercice 2005 s'élève à 803,616 millions d'euros, contre 688,004 millions d'euros en 2004 et 643,392 millions d'euros en 2003. Quelque 70% de ces dépenses d'investissements (ou 566,918 millions d'euros¹⁵) sont effectués par l'intermédiaire des principaux fonds d'investissements.

La Chambre de Commerce se félicite de ce que les autorités gouvernementales comptent augmenter les dépenses d'investissements de 16,8% en 2005 par rapport à 2004. Elle note cependant que les chiffres annoncés dans les projets de budget ne sont que rarement confirmés ex post.

Le projet de budget 2004 avait proposé des dépenses d'investissements de 696,204 millions d'euros, alors que la Chambre des Députés a finalement autorisé des dépenses totales de 688,004 millions d'euros pour l'exercice 2004.

En ce qui concerne l'exécution des projets sur base des exercices clôturés, la Chambre de Commerce note que l'exercice 2003 avait enregistré des dépenses d'investissement de 643,392 millions d'euros, alors que le budget voté comportait un montant de 628,903 millions d'euros à consacrer aux dépenses

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.

¹⁵ 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 173,024 millions d'euros, alors que le tableau à la page 681 relatif au Fonds du rail indique des dépenses d'investissements de 167,124 millions pour l'exercice 2005. Cette divergence a une incidence sur le total des dépenses des principaux fonds d'investissements de l'Etat qui s'élève à 561,018 millions au lieu des 566,918 millions indiqués dans le document budgétaire.

d'investissement. L'exécution des dépenses avait donc été plus rapide que ce qui avait été prévu par le Parlement.

Le projet de budget 2003 avait même tablé sur l'hypothèse d'un total des investissements de l'Etat atteignant 874,038 millions d'euros en 2003, ce qui aurait représenté une progression de ces dépenses de 26,7% par rapport au budget voté 2002, une part de ces dépenses dans les dépenses totales de l'Etat de 12,8% et une part de ces dépenses dans le PIB de 3,6%.

Les divergences entre budget voté et compte provisoire de l'exercice 2002 avaient également été considérables. Le premier avait prévu des investissements de l'ordre de 689,599 millions d'euros, ce qui aurait constitué une hausse de 42,1% de ces dépenses par rapport au compte général de 2001. Le second renseigne que les dépenses d'investissements avaient atteint en 2002 le montant de 590,743 millions d'euros, ce qui constitue finalement une progression de 21,7% par rapport au compte général de 2001.

Ces 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 œuvre sera suivie avec intérêt par la Chambre de Commerce.

En ce qui concerne le financement des dépenses d'investissements, la Chambre de Commerce constate que les dotations budgétaires des fonds de réserve (code 93) constituent 16,5% du budget total des dépenses au projet de budget 2005, avec des crédits prévus de 1.159,061 millions d'euros, contre 1.037,482 millions d'euros au budget définitif 2004. Cette progression de 11,76% des alimentations des fonds spéciaux et des fonds d'investissements peut paraître importante, mais il y a lieu de noter que les crédits afférents restent toujours en retrait (- 10,6%) par rapport au volume réalisé en 2003. L'explication en est une moindre dotation des fonds de réserve à travers le budget en capital, qui connaît un recul de 38,6% entre 2003 et 2005, suite au ralentissement conjoncturel enregistré entre 2001 et 2003, qui a des effets sur l'exécution des budgets suivants.

Dans le passé, les dotations retenues dans le projet de budget ou le budget voté ont souvent connu des situations embellies ex post par l'intermédiaire des dotations supplémentaires découlant des plus-values de recettes. Sur les exercices 2004, 2005 et 2006, de telles plus-values, qui ont été affectées par la suite aux réserves, devraient constituer plutôt des exceptions.

La Chambre de Commerce rappelle que le code 93 couvre tant des dépenses courantes (880,884 millions d'euros) que des dépenses en capital (278,177 millions d'euros). 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.

La Chambre de Commerce réitère ses regrets quant à la non-disponibilité du programme pluriannuel portant sur les dépenses extraordinaires en général et sur l'exécution des investissements au moment de l'élaboration de son avis budgétaire. En outre, ce programme pluriannuel ne reprend que les projets futurs, sans rendre compte de l'évolution, du financement, des délais, des dépassements, etc. des projets en cours ou achevés.

Le taux d'investissement du Grand-Duché, rapporté au PIB, est le plus élevé en Europe. Pourtant, le niveau de l'investissement public n'est pas forcément synonyme de l'efficacité de l'investissement public. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce insiste sur la nécessité d'une sélection des projets selon leur degré de priorité et d'une évaluation préalable en ce qui concerne leur utilité et le coût-bénéfice. De façon générale, l'accent doit être mis sur la qualité, l'utilité, ainsi que sur le potentiel générateur de valeur ajoutée des investissements, et non pas uniquement sur leur volume.

La Chambre de Commerce insiste également sur la nécessité de suivre attentivement les coûts d'exploitation, d'entretien et administratifs liés aux projets d'investissements. Compte tenu du nombre important de projets en cours, dont 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. En effet, se basant sur le programme pluriannuel des dépenses en capital 2004-2008, la Chambre de Commerce note que les dépenses prévues pour le seul Ministère des Travaux publics s'élèvent à 1,5 milliard d'euros sur les années 2004 à 2008.

Compte tenu des difficultés financières croissantes du Gouvernement pour financer les projets d'infrastructure, la Chambre de Commerce propose dans son avis des nouvelles approches en la matière. Il s'agit d'une part du „Public Private Partnership“ qui se base sur un partenariat entre acteurs publics et privés pour la réalisation d'un objectif commun dans l'intérêt du public ou des administrés et qui concerne tant la planification et la construction, que l'entretien et/ou la gestion d'infrastructures.

D'autre part, des moyens financiers substantiels peuvent être économisés par le recours à un système d'implémentation de projets qui prévoit d'abord le vote à la Chambre des Députés d'un cahier des charges et d'une enveloppe financière d'un projet et ensuite le vote définitif pour valider le projet. Par cette méthode, les dépassements budgétaires actuels, qui atteignent des niveaux inacceptables, peuvent être limités, voire éliminés.

2.3.4. Les erreurs matérielles à redresser

A la fin de cette Deuxième Partie, consacrée à l'analyse des recettes et des dépenses de l'Etat, la Chambre de Commerce tient à attirer l'attention des auteurs du projet de budget 2005 sur plusieurs erreurs contenues dans le document budgétaire qui sont à redresser par la suite.

Dans le tableau concernant le regroupement comptable des dépenses du Ministère d'Etat (page 53 du projet de budget 2005), il y a lieu de corriger le libellé du code 24 comme suit: „Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels“.

Le tableau récapitulatif avec le regroupement comptable des dépenses du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, de la Coopération et de la Défense (page 76) contient quelques erreurs au niveau du code de la classification économique de ces mêmes dépenses et des libellés afférents. Il y a lieu d'enlever le libellé „Dépenses non ventilées“ et de corriger en conséquence les deux premières colonnes de ce tableau comme suit:

<i>Code</i>	<i>Classes de comptes</i>
11	Salaires et charges sociales
12	Achat de biens non durables et de services
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels
31	Subventions d'exploitation
33	Transferts de revenus aux organismes privés sans but lucratif au service des ménages
34	Transferts de revenus aux ménages
35	Transferts de revenus à l'étranger
37	Impôts directs et cotisations versées aux administrations de sécurité sociale
93	Dotations de fonds de réserve

Le tableau récapitulatif avec le regroupement comptable des dépenses du Ministère des Finances (page 127) contient quelques erreurs au niveau du code de la classification économique de ces mêmes dépenses et des libellés afférents. Il y a lieu de corriger les deux premières colonnes de ce tableau comme suit:

<i>Code</i>	<i>Classes de comptes</i>
11	Salaires et charges sociales
12	Achat de biens non durables et de services
23	Intérêts imputés en débit
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels
33	Transferts de revenus aux organismes privés sans but lucratif au service des ménages
35	Transferts de revenus à l'étranger
36	Impôts indirects et „prélèvements“
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales

Dans le tableau récapitulatif des dépenses du Ministère des Finances: Trésor et Budget (page 139), il y a lieu de corriger le libellé du code 24 comme suit: „Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels“

Dans le libellé de l'article 12.4.42.010 du Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, section du Fonds national de solidarité (page 281), il y a lieu de corriger la date de la loi portant introduction d'un forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés. Il s'agit en l'occurrence de la loi du 28 juin 2002 et non de la loi du 11 juin 2002.

Dans le tableau récapitulatif des dépenses du Ministère des Travaux publics (page 471), il y a lieu de corriger le libellé du code 24 en remplaçant les termes „Transferts de revenus aux administrations privées“ par les termes „Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels“.

Dans le tableau relatif au Fonds du rail à la page 681, les dépenses d'investissements sont évaluées à 167,124 millions d'euros pour l'exercice 2005, alors que dans le tableau relatif aux dépenses des principaux fonds d'investissements de l'Etat à la page 27* de l'exposé introductif, ce même montant porte sur 173,024 millions d'euros. Si le montant de 167,124 millions d'euros s'avérait exact, il faut adapter en conséquence les chiffres du tableau retraçant l'évolution pluriannuelle des différentes composantes des investissements de l'Etat à la page 27* du projet de budget 2005.

*

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 2005. Elle se mesure par ailleurs par le montant de la réserve budgétaire, les avoirs des fonds d'investissements (fonds d'investissements publics et autres fonds spéciaux), les encours de la trésorerie, ainsi que le degré d'endettement de l'Etat, dont dépend la capacité d'emprunt sur le marché des capitaux.

A ce sujet, la Chambre de Commerce tient à rappeler que, pour apprécier la situation financière d'une économie, il y a lieu de tenir compte également des comptes des collectivités locales et de la sécurité sociale. 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 (cf. tableau 12 ci-dessous). 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.

Le niveau de la réserve de compensation du régime général de pension continue à augmenter. En effet, au 31 décembre 2002, le niveau de la réserve de compensation du régime général de pension atteignait environ 5,2 milliards d'euros ou 23,1% du PIB. Malgré une évolution moins dynamique de

l'emploi au Luxembourg, le niveau de la réserve a continué à augmenter en 2003. Il est prévu qu'en 2003 le niveau relatif de la réserve va atteindre 24,5% du PIB. L'évolution positive de la réserve se poursuivrait en 2004-2006 et son niveau atteindrait 26,5% du PIB en 2006, selon le Ministère des Finances.

La Chambre de Commerce 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.

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. La Chambre de Commerce note avec intérêt que la Commission du Budget et des Finances de la Chambre des Députés consacrerait une partie de son rapport sur le projet de loi budgétaire 2005 à l'analyse des finances communales.

Tableau 12: Evolution de la réserve du régime général des pensions (en millions d'euros)

<i>Année</i>	<i>Réserve</i>	<i>En % du PIB</i>
1985	1.016,2	17,4%
1990	1.783,3	19,4%
1995	2.809,4	21,3%
2000	4.149,3	19,5%
2001	4.768,8	21,7%
2002	5.176,1	23,1%
2003	5.653,0	24,5%
2004	6.041,2	25,0%
2005	6.571,0	25,7%
2006	7.160,6	26,5%

Source: Ministère des Finances

Dans la suite, la Chambre de Commerce mettra en évidence l'assise financière de l'Etat par le calcul du solde financier net et son évolution dans le temps. Ensuite seront étudiés les encours actuels des différentes composantes de la situation financière de l'Etat. L'analyse de quelques-uns de ces éléments s'avère difficile du fait du manque d'informations ou du manque de transparence des chiffres afférents.

3.1. Le solde financier net consolidé de l'Etat central: une dégradation prononcée

La Chambre de Commerce commence ce chapitre avec le rappel des principaux résultats de la 5e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg. Plusieurs des chiffres énoncés sont à actualiser au vu des nouvelles données budgétaires disponibles.

3.1.1. La situation des finances publiques selon le Programme de Stabilité 2002-2006

La 5e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg 2002-2006 (novembre 2003) comprend les prévisions à moyen terme de la situation financière de l'administration publique.

Il est à noter que les prévisions macroéconomiques sous-jacentes à cette 5e actualisation (croissance du PIB aux prix du marché de 1,2%, de 2,0%, de 3,0% et de 3,8% respectivement en 2003, en 2004, en

2005 et en 2006) sont à adapter à la lumière des nouvelles indications fournies par le Statec dans sa note de conjoncture 2/2004 et des hypothèses fondamentales d'évolution macroéconomique du projet de budget 2005, qui évaluent la croissance en 2003 à 2,9%, en 2004 à 4,4%, en 2005 à 3,8% et en 2006 à 3,3%.

La Chambre de Commerce précise que les données de la 5e actualisation sont à analyser avec prudence, puisqu'elles datent de novembre 2003. Entre-temps, l'environnement conjoncturel s'est amélioré dans l'économie luxembourgeoise.

A toutes fins utiles, la Chambre de Commerce présente dans le tableau 13 ci-dessous les estimations récentes de la Commission Européenne telles que produites dans ses prévisions d'automne 2004.

Tableau 13: Estimations de la Commission européenne en matière de capacité de financement des administrations publiques

(g) Besoin (-) ou capacité (+) de financement des administrations publiques (en pourcentage du PIB) (1)

	Moyenne long terme	Moyenne 5 ans		2000	2001	2002	2003	Estimations 2004	Prévisions 2005	Scénario de maintien des politiques 2006
		1970-90	1991-95							
BE	-6,8	-5,9	-1,3	0,2	0,6	0,1	0,4	-0,1	-0,3	-0,5
DE	-1,9	-3,1	-1,7	1,3	-2,8	-3,7	-3,8	-3,9	-3,4	-2,9
EL	-5,7	-11,5	-4,0	-4,1	-3,7	-3,7	-4,6	-5,5	-3,6	-3,0
ES	-2,4	-5,6	-2,6	-0,9	-0,4	-0,1	0,4	-0,6	-0,1	-0,0
FR	-1,2	-4,5	-2,6	-1,4	-1,5	-3,2	-4,1	-3,7	-3,0	-3,3
IE	-7,7	-2,1	-2,1	4,4	0,9	-0,2	0,1	-0,2	-0,6	-0,5
IT	-9,1	-9,1	-3,0	-0,6	-2,6	-2,3	-2,4	-3,0	-3,0	-3,6
LU	-	1,7	3,6	6,0	6,4	2,8	0,8	-0,8	-1,6	-2,0
NL	-3,2	-3,5	-0,2	2,2	-0,1	-1,9	-3,2	-2,9	-2,4	-2,1
AT	-1,8	-3,9	-2,3	-1,5	0,3	-0,2	-1,1	-1,3	-2,0	-1,7
PT	-4,6	-5,2	-3,4	-2,8	-4,4	-2,7	-2,8	-2,9	-3,7	-3,8
FI	3,9	-5,0	1,3	7,1	5,2	4,3	2,3	2,3	2,1	2,2
€ area	-3,3	-5,0	-2,1	0,1	-1,7	-2,4	-2,7	-2,9	-2,5	-2,5

	Moyenne long terme	Moyenne 5 ans		2000	2001	2002	2003	Estimations 2004	Prévisions 2005	Scénario de maintien des politiques 2006
		1970-90	1991-95							
CZ	-	-	-3,6	-3,7	-3,9	-6,8	-12,6	-4,8	-4,7	-4,3
DK	-0,5	-2,6	0,4	1,7	2,1	0,7	0,3	1,0	1,5	1,7
EE	-	-	-0,9	-0,6	0,3	1,4	3,1	0,5	0,2	0,1
CY	-	-	-	-2,4	-2,4	-4,6	-6,4	-5,2	-3,0	-2,4
LV	-	0,8	-1,5	-2,8	-2,1	-2,7	-1,5	-2,0	-2,8	-2,9
LT	-	-	-3,2	-2,5	-2,0	-1,5	-1,9	-2,6	-2,5	-1,9
HU	-	-	-	-3,0	-4,4	-9,2	-6,2	-5,5	-5,2	-4,7
MT	-	-	-	-6,2	-6,4	-5,8	-9,6	-5,1	-4,0	-3,3
PL	-	-3,2	-2,4	-0,7	-3,8	-3,6	-3,9	-5,6	-4,1	-3,1
SI	-	-	-	-3,5	-2,8	-2,4	-2,0	-2,3	-2,2	-1,9
SK	-	-	-7,4	-12,3	-6,0	-5,7	-3,7	-3,9	-4,0	-4,1
SE	0,6	-7,3	1,2	5,1	2,8	0,0	0,3	0,6	0,6	0,8
UK	-2,2	-5,7	-0,3	3,8	0,7	-1,7	-3,3	-2,8	-2,6	-2,4
EU-25	-	-	-	0,8	-1,2	-2,3	-2,8	-2,8	-2,4	-2,3
EU-15	-2,9	-5,1	-1,6	1,0	-1,1	-2,1	-2,7	-2,7	-2,4	-2,3
US	-3,4	-4,8	0,0	1,6	-0,4	-3,8	-4,6	-4,2	-4,0	-4,2
JP	-1,4	-0,9	-6,9	-7,5	-6,1	-7,9	-7,5	-7,1	-7,0	-6,8

Source: Prévisions d'automne 2004, Commission Européenne

(1) En 2000-2006, le besoin/capacité de financement inclut les recettes extraordinaires liées aux licences UMTS.

3.1.1.1. Les prévisions à moyen terme (2004 à 2006)

Selon les auteurs du Programme de Stabilité 2002-2006, les exercices budgétaires 2004 et 2005 subiront le plus les effets du ralentissement de la conjoncture entre 2001 et 2003. Par conséquent, le déficit de l'administration publique est estimé à -1,8% du PIB en 2004 et dépassera les 2% du PIB en 2005. En 2006, le retour graduel vers l'objectif à moyen terme de la politique budgétaire d'un solde proche de l'équilibre voire excédentaire sera entamé et le déficit de l'administration publique retombera nettement en dessous de la barre des 2%, avec un solde de -1,5% du PIB.

En 2004, il est prévu que le déficit de l'administration publique pourra atteindre 1,8% du PIB. Au niveau des sous-secteurs, le déficit de l'administration centrale atteindra 3,2% du PIB, celui des administrations locales 0,2% du PIB et la sécurité sociale dégagera une capacité de financement de 1,6% du PIB. Du côté des recettes, il est prévu que le produit des impôts sur les revenus des collectivités (IRC et ICC) diminuera de quelque 150-200 millions d'euros (+/- 0,6-0,8% du PIB) par rapport à l'exercice 2003. Par ailleurs, la perte de dynamisme du marché du travail entraînera une diminution du taux de croissance des cotisations sociales. Par conséquent, le ratio entre les recettes de l'administration publique et le PIB diminuera de 47,1% en 2003 à 45,7% en 2004.

Du côté des dépenses, les mesures annoncées dans le cadre du projet de budget 2004 auront comme effet de freiner nettement le taux de progression des dépenses publiques. Néanmoins, le Gouvernement est conscient des effets négatifs sur l'économie dans son ensemble d'une politique budgétaire trop restrictive et il laissera donc jouer les stabilisateurs automatiques. Globalement, le ratio entre les dépenses publiques et le PIB diminuera légèrement de 47,7% en 2003 à 47,5% en 2004.

Malgré la reprise économique, la situation des finances publiques restera tendue en 2005. En effet, il est prévu que le déficit de l'administration publique se creusera davantage pour passer à -2,3% du PIB. Sous l'impulsion d'une deuxième année consécutive d'une baisse du produit des impôts sur les revenus des collectivités, le produit des impôts directs et indirects augmentera moins rapidement que le taux de croissance du PIB nominal et par conséquent la part des impôts dans le PIB diminuera de 28,7% en 2004 à 27,9% en 2005.

Le taux de progression des dépenses nominales est inférieur au taux de croissance du PIB nominal et donc le ratio entre les dépenses publiques et le PIB diminuera encore une fois de 47,5% à 47,2%. En 2006, la situation budgétaire des administrations publiques se desserrera considérablement et le déficit consolidé passera de -2,3% en 2005 à -1,5% en 2006.

La nette amélioration du solde en 2006 est d'un côté attribuable à la stabilisation du ratio entre les recettes totales et le PIB (ce ratio ayant diminué en 2004 et 2005) et de l'autre côté à un net ralentissement du taux de croissance des dépenses publiques (le ratio des dépenses publiques au PIB passera de 47,2% en 2005 à 46,4% en 2006).

La compression du ratio entre les dépenses publiques et le PIB présuppose que le Gouvernement poursuivra en 2005 et 2006 sa politique de contrôle des dépenses de consommation de l'Etat entamée en 2004. Par ailleurs, les taux de croissance des prestations sociales en espèces et en nature diminueront considérablement par rapport aux taux observés dans le passé récent, c'est-à-dire par rapport aux années qui ont vu une augmentation des prestations (cf. mesures prises dans le cadre du *Rentendösch*).

3.1.1.2. Comparaison entre l'ancien et le nouveau Programme de stabilité

La prévision du solde des administrations publiques pour 2003 est plus ou moins en ligne avec le programme antérieur, mais les prévisions à moyen terme sont nettement en retrait.

Ceci est principalement lié aux prévisions des dépenses dans le programme antérieur et accessoirement aux recettes. En effet, le programme précédent prévoyait un ratio entre les recettes publiques et le PIB de 46,0% et 45,6% respectivement en 2004 et 2005. Dans le programme actuel, ces ratios ont été revus à la baisse à 45,7% pour 2004 et à 44,9% pour 2005. Ceci résulte en partie des perspectives de croissance légèrement moins favorables que celles qui ont été anticipées. La raison principale est néanmoins à rechercher au niveau du secteur financier qui est responsable d'une partie substantielle des recettes fiscales de l'administration publique. Ce secteur était beaucoup plus atteint par la crise économique que tous les autres secteurs d'activité économique et ses perspectives de croissance ne commencent qu'à s'améliorer doucement.

Par ailleurs, le choc négatif au niveau de l'activité du secteur financier ne se répercute sur les recettes publiques qu'avec un retard de 2 à 3 ans. C'est pour cette raison que les recettes publiques ont été révisées à la baisse en 2004 et surtout en 2005.

Du côté des dépenses publiques, le programme antérieur tablait sur une nette compression du ratio entre les dépenses publiques et le PIB alors que le programme actuel prévoit simplement la stabilisation du ratio entre 2003 et 2005. La résistance à la baisse des dépenses publiques s'explique d'un côté par l'augmentation des transferts de revenus aux ménages qui est une conséquence directe du ralentissement de la conjoncture et de l'augmentation du chômage. D'un autre côté, le Gouvernement a voulu maintenir à un niveau élevé les dépenses publiques en vue d'une amélioration à moyen terme des capacités productives de l'économie luxembourgeoise, notamment par le biais des investissements publics.

Finalement, le programme actuel prévoit également une dette publique plus importante que ce qui avait été prévu dans le cadre du programme antérieur. Ceci s'explique simplement par le fait que le programme précédent ne prévoyait pas l'émission d'une nouvelle dette par l'administration centrale alors que conformément au budget pour 2004 et au programme pluriannuel des dépenses en capital, le programme actuel prévoit l'émission d'emprunts nouveaux à partir de 2004.

Tableau 14: Divergences par rapport au programme antérieur

<i>en % du PIB</i>	2002	2003	2004	2005
<i>Croissance du PIB</i>				
Programme antérieur	0,5	1,2	2,4	3,1
Programme actuel	1,3	1,2	2,0	3,0
Différence	+ 0,8	± 0	- 0,4	- 0,1
<i>Solde de l'administration publique</i>				
Programme antérieur	- 0,3	- 0,3	- 0,7	- 0,1
Programme actuel	2,4	- 0,6	- 1,8	- 2,3
Différence	+ 2,1	- 0,3	- 0,7	- 2,2
<i>Dette brute</i>				
Programme antérieur	5,1	4,1	3,8	2,9
Programme actuel	5,7	4,9	5,2	5,0
Différence	+ 0,8	+ 0,8	+ 1,4	+ 2,1

Source: Ministère des Finances

En résumé, l'évolution de la situation budgétaire de l'administration publique luxembourgeoise est estimée comme suit dans le Programme de Stabilité 2002-2006.

<i>en % du PIB</i>	2002	2003	2004	2005	2006
Administration publique	2,4	- 0,6	- 1,8	- 2,3	- 1,5
- Administration centrale	- 0,2	- 2,5	- 3,2	- 3,6	- 3,1
- Administrations locales	0,2	0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,1
- Sécurité sociale	2,4	1,8	1,6	1,5	1,7

Or, selon les auteurs du projet de budget 2005, les données actuellement disponibles au sujet de l'évolution des comptes des 3 secteurs de l'administration publique permettent d'estimer l'évolution du solde global pour l'année budgétaire 2005 comme suit:

<i>en % du PIB</i>	<i>2005</i>
Administration publique	- 1,2 %
- Etat	- 3,0%
- Communes	0,0%
- Sécurité sociale	+ 1,8%

Les auteurs du projet de loi budgétaire estiment ainsi que les perspectives de l'évolution de la situation budgétaire en 2005 des trois secteurs de l'Administration publique se présenteraient à l'heure actuelle plus favorablement qu'en novembre 2003, au moment de la présentation de la version actualisée du Programme de Stabilité.

Par contre, la Chambre de Commerce constate que selon sa propre méthode de calcul, la situation financière consolidée de l'Etat central reste au même niveau déficitaire que ce que le Conseil de l'Union européenne avait annoncé en novembre 2003, en l'occurrence un déficit de 3,6% par rapport au PIB (projet de budget 2005).

3.1.2. La situation financière consolidée de l'Etat central: un déficit de 3,6% du PIB

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 budgétaire tel que présenté par les auteurs du projet de budget ne permet pas une appréciation globale de la situation financière de l'Etat. Afin de pallier ce manque de transparence, la Chambre de Commerce procédera, comme dans ses avis budgétaires des dernières années, à une estimation du solde financier consolidé de l'Etat. Elle tient à souligner que, 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.

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).

A la page 24 de l'exposé introductif, les auteurs du projet de loi budgétaire 2005 présentent le tableau sur la situation budgétaire de l'administration publique luxembourgeoise tel que présenté au Conseil de l'Union européenne en novembre 2003 dans le cadre de la dernière actualisation du programme de stabilité (cf. tableau ci-dessus).

L'administration centrale y figure avec un déficit de 3,6% du PIB sur l'exercice 2005. 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. D'après les auteurs du projet de budget 2005, les données actuellement disponibles au sujet de l'évolution des comptes des trois secteurs de l'administration publique indiquent un déficit global de 1,2% du PIB et un déficit de 3,0% du budget consolidé de l'Etat central.

Or, d'après les calculs de la Chambre de Commerce repris dans les tableaux 15, 16 et 17 sur les pages qui suivent, l'Administration centrale, sur base des données disponibles dans le document budgétaire,

devrait enregistrer un besoin de financement de 983,9 millions d'euros. Rapporté à un produit intérieur brut estimé à 27,080 milliards d'euros en 2005, ce déficit correspond à un taux de 3,6% du PIB en 2005. Selon ces mêmes calculs, les exercices précédents se seraient soldés par un déficit de 901,9 millions d'euros en 2004 et de 241,1 millions d'euros en 2003.

Lorsque dans ces calculs, l'on ne tient pas compte des opérations du Fonds de la Dette publique, du fait du caractère spécifique de ce fonds spécial (dont les avoirs sont destinés au paiement des intérêts et au remboursement du capital des emprunts et certificats de trésorerie émis par l'Etat), le solde financier net évolue comme suit:

Compte provisoire 2003: – 90,00 millions d'euros
(déficit de 0,4% du PIB)

Budget voté 2004: – 868,87 millions d'euros
(déficit de 3,4% du PIB)

Projet de budget 2005: – 839,42 millions d'euros
(déficit de 3,1% du PIB)

A moyen terme et à défaut de changements structurels incisifs au niveau de la politique budgétaire, tels que recommandés par la Chambre de Commerce dans le présent avis, les finances publiques de l'Etat luxembourgeois risquent de se dégrader sensiblement, d'autant plus que pour l'exercice 2006, une amélioration au niveau des recettes budgétaires n'est guère probable.

Les tableaux 15, 16 et 17 ci-après retracent l'évolution des recettes budgétaires et extra-budgétaires nettes, des dépenses budgétaires et extra-budgétaires nettes, ainsi que du solde financier net de l'Etat. Ils comparent les données budgétaires avec les données des comptes annuels et permettent d'apprécier l'évolution des finances publiques de l'Etat luxembourgeois (dans la limite des informations disponibles dans le document budgétaire).

Tableau 15: Evolution des recettes budgétaires et extra-budgétaires

(en millions d'euros)

	1999		2000		2001		2002		2003		2004	2005
	Budget voté	Compte provisoire	Budget définitif	Compte provisoire	Budget voté	Projet de budget						
Recettes budgétaires – emprunts budgétaires	4.463 0	4.974,5 0	4.814,9 0	5.686,6 0	5.446,7 0	5.709,3 0	5.977,2 0	6.200,4 0	6.349,7 0	6.563,5 0	6.392,6 0	6.902,5 0
Recettes budgétaires nettes (1)	4.463	4.974,5	4.814,9	5.686,6	5.446,7	5.709,3	5.977,2	6.200,4	6.349,7	6.563,5	6.392,6	6.902,5
Recettes extra-budgétaires – emprunts extra-budgétaires	101,3 24,8	68,6 0	186,1 99,9	202,8 99,9	112,9 0	252,7 0	226,7 0	284,3 0	172,1 0	159,1 0	362 120	450,1 200
Recettes extra-budgétaires nettes (2)	76,5	68,6	86,2	102,9	112,9	252,7	226,7	284,3	172,1	159,1	242,8	250,1
I.A.												
Recettes budgétaires et extra-budgétaires nettes (1) + (2)	4.539,5	5.043,1	4.901,1	5.789,5	5.559,6	5.962	6.203,9	6.484,7	6.521,8	6.722,6	6.635,4	7.152,6

Tableau 16: Evolution des dépenses budgétaires et extra-budgétaires

(en millions d'euros)

	1999		2000		2001		2002		2003		2004	2005
	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget définitif	Compte provisoire	Compte provisoire	Projet de budget
Dépenses budgétaires – amortissement	4.458,7	4.964,4	4.863,5	5.595,2	5.445,4	5.707	5.999,1	6.200,2	6.349,3	6.563,2	6.480,9	6.991,5
	1	50,6	8,3	33,3	14	14	14	14	5	20	5	5
Dépenses budgétaires nettes	4.457,7	4.913,8	4.855,2	5.561,9	5.431,4	5.693	5.985,1	6.186,2	6.344,3	6.543,2	6.475,9	6.986,5
– Alimentation budgétaire des Fonds	172,3	617	337,6	1.226,2	1.973,7	2.141,4	1.285,4	1.461,9	1.367,7	1.517,5	1.296,2	1.386,3
+ Dépenses des Fonds	427,9	369,2	541,9	1.213,7	1.625	1.435,8	1.917,2	1.554	2.161,6	1.882,1	2.145	2.300,4
– Alimentation budgétaire du Fonds pour l'emploi	87,6	88,9	91,6	97	92,9	105,5	100,7	120,7	110,4	207,1	98,9	101,8
+ Dépenses du Fonds pour l'emploi	192,2	145,1	215	213,5	203,99	186,4	185,6	207,5	268,8	263	311,5	337,7
II.A.												
Dépenses budgétaires et extra-budgétaires nettes	4.817,9	4.722,2	5.182,9	5.665,9	5.193,79	5.068,3	6.701,8	6.365,1	7.296,6	6.963,6	7.537,3	8.136,5

Tableau 17: Evolution du solde financier net¹⁶

(en millions d'euros)

	1999		2000		2001		2002		2003		2004	2005
	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget définitif	Compte provisoire	Budget voté	Projet de budget
Recettes budgétaires et extra-budgétaires nettes (1) Total I.A	4.539,5	5.043,1	4.901,1	5.789,5	5.559,6	5.962	6.203,9	6.484,7	6.521,8	6.722,6	6.635,4	7.152,6
Dépenses budgétaires et extra-budgétaires nettes (2) Total II.A	4.817,9	4.722,2	5.182,9	5.665,9	5.193,79	5.068,3	6.701,8	6.365,1	7.296,6	6.963,7	7.537,3	8.136,5
Solde financier net (1) – (2)	- 278,4	320,9	- 281,8	123,6	365,81	893,7	- 497,9	119,6	- 774,8	- 241,1	- 901,9	- 983,9
Emprunt net	23,8	- 50,6	91,6	66,6	- 14	- 14	- 14	- 14	- 5	- 5	195	195

16 Ces tableaux tiennent compte des opérations du Fonds de la Dette publique. En faisant abstraction de ces opérations, les soldes financiers nets s'améliorent légèrement.

Le graphique 7 ci-dessous indique l'évolution du solde financier net consolidé (SFN) selon le budget voté d'un exercice et le compte provisoire afférent depuis 1990. La grande divergence dans l'évolution des deux courbes met en lumière la difficulté des autorités d'évaluer de manière précise les recettes budgétaires prévisibles sur un horizon annuel, d'une part, et de respecter le niveau des dépenses budgétaires et extra-budgétaires tel que voté par la Chambre des Députés d'autre part. Cette critique est d'ailleurs régulièrement faite par d'autres instances consultatives, dont le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes.

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 transforment finalement 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 7.

L'évolution trop rapide de certaines dépenses budgétaires courantes en 2003 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 consolidé à 241,1 millions d'euros dans le budget provisoire (au lieu de 774,8 millions d'euros dans le budget voté).

En faisant abstraction des opérations des fonds d'investissement, le compte 2003 se présente de manière plutôt favorable: un excédent de 79,4 millions d'euros avait permis aux autorités gouvernementales de proposer une alimentation supplémentaire du Fonds pour l'emploi (40 millions d'euros) et du Fonds de la dette (39 millions d'euros). Le budget voté de l'exercice 2003 n'avait tablé que sur un léger excédent de 0,5 millions d'euros.

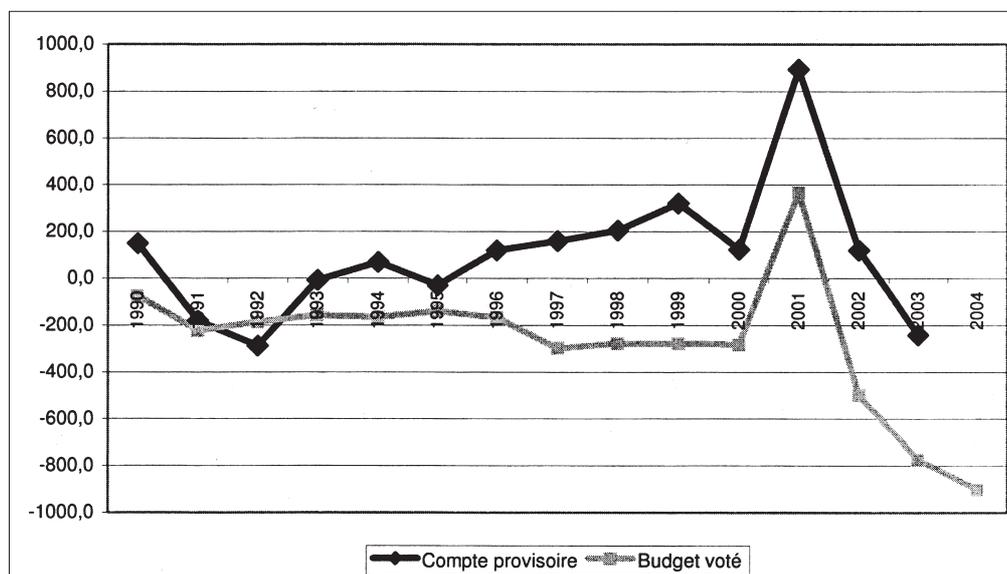
La situation du compte provisoire 2003 est décrite en détail aux pages 33 à 35 de l'exposé introductif du document budgétaire.

La Chambre de Commerce rappelle que la situation apparemment très favorable du SFN en 2001 dans le graphique 7 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)¹⁷.

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.

Sans modification de la loi de 1999, le solde financier net de l'exercice 2000 aurait été plus élevé que celui de l'exercice 1999 sous l'effet des dotations supplémentaires 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 7, compte tenu de la réduction des plus-values de recettes.

¹⁷ Une première modification de la technique de l'affectation des plus-values avait prévu d'affecter celles-ci aux dotations supplémentaires des fonds spéciaux de l'exercice suivant. Une nouvelle modification de la loi du 8 juin 1999 rétablissait la situation initiale avec la conséquence que les dotations supplémentaires figurent dorénavant à nouveau aux fonds spéciaux de l'exercice au cours duquel les plus-values ont été réalisées. Pour plus de détail sur ces aspects méthodologiques, la Chambre de Commerce renvoie à ses avis budgétaires du 5 novembre 2001 et du 8 novembre 2002.

Graphique 8: Evolution du solde financier net (en millions d'euros)¹⁸

3.1.2.1. La situation d'après le budget définitif 2004

Le budget voté pour l'exercice 2004, tel qu'il a été arrêté par la loi budgétaire du 19 décembre 2003, avait prévu un déficit de 84,1 millions d'euros. Ce budget a dû être modifié par la suite pour tenir compte des dépenses budgétaires supplémentaires engendrées par la loi du 12 mai 2004 modifiant la loi du 1er mars 1973 autorisant le Gouvernement à accorder la garantie de l'Etat et une aide financière au profit de la „Société des Foires internationales de Luxembourg“ (dénommée par après „Luxexpo“).

Compte tenu du crédit supplémentaire de 4,18 millions d'euros inscrit sous le budget des dépenses en capital du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur (article 50.0.81.031), le budget définitif de l'exercice 2004 se présente désormais avec un déficit de 88,3 millions d'euros.

Les auteurs du projet de budget 2005 présentent la situation en matière d'exécution du budget de l'Etat à la fin du premier semestre 2004 (cf. tableau 18 ci-dessous).

Fin juin 2004, le solde global de l'exécution du budget de l'Etat proprement dit, c'est-à-dire compte non tenu des opérations des fonds spéciaux, s'établit à 10,8 millions d'euros.

A l'issue des 6 premiers mois de 2003, les dépenses totales s'établissent à 3.363 millions, ce qui représente 52% de l'ensemble des dépenses inscrites au budget voté de cet exercice.

¹⁸ Ce graphique tient compte des opérations du Fonds de la Dette publique. En faisant abstraction de ces opérations, les soldes 2003 à 2005 s'améliorent légèrement.

Tableau 18: Situation d'exécution du budget de l'Etat au 30 juin 2004

	Budget 2004	Situation budgétaire au 30.6.2004	
		En valeur	En %*
Budget courant			
Recettes	6.242,7	3.290,1	53%
Dépenses	5.809,8	3.151,1	54%
Excédents	432,9	139,0	–
Budget en capital			
Recettes	149,9	83,8	56%
Dépenses	671,1	212,0	32%
Excédents	– 521,2	– 128,2	–
Budget total			
Recettes	6.392,6	3.373,9	53%
Dépenses	6.480,9	3.363,1	52%
Excédents*	– 88,3	10,8	–

Notes: Les chiffres sont exprimés en millions d'euros

* par rapport au budget voté de 2004

Les transferts de revenus à la sécurité sociale se chiffrent à 1.293 millions d'euros pour les 6 premiers mois de 2004 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 2004 et 38% de l'ensemble des dépenses effectuées jusque fin juin 2004.

Un autre poste de dépenses important est constitué par les dotations au profit des fonds spéciaux qui atteignent 733 millions, soit 69% de l'ensemble des dotations inscrites au budget voté et 21% de l'ensemble des dépenses effectuées lors du premier semestre. Le montant total des recettes qui ont été comptabilisées par la trésorerie au cours des 6 premiers mois de l'exercice 2004 s'élève au montant de 3.373 millions d'euros. Les encaissements les plus significatifs se présentent comme suit:

- Taxes sur la valeur ajoutée (après déduction de la contribution au financement du budget européen et après déduction de la contribution versée aux communes): 816 millions d'euros
- Impôt général sur le revenu: impôt retenu sur les traitements et salaires: 693 millions d'euros
- Impôt général sur le revenu: impôt sur le revenu des collectivités: 438 millions d'euros
- Part du Luxembourg dans les recettes communes UEBL en matière de droits de douane et accises (imputation probable): 452 millions d'euros

Ces recettes représentent 71% de l'ensemble des recettes budgétaires enregistrées pendant les six premiers mois de l'exercice 2004.

Les auteurs du projet de budget 2005 rappellent que les encaissements des recettes fiscales ne se répartissent pas linéairement sur les douze mois d'une année. C'est ainsi notamment 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 n'est réalisé qu'en fin d'exercice budgétaire de sorte que des variations importantes peuvent subvenir à la fin de l'année.

Tel est également le cas pour les recettes en provenance 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 doivent nécessairement être effectuées en fin d'exercice.

La version consolidée de la situation financière de l'Etat englobe les opérations budgétaires proprement dites, telles qu'elles sont renseignées dans le tableau 19 ci-après et les opérations des fonds spéciaux de l'Etat.

Dans cette optique, ce tableau fait donc, d'un côté, abstraction tant en recettes qu'en dépenses des dotations au profit des fonds spéciaux et inclut d'autre part les recettes propres et les dépenses de ces fonds spéciaux.

Dans ce tableau est renseignée la situation financière consolidée de l'administration centrale à la fin du premier semestre 2004. Il en résulte un déficit de 78 millions d'euros.

Dans les tableaux 15, 16 et 17 ci-dessus, la Chambre de Commerce a calculé un solde financier net de -901,9 millions d'euros pour l'exercice 2004 (budget voté) sur base des informations contenues dans le document budgétaire qui incluent les alimentations (du budget courant et du budget en capital) des fonds spéciaux (donc également le Fonds de la Dette publique. En faisant abstraction de ce fonds spécial, le solde financier net atteint -868,87 millions en 2004). Ainsi, il semble que l'exécution du budget 2004 sera tel que le solde global sera finalement plus favorable que prévu lors de son vote en décembre 2003. Il faut en effet rappeler qu'à ce moment, le Statec avait estimé la croissance économique pour 2004 à 2,8% et le Gouvernement avait retenu une hypothèse de croissance du PIB en volume entre 2,5% et 3,0%.

Or, après une révision à la hausse des perspectives de croissance pour l'année 2004, le Statec table désormais sur une hausse de 4,2% du PIB (cf. Note de conjoncture n°2/2004) et sur une hausse de l'inflation de 2,3%.

Malgré une accélération de la croissance économique, il est fort probable que les recettes projetées pour l'exercice 2004, qui résident en partie sur des exercices de plus faible croissance, ne puissent être réalisées qu'au moyen d'un effort important d'encaissement des arriérés fiscaux.

La Chambre de Commerce regrette que les autorités compétentes ne publient pas des informations précises concernant le montant approximatif de ces arriérés, qui s'est probablement réduit de façon spectaculaire au cours des trois dernières années.

Ces arriérés avaient été évalués sur base d'estimations non officielles datant de 2002 à quelque 2.400 millions d'euros. Dans les bilans des établissements bancaires au 31 décembre 2003, les impôts qui restent à verser à l'Etat, qui constituent la majeure partie de ces arriérés, y figurent pour un montant de 1.210 millions d'euros. Ceci montre à quelle vitesse ces „réserves“ ont diminué récemment.

Compte tenu de l'importance de ces arriérés pour la situation financière de l'Etat, la Chambre de Commerce demande plus d'informations à ce sujet pour mieux évaluer l'évolution prévisible des recettes fiscales à moyen terme.

Tableau 19: Situation financière consolidée de l'Etat central
au 30 juin 2004 (en euros)

	<i>Situation 2004/06</i>
<i>Budget courant</i>	
Recettes budgétaires	3.290.063.124
Recettes propres des fonds spéciaux	<u>+ 182.409.753</u>
Recettes totales	3.472.472.877
<i>Dépenses budgétaires</i>	
Alimentation des fonds spéciaux	– 603.989.624
Dépenses des fonds spéciaux	<u>+ 562.907.385</u>
Dépenses courantes totales	3.110.023.727
Solde courant	362.449.150
<i>Budget en capital</i>	
Recettes budgétaires	83.840.152
Dépenses budgétaires	212.021.645
Alimentations des fonds spéciaux	– 129.024.700
Dépenses des fonds spéciaux	<u>441.387.045</u>
Dépenses en capital totales	524.383.991
Solde en capital	+ 440.543.838
<i>Budget total consolidé</i>	
Recettes	3.556.313.029
Dépenses	3.634.407.718
Total	–78.094.689

3.1.2.3. La situation d'après le projet de budget 2005

Pour rappel, le Gouvernement avait adopté une hypothèse de croissance à moyen terme du PIB de 3,5% en volume et de quelque 6% en valeur pour élaborer le projet de budget 2005. Dans le document budgétaire, les auteurs du projet de budget tablent sur une croissance de 3,8% pour 2005, alors que le Statec prévoit une croissance du PIB en 2005 de 4,2%.

Dans le projet de budget 2005, les auteurs tablent sur un déficit du budget de l'Etat central de 89 millions d'euros.

Le solde financier consolidé de l'Etat central, tel que calculé par la Chambre de Commerce, se chiffre à un déficit record de 983,9 millions, ce qui correspond à 3,6% du PIB. Ce solde tient compte des opérations du Fonds de la Dette publique. En faisant abstraction des opérations de ce fonds spécial, le déficit consolidé de l'Etat central pour l'exercice 2005 s'élève à 839,42 millions d'euros.

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. 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 et par le mécanisme des fonds spéciaux.

* La version consolidée du projet de budget 2005 indique une augmentation des dépenses de 16,85% entre 2003 et 2005, alors que les recettes consolidées n'augmentent que de 6,4% sur cette période. Une telle évolution est hautement dangereuse et n'est pas soutenable à terme.

Les vingt-huit fonds spéciaux publiés dans le document budgétaire sont alimentés d'un montant global de 1488,033 millions d'euros selon le projet de budget 2005 (contre 1.395,083 selon le budget voté 2004 et 1.724,65 millions selon le compte provisoire 2003).

Les dépenses proposées pour 2005 par ces mêmes fonds spéciaux atteignent le montant de 2.638,051 millions d'euros (contre 2.456,527 millions d'euros selon le budget voté 2004 et 2.145,117 millions d'euros selon le compte provisoire 2003).

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.

Comme rappelé ci-dessus, les arriérés fiscaux jouent un rôle crucial pour équilibrer les finances publiques. Comme ces arriérés ne sont pas récurrents et ne pourront être utilisés qu'une seule fois, ils n'auront un impact positif que sur un nombre limité d'exercices budgétaires. Ce nombre est fonction du volume de ces arriérés qui ne figure malheureusement pas dans le document budgétaire.

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

3.2. Les fonds spéciaux: fort recul des avoirs

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.“

Tableau 20: Evolution des fonds spéciaux entre 2003 et 2004
(en millions d'euros)

	Avoir fin 2003	Avoir fin 2004	Variation 03/04
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	131,3	71,7	- 59,6
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	67,9	63,4	- 4,5
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	166,9	67,8	- 99,1
Fonds d'investissements publics administratifs	315,7	227,5	- 88,2
Fonds d'investissements publics scolaires	288,4	242,1	- 46,3
Fonds des routes	72,4	12,2	- 60,2
Fonds du rail	124,2	55,1	- 69
Autres fonds spéciaux	661,3	475,3	- 186,1
Total	1.828,0	1.215,0	- 613
en % du PIB	7,90%	5,00%	

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 (cf. tableau 21 ci-dessous).

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.

Tableau 21: Evolution des dépenses des principaux fonds d'investissements
(en milliers euros)

	Compte 2002	Compte 2003	Budget voté 2004	Projet de budget 2005
- Administratif	37.412	87.325	110.143	119.298
- Scolaire	47.682	65.361	76.003	104.545
- Sanitaire	5.638	3.820	10.180	14.755
- Fonds des routes	152.012	151.774	108.250	141.195
- Monuments histor.	12.251	16.376	10.495	14.101
- Fonds du Rail	68.805	91.370	119.999	173.024
Total général	323.800,3	416.026,3	435.070,1	566.918,0
Variation en %	7,6%	28,5%	4,6%	30,3%

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 pouvant permettre de poursuivre et de réaliser les investissements prévus à moyen terme. Ces fonds de réserve sont ainsi un outil efficace pour

permettre aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement leurs effets en phase de baisse conjoncturelle.

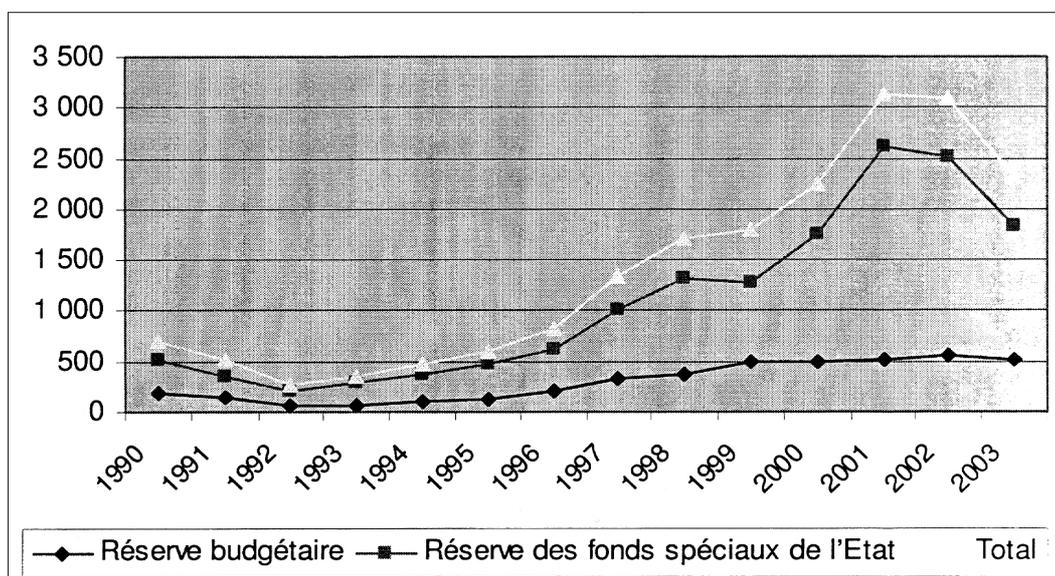
Evidemment, les effets bénéfiques inhérents aux fonds spéciaux et les stabilisateurs automatiques sont limités dans le temps et dépendent du niveau des réserves et de la vitesse d'exécution des dépenses prévues par ces fonds.

La Chambre de Commerce regrette que, contrairement au document budgétaire de l'année passée, le projet de budget 2005 ne comprend plus le tableau avec l'évolution de la réserve budgétaire et de la réserve des fonds spéciaux de l'Etat depuis 1990, qui est pourtant une information fort utile.

D'autres sources renseignent cependant que fin 2003, la réserve budgétaire a atteint 506,1 millions d'euros et celle des fonds s'est élevée à 1.828,0 millions. Ces deux montants sont en baisse par rapport à la situation de fin 2002. Ainsi, après un léger recul du total de la réserve de l'Etat de 1,25% entre 2001 et 2002, l'exercice suivant s'est soldé par une chute importante de 24,22% du total sur l'exercice 2003 (cf. graphique 8).

Ainsi, 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.

Graphique 9: Evolution de la réserve budgétaire et de la réserve des fonds spéciaux



Les fonds les plus importants selon les dépenses prévues au projet de budget 2005 sont le Fonds communal de dotation financière (513,162 millions d'euros), le Fonds des pensions (351,5 millions d'euros), le Fonds pour l'emploi (337,690 millions d'euros), le Fonds du rail (272,924 millions d'euros) et le Fonds de la dette publique (188,917 millions d'euros).

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 communal de dotation financière augmentent de 15,3%, celles du Fonds pour l'emploi progressent de 8,3% et celles du Fonds de la dette publique même de 97,9%.

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 fonds d'investissements publics.

– Le Fonds pour l’emploi, qui est un des fonds les plus importants en volume et dont l’alimentation se caractérise par des ressources spécifiques¹⁹, enregistre une forte progression de 62,76% des dépenses entre 2002 et 2005, 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 d’euros fin 2002 à 29,486 millions d’euros en fin d’exercice 2005, et ce malgré une hausse progressive des alimentations.

* La Chambre de Commerce tient à critiquer le manque de transparence de nombreuses mesures couvertes par les dépenses du Fonds pour l’emploi. Dans le budget de l’Etat pour 2005, les initiatives sociales en faveur de l’emploi via différents organismes, syndicaux et autres (sans cofinancement communautaire) sont dotées de quelque 30 millions d’euros, un montant en progression de 30% depuis 2003. 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.

La Chambre de Commerce propose à cet égard la création de cellules tripartites transparentes, qui assurent le suivi financier et évaluent les résultats de ces initiatives en termes d’efficacité. La Chambre de Commerce plaide par ailleurs pour l’élaboration de 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 voudrait relever également la hausse importante attendue sur le produit de la cotisation sociale sur carburants (de 106,820 millions d’euros à 145 millions d’euros entre 2004 et 2005), suite à la hausse proposée du taux maximal de la contribution sociale sur le diesel de 6,1973 euros à 20 euros par 1000 litres. Ce relèvement, qui est proposé par l’article 6 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 euros par 1000 litres pour le gasoil utilisé comme carburant. Cette mesure, qui devrait rapporter une recette additionnelle de 20 millions d’euros au titre de la contribution sociale destinée au Fonds pour l’emploi, sera arrêtée par règlement grand-ducal et sera 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. Cependant, il est clair que cette mesure augmente davantage les coûts de revient des entreprises qui dépendent de cette matière première (cf. transporteurs, ...).

Une autre mesure au niveau de la taxation indirecte concerne la proposition du Gouvernement de soumettre à partir du 1er janvier 2005 les livraisons, acquisitions intracommunautaires et importations d’essence sans plomb (point 3° de l’annexe C de la loi TVA modifiée du 12 février 1979) ainsi que de tabacs fabriqués, tels que cigarettes, cigares et cigarillos, tabac à fumer, à priser et à mâcher (point 6° de ladite annexe C) au taux normal de 15% (au lieu du taux de 12% jusqu’à présent).

La Chambre de Commerce rappelle qu’elle s’oppose à la hausse de la TVA sur les cigarettes (cf. Deuxième Partie du présent avis).

La hausse projetée de la TVA sur l’essence sera liée à la création d’un Fonds de financement des mécanismes de Kyoto à travers lequel le Luxembourg pourra acheter des droits d’émission dans le cadre de projets „*Joint Implementation*“ et „*Clean Development Mechanism*“. Une partie des 40 millions d’euros résultant de la hausse de TVA de 12 à 15% sur les produits de tabac et l’essence sans plomb est destinée à alimenter ce Fonds; en effet, l’article 45.093.010 du budget en capital prévoit un crédit de 5 millions d’euros pour alimenter le fonds de financement des mécanismes de Kyoto.

Pour rappel, la Chambre de Commerce peut accepter cette mesure, sous condition qu’elle soit neutralisée dans le système de l’indexation automatique des salaires.

– Les fonds d’investissements publics les plus importants d’après les dépenses prévues en 2005 sont le Fonds du rail, le Fonds des routes, le Fonds pour les investissements sociofamiliaux, le Fonds de la

¹⁹ 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.

coopération au développement, le Fonds d'investissements publics administratifs, Fonds d'investissements publics scolaires et le Fonds d'investissements hospitaliers, avec des dépenses prévues en 2005 dépassant les 100 millions d'euros.

Le Fonds du rail prévoit des dépenses de 272,924 millions d'euros pour 2005 (+16,2% par rapport au budget voté 2004). Dans ce montant, 160,5 millions d'euros sont des dépenses d'investissement (par exemple 11,090 millions d'euros pour le raccordement de la Gare Centrale au Kirchberg, 3,656 millions d'euros pour le raccordement au réseau ferroviaire de Belval-Usines et 8,185 millions d'euros pour la mise à double voie de la ligne Pétange-Luxembourg).

Un montant important, en l'occurrence 105,8 millions d'euros, est prévu pour la maintenance.

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 d'euros et comporte l'acquisition de 12 automotrices à deux niveaux, de 20 locomotives électriques avec 85 voitures à deux niveaux ainsi qu'un nombre à déterminer de trains-trams.

Le Gouvernement en assure le financement sur base des conventions existantes qui prévoient que ce financement se fait par le biais de la refacturation des charges financières et des amortissements des emprunts à contracter par la société. Dans ce contexte, les auteurs du projet de loi proposent dans l'article 42 du projet de loi budgétaire d'adapter le montant prévu à l'article 6 de la loi du 28 mars 1997 relative au statut des CFL qui donne à l'Etat luxembourgeois le droit d'accorder sa garantie en relation avec des emprunts émis pour les besoins de la gestion de l'infrastructure ferroviaire ou pour l'acquisition de l'équipement requis pour la prestation de services publics dans le domaine de transports par chemins de fer. Le montant inscrit actuellement dans cette loi est de 125 millions, ce qui est considéré comme insuffisant au regard des engagements financiers importants. Ainsi les auteurs proposent de relever ce plafond à 500 millions d'euros.

La Chambre de Commerce est d'avis que compte tenu des montants financiers importants en jeu et de ces répercussions majeures sur les comptes des fonds d'investissements et du budget de l'Etat, le chemin vers la libéralisation intégrale des transports de fret et de voyageur doit être engagé 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.

A l'instar des années précédentes, la majorité des fonds d'investissements ou des fonds spéciaux prévoient, pour l'exercice 2005, des dépenses supérieures aux dotations budgétaires normales. Ainsi, les alimentations budgétaires des fonds spéciaux se chiffrent à 1.488,033 millions d'euros pour l'exercice 2005, alors que les dépenses prévues s'élèvent à 2.638,051 millions d'euros.

Compte tenu du programme des dépenses des fonds spéciaux et de leurs dotations, les avoirs au 31 décembre 2005 devraient se chiffrer à 903 millions d'euros (contre 1.215 millions d'euros fin 2004), d'après l'exécution des alimentations et des dépenses telle que projetée par le projet de budget 2005. 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.

Ainsi, une grande prudence s'impose en ce qui concerne la décision de nouveaux projets d'investissements. Une telle décision doit prendre en considération l'opportunité d'un projet et le critère de l'utilité et du coût-bénéfice.

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 anti-cyclique, 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.

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que les mécanismes prévus par la loi du 8 juin 1999, notamment les dispositions en matière de contrôle financier et de suivi budgétaire ont d'ores et déjà apporté des améliorations. Son article 77 dispose que les départements ministériels doivent communiquer à la fin de chaque trimestre à l'Inspection générale des finances un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants, ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence.

Le Gouvernement doit 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 22 et 23 ci-dessous renseignent respectivement sur les dépenses et les alimentations prévues pour l'exercice 2005 des fonds de réserve (fonds spéciaux et fonds d'investissements) annexé au document budgétaire.

Tableau 22: Alimentations des fonds spéciaux (en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005
1) Fonds de la coopération au développement	86,19	87,5628	108,065	111,9
2) Fonds d'équipement militaire	1,5	3	5	22
3) Fonds pour monuments historiques	13	13	10	10
4) Fonds de crise	0	0	0,0001	0,0001
5) Fonds de la dette publique	68,213	107,03	62,579	44,434
6) Fonds des pensions	302,681	314,744	326,635	351,386
7) Fonds communal de péréquation conjoncturale	0	0	0,0001	0,0001
8) Fonds communal de dotation financière	401,319	429,808	445,673	513,162
9) Fonds spécial de la pêche	0,08	0,0797	0,0881	0,0788
10) Fonds cynégétique	0,0337	0,0337	0,0326	0,0321
11) Fonds pour la gestion de l'eau	49	49	20	10
12) Fonds spécial des eaux frontalières	0,137	0,099	0,141	0,076
13) Fonds d'équipement sportif national	28,234	28,231	21	23,5
14) Fonds pour les investissements sociofamiliaux	73	67,75	50,75	53,288
15) Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,124	0,124	0,124	0,05
16) Fonds d'investissement publics sanitaires et sociaux	20	11	6	6,5
17) Fonds des investissements hospitaliers	37	39,455	37	37
18) Fonds spécial de la chasse	0,377	0,376	0,56	0,356
19) Fonds pour la protection de l'environnement	4,2	4,2	4,2	4,5
21) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	18	26	36,5	17
22) Fonds d'investissement publics administratifs	40	10	9	10
23) Fonds d'investissement publics scolaires	62	65	45	45
24) Fonds des routes	87	71,032	0,0001	10
25) Fonds du rail	147,764	151,434	90	102
26) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	15	10	10	5
27) Fonds pour la loi de garantie	7	22	1	2
28) Fonds pour la promotion touristique	0	6,615	6,825	7
Sous-total	1.461,8527	1.517,5742	1.296,173	1.386,2631
20) Fonds pour l'emploi	120,719	207,076	98,91	101,77
Total général	1.582,5717	1.724,6502	1.395,083	1.488,0331

Tableau 23: Dépenses des fonds spéciaux (en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005
1) Fonds de la coopération au développement	100,752	103,072	108,133	121,901
2) Fonds d'équipement militaire	0	0	6,857	21,73
3) Fonds pour monuments historiques	12,251	16,376	10,495	14,1
4) Fonds de crise	0	0	0	0
5) Fonds de la dette publique	153,465	258,06	95,601	188,917
6) Fonds des pensions	295,369	326,423	330	351,5
7) Fonds communal de péréquation conjoncturale	0	0	0	0
8) Fonds communal de dotation financière	401,319	429,808	445,673	513,162
9) Fonds spécial de la pêche	0,063	0,023	0,213	0,245
10) Fonds cynégétique	0,012	0	0,02	0,02
11) Fonds pour la gestion de l'eau	28,024	22,605	35	35
12) Fonds spécial des eaux frontalières	0,1	0,047	0,086	0,123
13) Fonds d'équipement sportif national	3,736	8,773	40,705	23,5
14) Fonds pour les investissements sociofamiliaux	62,533	54,723	96,615	121,913
15) Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,01	0,006	0,124	0,05
16) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	5,637	3,82	10,18	14,754
17) Fonds des investissements hospitaliers	26,569	49,234	211,75	104,9
18) Fonds spécial de la chasse	0,38	0,376	0,55	0,32
19) Fonds pour la protection de l'environnement	10,64	13,796	34,919	14,08
21) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	20,124	48,538	36,883	32,192
22) Fonds d'investissement publics administratifs	37,411	87,324	110,196	119,297
23) Fonds d'investissement publics scolaires	47,682	65,361	76,502	104,545
24) Fonds des routes	152,012	151,773	108,25	141,195
25) Fonds du rail	168,982	186,245	234,933	272,924
26) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	4,454	0	80	40
27) Fonds pour la loi de garantie	22,437	49,872	64,474	56,743
28) Fonds pour la promotion touristique	0	5,841	6,825	7,25
Sous-total	1.553,962	1.882,096	2.144,984	2.300,361
20) Fonds pour l'emploi	207,488	263,021	311,543	337,69
Total général	1.761,45	2.145,117	2.456,527	2.638,051

3.3. La trésorerie de l'Etat: les réserves diminuent

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 5e 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 2003.

Ressources (passifs):

- Fonds propres de l'Etat (réserves et contrepartie d'actifs financiers): 5.095 millions d'euros
- Fonds de tiers déposés auprès de l'Etat: 97 millions
- Fonds de tiers empruntés par l'Etat (dette publique nette): 404 millions

Emplois (actifs):

- Actifs financiers bancaires: 3.026 millions
- Actifs financiers non bancaires: 2.250 millions
- Solde à financer: 320 millions

La seule information publique plus récente en matière des emplois et ressources de l'Etat concerne les participations de l'Etat au 30 septembre 2004, qui font partie des actifs financiers non bancaires. La catégorie la plus importante en volume sont les participations de l'Etat, avec une valeur totale de 2.250,047 millions d'euros au 30 septembre 2004, contre 2.223,558 millions d'euros au 30 avril 2003. Ces participations sont réparties comme suit (entre parenthèses: montant au 30 avril 2003):

- sociétés de droit privé: 813,817 millions d'euros (796,225 millions)
- établissements publics: 1.400,193 millions d'euros (1.400,193 millions)
- institutions financières internationales: 36,037 millions d'euros (27,137 millions)

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. Dans ce contexte, 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.

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 1.828,0 millions d'euros fin 2003, contre 2.515,5 millions d'euros fin 2002. La réserve budgétaire a atteint 506,1 millions d'euros. Ainsi les fonds propres de l'Etat ont fortement baissé (-24,22%) entre les exercices 2002 et 2003.

Ces réserves, qui constituent un atout important pour affronter les charges et incertitudes de l'avenir, présentent toutefois des limites, compte tenu des engagements substantiels restant à couvrir au cours des prochains exercices budgétaires.

3.4. L'endettement de l'Etat: un nouvel emprunt de 200 millions d'euros

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.

Le tableau 24 ci-après présente l'évolution prévisible de la dette de l'Etat au titre de la période 1998-2005, compte tenu de l'emprunt supplémentaire de 200 millions d'euros prévu au projet de budget pour 2005:

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

Tableau 24: Evolution de la dette de l'administration centrale

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	25.510	512	2,0%
2005	27.080	569	2,1%

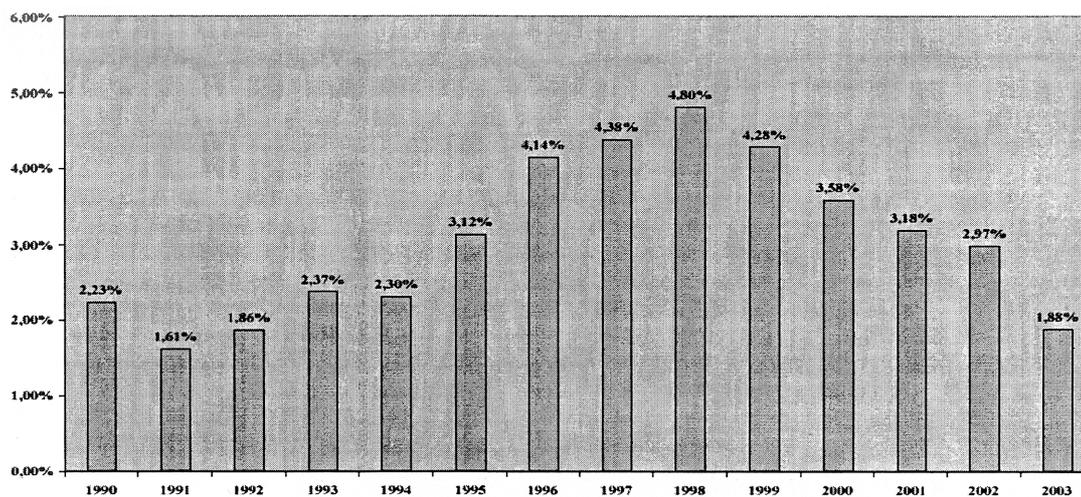
Tableau 25: Evolution de la dette nette par rapport au PIB (1997-2003)

Exercice	Dette brute à long terme	PIB	Dette brute/PIB	Provisions	Dette nette à long terme	Dette nette PIB
1997	612	15.490	3,9%	253	359	2,3%
1998	706	17.006	4,2%	326	380	2,2%
1999	698	18.739	3,7%	380	317	1,7%
2000	698	21.278	3,3%	349	349	1,6%
2001	697	21.971	3,2%	388	310	1,4%
2002	642	22.506	2,9%	320	323	1,4%
2003	435	23.956	1,8%	133	302	1,3%

Il ressort du tableau 25 qu'à la fin de l'année 2003, le montant total des provisions qui ont été constituées au fonds de la dette publique s'élève à 133 millions d'euros de sorte que, déduction faite de ces provisions, la dette de l'Etat ne s'élève qu'à 1,3% par rapport au PIB.

Le tableau 26 ci-dessous présente l'évolution de la dette publique brute des administrations publiques – Etat central, administrations locales, Sécurité sociale – des économies européennes. Il en découle une situation toujours enviable du Luxembourg en comparaison avec d'autres Etats membres.

Graphique 10: Evolution de la dette de l'administration centrale en % du PIB



Source: Inspection Générale des Finances

Tableau 26: Evolution de la dette des administrations publiques

	1980	1985	1990	2000	2001	2002	2003	Estimations 2004	Prévisions 2005	Scénario de maintien des politiques 2006
(h) Dette publique brute (en pourcentage du PIB)										
BE	78,7	122,3	129,2	109,1	108,0	105,4	100,0	95,8	94,4	90,9
DE	31,2	40,7	42,3	60,2	59,4	60,9	64,5	65,9	67,2	67,9
EL	25,0	53,6	79,6	114,0	114,7	112,5	109,9	112,2	111,9	110,2
ES	16,8	42,3	43,6	61,1	57,5	54,4	50,7	48,2	45,5	42,9
FR	19,8	30,8	35,1	56,8	56,5	58,8	63,7	64,9	65,5	66,3
IE	69,8	101,7	94,2	38,3	35,9	32,7	32,1	30,7	30,7	30,6
IT	58,2	82,3	97,2	111,2	110,6	107,9	106,2	106,0	104,6	104,4
LU	11,3	11,7	5,4	5,5	5,5	5,7	5,3	4,9	4,8	4,7
NL	45,9	70,3	76,9	55,9	52,9	52,6	54,1	55,7	58,0	58,4
AT	36,2	49,2	56,1	65,8	66,1	65,7	64,5	64,0	63,9	63,4
PT	32,3	61,5	58,3	53,3	55,8	58,4	60,3	60,8	62,0	62,9
FI	11,5	16,2	14,2	44,6	43,8	42,6	45,6	44,8	43,4	42,2
€ area	34,0	51,6	57,7	70,4	69,4	69,4	70,7	71,1	71,1	70,9
CZ	-	-	-	18,2	25,3	28,8	37,8	37,8	39,4	40,6
DK	39,8	76,4	63,1	52,3	49,2	48,8	45,9	43,4	40,3	38,0
EE	-	-	-	4,7	4,4	5,3	5,3	4,8	4,4	4,2
CY	-	-	-	61,6	64,3	67,4	70,9	72,6	72,4	69,4
LV	-	-	-	12,9	14,9	14,1	14,4	14,6	15,4	16,6
LT	-	-	-	23,8	22,9	22,4	21,4	21,1	21,7	21,3
HU	-	-	-	55,4	53,5	57,2	59,1	39,7	59,5	58,9
MT	-	-	-	56,4	62,0	62,3	70,4	72,4	73,7	74,2
PL	-	-	-	36,8	36,7	41,1	45,4	47,1	49,8	49,3

	1980	1985	1990	2000	2001	2002	2003	Estimations 2004	Prévisions 2005	Scénario de maintien des politiques 2006
SI	-	-	-	27,4	28,1	29,5	29,4	30,9	30,8	30,6
SK	-	-	-	49,9	48,7	43,3	42,6	44,2	45,2	45,9
SE	40,0	61,9	42,0	52,8	54,4	52,6	52,0	51,6	50,6	49,7
UK	53,2	52,7	34,0	42,0	38,8	38,3	39,8	40,4	40,9	41,2
EU-25	-	-	-	62,9	62,1	61,6	63,2	63,5	63,5	63,3
EU-15	38,1	52,3	53,8	64,1	63,2	62,7	64,2	64,4	64,5	64,3

Source: Prévisions d'automne 2004, Commission Européenne

Note: – Les agrégats EU comprennent l'Allemagne unifiée à partir de 1991 ou de 1992 selon l'agrégat.

– Comme d'habitude, les prévisions sont notamment fondées sur l'hypothèse technique de „maintien des politiques“. Cela signifie que des décisions spécifiques, particulièrement dans le domaine budgétaire, qui ont été prises mais qui n'ont pas encore été communiquées ne sont pas prises en considération. En conséquence, les projections pour 2006 consistent essentiellement en une extrapolation des tendances actuelles.

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 que l'article 43 du projet de loi budgétaire prévoit l'autorisation de l'émission d'un emprunt de 200 millions d'euros au titre de l'exercice 2005:

- 100,0 millions d'euros 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 d'euros sont destinés au financement des dépenses du fonds du rail. Ainsi qu'il ressort du tableau 27 ci-après, le montant de la dette de l'Etat a constamment diminué depuis 1998 pour s'établir à 435,0 millions d'euros ou à 1,8% du PIB à la fin de l'année 2003.

L'exposé des motifs du document budgétaire contient des montants erronés à ce sujet (70 et 80 millions, au lieu de deux fois 100 millions).

Les dépenses du Fonds de la dette publique devraient s'élever à 95,601 millions d'euros en 2004 et à 188,917 millions d'euros en 2005.

Les dotations du Fonds ont été de 62,579 millions d'euros en 2004 et s'élèveront prévisiblement à 44,434 millions d'euros en 2005, de sorte que l'avoir total au 31 décembre 2005 de ce fonds passera de 145,609 millions d'euros fin 2004 à 1,126 millions d'euros fin 2005.

Le Programme de stabilité actualisé en novembre 2003 comporte également quelques précisions concernant la dette publique.

Tableau 27: Evolution de la dette publique: encours et charge financière

<i>Année</i>	<i>Encours de la dette publique au 31 décembre (en mio. €)</i>	<i>Charge financière pour remboursements et intérêts (en mio. €)</i>
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

Au 31 octobre 2003, la dette publique brute sous forme d'emprunts se chiffre à 473,77 millions d'euros (2,04% du PIB). A concurrence de 156,27 millions, 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 317,49 millions d'euros fin octobre 2003.

La dette publique comprend les instruments suivants:

emprunts linéaires (OLUX):	82,76%
emprunts obligataires:	7,85%
prêts bancaires:	9,39%

La dette publique contractée par l'Etat est presque entièrement libellée en euro. Seuls certains prêts constituent une dette extérieure en raison de leur libellé en CHF ou de la qualité du créancier. La dette extérieure correspond à 9,39% du total. D'autres caractéristiques de la dette publique de l'Etat au 31 octobre 2003 sont les suivantes:

taux moyen pondéré:	6,32%
dette par tête d'habitant:	1.056,80 euros
durée de vie moyenne:	1 an et 354 jours

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

Tableau 28: Evolution de la dette publique entre 2002 et 2006

<i>en % du PIB</i>	2002	2003	2004	2005	2006
Dette publique	5,7	4,9	5,2	5,0	4,4
Administration centrale	3,4	2,6	2,8	2,6	2,2
Administrations locales	2,3	2,3	2,4	2,4	2,2
Sécurité sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Variation de la dette brute	0,3	-0,6	0,3	-0,2	-0,6
Contribution à la variation de la dette brute					
Solde primaire	2,7	-0,4	-1,6	-2,1	-1,3
Paiements d'intérêts	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Croissance du PIB à prix courants	0,02	0,00	-0,02	-0,02	-0,01

Source: Ministère des Finances

Sur les cinq années budgétaires 2003 à 2007, le remboursement de la dette publique existante en capital et intérêts représente dès lors une charge financière de 826,54 millions, soit une charge moyenne de 165,31 millions d'euros 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 100,18 millions d'euros par année pour les exercices 2003 à 2007.

En ce qui concerne la dette du secteur communal, le Programme de Stabilité précise que 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 2,3% du PIB). Elle augmente légèrement en 2004 et en 2005. La dette agrégée des communes et des syndicats de communes s'est ainsi chiffrée à 510 millions d'euros à fin 2002.

La Sécurité sociale a jusqu'à présent été structurellement excédentaire, de sorte que sa dette brute est marginale.

La capacité d'emprunt de l'Etat luxembourgeois est donc intacte, du moins en apparence. Elle le restera à moyen terme si la reprise qui s'est annoncée en 2004 se confirmera au cours des prochains mois.

Si des recettes fiscales escomptées faisaient défaut plusieurs années de suite, les nombreux engagements à couvrir à long terme au niveau des fonds d'investissements risquent de rendre nécessaire le recours à un financement par l'emprunt.

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

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

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 330 millions d'euros en 2004 à 351,5 millions d'euros en 2005.

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 apparaît comme étant démesurée par rapport aux perspectives de croissance à moyen terme. Cette évolution 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. Le seul moyen qui reste pour rééquilibrer ex post le budget voté est de postposer des projets d'investissements.

La situation actuelle ne comporte pas encore des effets négatifs sur l'endettement du Luxembourg, mais a des conséquences sur la trésorerie et la réserve budgétaire totale, qui devraient diminuer sensiblement entre 2004 et 2005. Compte tenu de la structure des recettes fiscales, de leur vulnérabilité, de leur dépendance face aux circonstances extérieures et du contexte communautaire, il est plus que probable que dorénavant, le niveau de recettes sera tel que la réalisation de plus-values de recettes est à exclure. Par conséquent, il sera difficile de reconstituer à l'avenir un volume de réserves armant nos finances publiques à faire face à un creux conjoncturel comme celui connu depuis 2001.

*

QUATRIEME PARTIE

PRIORITES BUDGETAIRES ET PRIORITES POLITIQUES

La récente note de conjoncture n°2-2004 du STATEC met en évidence à la fois une accélération de la croissance économique en 2004 et un certain nombre d'incertitudes qui pèsent sur les perspectives de l'activité mondiale en 2005 (envolée des prix pétroliers, un rythme de croissance plus faible aux Etats-Unis et dans la zone asiatique). Selon le STATEC, ces risques pourraient cependant être d'une certaine manière compensés, au niveau national, par une impulsion budgétaire forte.

La Chambre de Commerce est d'avis qu'une impulsion budgétaire pourrait effectivement se révéler positive pour l'économie luxembourgeoise. Mais, étant donné la structure particulière de l'économie luxembourgeoise (notamment sa grande ouverture internationale), la progression non soutenable des

dépenses courantes, les risques qui entourent la reprise économique actuelle et le fort degré de concurrence à laquelle le Luxembourg doit faire face, il convient d'orienter avec particulièrement d'acuité les impulsions budgétaires.

De manière générale, la Chambre de Commerce considère que les impulsions budgétaires les plus efficaces sont celles qui permettent à l'économie luxembourgeoise de devenir plus compétitive.

Les choix budgétaires découlent d'une stratégie d'amélioration de la compétitivité de l'économie doivent reposer sur deux préoccupations essentielles. En premier lieu, les impulsions budgétaires doivent tenir compte de la situation réelle de l'économie luxembourgeoise par rapport à ses principaux concurrents. Dans ce contexte, les travaux menés au sein de l'Observatoire de la compétitivité devraient apporter au Gouvernement un certain nombre d'indications concrètes. Avant la présentation des résultats des travaux de l'Observatoire de la compétitivité, la Chambre de Commerce insiste sur l'importance que revêt la nécessaire transformation de l'économie luxembourgeoise en une véritable „économie de la connaissance“.

4.1. La compétitivité de l'économie au cœur de la politique budgétaire du nouveau gouvernement

La Chambre de Commerce place beaucoup d'espoir dans les travaux réalisés par l'Observatoire de la compétitivité. Le rapport que le professeur Fontagné doit remettre d'ici la fin du mois de novembre 2004 devrait mettre en lumière les lacunes et les retards de l'économie luxembourgeoise dans un certain nombre de domaines clés. L'analyse de ces faiblesses devrait découler sur l'adoption d'un certain nombre de mesures visant à renforcer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et qui seront rassemblées dans un tableau de bord. Afin de contribuer aux travaux réalisés par l'Observatoire, la Chambre de Commerce formule un certain nombre de remarques quant à l'élaboration d'un tableau de bord de l'économie luxembourgeoise qui soit à la fois pertinent et utile.

Ensuite, la Chambre de Commerce insiste sur l'importance que représente pour le Luxembourg la stratégie de Lisbonne qui vise à faire de l'économie européenne, l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde à l'horizon 2010. La présidence luxembourgeoise de l'Union européenne au premier semestre 2005 sera d'ailleurs l'occasion d'évaluer à mi-parcours les résultats de la stratégie de Lisbonne. La transformation de l'économie luxembourgeoise en une véritable économie de la connaissance constitue un des enjeux majeurs des prochaines années. Cette transformation appelle des réformes importantes dans de nombreux secteurs (technologies de l'information et de la communication, innovation, recherche-développement, recherche publique ...). La Chambre de Commerce appelle donc le Gouvernement à mettre à la disposition de ces réformes les moyens budgétaires suffisants pour faire de l'économie luxembourgeoise une économie de la connaissance forte et compétitive.

4.1.1 Les travaux réalisés dans le cadre de l'Observatoire de la compétitivité

Le niveau élevé des crédits consacrés, au sein du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, à l'Observatoire de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise reflète la volonté du Gouvernement d'identifier les réformes qui permettraient d'améliorer la compétitivité de notre économie. Ainsi, les frais d'études consacrés à l'Observatoire de la compétitivité (20.0.12.121) qui augmentent ainsi de 250.000 euros dans le cadre du budget voté 2004 à 400.000 euros (+60%) dans le cadre du projet de budget 2005. Dans le même temps, les frais de fonctionnement consacrés à l'Observatoire (20.0.12.305) augmentent de 40% (de 25.000 euros à 35.000 euros). Ceci devrait permettre d'assurer une organisation rationnelle des travaux de l'Observatoire et un suivi efficace du rapport du professeur Fontagné.

La Chambre de Commerce considère que les indicateurs retenus doivent refléter, à côté des paramètres macroéconomiques généralement utilisés pour décrire le bon fonctionnement d'une économie, les points analysés par des entrepreneurs ou des investisseurs potentiels qui comparent des sites d'implantation en terme de compétitivité ou en terme d'attractivité. Ne disposant pas d'un marché indigène significatif, le Luxembourg devra convaincre plus que d'autres pays par des atouts favorisant l'investissement et la production au sens large.

De l'avis de la Chambre de Commerce, il importe surtout d'évaluer, à travers la prise en compte d'indicateurs ex-ante, les conditions qui doivent être remplies pour rendre plus compétitives l'économie et les entreprises. Les résultats découlant du cadre économique, qui eux sont mesurés par les indicateurs

ex-post, sont de moindre importance et permettent tout au plus de réagir, mais non pas d'agir ou d'anticiper. Se baser sur des indicateurs ex-post retarderait la prise de conscience d'éventuels problèmes de compétitivité et ne permettrait pas nécessairement l'identification des origines de tels problèmes, d'où l'intérêt d'intensifier les efforts visant la mise en place d'indicateurs ex-ante.

Parmi les indicateurs ex-ante potentiellement pertinents pour l'analyse de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, la Chambre de Commerce recommande d'observer la durée des procédures administratives (ex. autorisations d'établissement, autorisations d'exploitation ...). Selon Siim Kallas, commissaire européen, „il est onze fois plus long de démarrer une entreprise en Europe qu'aux Etats-Unis“. La comparaison de la durée de ces procédures administratives avec celles des pays concurrents du Luxembourg inciterait sans doute les autorités publiques à réduire les délais et les charges administratives qui pèsent sur les entreprises luxembourgeoises.

La Chambre de Commerce insiste également sur la nécessité de placer les analyses de l'Observatoire de la compétitivité dans une démarche dynamique. En effet, dresser à une date donnée l'état des lieux de la situation luxembourgeoise par rapport à l'étranger ne permet pas forcément de comprendre les tendances lourdes qui animent dans le temps telle ou telle donnée macroéconomique. Il est essentiel de tenir compte de l'évolution des données analysées afin de pouvoir en dégager un certain nombre de grandes tendances.

La Chambre de Commerce tient à faire encore quatre remarques fondamentales.

Premièrement, la Chambre de Commerce encourage l'Observatoire de la compétitivité à retenir également des indicateurs pertinents pour lesquels il n'existe pas de statistiques comparables au niveau international. Si de tels indicateurs s'avèrent déterminants pour mesurer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, il y a lieu de les analyser dans une approche dynamique. Sur les pages qui suivent, la Chambre de Commerce tient à présenter quelques indicateurs importants dans le contexte des spécificités du Grand-Duché.

Deuxièmement, la Chambre de Commerce insiste sur la nécessité de tenir compte, dans le choix des indicateurs, des spécificités des différents secteurs de l'économie luxembourgeoise. Le tableau de bord de l'Observatoire de la compétitivité doit par conséquent comporter des indicateurs à caractère sectoriel. En effet, s'il ne fait pas de doute que l'appréciation de la position concurrentielle de l'économie luxembourgeoise s'avère indispensable pour garantir une certaine vue d'ensemble, une analyse plus fine, au niveau des principaux secteurs économiques, s'impose également. Une analyse sectorielle serait d'ailleurs complémentaire à l'analyse nationale. A titre d'illustration, l'analyse de la productivité au seul plan national ne fait guère de sens, puisque l'évolution de la productivité dans les différents secteurs peut diverger de façon significative (notamment au regard des degrés de substitution capital/travail très variés selon les secteurs).

Troisièmement, la Chambre de Commerce estime que la liste d'indicateurs serait plus adaptée au contexte luxembourgeois si elle était également placée dans un contexte régional. En effet, la mesure de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise est indissociable de l'analyse de ses forces et faiblesses au niveau régional. Pour de nombreux secteurs d'activité, cette dimension transfrontalière est d'une importance cruciale: d'un côté un nombre significatif de prestataires actifs sur le territoire luxembourgeois ont leur siège social dans l'une des trois zones frontalières des pays voisins; de l'autre, ces zones frontalières constituent la cible de la majeure partie des prestations de services „exportées“ par les entreprises luxembourgeoises.

Quatrièmement, la Chambre de Commerce est d'avis que les indicateurs proposés devraient contenir également des indicateurs d'ordre qualitatif. Le Luxembourg figure dans plusieurs enquêtes de renommée internationale (cf. IMD, World Economic Forum ...). Les résultats de ces enquêtes permettent de mesurer la perception qu'ont les chefs d'entreprises de la qualité de l'environnement économique, social, politique et juridique dans lequel évolue leur entreprise. Ces indicateurs sont donc particulièrement importants, afin d'attirer des entreprises étrangères au Grand-Duché. D'autres pays incluent dans leurs rapports de compétitivité des données provenant de telles enquêtes (voir notamment le rapport irlandais „Annual Competitiveness Report 2003“, *National Competitiveness Council*, November 2003). Il serait regrettable de ne pas profiter de la présence internationale du Luxembourg dans de telles études. Aussi la Chambre de Commerce recommande-t-elle l'introduction d'un certain nombre d'indicateurs qualitatifs, notamment dans le domaine des infrastructures, de la flexibilité de la réglementation du travail, de l'image de marque du Luxembourg à l'étranger.

4.1.2 La transformation de l'économie luxembourgeoise en une véritable „économie de la connaissance“

Avec la „stratégie de Lisbonne“ adoptée en mars 2000, l'Union européenne s'est fixée pour objectif de devenir „l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde“. Le défi pour l'Union européenne est de taille et les objectifs pour l'heure sont encore loin d'être atteints. L'une des priorités de la nouvelle Commission européenne sera justement de relancer la stratégie de Lisbonne.

Transformer l'économie européenne en économie de la connaissance ne dépend pas uniquement des décisions prises au niveau européen. C'est au sein de chacune des vingt-cinq économies nationales que des efforts significatifs doivent être menés. C'est aux décideurs nationaux et locaux de mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne afin de permettre la transformation de l'ensemble de l'économie européenne en une „économie de la connaissance“ forte et compétitive.

L'urgence à mettre en œuvre de telles réformes est notamment illustrée par les piètres résultats du Luxembourg dans le cadre du rapport annuel établi pour l'année 2004-2005 par le *World Economic Forum*. Le Luxembourg n'occupe plus que le 26ème rang mondial des économies les plus compétitives en 2004, au lieu du 21ème rang un an plus tôt.

Cette contre-performance luxembourgeoise s'explique par les mauvais résultats obtenus par le Luxembourg en matière de technologie, d'innovation et de recherche. Le *World Economic Forum* analyse en effet en détail les performances de chaque pays en terme d'innovation et les TIC (*Technology index*). Dans ce domaine, la position du Luxembourg est la plus mauvaise en comparaison avec celle des autres pays, puisque le Luxembourg n'occupe que le 41ème rang mondial.

Dans son classement synthétique, le *World Economic Forum* attribue une importance particulière aux questions qui touchent au développement technologique. Effectivement, pour les économies les plus avancées, l'innovation et les TIC sont des éléments essentiels pour atteindre une croissance économique durable et soutenue. La pondération employée par le *World Economic Forum* ne surévalue pas l'importance de ces questions dans les perspectives de développement économique. Au contraire, cette pondération permet de mettre en lumière les difficultés de l'économie luxembourgeoise à devenir une véritable „économie de la connaissance“.

La priorité pour l'économie luxembourgeoise au cours des prochaines années devra être la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et la transformation de l'économie luxembourgeoise en une „économie de la connaissance“ forte et compétitive.

Les thèmes de réflexion et d'intervention sont nombreux: recherche et développement, innovation, gains de productivité, transfert de technologie, formation initiale et formation continue, diffusion des TIC, gestion des connaissances constituent autant de domaines dans lesquels le Luxembourg doit se positionner afin de renforcer la compétitivité de son économie. Ces thèmes sont abordés plus en détail dans la section suivante.

La Chambre de Commerce encourage le Gouvernement à porter une attention particulière aux recommandations formulées par M. Wim Kok dans son rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne (voir encadré 2 ci-dessous). La proposition du groupe d'experts présidé par M. Kok selon laquelle les Etats membres devraient élaborer des programmes nationaux de mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne en y associant les citoyens et les parties prenantes retient l'attention de la Chambre de Commerce qui est prête à contribuer à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne au niveau luxembourgeois.

Encadré 2: Le rapport Wim Kok réclame plus de volontarisme politique pour revitaliser la stratégie de Lisbonne

Chaque composante de la stratégie de Lisbonne reste nécessaire au succès de l'ensemble. Une amélioration de la croissance économique et un accroissement du taux d'emploi apportent les moyens de soutenir la cohésion sociale et de ménager l'environnement, deux facteurs qui, à leur tour, peuvent contribuer à une croissance plus forte et à un emploi en hausse.

Si l'Europe peut accroître sa qualité de vie, elle doit accélérer la croissance de l'emploi et de la productivité via une large palette de réformes accompagnée d'un cadre macroéconomique aussi favorable que possible à la croissance, la demande, l'emploi.

Aucune mesure isolée ne peut déboucher sur de tels résultats. Seules diverses initiatives et modifications structurelles liées entre elles pourront, par une action conjointe à l'intérieur de l'Union, libérer le potentiel incontesté de celle-ci. Pour cela, il faut agir d'urgence dans cinq domaines politiques:

- *la société de la connaissance*: rendre l'Europe plus attrayante pour les chercheurs et les scientifiques, faire de la recherche-développement une priorité de premier plan et promouvoir l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC);
- *le marché intérieur*: procéder à l'achèvement du marché intérieur, au profit de la libre circulation des marchandises et des capitaux, et s'atteler d'urgence à la mise en place d'un marché unique des services;
- *l'environnement des entreprises*: alléger l'ensemble des charges administratives, améliorer la législation, faciliter la création rapide de nouvelles entreprises, créer un environnement plus favorable aux entreprises;
- *le marché du travail*: appliquer rapidement les recommandations de la task-force européenne sur l'emploi, élaborer des stratégies pour l'éducation et la formation tout au long de la vie et le vieillissement actif, soutenir les partenariats en faveur de la croissance et de l'emploi;
- *l'environnement durable*: diffuser les éco-innovations et acquérir une position prépondérante dans l'éco-industrie, poursuivre des politiques débouchant à plus long terme sur une amélioration durable de la productivité grâce à l'éco-efficacité.

Différents Etats membres ont accompli des progrès dans un ou plusieurs de ces domaines politiques prioritaires, mais aucun n'a remporté de victoire définitive sur un front plus étendu. Pour atteindre ces objectifs, l'Europe doit intensifier considérablement ses efforts.

Il s'agit pour chaque Etat membre d'élaborer des politiques qui seraient appuyées par des structures appropriées à l'échelon européen et qui répondraient à ses préoccupations spécifiques, puis de mener une action plus concertée et plus déterminée. La Commission européenne doit être prête à rendre compte avec clarté et précision des succès et des échecs nationaux. Les politiques nationales et communautaires – et les budgets qui leur sont alloués – doivent mieux tenir compte des priorités de Lisbonne.

Pour veiller à ce que les Etats membres assument leurs responsabilités, il convient d'insuffler un élan nouveau dans trois directions: renforcement de la cohérence et de la concordance entre politiques et parties prenantes, amélioration du processus de réalisation par l'association des parlements et des partenaires sociaux et amélioration de la communication sur les objectifs et les résultats.

En outre, le groupe de haut niveau propose:

- que le Conseil européen pilote les efforts visant à faire avancer la stratégie de Lisbonne;
- que les Etats membres élaborent des programmes nationaux et s'engagent ainsi à obtenir des résultats et qu'ils associent au processus les citoyens et les parties prenantes;
- que la Commission européenne examine les résultats obtenus et en rende compte et qu'elle facilite et soutienne, par ses politiques et ses actions, l'accomplissement de nouveaux progrès;
- que le Parlement européen joue un rôle proactif dans la supervision des résultats obtenus;
- et que les partenaires sociaux européens prennent leur responsabilité et participent activement à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

Pour atteindre les objectifs d'une croissance plus forte et d'un emploi accru et, ainsi, soutenir le modèle social européen, il faudra une orientation politique ferme, déterminée et convaincante. Les Etats membres et la Commission européenne doivent redoubler leurs efforts pour faire changer les choses. L'accent doit davantage être mis sur la participation des partenaires sociaux européens et sur l'adhésion des citoyens européens au changement. Un recentrage plus important est nécessaire afin d'expliquer les raisons pour lesquelles la stratégie de Lisbonne concerne chaque personne dans chaque foyer européen.

L'Europe a bâti un modèle économique et social spécifique qui associe productivité, cohésion sociale et engagement croissant en faveur d'un environnement durable. Une stratégie de Lisbonne recentrée sur la croissance et l'emploi, comme le suggère le présent rapport, offre à l'Europe de nouvelles perspectives pour ce modèle économique et social.

Source: „Relever le défi – La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi“, Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, novembre 2004.

4.2 Analyse des priorités budgétaires du nouveau gouvernement

Dans la perspective de rendre l'économie luxembourgeoise plus compétitive et de satisfaire aux objectifs de la stratégie de Lisbonne, la Chambre de Commerce analyse le projet de budget 2005 notamment au regard des recommandations qu'elle a formulées dans le cadre de „*Entreprise Luxembourg – Priorités de l'économie luxembourgeoise pour les prochaines années*“. Les quatre priorités essentielles pour l'économie luxembourgeoise sont:

- la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, la diversification économique et la promotion efficace du Luxembourg comme site d'investissement;
- la valorisation du capital humain et de la qualité de la recherche scientifique;
- la promotion de l'esprit d'entreprise;
- la préservation des finances publiques et d'une sécurité sociale responsable.

4.2.1. *La compétitivité, la diversification et la promotion de l'économie luxembourgeoise*

L'attention portée à la compétitivité luxembourgeoise est essentielle pour la croissance future de l'économie nationale. Cette compétitivité repose en outre sur des efforts de promotion et d'amélioration de la qualité des infrastructures nationales.

4.2.1.1. *Développer la société de l'information et l'utilisation des TIC*

La Chambre de Commerce accueille de manière favorable les efforts consacrés par le Gouvernement à une utilisation accrue de l'Internet dans les relations entre administrés et administration.

La Chambre de Commerce considère que le fonctionnement de l'administration doit être considérablement amélioré, afin de tenir compte des possibilités qu'offrent les technologies de l'information et des communications (TIC).

A terme, l'usage massif des TIC dans l'administration devrait permettre de réduire les lourdeurs administratives qui pèsent sur les entreprises et freinent leur capacité à mobiliser leurs énergies. Le fait de rendre possible, le plus rapidement possible, la réalisation de formalités administratives par voie électronique constitue donc une avancée significative dans la bonne direction. En plus des moyens techniques à mettre en œuvre, une telle évolution nécessite également une réforme profonde de l'administration publique et une adaptation de la législation en matière administrative. L'objectif est de pouvoir réaliser une part grandissante des démarches administrative à distance: déclaration en douanes, déclaration fiscales, formulaires divers, etc.

Dans le domaine des services électroniques aux entreprises, les administrations luxembourgeoises ont accumulé un retard important par rapport aux autres pays européens. Pour combler ce retard, il convient de ne pas limiter les initiatives nationales en matière *d'e-Gouvernement* à la création de sites Internet purement informatifs, mais plutôt d'adopter des mesures afin de permettre le plus rapidement

possible aux administrés, et notamment aux entreprises, de remplir une grande partie de leurs formalités administratives directement en ligne.

La possibilité offerte d'envoyer une déclaration de TVA par voie électronique doit être étendue à d'autres formes de déclarations fiscales et douanières, ainsi qu'à d'autres secteurs administratifs (sécurité sociale, demandes d'autorisations d'établissement, demandes de permis de travail ...).

La Chambre de Commerce relève que, conformément aux engagements pris dans son accord de coalition, le nouveau Gouvernement accorde une priorité financière au développement et à la gestion du portail électronique „marchés publics“. Cette priorité se traduit par une augmentation de 544% des crédits en matière d'équipement informatique (22.0.12.070) et de 157% des frais d'experts et d'études (22.0.12.120).

De même, le budget du Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur prévoit une dotation de 100.000 euros, afin d'étudier la mise en place d'une infrastructure à clé publique (projet PKI) (20.0.12.122).

La Chambre de Commerce espère que les frais engendrés dans ces deux domaines porteront rapidement leurs fruits et aboutiront dans les meilleurs délais à des réalisations concrètes.

L'accroissement du nombre de formalités administratives effectuées par voie électronique pourrait avoir un effet d'entraînement et favoriser la multiplication des achats en ligne et autres opérations de commerce électronique.

Une telle évolution des relations entre entreprises et administrations nécessite une réforme profonde de l'administration publique et une adaptation de la législation en matière administrative. A terme, l'objectif est de pouvoir réaliser une part grandissante des démarches administratives à distance: déclaration en douanes, déclarations fiscales, formulaires divers, etc.

De manière connexe, la Chambre de Commerce insiste sur la nécessité de simplifier et d'alléger les contraintes administratives qui pèsent sur les entreprises en matière de protection des données à caractère personnel (loi du 2 août 2002 sur la protection des données à caractère personnel). Des améliorations substantielles dans ce domaine seront nécessaires, afin de rendre pleinement performante la politique du nouveau Gouvernement en matière d'administration électronique.

Bien que prévue dans l'accord de coalition, cette réforme de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel n'a pour l'instant suscité aucune mesure concrète de mise en œuvre. L'objectif du Gouvernement est pourtant clair: „clarifier et simplifier les procédures de façon à éliminer certains obstacles purement administratifs sans plus-value pour la protection de la vie privée et les libertés individuelles“.

4.2.1.2. La rationalisation des investissements publics: „Public/Private Partnerships“

La Chambre de Commerce insiste sur la nécessité de procéder pour chaque projet d'investissement à une analyse coût/avantage et d'en évaluer les frais d'exploitation courants. Les divergences trop fréquentes entre les projections et la réalité témoignent entre autres des difficultés que rencontrent les autorités dans l'exécution des projets d'infrastructures dans des délais raisonnables. Il convient également de prendre garde aux frais d'entretien, de gestion et d'exploitation des infrastructures qui, jusqu'à présent, ne sont pas suffisamment évalués au moment où la décision d'investir est prise. Plus précisément, il est nécessaire de voter, pour chaque projet d'infrastructure d'envergure, une enveloppe budgétaire fixe pour la réalisation d'un projet déterminé. Une fois développé et détaillé jusqu'au niveau de projet d'exécution, le projet en question devrait être soumis une seconde fois au vote de la Chambre des Députés, qui devrait pouvoir évaluer à ce moment en même temps les frais de gestion et d'entretien afférents. La prise en considération des frais de gestion et d'entretien doit tout particulièrement être au cœur des projets d'infrastructures en matière culturelle.

Il convient également d'établir une liste de priorités au niveau des dépenses d'investissements, en l'occurrence l'investissement dans la formation, la recherche (Université de Luxembourg, Belval-Ouest) et dans les infrastructures à disposition des opérateurs économiques (autoroutes, chemin de fer, aéroport, zones industrielles, décharges ...). Une fois les projets d'infrastructures décidés, il faut les réaliser rapidement tout en respectant les procédures d'autorisation, ceci en vue d'éviter des pertes de temps coûteuses et préjudiciables.

A terme, la Chambre de Commerce souligne la nécessité de recourir à de nouvelles formes de financement des investissements publics traditionnels, afin que ces investissements grèvent moins le budget

de l'Etat, tout en visant de meilleurs services publics, permanents et de qualité. Ceci est d'autant plus important que l'Etat aura des difficultés budgétaires grandissantes pour financer tout seul la grande panoplie de services publics (transports publics, infrastructures sanitaires et hospitalières, écoles ...).

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce songe notamment au „*Public Private Partnership*“ (PPP), qui peut être une forme efficace de coopération de moyen et de long terme entre les pouvoirs publics et des partenaires privés dans le but de remplir des devoirs publics. Le PPP est la forme de coopération idéale pour les investissements en matière d'infrastructures dans des domaines comme la construction de réseaux de transport (chemins de fer, autoroutes ...), la formation et la santé, le traitement des déchets et des eaux usées, la sécurité intérieure (administration de prisons), etc. La coopération concerne tant le financement que la gérance et la maintenance. Elle devrait être basée sur un cadre d'obligations contractuelles transparentes pour l'exercice de prérogatives publiques, accordant au partenaire privé une rémunération fixe de l'Etat dépendante de la qualité de service (modèle de délégation des opérations au sens strict) et un droit d'exploitation d'œuvre ou de service dépendant du type de service (modèle de gestion de concession).

La Chambre de Commerce incite le Gouvernement à approfondir ses réflexions dans ce domaine et à recourir le plus possible à des partenariats publics-privés pour la réalisation de projets d'envergure.

4.2.1.3. *La modernisation de l'aéroport de Luxembourg*

Dans la perspective de la diversification de l'économie luxembourgeoise, l'aéroport représente une infrastructure vitale qui devrait bénéficier du soutien nécessaire afin de devenir une plaque tournante du trafic aérien en Europe et un centre logistique de tout premier ordre. En effet, le Luxembourg étant un „*hub*“ au cœur de l'Europe, il faut exploiter au maximum les avantages liés à la localisation géographique, notamment en développant des activités telles que la logistique, la création de centre de distribution, de centre d'assemblage IT ou encore de packaging.

L'accord de coalition reste relativement vague en ce qui concerne l'amélioration des infrastructures aéroportuaires luxembourgeoises. Le programme du nouveau Gouvernement se contente de prévoir la construction d'une nouvelle aérogare et d'un parking souterrain pour voitures raccordé directement à l'aérogare, ainsi que le maintien de l'interdiction des vols de nuit et mise en place d'un mécanisme de concertation entre les parties directement concernées.

La Chambre de Commerce salue le fait que les travaux en vue de la modernisation et de l'entretien de la nouvelle aérogare qui sont bien engagés. En outre, dans le cadre du projet de budget 2005, du point de vue des dépenses courantes, le projet de budget 2005 prévoit d'augmenter de 3,29% le montant des crédits destinés à la direction de l'aviation civile (section 23.5) qui devraient passer de 7 millions d'euros en 2004 à 7,4 millions d'euros en 2005.

Du point de vue des investissements, le Gouvernement prévoit d'installer un nouveau radar (dont le paiement de la première tranche est prévu au budget 2005 pour un montant de 1,5 millions d'euros (53.5.73.010)) et d'assainir les environs de l'aéroport (travaux équivalents à 12 millions d'euros en 2005 pour un investissement global estimé à 58 millions d'euros).

La Chambre de Commerce encourage le Gouvernement à accélérer l'extension et la modernisation de l'aéroport de Luxembourg – Findel afin de favoriser l'essor des activités de transport de passagers et des activités de fret et de consolider le rôle de plaque tournante du trafic aérien en Europe et un centre logistique de tout premier ordre. Les efforts de modernisation des infrastructures aéroportuaires sont à poursuivre et à intensifier au cours des prochaines années.

4.2.1.4 *Améliorer les infrastructures ferroviaires*

Dans la perspective d'une diversification réussie de l'économie luxembourgeoise, la Chambre de Commerce considère comme essentiel de mettre à disposition de l'économie des infrastructures modernes et appropriées, ainsi qu'un réseau de communication performant pour acheminer les matières premières et la main-d'œuvre de l'étranger. Jusqu'à présent, les actions politiques afférentes ont souvent été en retrait par rapport à ces besoins, ce qui souligne la nécessité d'une approche prospective et à long terme dans ce domaine, dépassant les périodes d'une législature.

Le projet de budget 2005 prévoit plusieurs dispositions qui répondent aux attentes des milieux professionnels dans ce domaine, aussi bien au niveau des infrastructures aéroportuaires que ferroviaires.

Dans l'accord de coalition, le nouveau Gouvernement prévoit de mettre en place un programme ambitieux de développement de l'infrastructure ferroviaire, notamment en doublant la ligne ferroviaire reliant Pétange à Luxembourg, en prévoyant un raccordement ferroviaire par trains-trams de la ligne de la gare de Luxembourg vers le Kirchberg et de la ligne du Nord vers le Kirchberg, en prévoyant la construction d'un nouveau viaduc „Pulvermühle“ et en prévoyant de faire progresser les autres projets ferroviaires, e. a. connexion des friches industrielles d'Esch-sur-Alzette au réseau ferroviaire national.

Les efforts budgétaires consentis dans le cadre du projet de budget 2005 sont à la hauteur des ambitions du nouveau gouvernement. Ces efforts budgétaires sont illustrés par l'augmentation significative des dépenses en capital dans le cadre de la modernisation des infrastructures ferroviaires (section 53.3) qui passent de 10 millions d'euros en 2004 à 15 millions d'euros en 2005 et par l'emprunt de 100 millions d'euros qui viendra alimenter le fonds du rail.

La Chambre de Commerce insiste sur la nécessité d'accorder une importance prioritaire à l'amélioration des transports ferroviaires à destination des grands centres urbains étrangers. Notamment, l'amélioration des liaisons ferroviaires à destination et en provenance de Bruxelles. L'amélioration de la ligne ferroviaire Bruxelles – Luxembourg – Strasbourg à travers la réalisation du projet Eurocap-rail devra constituer une priorité pour le nouveau Gouvernement et être rapidement mis en œuvre en coopération avec les Etats voisins avec le soutien de la Communauté européenne.

Parallèlement, l'amélioration des connexions ferroviaires avec les grands centres économiques germaniques doit constituer dans les prochaines années un second axe prioritaire.

4.2.1.5. *Le soutien aux activités du Commissariat aux affaires maritimes*

La Chambre de Commerce approuve l'augmentation de 8,31% des crédits alloués au Commissariat aux affaires maritimes (section 20.7 du budget du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur).

Cet effort supplémentaire consenti par le Gouvernement devrait permettre de développer l'attractivité du Luxembourg comme plate-forme pour les activités du secteur maritime. Notre pays offre des avantages incontestables pour de nombreuses activités à haute valeur ajoutée dans le domaine maritime et offre aux grands groupes un cadre attrayant pour établir et développer leurs activités à partir du Luxembourg.

La Chambre de Commerce considère comme essentiel de développer l'attractivité du Luxembourg dans ce domaine.

4.2.1.6. *La promotion commerciale du Luxembourg*

Pour développer davantage notre économie, il y a lieu de mettre un accent particulier sur la promotion d'une image de marque positive du Grand-Duché dans le monde et de faire connaître les atouts de l'économie luxembourgeoise à l'étranger, notamment en vue d'attirer des nouveaux investisseurs. Les efforts afférents doivent être coordonnés et multipliés, notamment par la création d'une „*corporate identity*“ au niveau international.

La Chambre de Commerce accueille très favorablement l'augmentation des crédits alloués à la promotion des investissements dans l'économie luxembourgeoise (20.0 12.310): l'augmentation des crédits est de 22%. Les fonds consacrés à la promotion des investissements et au développement de l'économie passent ainsi de 865.000 euros à 1.057.000 euros.

Pour développer davantage notre économie, il y a lieu de mettre un accent particulier sur la promotion d'une image de marque positive du Grand-duché dans le monde et de faire connaître les atouts de l'économie luxembourgeoise à l'étranger, notamment en vue d'attirer de nouveaux investisseurs.

Les efforts du nouveau Gouvernement doivent aboutir à la création d'une „*corporate identity*“ au niveau international. Pour cela, il est nécessaire de convaincre des investisseurs potentiels ou des entreprises nouvelles ou existantes de venir s'implanter au Grand-Duché. Les mots d'ordre d'une politique de promotion efficace du site économique restent la flexibilité et la rapidité de réaction face aux changements. Le projet de budget 2005 prévoit plusieurs dispositions qui vont dans le sens d'une amélioration de la promotion de l'image de marque de notre pays.

Par ailleurs, les activités de promotion commerciale sur les foires internationales et les salons professionnels à l'étranger jouent un rôle déterminant dans la poursuite de la diversification des produits et

services ainsi que dans la prospection de nouveaux marchés par les entreprises commerciales, industrielles et de prestations de services.

Dès lors, il est important de se donner les moyens budgétaires nécessaires afin de pouvoir garantir la réalisation de participations collectives couvrant des marchés d'actualité et émergents ainsi que, dans le cadre d'une approche sectorielle, de pouvoir couvrir les besoins des entreprises de l'ensemble des secteurs d'activité concernés.

Dans ce cadre, la Chambre de Commerce souligne l'importance de revoir l'ensemble des mesures, instruments et crédits nationaux actuellement disponibles visant à favoriser la participation collective des entreprises luxembourgeoises sur les foires à l'étranger et de développer un environnement favorable doté des moyens financiers substantiels pour mettre en oeuvre une politique de la promotion commerciale efficace et harmonisée au niveau des différents ministères (Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur/Ministère des Classes Moyennes).

Pour ce faire, la Chambre de Commerce propose de définir différents critères afin d'élaborer une politique de la promotion commerciale cohérente comportant notamment la définition de la dénomination de „stand collectif“ ou „participation collective“ avec l'application d'un seuil minimum (p.ex. à partir de 5 entreprises exposantes au moins) ainsi que d'autres mesures permettant surtout aux entreprises de petite et de moyenne taille relevant des secteurs du commerce/distribution, de l'industrie et des prestations de services de bénéficier de ces mesures concrètes visant à favoriser le développement de leurs activités économiques et commerciales sur les marchés tant régionaux qu'internationaux.

Après analyse de tels critères appliqués particulièrement en Allemagne, où par exemple le seuil pour la mise en place d'un stand collectif est plafonné entre 5 et 8 entreprises participantes (ceci en fonction de la région concernée), la Chambre de Commerce estime que ce critère d'engagement pourrait également être progressivement appliqué au Luxembourg.

En prenant en considération le but initial d'un stand collectif, qui vise à réunir sur une surface d'exposition commune un maximum d'exposants d'un même secteur d'activité à des conditions de participation très avantageuses, ainsi que le partage des frais directs et indirects liés à sa mise en place, il y a lieu d'analyser à partir de combien de participants un stand collectif remplit une utilité économique et ne perd pas sa vraie raison d'être.

La Chambre de Commerce note que les lignes budgétaires allouées pour la mise en place des stands collectifs par la Direction de la Promotion Commerciale (12.140) continuent d'année en année à être augmentées, alors que le subside alloué à la Chambre de Commerce n'a pas bénéficié d'un accroissement depuis l'exercice 2001.

4.2.1.7. *La promotion touristique du Luxembourg*

Le projet de budget 2005 prévoit que le Ministère du Tourisme soutiendra davantage des actions au niveau de l'organisation touristique, de la formation et du marketing touristique. Cette politique devra se traduire par la création d'agences touristiques, le développement de syndicats d'initiatives et le développement de la formation des professionnels du tourisme.

La Chambre de Commerce soutient totalement cette nouvelle orientation de la politique du tourisme. Le Luxembourg recèle encore de très nombreux créneaux qui ne sont pas suffisamment mis en valeur. Notre pays offre, en effet, un cadre de vie intéressant, combinant les avantages d'une capitale européenne, d'une société multiculturelle et d'un carrefour international avec les atouts d'un environnement paisible et accueillant et d'un paysage agréable.

Grâce à la richesse de son environnement naturel et à la diversité de ses paysages, le Luxembourg est une région touristique par excellence. L'attrait du pays repose à la fois sur le charme de la capitale, ville millénaire au riche patrimoine architectural, sur l'intérêt des plus petites localités dispersées à travers le pays et sur la beauté des paysages naturels.

Du point de vue culturel, le Luxembourg dispose de nouvelles infrastructures qui vont lui permettre de proposer un programme de manifestations digne d'une capitale européenne. Le fait que Luxembourg et la Grande Région seront „*Capitale européenne de la culture*“ en 2007 devrait d'ailleurs largement contribuer à ce rayonnement.

Du point de vue de la diversification de l'économie luxembourgeoise, la Chambre de Commerce rappelle, que, si le fait d'attirer de nouvelles entreprises constitue une manière de garantir la croissance économique, il ne faut pas négliger de relever l'importance des entreprises existantes. De ce point de

vue, il est nécessaire d'encourager non seulement la venue de nouvelles entreprises, mais aussi d'encourager les entreprises saines établies dans notre pays à continuer à investir dans leur propre intérêt et dans l'intérêt de l'économie luxembourgeoise. Le secteur du tourisme constitue l'exemple type de secteur économique existant qui doit bénéficier d'un soutien fort des pouvoirs publics afin de mettre à profit le fort potentiel de croissance dont il dispose.

4.2.1.8. *La promotion du Luxembourg grâce à la présidence de l'Union européenne*

Le projet de budget 2005 prévoit d'affecter 50,379 millions d'euros (section 01.9) à la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne. Cet effort est important pour les finances publiques d'un pays de la taille du Luxembourg, mais la présidence de l'UE représente un projet d'envergure sans équivalent.

La Chambre de Commerce accorde une très grande importance à la politique européenne du Gouvernement. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce appelle le Gouvernement à faire preuve de la plus grande vigilance vis-à-vis des tentatives de certains pays d'empêcher la libre circulation de produits, services et capitaux par la mise en place de barrières législatives, fiscales ou tout simplement administratives. Il est primordial que le Luxembourg s'oppose avec détermination à tout projet visant à entraver la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux et à créer, par des mesures protectionnistes, un désavantage compétitif pour les produits luxembourgeois.

Au-delà de la seule présidence luxembourgeoise de l'Union européenne, il convient de renforcer durablement les moyens matériels et humains consacrés à la politique européenne. Une telle politique nécessite des moyens budgétaires sur plusieurs années et la disponibilité de ressources humaines entièrement affectées aux questions européennes. Il est également nécessaire de créer un réseau national d'observation et de coordination en matière de politique européenne. Etant donné la complexité grandissante des thématiques communautaires, un tel réseau devrait être mieux à même de détecter de manière précise les sujets qui présentent un intérêt stratégique pour le Luxembourg. Un tel réseau devrait également permettre de collecter de manière pertinente les informations nécessaires à l'élaboration de la position luxembourgeoise lors de l'élaboration de nouvelles normes européennes. Il doit naturellement réunir les autorités politiques et les acteurs économiques nationaux.

Afin de donner à la politique européenne du Luxembourg le maximum d'efficacité, il convient également d'améliorer la coordination interministérielle au niveau national. Le Conseil économique et social préconise la réunion mensuelle d'un Conseil de Gouvernement consacré exclusivement aux dossiers communautaires et chargé de piloter l'ensemble de la politique européenne du Luxembourg. Tout en se ralliant à la position du Conseil économique et social, la Chambre de Commerce estime que les travaux et les décisions prises lors de telles réunions devraient être accompagnées par la création d'un secrétariat interministériel assurant le suivi et la mise en œuvre des décisions adoptées dans le cadre de la politique européenne du Luxembourg.

Dans cette perspective, la Chambre de Commerce accueille favorablement la volonté du Gouvernement d'améliorer la coordination de la politique européenne au niveau des départements ministériels. L'instauration, prévue dans le cadre du programme gouvernemental, d'un comité de hauts fonctionnaires se réunissant régulièrement pour analyser les implications des dossiers européens sur le plan national et pour détecter d'éventuelles difficultés à un stade précoce représente une amélioration significative vers davantage de coordination et d'efficacité.

4.2.1.9. *Une meilleure collaboration entre les acteurs de la coopération et les acteurs économiques*

L'accord de coalition d'août 2004 prévoit explicitement que le „*Luxembourg a atteint en l'an 2000 l'objectif de 0,7% en termes de RNB répondant ainsi aux recommandations formulées dans le cadre de l'ONU. Il persévéra dans ses efforts pour aboutir au seuil de 1% dans les années à venir*“.

L'augmentation des crédits alloués à l'aide au développement rehausse considérablement l'image de notre pays sur la scène internationale. Les efforts importants réalisés dans ce domaine, ainsi que la détermination d'un petit nombre de pays cibles concourent au rayonnement international du Luxembourg. La Chambre de Commerce soutient par conséquent l'augmentation des fonds dédiés à l'aide au développement et à l'approfondissement d'une forme de diplomatie qui a démontré son efficacité et son succès.

Cependant, la Chambre de Commerce plaide pour une meilleure collaboration entre les acteurs de la coopération et les acteurs économiques. Dans ce contexte, elle rappelle que la Chambre de Commerce avait organisé une mission économique au Cap Vert, un des pays cibles de la politique d'aide au développement du Luxembourg. Il est en effet nécessaire d'adjoindre à la politique d'aide au développement des actions rendant possible le développement économique des pays cibles (par exemple, infrastructures, aéroport, énergie...). Toutes ces actions en faveur du développement économique doivent naturellement associer les entreprises luxembourgeoises.

4.2.2. La valorisation du capital humain

L'intelligence, la matière grise et plus généralement le capital humain constituent la vraie matière première dans un pays qui s'oriente vers le modèle d'une économie de la connaissance et du savoir. Le développement futur de l'économie luxembourgeoise repose en grande partie sur sa capacité à former les individus et à attirer les éléments les plus brillants, afin de stimuler la recherche dans des domaines de pointe.

Dans cette perspective, la Chambre de Commerce encourage la mise en place d'un certain nombre d'initiatives prioritaires au vu de l'évolution de l'économie luxembourgeoise à moyen terme. Il importe de promouvoir activement l'esprit d'entreprise, d'améliorer de manière continue le système d'éducation, de développer des programmes de formation s'adressant à la fois aux étudiants (formation universitaire initiale) et aux professionnels (formation continue) et de soutenir des programmes de recherche susceptibles de générer des retombées économiques à l'échelle nationale.

Il importe de mettre en œuvre un concept stratégique permettant d'identifier clairement les axes de développement prioritaires à engager en matière d'enseignement supérieur et de recherche, tout en précisant les modalités de financement prévues à court, moyen et long terme. La réalisation d'un plan d'action prévisionnel structuré et transparent constitue aux yeux de la Chambre de Commerce une démarche inévitable avant toute mise en chantier du projet Université du Luxembourg.

Le projet de budget 2005 a tenu compte d'une partie de ces revendications, notamment en matière de soutien à l'innovation et à la recherche-développement dans le secteur privé. La politique budgétaire menée dans le cadre du soutien à la recherche publique se caractérise par un effort financier important alors qu'aucun concept stratégique n'a encore été élaboré en ce qui concerne les grandes orientations de la recherche publique.

4.2.2.1. Le soutien public à la recherche et à l'innovation dans le secteur privé

Le Gouvernement prévoit d'accroître l'effort budgétaire en faveur de la recherche-développement et de l'innovation des entreprises. Selon la section consacrée au Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, les subventions consacrées à la R&D dans les entreprises passeront de 9,5 millions d'euros en 2004 à 11,4 millions d'euros en 2005, soit une augmentation de 20%.

La Chambre de Commerce tient à rappeler que la part de la recherche privée dans la recherche nationale est une des plus élevées de l'Union européenne. Environ 90% des activités de recherche menées au niveau national sont menées par le secteur privé. Il est fondamental que les autorités publiques ne perdent pas de vue cet état de fait: le potentiel de recherche du secteur privé est 4 à 5 fois supérieur à celui du secteur public. Il est par conséquent essentiel pour l'avenir de l'économie luxembourgeoise que le Gouvernement continue à soutenir les efforts des entreprises en matière de recherche et d'innovation pour atteindre l'objectif européen des 2% du PIB consacrés à la recherche dans le secteur privé.

La Chambre de Commerce accueille donc favorablement l'augmentation des crédits destinés à soutenir financièrement les efforts de recherche-développement des entreprises luxembourgeoises. La Chambre de Commerce constate en outre que cet effort budgétaire s'accompagne d'une augmentation de 13,63% des crédits consacrés à la promotion du développement technologique et de l'innovation (20.0.32.017).

De son côté, la Chambre de Commerce, à travers la constitution du GIE Luxinnovation, participe à cet effort de promotion et d'encouragement et est prête à collaborer avec les pouvoirs publics afin d'accroître encore la performance et la compétitivité des laboratoires de recherche du secteur privé.

A titre subsidiaire, la Chambre de Commerce rappelle que d'autres mesures que les mesures purement budgétaires peuvent contribuer au développement des entreprises luxembourgeoises dans le

domaine de la recherche et de l'innovation. Notamment, la suppression des obstacles législatifs et administratifs en matière d'autorisations de travail pour les chercheurs provenant de pays tiers à l'Union européenne. A l'heure actuelle, les entreprises ont des difficultés énormes à embaucher des chercheurs compétents provenant des pays tiers. Les obstacles administratifs à l'embauche de ces personnes hautement spécialisées et hautement compétentes freinent considérablement l'épanouissement de la recherche luxembourgeoise. Consciente de ces difficultés, la Commission européenne a déposé le 16 mars 2004 une proposition de directive visant à faciliter l'admission spécifique de ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, dont le délai de transposition est prévu pour le 31 décembre 2006. Le Luxembourg ne doit pas attendre cette date pour faciliter l'attribution d'autorisations de travail aux chercheurs provenant de pays tiers.

4.2.2.2. *Le soutien financier au développement de la recherche publique*

La recherche publique constitue un facteur de compétitivité important. Les moyens financiers affectés à la recherche augmentent constamment, ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Cependant, elle regrette que dans la perspective de la mise en place de l'Université de Luxembourg, les fonds affectés actuellement à la recherche publique sont trop dispersés et font souvent l'objet de doubles emplois. Il y a lieu de créer des synergies entre acteurs de la recherche et de concentrer les efforts financiers aux projets de recherche ayant un fort potentiel de retombées économiques.

La section du projet de budget consacré au Ministère de la Culture, de l'enseignement supérieur et de la recherche expose clairement que 2005 sera l'année de la détermination des grandes orientations de la recherche publique et de l'Université du Luxembourg.

En effet, l'année 2005 verra, à la fois, la définition des axes prioritaires de recherche de l'Université du Luxembourg et la création de „*véritables centres d'excellence scientifique et technologique*“.

En attendant la détermination de ces grandes orientations, aucune stratégie précise n'est mise en œuvre dans le domaine de la recherche. Notamment, dans le cadre du FNR, il n'est pas prévu de lancer de nouveaux programmes de recherche pluriannuels.

Malgré cette situation d'attente, le Gouvernement prévoit une augmentation de 17,57% des moyens destinés à la recherche publique. L'objectif du Gouvernement est de parvenir à consacrer 1% du PIB à la recherche dans le domaine public d'ici 2010. Cette augmentation des crédits inclut, notamment:

- une augmentation de 3,893 millions d'euros des contributions financières à divers centres de recherches publics (03.5.33.00) par rapport au budget voté 2004;
- une augmentation de 1,925 millions d'euros de dotation au FNR (03.5.33.012);
- une augmentation de 2,847 millions d'euros de contribution financière dans l'intérêt de l'établissement public „Université du Luxembourg“ (03.5.33.010).

Les sommes consacrées à la recherche publique à travers les contributions de l'Etat aux CRP, au FNR et à l'Université du Luxembourg connaissent une augmentation significative de 8,665 millions d'euros, alors que les grandes orientations de la recherche publique ne sont toujours pas déterminées. La Chambre de Commerce constate qu'il n'existe aucune transparence dans la gestion de ces fonds ni sur un plan financier, ni sur le plan des résultats.

Préalablement à toute nouvelle augmentation des sommes allouées aux laboratoires de recherche publics, la Chambre de Commerce appelle les pouvoirs publics à adopter une vision cohérente et claire du développement de la recherche publique luxembourgeoise: l'augmentation des crédits alloués aux laboratoires de recherche publics devrait être précédée d'un vaste audit permettant d'établir un état des lieux de la recherche publique luxembourgeoise, de définir les objectifs à atteindre et de se donner les moyens de les atteindre. Selon la Chambre de Commerce, un tel audit devrait être élaboré par un organisme indépendant et répondre aux interrogations suivantes:

- quelles sont les compétences présentes au sein des laboratoires de recherche publics et quelles sont les compétences qu'il serait souhaitable de rassembler, d'encourager et de développer en dehors des structures actuelles?
- quels sont les indicateurs de qualité et d'efficacité à utiliser afin d'évaluer de manière pertinente les travaux menés au sein des laboratoires publics (impact économique, qualité scientifique ...)?
- quelle est l'organisation la plus adaptée pour répondre aux objectifs poursuivis?
- quelles mesures adopter afin de conserver au pays les compétences ainsi développées?

Cet audit doit permettre à la fois d'avoir une meilleure perception de la situation réelle de la recherche publique luxembourgeoise et d'encourager une plus grande responsabilisation des laboratoires de recherche publics dans l'utilisation des fonds publics. Cet audit devrait également permettre de concentrer les efforts budgétaires sur un petit nombre de secteurs spécialisés. Dans cette perspective, la Chambre de Commerce plaide notamment en faveur d'une réflexion d'ensemble sur le développement des biotechnologies et de la recherche biomédicale (voir encadré 3 ci-dessous).

Les résultats de cet audit doivent également permettre, à terme, d'accroître la pertinence économique des programmes de recherche menés par les laboratoires luxembourgeois. A l'heure actuelle, les budgets alloués à la recherche publique nationale ne produisent que peu de retombées pour les entreprises luxembourgeoises. De fait, il semble que ces sommes importantes ne sont pas investies de manière optimale dans des projets qui répondent aux besoins réels de l'économie nationale. Il est donc impératif d'améliorer la prise en considération des besoins et des attentes des entreprises luxembourgeoises dans l'élaboration et la poursuite des projets de recherches financés par des fonds publics.

A titre subsidiaire, en l'absence de priorités claires pour la recherche publique, la Chambre de Commerce propose d'affecter les crédits supplémentaires (augmentation de 8,665 millions d'euros prévue dans le projet de budget 2005) à la constitution d'un fonds bibliothécaire digne d'une véritable université. La réflexion sur les orientations de la recherche occulte bien souvent le manque de ressources des différentes bibliothèques luxembourgeoises dans les disciplines actuellement enseignées à l'Université du Luxembourg. Plutôt que d'augmenter les crédits alloués à la recherche sans connaître précisément quelle en sera l'affectation réelle, la Chambre de Commerce recommande de consacrer la majeure partie de ces sommes à la constitution d'un fonds bibliothécaire spécialisé que les chercheurs luxembourgeois pourront consulter à leur aise pour approfondir leurs recherches.

*Encadré 3: La Chambre de Commerce réclame un environnement favorable
à l'épanouissement des biotechnologies et de la recherche biomédicale*

(...) Le Ministère de la Santé a pris l'initiative de favoriser le développement des activités liées aux biotechnologies en élaborant un avant-projet de loi sur la recherche biomédicale. Ce texte, soumis pour avis à la Chambre de Commerce vise à transposer en droit luxembourgeois la directive 2001/20/CE du 4 avril 2001 concernant les essais cliniques de médicaments à usage humain tout en y incorporant certaines dispositions inspirées par la Convention d'Oviedo du 4 avril 1997 sur les Droits de l'Homme et la biomédecine.

La Chambre de Commerce salue la volonté de mettre en place un cadre juridique approprié en matière de recherche biomédicale au Luxembourg. Il est évident que des activités aussi complexes ne peuvent s'épanouir dans notre pays sans un encadrement juridique adéquat. De ce point de vue, le futur encadrement juridique luxembourgeois devra à la fois être conforme aux principaux standards européens et internationaux, tout en préservant de manière adéquate la liberté scientifique des chercheurs. De même, le maximum de stabilité et de prévisibilité juridique est requis afin d'avoir l'assurance de pouvoir mener des projets de recherche sur des durées plus ou moins longues. En effet, le cycle d'investissement moyen dans le domaine biomédical est souvent d'une dizaine, voire d'une quinzaine d'années.

La Chambre tient cependant à souligner qu'il faut éviter, lors de la transposition de directives européennes, de créer en droit luxembourgeois des contraintes qui excèdent les exigences de l'Union européenne. En effet, ces contraintes additionnelles pénalisent gravement les entreprises implantées au Luxembourg par rapport à leurs concurrents directs établis dans d'autres Etats membres de l'Union européenne. C'est pourquoi la Chambre de Commerce recommande systématiquement de transposer toutes les directives et rien que les directives.

(...) La Chambre de Commerce considère comme essentiel que le Gouvernement poursuive ses efforts afin de compléter de manière pertinente le cadre juridique de la recherche biomédicale luxembourgeoise. Ces efforts doivent naturellement être coordonnés avec tous les partenaires publics et privés concernés. Dans un esprit constructif, la Chambre de Commerce propose de compléter le cadre juridique dans lequel évolue la recherche luxembourgeoise en levant les obstacles administratifs liés à l'embauche de chercheurs étrangers par des laboratoires luxembourgeois. A l'heure actuelle, les chercheurs provenant à la fois des nouveaux Etats membres de l'Union européenne et d'Etats tiers sont soumis à un régime d'autorisation de travail extrêmement restrictif, alors que les laboratoires luxembourgeois ne disposent pas de suffisamment de personnel compétent pour développer leur activité.

Source: Extrait du communiqué de presse de la Chambre de Commerce „Avant-projet de loi sur la recherche biomédicale: La Chambre de Commerce réclame un environnement favorable à l'épanouissement des biotechnologies et de la recherche biomédicale“, 20 octobre 2004.

Parallèlement à cette augmentation générale des crédits consacrés à la recherche publique, la Chambre de Commerce constate une diminution des crédits consacrés au traitement des fonctionnaires dans le cadre de l'Université du Luxembourg. En effet, le poste consacré au traitement des fonctionnaires est en diminution de 0,446 millions d'euros (-12%) par rapport au budget 2004.

La Chambre de Commerce souligne que la politique du Gouvernement en faveur de la recherche et de l'Université du Luxembourg ne comporte pas non plus d'effort particulier pour améliorer le soutien public aux étudiants qui souhaitent poursuivre des études supérieures. En effet, la plupart des crédits alloués aux bourses pour études supérieures stagnent aux mêmes montants qu'en 2004. Pour certains postes, la Chambre de Commerce constate même une diminution de l'aide financière de l'Etat. Par exemple en matière de subventions d'intérêt pour études supérieures, la diminution est de 750.000 euros (-21%).

La politique de soutien à l'enseignement supérieur semble avoir du mal à définir des priorités claires. D'un côté, aucune indication claire n'est donnée quant à l'utilisation des fonds supplémentaires mis à disposition des centres de recherche publics, du FNR et de l'Université. De l'autre, aucune priorité n'est accordée à l'embauche de professeurs d'Université, ni à la logistique pour les étudiants de la nouvelle Université du Luxembourg.

La tendance actuelle qui consiste à fixer des objectifs politiques uniquement en termes de dépenses publiques (1% du PIB pour la recherche publique, 1,2% du PIB pour la défense nationale) est inadaptée au domaine de la recherche publique luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce invite le Gouvernement à définir des objectifs politiques clairs avant de mettre des sommes aussi importantes à disposition des laboratoires de recherche publics. La Chambre de Commerce est d'avis qu'il convient de démystifier le chiffre de 1% du PIB consacré à la recherche publique.

Il est également fondamental de créer un environnement propice au développement de l'Université du Luxembourg en mettant en place les conditions favorables à l'installation de professeurs d'Université et d'étudiants.

Enfin, dans son accord de coalition, le nouveau Gouvernement avait annoncé que les missions du Fonds National de la Recherche seraient élargies: „il serait notamment souhaitable de permettre aux entreprises de participer aux programmes élaborés par le FNR et de veiller à ce qu'une véritable émulation entre les projets de recherche puisse avoir lieu“.

La Chambre de Commerce constate que l'augmentation des crédits alloués au FNR ne s'accompagne pas d'une possibilité pour les entreprises privées de participer aux programmes pluriannuels élaborés par le FNR. Pourtant, de nombreuses entreprises luxembourgeoises souhaiteraient participer à l'élaboration et à la réalisation de programmes pluriannuels de recherche. Il se trouve que de nombreuses entreprises implantées au Luxembourg disposent de capacités de recherche importantes: on peut citer, par exemple, Goodyear qui dispose d'un laboratoire de recherche de pointe sur la durabilité des pneumatiques ou encore Delphi qui dispose de son propre laboratoire de recherche ...

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce tient à rappeler que la part de la recherche privée dans le total des dépenses de recherche à l'échelle nationale est l'une des plus élevées au monde. Pourtant, à l'heure actuelle, les entreprises sont empêchées de participer aux programmes élaborés par le FNR, alors que les entreprises sont les premières concernées par les retombées économiques des recherches

entreprises. Ouvrir le nombre des bénéficiaires du FNR aux laboratoires de recherche des grandes entreprises implantées au Luxembourg permettrait de garantir que les projets soutenus par le FNR présentent effectivement un intérêt pour l'économie nationale. A terme, l'implication des entreprises dans les programmes pluriannuels soutenus par le FNR garantirait une plus grande proximité entre les laboratoires de recherche publics et les laboratoires de recherche privés.

4.2.3. La promotion de l'esprit d'entreprise

L'esprit d'entreprise désigne la capacité d'un individu à identifier une opportunité et à la saisir pour produire une nouvelle valeur ajoutée. Le nouveau Gouvernement doit prioritairement promouvoir de manière forte et déterminée l'esprit d'entreprise. Cette promotion passe par la promotion des aptitudes et des capacités des individus. La Chambre de Commerce accueille donc favorablement les mesures budgétaires prises afin de soutenir et de promouvoir l'esprit d'entreprise.

Au sein du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, la Chambre de Commerce constate que les crédits consacrés à la promotion de l'esprit d'entreprise (20.0.32.016), soit en diminution de presque 20% (325.000 euros en 2005 contre 400.000 euros en 2004). Cette diminution s'explique en grande partie par les efforts budgétaires exceptionnels réalisés par le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur en 2004 pour mettre en place l'initiative „Trau dech“. La Chambre de Commerce encourage cependant le Gouvernement à ne pas relâcher ses efforts dans le domaine de la promotion de l'esprit d'entreprise et de veiller à une utilisation efficiente des marges budgétaires mises à disposition.

Au sein du Ministère des Classes Moyennes, conformément aux engagements pris dans le cadre de l'accord de coalition, le Gouvernement projette d'élaborer, de concert avec les milieux professionnels, un nouveau Plan d'Action en faveur des PME. La Chambre de Commerce est sensible au fait que le Gouvernement se fixe pour objectif de soutenir les initiatives des milieux professionnels en matière de promotion de l'esprit d'entreprise. Le développement de l'esprit d'entreprise représente un enjeu majeur pour le développement et la diversification économique du Luxembourg et constitue l'une des priorités de la Chambre de Commerce pour les prochaines années.

En effet, la capacité d'adaptation à l'évolution économique est un élément essentiel de la compétitivité. Les initiatives entrepreneuriales stimulent la productivité et augmentent la concurrence dans la mesure où elles forcent les entreprises à réagir aux performances et aux innovations d'un nouvel entrant sur le marché. L'esprit d'entreprise contribue positivement à la croissance économique. En second lieu, en stimulant l'activité économique, l'esprit d'entreprise contribue également à la création d'emplois et à l'intégration des chômeurs dans le monde du travail. Depuis les années 1990, ce sont les petites entreprises qui créent le plus de nouveaux emplois. Enfin, le développement de l'esprit d'entreprise est également un facteur de développement personnel. Le statut d'entrepreneur peut ouvrir la perspective d'un meilleur épanouissement et d'une plus grande indépendance à travers la réalisation d'ambitions personnelles.

D'un point de vue strictement financier, il semble cependant que les crédits consacrés à la promotion de l'esprit d'entreprise au niveau du Département des Classes Moyennes n'augmentent pas en 2005 par rapport au budget 2004. En effet, les moyens budgétaires inscrits aux sections 21.0 et 51.0 du budget 2005 ne connaissent pas d'augmentation significative: les dépenses courantes du département des classes moyennes n'augmentent que de 190.279 euros (21.0) et les dépenses en capital du département des classes moyennes n'augmentent que de 254.024 euros (51.0) par rapport au budget 2004. Or, la priorité politique affichée par le Gouvernement devrait également se traduire par une amélioration sensible des crédits budgétaires consacrés aux classes moyennes. La Chambre de Commerce regrette que le degré de priorité politique conféré à la réalisation des actions dans le cadre d'un nouveau plan d'action en faveur des PME et de l'esprit d'entreprise ne se traduise pas également par un effort budgétaire consacré à la réalisation de ces objectifs.

La Chambre de Commerce tient à mettre en avant un certain nombre de propositions concrètes afin de soutenir l'esprit d'entreprise dans notre pays.

4.2.3.1. Bonifications d'intérêt

L'article 21.0.31.030 couvre les bonifications d'intérêts allouées en application de l'article 4 de la loi-cadre des classes moyennes du 29 juillet 1968 ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat.

En 2002, les dépenses au titre de ce poste budgétaire ont été de plus de 13% supérieures aux dépenses enregistrées en 2001. Cette évolution démontre une croissance générale des investissements dans le secteur des petites et moyennes entreprises en dépit de la mauvaise conjoncture économique au Luxembourg. De plus, la baisse du taux du crédit d'équipement pour la SNCI à 3% depuis le 1er janvier 2001 a eu une répercussion favorable sur le recours à ce type de financement par les PME. Cette décision a donc permis de rétablir l'attrait du crédit d'équipement pour les PME et de contenir depuis lors l'augmentation continue de la demande en aide étatique sous la forme d'une bonification d'intérêts.

La Chambre de Commerce propose par conséquent d'accroître pour 2005 la dotation budgétaire à un niveau de 3 millions d'euros au lieu de 2,5 millions prévus par le projet de budget 2005.

4.2.3.2. *Aides pour assistance et expertises techniques*

L'ouverture des marchés et l'interpénétration des zones de chalandises nationales et transfrontalières ont multiplié la concurrence en provenance des régions limitrophes. Ce phénomène est amplifié par l'introduction de la monnaie unique qui augmente sensiblement la transparence et la comparabilité des prix. Souvent, les entreprises luxembourgeoises ont des difficultés à développer une stratégie efficace face à une politique de prix agressive de la concurrence étrangère disposant d'une force de marché souvent bien plus développée. Aussi les P.M.E. luxembourgeoises doivent-elles exceller dans leur choix de niches, dans la qualité de leur conseil-achat et de leur service après-vente. Une restructuration de l'entreprise et une adaptation de l'outil de travail sont souvent nécessaires.

Il est évident que de telles décisions doivent reposer sur des études et expertises techniques professionnelles que les P.M.E. sont souvent incapables de réaliser sans recours à des experts externes dont le coût est souvent très élevé.

Pour les raisons précitées, la Chambre de Commerce propose de porter le montant au titre du poste 31.040 (article 2 alinéa 3 de la loi du 23 juin 2004) à 125.000 euros et de transformer ce poste budgétaire en crédit non limitatif.

4.2.3.3. *Promotion professionnelle des secteurs relevant du Ministère des Classes Moyennes*

Afin de soutenir les entreprises, en particulier celles relevant du commerce de gros et de détail, de l'HORECA, du transport et d'autres activités de services, dans leurs efforts de développement ainsi que pour guider les futurs dirigeants d'entreprise tout au long du processus de création de leur entreprise, la Chambre de Commerce met à la disposition de ses membres et futurs ressortissants un département Création et Développement des Entreprises. Dans le nouveau bâtiment de la Chambre de Commerce, un „Espace Entreprises“ est dédié à l'accueil des créateurs d'entreprises. En ce sens, la Chambre de Commerce participe à la simplification des démarches administratives.

Depuis des années, la Chambre de Commerce s'efforce de poursuivre une politique d'optimisation de la qualité des services rendus. Malgré les augmentations allouées par le Ministère des Classes Moyennes en 2003, le montant des dotations budgétaires destinées à la Chambre de Commerce a dans le passé obligé celle-ci à utiliser sa trésorerie générale propre pour financer le développement de ces activités. Il apparaît clairement que les prestations réalisées par la Chambre de Commerce sont manifestement supérieures au montant de la dotation accordée à la ligne 21.041.000.

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 (21.041.000, sub 2).

4.2.3.4. *Cours de formation professionnelle*

La dotation budgétaire prévue à l'article 21.041.001 est destinée à participer aux frais exposés par la Chambre de Commerce pour l'organisation et la tenue, en vertu d'un mandat reçu du Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, de cours de formation accélérée à l'intention de candidats désireux d'acquérir la qualification professionnelle nécessaire pour l'exercice de certaines professions, en l'occurrence celles, d'exploitant de débits de boissons alcooliques et non alcooliques, de commerçant de gros et de détail dans les différentes branches de la distribution et de transporteur de marchandises et/ou de voyageurs par route.

Pour l'exercice budgétaire 2005, les dépenses prévisibles peuvent être estimées comme suit:

- Cours pour cafetiers	33.223,00 euros
- Cours pour commerçants	92.314,00 euros
- Cours pour transporteurs	30.283,00 euros
Total	155.820,00 euros

En conséquence de ce qui précède, l'article 21.0.41.001 au projet de budget du Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement pour l'année 2005 devrait prévoir une dotation de 156.000.- EUR (arrondi).

4.2.3.5. Amélioration de la compétitivité du commerce urbain et de proximité

Fin 1998, a été publiée une étude sur la compétitivité du commerce de détail et du commerce urbain. Cette étude avait été réalisée pour le compte du ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement.

Dans leurs conclusions, les auteurs de l'étude avaient proposé un certain nombre d'actions concrètes ayant pour objectif la revitalisation du commerce urbain et de proximité. Parmi les mesures préconisées, pour la plupart innovantes pour notre pays, figurait la mise en place d'un concept de gestion de centre ville ou encore d'un projet de „city management“. Le financement d'un tel projet requiert des fonds considérables et la contribution financière de toutes les parties concernées: les commerçants, les autorités communales locales, l'Etat.

Aussi le Gouvernement avait-il introduit pour l'exercice budgétaire 2001 un nouvel article budgétaire 21.0.41.004 avec le libellé: „Participation sur base de modalités définies par règlement du Gouvernement en Conseil à des actions visant l'amélioration de la compétitivité du commerce urbain et de proximité, et financées par les collectivités locales et les organismes professionnels“. Ce poste est doté de 247.894 euros dans le cadre du budget voté 2004 et le projet de budget 2005 propose de reconduire cette dotation de 248.894 euros.

La Chambre de Commerce salue évidemment cet engagement du Gouvernement qui a su prendre ses responsabilités en la matière. Il appartient maintenant aux autorités communales locales et aux commerçants et artisans des centres urbains de suivre la voie tracée par le Gouvernement et de mettre en œuvre les mesures proposées pour l'étude précitée.

Afin de tenir compte de la nature imprévisible des besoins financiers en 2005, la Chambre de Commerce propose de qualifier l'article 21.0.41.004 de crédit non limitatif.

4.2.3.6. Mutualité de Cautionnement et d'Aide aux Commerçants

L'objet traditionnel de la Mutualité de Cautionnement et d'Aide aux Commerçants consiste dans le cautionnement total ou partiel de prêts et crédits pour le financement de projets destinés à des fins professionnelles tel que cela est prévu à l'article 6 de la loi du 29 juillet 1968 ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat.

Or, dans le cadre de son activité de cautionnement, la Mutualité est de plus en plus confrontée avec la réticence des établissements financiers à accorder des „cautionnements à risque“, c'est-à-dire des projets d'investissements ne pouvant pas justifier de l'existence de garanties réelles nécessaires telles qu'elles sont exigées par les instituts de crédit. La Mutualité de Cautionnement et d'Aide aux Commerçants est dès lors la seule institution permettant à des projets dépourvus de garanties réelles mais présentant les conditions de viabilité économique de se réaliser.

La Mutualité a fourni un effort particulier pour le développement de ce volet en transférant une partie de son capital de couverture pour l'affecter à des projets qu'elle considère comme économiquement rentables et d'avenir.

Les dotations que le Ministère des Classes Moyennes a versées à la Mutualité de la Chambre de Commerce au titre des exercices 1995 à 2000 ont ainsi été affectées intégralement à cet objectif.

Au vu des engagements pris à ce jour par la Mutualité de Cautionnement et d'Aide aux Commerçants, la marge de manœuvre pour des cautionnements est limitée à \pm 1.500.000 euros, ce qui est insuffisant face aux demandes croissantes adressées à la Mutualité; il est à cet égard important de relever que le rôle que la Mutualité jouera dans le futur gagnera indubitablement en importance au vu de l'assistance

qu'elle sera appelée à apporter aux PME pour faire face aux modalités d'octroi de crédit bancaires plus sévères en raison des répercussions des accords dits de Bâle II.

La Chambre de Commerce regrette que le budget de l'Etat pour l'année 2005 ne prévoit plus que 2.479 euros (51.0.52.000) à répartir le cas échéant entre les deux mutualités de cautionnement, alors qu'un nouvel article budgétaire (article 51.0.52.001) a été introduit qui permet une participation de l'Etat à la couverture de pertes subies sur des cautionnements accordés par les mutualités de cautionnement. Etant donné que l'Etat ne pourra prendre en charge qu'au maximum cinquante pour cent d'un déchet éventuel à subir par la Mutualité de Cautionnement et d'Aide aux Commerçants, les arguments développés ci-dessus au sujet d'une meilleure dotation en capital propre de la Mutualité de Cautionnement et d'Aide aux Commerçants gardent toute leur pertinence.

Deuxièmement, l'article 6 de la loi-cadre des classes moyennes du 29 juillet 1968 prévoit la possibilité du remboursement partiel des pertes subies sur les cautionnements consentis par la Mutualité de Cautionnement et d'Aide aux Commerçants (51.0.52.001). Un règlement grand-ducal, qui n'est toujours pas pris, devrait déterminer les limites, les conditions et les modalités d'application de l'intervention de l'Etat sans que le remboursement des pertes subies sur cautionnement ne puisse être supérieur à cinquante pour cent.

L'introduction de ce nouvel article budgétaire 51.0.52.001 depuis l'exercice 2000 répond à une revendication de longue date de la part des milieux professionnels. La Chambre de Commerce constate avec grande satisfaction que le Gouvernement a enfin tenu compte des efforts consentis par la Mutualité de Cautionnement et d'Aide aux Commerçants dans le domaine du cautionnement à risques.

Force est de constater qu'au niveau communautaire comme au niveau national, la promotion de l'esprit d'entreprise et de la création d'entreprises se voient accorder une attention et une importance grandissantes. D'un autre côté, la sous-capitalisation des petites et moyennes entreprises, notamment des entreprises nouvellement créées, est le cas échéant une des raisons principales de leur déconfiture. Les difficultés rencontrées par les jeunes créateurs d'entreprise pour trouver le capital nécessaire à la constitution d'une société commerciale et pour pouvoir mener à bien leur projet sont notoires.

En l'absence d'un institut financier spécialisé en capital à risque et sous réserve de l'évolution de l'instrument de capital à risque „prêt de démarrage“ introduit en début 2002 par la SNCI, le cautionnement mutuel constitue souvent le seul moyen dont disposent les „start-ups“ pour pouvoir accéder au crédit. Or, la Mutualité de Cautionnement et d'Aide aux Commerçants ne dispose pas de couverture en capital propre suffisante pour pouvoir satisfaire la demande en cautionnement qui lui est soumise. Elle doit se limiter actuellement au cautionnement ne présentant qu'un risque d'échec minimal. Or, une politique de soutien à la création d'entreprises efficace devrait également permettre le cautionnement de projets dont le succès est moins garanti mais qui représentent des opportunités réelles et des chances de réussite.

En 2003, la Mutualité de Cautionnement et d'Aide aux Commerçants a dû intervenir en remplacement d'un cautionné défaillant pour un montant de 27.879,78 euros et a ainsi dû avoir recours aux fonds disponibles au titre du présent article budgétaire, par conséquent le crédit non limitatif doit dans tous les cas être maintenu pour les exercices futurs et le montant à inscrire au budget 2005 au compte 51.0.52.001 devra tenir compte des sollicitations et des déboursements enregistrés en 2003. Dans cette perspective, la Chambre de Commerce propose une dotation budgétaire de 250.000 euros pour l'exercice 2005 (51.0.52.001).

4.2.3.7. Primes d'épargne de premier établissement

Dans une période économique difficile où tous les acteurs politiques s'accordent pour reconnaître le rôle imminent important des P.M.E., qu'il s'agisse de leur rôle de créateur d'emplois ou de leur rôle d'investisseurs, la nécessité d'encourager d'une manière efficace la création de nouvelles P.M.E. n'est pas mise en doute.

Pour ceux qui envisagent de s'installer dans une profession indépendante, la prime d'épargne représente une aide précieuse de démarrage, d'autant plus que les fonds propres font souvent défaut ou sont insuffisamment disponibles. La prime d'épargne de premier établissement constitue donc un instrument de premier ordre dans la promotion des professions indépendantes.

Comme les crédits alloués dans le cadre des primes d'épargne de premier établissement ont été supprimés, la Chambre de Commerce demande aux autorités gouvernementales d'introduire une solution alternative visant à favoriser la création d'entreprises.

4.2.4. La préservation d'un système de sécurité sociale responsable

Concernant les aspects sociaux du projet de budget 2005 (cotisation, fiscalisation des prélèvements sociaux, fonds de pension ...), la Chambre de Commerce s'inquiète de l'évolution des dépenses sociales, surtout au niveau de l'assurance pension et de l'assurance maladie.

4.2.4.1. Assurer l'efficacité du système d'assurance maladie

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 d'euros de participation au financement de l'assurance maladie au titre des cotisations pour prestations en nature (17.542.003) et 14,063 millions d'euros 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.

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 2005 ne met en place aucune disposition financière visant à multiplier les regroupements hospitaliers ou encore les synergies avec des hôpitaux de la Grande Région.

Au contraire, la Chambre de Commerce constate que le projet de budget 2005 se contente d'alimenter le fonds spécial des investissements hospitaliers (44.793.000) pour un montant de 37 millions d'euros. Ce montant est identique à celui prévu au budget 2004.

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 Gouverne-

ment 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 4: L'Union des Entreprises Luxembourgeoises s'insurge contre le relèvement des cotisations décidé par l'Assemblée générale de l'UCM

L'assemblée générale de l'Union des Caisses de Maladie vient d'arrêter dans sa réunion du 9 novembre 2004 le budget de l'assurance maladie pour 2005 en décidant une augmentation des cotisations de l'ordre de 0,3% portant le taux de cotisation de 5,1 à 5,4% de la masse des salaires, charge à supporter par moitié entre les assurés et les entreprises.

Ce faisant, l'assemblée éponge un découvert qui se serait produit à législation constante en 2005 de quelque 98 mio d'euros pour l'ensemble de cette branche de la sécurité sociale et de l'ordre de 152 mio euros pour les seules prestations en nature.

Les représentants des employeurs ont voté contre ce relèvement des cotisations alors qu'ils ne peuvent accepter que, face à un débordement des dépenses d'une pareille envergure, les mesures d'économie se chiffrent seulement à quelque 15 mio euros, en ce compris une diminution escomptée de certains types de prescriptions par le corps médical de l'ordre de 8 mio euros.

Le refus de l'UDEL de donner son aval au budget de l'UCM est également motivé par le fait que l'augmentation des charges sociales en résultant pour les entreprises est en flagrante contradiction avec les orientations prises en 2003 et en 2004 au sein du comité de coordination tripartite. Ces discussions ont en effet été marquées par la décision de ne plus augmenter les charges sociales et fiscales des entreprises dans le but de redresser la situation compétitive des entreprises luxembourgeoises et de respecter les objectifs du processus de Lisbonne, au moyen desquels l'Union Européenne doit devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde.

Au cours de la réunion quadripartite du 13 octobre ainsi que de la réunion du Conseil d'administration de l'UCM du 20 octobre dernier, les représentants patronaux ont dû constater que leur approche – tendant à identifier des mesures d'épargne supplémentaires par le biais du relèvement des participations des assurés à certains types de prestations – n'a été vraiment partagée ni par le Ministre de la Sécurité sociale, ni par les syndicats.

Aussi le Conseil d'administration de l'UDEL a-t-il formulé ses conclusions qui ont été rendues publiques par voie de communiqué de presse diffusé en date du 4 novembre 2004. L'appel de l'UDEL n'a malheureusement pas été entendu par le Ministre de la Sécurité sociale.

Confrontée à la fin de non-recevoir réservée aux dites propositions par les milieux gouvernementaux et syndicaux, concrétisée par les décisions de l'assemblée générale en cause, les représentants patronaux demandent que le comité de coordination tripartite soit saisi dans les meilleurs délais en vue de faire le bilan de la situation compétitive de l'économie.

Il appartiendra en particulier au Gouvernement et aux partenaires sociaux d'annuler cette augmentation des cotisations ou de proposer des mesures concrètes afin de compenser cette nouvelle perte et en termes de compétitivité pour l'économie luxembourgeoise et en termes d'attractivité du site luxembourgeois préjudiciable à une politique d'épanouissement et de diversification économiques.

Ce redressement est d'autant plus nécessaire que les entreprises viennent de subir l'adaptation récente des salaires à l'évolution du coût de la vie et que le Gouvernement se propose de procéder au relèvement du salaire social minimum et à l'ajustement des pensions et rentes au 1er janvier 2005.

Il est évident que l'ensemble de ces mesures, à supposer qu'elles soient réalisées, ne manqueraient pas d'augmenter encore les contributions des entreprises et de nuire gravement à la situation compétitive de l'économie nationale. Inutile de préciser par ailleurs qu'elles se dressent en porte-à-faux par rapport aux réflexions qui sont à la base des travaux de l'observatoire de la compétitivité et hypothèquent largement les ambitions affichées tant au niveau national que communautaire par le Gouvernement luxembourgeois dans le cadre de la réalisation du processus de Lisbonne.

Source: Communiqué de presse, UEL, le 10 novembre 2004

4.2.4.2. *Garantir la pérennité du régime de pensions*

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 2ème et 3ème 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 2ème et 3ème 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.

4.2.4.3. *Le forfait d'éducation*

En ce qui concerne le forfait d'éducation, la dotation du fonds national de solidarité destiné à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 28 juin 2002 portant introduction d'un forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés passe de 34.900.000 euros en 2004 à 40.511.000 euros en 2005 (en augmentation de 16%).

* En ce qui concerne le forfait d'éducation, la Chambre de Commerce constate que son financement 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.

4.2.4.4. *Politique de l'emploi*

Concernant les dispositions de l'accord de coalition en matière d'emploi, dans l'ensemble, la Chambre de Commerce regrette que l'accord de coalition contienne essentiellement des revendications militantes (lutte contre le harcèlement moral et le stress au travail) et ne prévoit que peu de mesure destinées à améliorer le fonctionnement du marché du travail ou des mesures en faveur des entreprises. En ce

qui concerne le financement des mesures en faveur de l'emploi, la Chambre de Commerce s'interroge notamment sur le financement des initiatives sociales du Gouvernement (économie solidaire, fonds pour l'emploi ...).

* Notamment, le Fonds pour l'emploi comporte des progressions substantielles des dépenses. De nombreuses actions financées à travers ce fonds ne sont pas transparentes, constituent une concurrence déloyale par rapport au secteur privé ou sont de nature à ne pas inciter des demandeurs d'emploi à réintégrer le marché de travail primaire. Les dispositions en question sont à réaménager, respectivement à supprimer.

Dans le budget de l'Etat pour 2005, la Chambre de Commerce constate que les initiatives sociales en faveur de l'emploi via différents organismes, syndicaux et autres, sont dotées de 30 millions d'euros (+30% d'augmentation en deux ans). Or, la Chambre de Commerce déplore l'absence de transparence dans la gestion de ces fonds, ou bien au plan financier, qu'au plan des résultats, sans compter que nombre de ces initiatives créent une concurrence déloyale étatique.

Plutôt que d'augmenter les crédits affectés aux mesures sociales en faveur de l'emploi, la Chambre de Commerce propose de créer des cellules tripartites transparentes et d'élaborer de nouveaux modèles d'économie solidaire à l'intérieur d'entreprises privées.

4.2.5. Les autres domaines d'intervention publique

4.2.5.1. Protéger l'environnement d'une manière économique rationnelle

Le Luxembourg a adopté une politique internationale très volontariste en matière de protection de l'environnement et a décidé de souscrire à de multiples engagements, notamment en adhérant au protocole de Kyoto. L'objectif du protocole de Kyoto est de lutter contre les changements climatiques par une action internationale de réduction des émissions de certains gaz à effet de serre responsables du réchauffement planétaire. En adhérant au protocole de Kyoto, le Luxembourg s'est engagé de réduire jusqu'à l'année 2012 les émissions de CO₂ de 28% par rapport à l'année 1990.

La Chambre de Commerce salue la création d'un nouveau fonds spécial intitulé „Fonds de financement des mécanismes de Kyoto“ par lequel le Luxembourg pourra acheter des droits d'émission dans le cadre de projets „Joint implementation“ et „Clean Development Mechanism“.

La Chambre de Commerce apprécie la politique du nouveau Gouvernement qui consiste à utiliser au maximum les possibilités offertes par le mécanisme des instruments flexibles, notamment en contribuant, à l'instar d'autres pays en Europe, à la réalisation de projets écologiques à l'étranger afin de se faire créditer des réductions d'émission. La création d'un fonds spécial consacré aux „droits d'émission“ constituait une priorité de la Chambre de Commerce.

Par ailleurs, la dotation initiale de ce nouveau fonds spécial, fixée pour l'année 2005 à 5 millions d'euros (45.093.010), est satisfaisante dans un premier temps.

La Chambre de Commerce regrette cependant que le projet de budget 2005 ne contienne aucune disposition détaillée concernant le fonctionnement de ce fonds spécial. En effet, le fonds spécial consacré aux „droits d'émission“ n'est pas mentionné dans la liste des fonds spéciaux et aucune information n'est fournie concernant le fonctionnement et la gestion de ce fonds spécial. Le manque de transparence qui entoure la création de ce fonds spécial est particulièrement contestable.

Dans le souci d'améliorer la mise en œuvre des engagements internationaux auxquels souscrit le Luxembourg en matière de réduction des gaz à effet de serre, la Chambre de Commerce recommande, en outre, de réorienter la politique d'aide au développement de manière à contribuer à la réalisation de projets écologiques dans les pays en développement, par exemple en finançant la restructuration d'usines fortement polluantes en Russie ou en finançant la reforestation de certaines zones tropicales ...

Par ailleurs, le projet de budget 2005 soutient largement l'énergie solaire, notamment à travers un financement extrêmement généreux.

Ainsi, en matière de dépenses courantes, le montant des primes d'encouragement pour l'électricité produite à partir d'énergie renouvelable passe de 2 millions d'euros en 2004 à 9 millions d'euros en 2005, soit une augmentation de +350% (15.134.095).

En matière de dépenses en capital, la dotation des destinées à promouvoir une utilisation rationnelle des énergies renouvelables passe de 2 millions d'euros à 30 millions d'euros (45.153.000). La dotation

des mesures destinées à promouvoir la réduction des émissions de CO₂ en provenance de bâtiments existants passe de 1 million d'euros à 2 millions d'euros (45.1.53.011).

La Chambre de Commerce considère irresponsable de la part du Gouvernement de mettre en place un système de subventions sans réaliser au préalable aucune étude de marché. 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. En effet, l'énergie photovoltaïque constitue certainement le moyen le plus onéreux de réduire les émissions de CO₂. Il existe des moyens plus efficaces de réduire substantiellement les émissions de CO₂. C'est le cas notamment de la rénovation des logements afin d'accroître leur isolation thermique.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce souhaiterait faire le lien entre la politique d'aide au développement et la politique en matière de préservation de l'environnement. L'augmentation des crédits alloués à l'aide au développement rehausse considérablement l'image de notre pays sur la scène internationale. Les efforts importants réalisés dans ce domaine, ainsi que la détermination d'un petit nombre de pays cibles concourent au rayonnement international du Luxembourg. La Chambre de Commerce soutient par conséquent l'augmentation des fonds dédiés à l'aide au développement et à l'approfondissement d'une forme de diplomatie qui a démontré son efficacité et son succès.

L'augmentation des crédits en matière d'aide au développement permettrait ainsi au Luxembourg de mener une politique ambitieuse en matière d'aide au développement tout en intégrant de manière pertinente les considérations de développement durable (protection de l'environnement, lutte contre le réchauffement climatique ...) dans les objectifs de la politique nationale d'aide au développement.

4.2.5.2. *La politique du logement: Lutter efficacement contre la pénurie de logements*

La situation actuelle en matière de politique 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.

Le projet de budget 2005 ne tient pas compte des engagements du nouveau Gouvernement dans le cadre de l'accord de coalition. En pratique, le projet de budget 2005 ne modifie pas les grands axes de la politique du logement menée par le précédent gouvernement. En effet, les moyens financiers réservés au département du logement (sections 21.2 et 51.2) se focalisent sur deux instruments privilégiés:

- 67 millions d'euros sont destinées aux aides à la personne;
- 14 millions d'euros sont destinés aux aides à la pierre.

La Chambre de Commerce regrette particulièrement qu'aucune disposition n'est prévue afin de créer et d'alimenter un éventuel fonds d'investissement immobilier.

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'a eu pour l'instant que peu d'effets sur les prix immobiliers, la politique fiscale incitative (taux fiscal réduit sur les plus-values immobilières) doit être prolongée, puisqu'il semble que le problème actuel au niveau de l'offre de logement provient en partie des lenteurs au niveau des autorisations.

A terme, il convient de réfléchir à la mise en œuvre d'un impôt foncier sanctionnant les propriétaires qui retiennent leurs terrains pour des raisons de spéculation. 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 œuvre 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 œuvre 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.

4.2.5.3. La politique étrangère et de défense

L'accord de coalition d'août 2004 prévoit que le „Luxembourg devra de ce fait renforcer les efforts de formation de son armée et augmenter les efforts budgétaires de manière à se doter aussi des moyens de son action“.

L'objectif affiché du nouveau Gouvernement est de porter l'effort budgétaire en matière de défense à 1,2% du PIB en accordant une importance prioritaire à l'amélioration urgente des infrastructures militaires.

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005 prévoit de porter les dépenses courantes en matière de défense nationale à 160,823 millions d'euros, soit une progression de 15%.

Ce sont essentiellement les dépenses en capital qui connaissent la progression la plus marquée (+212%). Ceci s'explique par une augmentation significative des dépenses d'équipement qui passent de 7.689.100 euros en 2004 à 24.007.000 euros en 2005. L'essentiel de l'effort budgétaire sera consacré à alimenter le fonds d'équipement militaire dont la dotation passera en 2005 de 5 à 22 millions d'euros.

Cet effort budgétaire doit permettre de financer l'acquisition d'un avion A400M ainsi que les dépenses qui seront engagées dans le cadre du 2e plan d'équipement militaire d'un budget (16 millions d'euros en 2005).

Au regard de l'effort financier considérable que le Gouvernement est prêt à mettre en œuvre dans le domaine militaire, la Chambre de Commerce est d'avis que les autorités gouvernementales doivent essayer d'impliquer dans la mesure du possible, et du moins indirectement, les entreprises luxembourgeoises dans le domaine de l'industrie militaire, lorsque des contrats d'équipements militaires sont conclus.

Le projet de loi concernant le budget 2005 n'est pas très précis dans sa description des dépenses de défense. Il énonce simplement que le Luxembourg doit „*se donner les moyens de participer aux différentes opérations de gestion civile ou militaire de crises*“, notamment dans les Balkans ou en Afrique.

S'il est exact que la participation du Luxembourg aux initiatives internationales en matière de sécurité et de maintien de la paix permettent d'accroître la visibilité de la politique étrangère du Luxembourg, les moyens limités dont dispose notre pays ne sauraient en faire un acteur majeur dans le domaine de la sécurité internationale.

*

En conclusion, la Chambre de Commerce constate que les objectifs de la stratégie de Lisbonne ne se reflètent pas suffisamment dans les chiffres du projet de budget 2005. Plusieurs mesures sont en contradiction avec la stratégie de Lisbonne, dont notamment l'augmentation des prélèvements obligatoires. Par ailleurs, l'adaptation indiciaire au 1er octobre 2004, la hausse du taux de cotisation pour l'assurance maladie à charge des entreprises, le relèvement du salaire social minimum au 1er janvier 2005 ou encore l'intention du Gouvernement de procéder à un ajustement des pensions et rentes sont autant de mesures qui font obstacle à la réalisation de ces mêmes objectifs.

De plus, un certain nombre de réformes essentielles au maintien de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise sont absentes du projet de budget 2005. C'est le cas notamment de la réforme du système de sécurité sociale ou de la réforme administrative.

Enfin, dans le cadre du projet de budget 2005, les dépenses budgétaires courantes connaissent une progression substantielle, démesurée par rapport aux perspectives de croissance du PIB à moyen terme, à l'évolution probable des recettes et à l'évolution dans les pays voisins.