N° 4700[3]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2001

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(23.11.2000)

La Commission se compose de: M. Lucien WEILER, Président; M. Gusty GRAAS, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Aloyse BISDORFF, Alex BODRY, Emile CALMES, Lucien CLEMENT, Gast GIBERYEN, Jean-Marie HALSDORF, Jeannot KRECKE, Jean-Paul RIPPINGER et Claude WISELER, Membres.

*

SOMMAIRE

Avant-propos

Introduction

Chapitre 1: La conjoncture européenne et internationale

1.1. La conjoncture internationale

1.2. Les incidences du contexte international sur l'Europe

1.3. La Zone euro, les forces et faiblesses de l'euro

1.4. Conserver l'expansion économique en Europe

Chapitre 2: Analyse de la situation économique du Luxembourg

2.1. Evolution du PIB

2.2. Les relations extérieures

2.3. L'évolution de l'inflation

2.4. Evolution des différentes branches sur la base de la valeur ajoutée brute (VAB) en volume au cours de l'année 1999

2.5. Investissements directs étrangers en 1998

2.6. L'évolution de l'emploi et du chômage de 1998 à 2000

2.7. L'évolution du coût salarial

Chapitre 3: Analyse de la situation financière et de la politique budgétaire de l'Etat

3.1. Le cadre et les principes de la politique budgétaire de l'Etat

3.2. Le budget des recettes

3.2.1. L'évolution des recettes et la véridicité du budget 2001

3.2.2. Les impôts directs

3.2.3. Les impôts indirects

3.3. Le budget des dépenses

3.4. L'endettement de l'Etat

3.5. Les plus-values de recettes
3.6. L'évolution des fonds d'investissements
3.7. Les comptes provisoires de 1999

Chapitre 4: La réforme du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques
4.1. Les objectifs de la fiscalité
4.2. Les réformes proposées du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour l'année d'imposition 2001
4.3. Les effets de la réforme des tarifs sur les ménages et sur l'économie
4.4. La deuxième phase de la réforme fiscale projetée pour 2002

Chapitre 5: La présentation du budget, le projet de loi budgeétaire et les avis des chambres professionnelles
5.1. La présentation du budget
5.2. Commentaire du projet de loi budgétaire
5.3. Analyse comparative des chambres professionnelles
5.3.1. Technique budgétaire
5.3.2. Situation financière de l'Etat
5.3.3. Politique budgétaire
5.3.4. Fiscalité
5.3.5. Education
5.3.6. Société de l'information
5.3.7. Développement durable
5.3.8. Politique sociale

Chapitre 6: Un changement de mentalité vers une optique „long terme" en faveur d'un développement durable
6.1. Economie
6.1.1. Développer les activités de la place financière
6.1.2. Revaloriser les friches industrielles au Sud du pays
6.1.3. Les classes moyennes: un pilier important de notre pays
6.2. Ecologie
6.2.1. Energies renouvelables
6.2.2. Améliorer l'environnement naturel
6.2.3. Adapter les transports publics aux contraintes économiques et écologiques
6.2.4. Soutenir l'assainissement de nos cours d'eau
6.2.5. Des réformes fiscales écologiques: la solution?
6.3. Le développement durable du régime général des pensions
6.3.1. Les transferts à l'étranger
6.3.2. Une projection de l'évolution future du régime unique d'assurance pension
6.3.3. Dette sociale cachée

Chapitre 7: Le nEw Luxembourg
7.1. L'éducation nationale, un atout à développer
7.1.1. Offrir un enseignement et une formation de très haute qualité
7.1.2. L'enseignement précoce et préscolaire
7.1.3. La langue luxembourgeoise: élément clé dans l'environnement scolaire
7.1.4. L'éducation différenciée
7.1.5. L'enseignement primaire

7.1.6. Alphabétisation en français
7.1.7. Cycle d'apprentissage au degré inférieur de l'enseignement primaire
7.1.8. Nouvelles méthodes d'évaluation
7.1.9. Moyens d'encadrement et de soutien sur le plan communal
7.1.10 Promotion des nouvelles technologies de l'information et de la communication
7.1.11 L'utilisation pédagogique des NTI à travers les différents ordres d'enseignement
7.1.12 Les NTI dans l'enseignement primaire
7.1.13 Les NTI: côté administratif et organisationnel
7.1.14 Les NTI dans l'enseignement postprimaire
7.1.15 Les NTI dans l'enseignement secondaire technique (EST)
7.1.16 Les NTI dans l'enseignement secondaire classique (ESC)
7.1.17 Passage de l'enseignement primaire à l'enseignement postprimaire
7.1.18 L'enseignement secondaire technique et classique
7.1.19 La mission des partenaires scolaires
7.1.20 Les infrastructures et le personnel enseignant
7.1.21 La formation des adultes et la formation professionnelle continue
7.2. Investir et s'investir dans la société de l'information
7.3. Développer le commerce électronique
7.4. Promouvoir la recherche
7.5. Le phénomène de la pauvreté
7.6. Le rôle du Luxembourg sur la scène internationale: une question de crédibilité
Conclusion générale

*

AVANT-PROPOS

Se faire une idée complète de la situation et de l'évolution économique et sociale du pays nécessite des recherches minutieuses et un bon nombre d'entrevues avec les forces vives de la nation. La Commission des Finances et du Budget ayant déjà procédé en date du 26 avril 2000 à la nomination de son rapporteur du budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2001, celui-ci a pu rapidement démarrer ses travaux. Secondé par ses collaborateurs du Groupe Parlementaire du Parti Démocratique – sous la direction de M. Dan Theisen, secrétaire parlementaire – qu'il tient préalablement à remercier très sincèrement pour leur assistance indispensable, il a rencontré non moins de 39 représentants du monde économique, social, syndical, financier et politique. La liste détaillée ci-dessous témoigne d'un calendrier d'entrevues bien rempli:

1	04.04.2000	Trésorerie de l'Etat
2	11.04.2000	Inspection générale des finances
3	19.05.2000	Société Nationale des Crédits d'Investissements
4	19.05.2000	Banque Centrale du Luxembourg
5	23.05.2000	Administration des Contributions Directes
6	24.05.2000	Administration de l'Enregistrement et des Domaines
7	25.05.2000	Administration des Douanes et Accises
8	13.06.2000	FEDIL
9	15.06.2000	SEW/OGBL
10	19.06.2000	ALEBA
11	21.06.2000	FNCTTFEL
12	30.0.2000	ABBL
13	30.06.2000	APESS
14	07.07.2000	Commission de surveillance du Secteur financier
15	07.07.2000	Cour des Comptes
16	10.07.2000	FAPEL
17	12.07.2000	LCGB
18	18.07.2000	COSL
19	19.07.2000	CGFP/FEDUSE
20	30.07.2000	M. le Ministre de l'Economie, de l'Energie et des Transports Henri Grethen
21	01.08.2000	M. le Ministre d'Etat et des Finances Jean-Claude Juncker et M. le Ministre du Budget Luc Frieden
22	02.08.2000	Caisse nationale des prestations familiales
23	04.08.2000	Baueren-Allianz
24	14.08.2000	Mme le Ministre de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports Anne Brasseur
25	07.09.2000	Conseil Economique et Social
26	08.09.2000	Mouvement Ecologique
27	14.09.2000	CGFP/SNE
28	18.09.2000	M. le Secrétaire d'Etat à l'Environnement Eugène Berger

29	20.09.2000	OGBL
30	25.09.2000	M. le Ministre de la Santé et de la Sécurité Sociale Carlo Wagner
31	04.10.2000	CGFP
32	24.10.2000	Confédération des Classes moyennes
33	06.11.2000	Chambre des Métiers
34	09.11.2000	STATEC
35	13.11.2000	Chambre de Commerce
36	13.11.2000	Amiperas
37	13.11.2000	Chambre des Employés Privés
38	22.11.2000	Chambre de Travail
39	22.11.2000	Chambre de l'Agriculture

Un tel exercice s'avère nécessaire et fructueux. Présenter le budget de l'Etat équivaut à analyser, commenter et esquisser les défis à court, à moyen mais également à long terme d'une société en constante mutation.

Les différents entretiens ont été sans exception d'une qualité exemplaire. Les représentants des groupes socioprofessionnels, des syndicats ou des associations de la société civile rencontrés se sont montrés engagés et décidés à défendre leurs intérêts avec rigueur et fermeté. Cette diversité d'idées et de visions permet de faire une radiographie de la situation actuelle de notre pays; un pays bien intégré dans la structure européenne qui ne connaît pas de grandes tensions risquant d'effondrer la cohésion sociale. Mais quels sont donc les grands défis auxquels notre pays doit faire face dans les années à venir? Quelles sont les voies qu'il doit emprunter? Ce projet de budget en tient-il compte? Propose-t-il les solutions correctes? Le présent rapport s'efforcera de répondre de la manière la plus complète à ces questions.

La COFIBU s'est penchée intensivement pendant plusieurs semaines sur le document volumineux qu'est le budget de l'Etat. Elle a organisé dix réunions afin de discuter et d'analyser le projet de budget de l'Etat. Les différentes commissions parlementaires permanentes ont été saisies afin qu'elles fournissent des avis sur la partie du budget les concernant (voir lettre du Président de la Chambre des Députés du 22 septembre 2000). Cette façon de procéder a permis de renforcer le rôle de la Chambre des Députés dans l'analyse du projet de budget de l'Etat.[1]

En outre, chaque année, bon nombre d'acteurs socio-économiques émettent des avis sur le budget de l'Etat. Conformément à l'article 88 du règlement de la Chambre des Députés, le Gouvernement par la voix du Premier Ministre procède annuellement à la déclaration de politique générale sur l'état de la nation dans laquelle il dresse un bilan économique, financier et social du pays et tout en développant un programme politique pour l'avenir du Luxembourg. De plus, le Conseil Economique et Social, la Banque Centrale du Luxembourg, les Chambres professionnelles, le STATEC et d'autres organismes émettent régulièrement des avis intéressants et détaillés à ce sujet. Partant, le rapporteur tient à féliciter ces organisations et institutions pour leur contribution exemplaire.

La Chambre des Députés intervient au moins deux fois par année afin de s'interroger sur la situation et l'évolution économique, financière et sociale du pays. Tel est le cas au moment des débats sur l'état de la nation et lors des discussions sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat.

*

1 Les commissions parlementaires suivantes ont émis un avis: Commission de la Santé et de la Sécurité Sociale, Commission des Travaux publics, Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, Commission de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports, Commission de l'Egalité des Chances entre Femmes et Hommes et de la Promotion Féminine, Commission de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de la Culture, Commission Juridique, Commission des Affaires Intérieures, Commission de l'Environnement, Commission de la Fonction Publique et de la Réforme administrative.

INTRODUCTION

Tout budget des recettes et des dépenses de l'Etat est fonction et de choix politiques et des variables économiques nationales et internationales. Néanmoins, la marge de manœuvre est restreinte lorsqu'il s'agit de traduire les choix politiques pris par la Chambre des Députés et le Gouvernement dans le budget de l'Etat. En effet, la politique budgétaire ne peut être réorientée du jour au lendemain. Au contraire, manœuvrer la politique budgétaire revient à diriger un „véritable navire". Voilà pourquoi les dirigeants politiques doivent posséder un plan tenant compte des coordonnées économiques et financières existantes ainsi que de leur évolution future. Ceci est d'autant plus important que l'économie luxembourgeoise – une petite économie ouverte – est largement dépendante des paramètres économiques européens et internationaux. Les options et les choix politiques, amenant les hommes politiques à diriger le gouvernail dans la direction souhaitée, doivent toujours prendre en considération ces coordonnées afin d'assurer la prospérité et l'essor économique du pays.

Plusieurs questions fondamentales se posent toutefois au début de toute analyse du budget de l'Etat: La politique budgétaire est-elle fonction de la politique économique? Quel est l'impact de la politique monétaire sur l'économie et partant sur les budgets de l'Etat? Les politiques économique, budgétaire et financière sont elles fonction des choix politiques nationaux, européens ou internationaux? Quelles sont les variables influençant ces „politiques"? Comment faut-il réagir sur leur variation éventuelle? Peut-on anticiper de telles variations? Qui peut faire cela et de quelle manière?

Ce catalogue de questions, qui ne se veut pas exhaustif, entend montrer la complexité inhérente à un budget de l'Etat. Celui-ci doit donner une réponse à ces questions. Toutefois en ce faisant, on s'aperçoit que la marge de manœuvre de la „politique" budgétaire d'une petite économie ouverte se voit très réduite. Ainsi, en parlant de „besoins" au sens large du terme, il faut d'abord savoir que pour les financer une situation économique nationale et internationale propice est de rigueur. *Les dépenses nécessitent des recettes!*

Or, une politique budgétaire efficace demande aussi de remettre régulièrement en question la législation actuelle et de la réorienter le cas échéant. Ce n'est que de cette façon que nous réussirons à sortir du carcan d'une croissance économique qui jusqu'ici est plutôt basée sur une croissance quantitative. Aussi, dans une période de grande prospérité, devons-nous prendre garde de ne pas tomber ni dans le „piège de la dépendance économique" ni dans celui qui veut que des *recettes nécessitent des dépenses!*

Les hommes politiques parlant aujourd'hui de „développement durable" ont perverti ce terme en lui donnant une définition signifiant plutôt „durabilité de la prospérité". Dans le terme „prospérité" sont alors compris tous les éléments tels que écologie/qualité de vie et santé, politique sociale/bien-être personnel, redistribution/sécurité, travail/revenu, … Toutefois la prospérité nécessite la croissance économique et il ne s'agit pas de la freiner. Au contraire, il faut chercher à la garantir et à la favoriser; la croissance économique étant le seul garant de la prospérité sociale.

Nous avons surtout besoin d'une *autre* croissance économique, à savoir une *croissance qualitative*. Cette dernière se définit d'un côté par un taux de productivité élevé et partant d'une valeur ajoutée importante et, d'un autre côté, par un minimum de nuisances écologiques et sociales. Ceci constitue la seule voie pouvant à long terme protéger notre société du „piège de la dépendance économique" en évitant que la croissance économique n'entraîne davantage de coûts sociaux, écologiques et infrastructurels.

Cette réorientation fondamentale de la politique économique requiert bien sûr un Etat efficace, une éducation nationale orientée vers un enseignement de haute, voire de très haute qualité, une prospection économique allant en direction d'entreprises à haute valeur ajoutée (dont les coûts écologiques et sociaux seront faibles), une promotion de nouvelles technologies et une politique R&D de haut niveau.

Par contre, il faut prendre garde d'éviter une *société à deux vitesses*, dans laquelle une partie est en possession des chances et des opportunités tandis que l'autre reste démunie des capacités nécessaires pour s'imposer dans une économie à haut niveau qualitatif.

Cette réflexion sur une éventuelle réorientation fondamentale de la politique économique demande aussi une réflexion profonde sur le financement de nos systèmes sociaux, sur la capacité de redistribution de l'Etat, c'est-à-dire sur les moyens pouvant garantir la *„durabilité de la prospérité"*. Elle demande en outre une réflexion sur la mentalité de notre société; sur ce qu'elle peut et ce qu'elle veut faire à long terme.

Chapitre 1: *La conjoncture européenne et internationale*

Le fait que le budget 2001 est exprimé en euros constitue une première et souligne la volonté du Gouvernement de préparer notre pays aux défis du monde moderne et aux réalités de l'espace économique européen. Abstraction faite de la faiblesse actuelle et sûrement passagère de la monnaie unique par rapport à l'USD, l'euro continuera sans doute à apporter de nombreux avantages à nos entreprises qui sont fortement dépendantes des exportations vers les pays voisins.

Les étapes suivantes de la construction d'une Europe unie ne pourront que favoriser le succès de l'euro. Si, contre toute attente, le long processus de l'unification de l'Europe, qui dure depuis cinquante ans, devait s'arrêter, ou pire encore, régresser, la crédibilité et la force de l'euro en seraient inévitablement affectées. L'introduction de la monnaie sans Etat constitue une étape essentielle sur le chemin de l'Union européenne vers une plus forte union politique.

1.1. La conjoncture internationale

Le FMI (Fonds Monétaire International) a constaté pour l'année 1999 une forte reprise. Les conditions économiques et financières se sont considérablement améliorées en 1999 et la forte croissance s'est répercutée sur presque toutes les régions du monde. La stabilité inhérente à une forte économie américaine suivie d'une croissance soutenue en Europe de l'Ouest se sont montrées favorables à une plus rapide reprise des marchés en Asie et en Amérique latine (Ces tendances ont été confirmées au premier semestre 2000). Les *nouveaux marchés* ont également profité de cette tendance. En outre, le FMI constate que les actions ciblées, ayant pour but de faire avancer les réformes indispensables à une économie stable dans les pays touchés par des crises économiques, ont été très fructueuses grâce à l'aide de la communauté internationale. Le FMI s'attend à ce que ces pays profitent également à court terme d'une croissance économique soutenue.

D'un autre côté, le FMI s'inquiète:

- de la possibilité d'une réorientation des valeurs boursières sur le marché mondial (en particulier en ce qui concerne les secteurs de la technologie et de l'information);
- des signes contradictoires émanant de la reprise économique au Japon;
- de la vulnérabilité des *nouveaux marchés.*

C'est ainsi que le FMI estime qu'une reprise soutenue du marché intérieur de l'Europe de l'Ouest et du Japon combinée à un ralentissement de la croissance aux Etats-Unis pourrait permettre une croissance plus équilibrée au sein des pays les plus industrialisés. Cette hypothèse semble se confirmer. D'après la note de conjoncture 3/2000 du STATEC, „*l'expansion en Europe se maintiendra et la reprise au Japon se raffermira*". De plus, au troisième trimestre on constate un ralentissement de la croissance aux Etats-Unis. Mais le FMI estime également que la récente hausse du prix du pétrole soulève de nouvelles questions qui demandent à être observées.

Par ailleurs, le FMI affirme que si dans certains pays il est de rigueur de poursuivre une politique macroéconomique afin d'accélérer la reprise en cours, dans d'autres pays il sera préférable de maintenir seulement la situation macroéconomique existante, en vue de réduire les risques d'une éventuelle surchauffe.

1.2. Les incidences du contexte international sur l'Europe

Dans sa note de conjoncture 2/2000, le STATEC a remarqué qu'„*au premier semestre 2000, les perspectives de croissance mondiale sont placées sous le signe de l'optimisme*". Quelques mois plus tard, le STATEC, dans sa note de conjoncture 3/2000, titre en ce qui concerne la situation conjoncturelle internationale: „*Un contexte économique mondial brillant.*" C'est ainsi que le STATEC, en se référant au World Economic Outlook du FMI, prévoit après une croissance de 2,5% en 1998 et de 3,3% en 1999, une croissance mondiale pour 2000 de 4,2% et de 3,9% pour 2001. C'est à la conjonction de plusieurs facteurs que l'on peut attribuer cette évolution positive de la croissance mondiale: la forte expansion aux Etats-Unis, la nette reprise dans la Zone UE-15, le dynamisme retrouvé des nouveaux pays industrialisés d'Asie (NPIA) et des économies en transition et enfin le rebond en Russie et en Amérique latine. Si l'Europe „nage" en ce moment sur cette vague d'optimisme, on doit admettre que ceci est essentiellement dû à l'environnement international favorable émanant d'une activité particulièrement dynamique aux Etats-Unis (PIB +5% en 2000).

Le STATEC[1] souligne toutefois que *„la très forte croissance de l'économie américaine a donné certains signes de ralentissement au cours du deuxième trimestre. Les dépenses de consommation des ménages ne progressent que de 0,7% en variation trimestrielle comparé à 2,8% au premier trimestre et 1,4% au dernier trimestre 1999. Quant à l'investissement, il progresse de 2,0% comparé à 3,6% et 2,2% au cours des deux trimestres précédents. Il est toutefois trop tôt pour savoir si l'économie américaine est entrée dans une phase de ralentissement durable ou s'il s'agit d'un simple aléa conjoncturel. Le FMI prévoit une croissance annuelle de 5,2% pour cette année et de 3,2% pour 2001"*.

En ce qui concerne les prévisions pour la Zone euro, le STATEC s'appuie sur les chiffres publiés par le FMI (World economic outlook du 3 août 2000). C'est ainsi que le FMI prévoit dans la Zone euro une croissance de 3,5% pour l'année 2000 et de 3,4% pour l'année 2001 (à comparer avec 2,7% en 1998 et 2,4% en 1999).

En matière d'emploi, on note une progression d'environ 1,6% au cours des deux années et le chômage continuerait de reculer pour se situer en 2001 en moyenne annuelle à 8,5% dans la Zone euro et à 7,9% dans l'UE-15.

L'économie européenne a connu en 1999 une progression de 2,3%, l'économie américaine a progressé de 4,2% tandis que l'économie luxembourgeoise a connu une croissance de plus de 7%. Cette expansion considérable est due, selon les experts du FMI, de l'OCDE et de la Commission européenne, à une politique équilibrée entre l'offre et la demande ainsi qu'entre la politique économique et financière et la politique sociale. Entre 1985 et 1999, notre croissance économique a connu une progression annuelle de 5,5% en moyenne.

1.3. La Zone euro, les forces et faiblesses de l'euro

L'avènement de l'Union économique et monétaire en Europe a donné naissance le 1er janvier 1999 à l'euro. La monnaie unique a accru le degré d'interdépendance entre les pays de la Zone euro et leurs choix individuels de politique économique. En fait, l'introduction de l'euro, une monnaie sans Etat, touche une zone comptant près de 300 millions de citoyens. Ainsi, la monnaie unique facilite les échanges de biens et de services entre les pays membres de la Zone euro. Pour les entreprises exportatrices et importatrices, le risque de fluctuation des taux de change est limité aux échanges avec les pays situés en dehors de la Zone euro. L'utilisation de la même monnaie dans les onze pays de la Zone euro (douze pays à partir du 1er janvier 2001) entraînera une plus grande transparence au niveau des prix. On peut donc s'attendre à une intensification de la concurrence entre ces pays.

Il y a aussi lieu de sensibiliser encore davantage les consommateurs pour la nouvelle monnaie afin que le passage à l'euro s'effectue dans les conditions les plus favorables. Des décisions pratiques doivent être prises très rapidement pour faciliter l'introduction des pièces et des billets en euro le 1er janvier 2002 et aider les différents opérateurs à planifier leur basculement avec un degré de certitude élevé. C'est ainsi qu'il est prévu que le passage du LUF à l'euro se fasse en trois étapes. La première étape se traduira par une préalimentation qui sera mise en œuvre à partir du 1/9/2001 jusqu'au 31/12/2001.

„A cet effet, la BCL mettra à la disposition des banques et de l'Entreprise des Postes et Télécommunications des billets et pièces en euro à partir du 1er septembre 2001. Ces billets et pièces serviront d'abord à alimenter les agences bancaires, mais pourront aussi être distribués par les banques commerciales, sous leur responsabilité, au secteur commercial (sous-préalimentation[2]*). Cette opération poursuivra un double but:*

- *approvisionnement des caisses des différents points de vente dès le 1er janvier 2002;*
- *formation préalable du personnel de caisse. Afin de pouvoir organiser en temps utile la formation du personnel, une sous-préalimentation du secteur commercial en billets et pièces euro est possible, sur demande auprès des banques commerciales, à partir du 1er septembre 2001.*

---

1 STATEC, Note de conjoncture 3/2000.

2 La sous-préalimentation consiste dans l'alimentation des commerces de billets et pièces en euro par les banques.

Les dispositions législatives ou administratives nécessaires seront prises de manière à:

– *empêcher toute utilisation des billets et pièces comme moyen de paiement avant le 1er janvier 2002;*

– *régler les conditions de leur détention et du débit de leur contre-valeur.*“[1]

Du 1/1/2002 au 28/2/2002 aura lieu la deuxième étape prévoyant la circulation simultanée du LUF et de l'euro. En effet, cette phase s'avère être cruciale parce qu'il sera procédé au remplacement physique des billets et pièces libellés en unités monétaires nationales des Etats membres participant au système monétaire de l'euro. Selon la Banque Centrale du Luxembourg le scénario suivant est prévu:

„A partir du 1er janvier 2002, les billets et pièces en euro auront cours légal et circuleront en parallèle avec les billets et pièces en unités monétaires nationales des Etats membres participant à l'euro jusqu'au 28 février 2002. Pendant cette période deux opérations conjointes auront lieu:

a. la mise en circulation des billets et pièces en euro;

b. le retrait des billets et pièces libellés en francs et en unités monétaires nationales des Etats membres participant à l'euro.

A. La mise en circulation des billets et pièces en euro

se fera par les canaux à travers lesquels les signes monétaires sont habituellement acheminés vers les particuliers, soit les Banques et l'Entreprise des P&T (guichets et distributeurs automatiques de billets pour les moyennes et les grosses coupures et, à titre accessoire, pour les pièces métalliques), le commerce (pour les petites coupures et les pièces métalliques). Ces différents canaux disposeront des stocks de billets et pièces en euro nécessaires grâce à la préalimentation et la sous-préalimentation.

En raison cependant de l'ampleur de cette opération d'échange, certaines dispositions particulières seront prises:

La BCL

– *Installera, outre ces services normaux, pour les banques et l'Entreprise des Postes et Télécommunications une „HOT LINE“ apte à répondre dans les plus brefs délais à toute demande exceptionnelle de billets ou de pièces en euro;*

– *Elargira les heures d'ouverture de ses guichets pendant toute la période de remplacement;*

– *Ouvrira ses guichets le lundi 31 décembre 2001.*

Les banques commerciales à guichets et l'entreprise des P&T

Afin d'éviter une période de fermeture de quatre jours consécutifs des canaux de distribution d'espèces, des retraits/dépôts de francs seront possibles auprès des guichets de l'Entreprise des P&T le samedi 29 décembre 2001 (trois bureaux de poste seront ouverts pendant la matinée du 29 décembre 2001, ainsi que le lundi 31 décembre 2001, les heures d'ouverture restant à définir).

La BCL recommande aux banques commerciales d'offrir le même service dans l'intérêt du public non habitué aux distributeurs automatiques de billets.

A partir du mercredi 2 janvier 2002, les banques et l'Entreprise des P&T ne fourniront plus que des billets et pièces en euro.

Les agences bancaires et bureaux de l'Entreprise des P&T

Afin de permettre la continuation des opérations courantes aux guichets, les banques et l'Entreprise des P&T limiteront les échanges en principe à un maximum de 1.000 € *dans leur réseau d'agences. Certaines d'entre elles prévoient de consacrer un guichet spécial dans leurs grandes agences ou bureaux aux opérations d'échange. Dans les guichets spéciaux mis en place au sein des principaux bureaux de l'Entreprise des P&T, des montants supérieurs à 1.000 € pourront être échangés.*

---

1 Banque Centrale du Luxembourg, Introduction des billets et pièces en euro au Grand-Duché de Luxembourg, version octobre 2000.

Les centres „CHANGE“

Il est prévu d'installer à travers tout le pays des centres spéciaux appelés „CHANGE“. Ces centres „CHANGE“ seront soit des banques commerciales, soit mis en place par d'autres intervenants (supermarchés, principales gares des chemins de fer).

Dans les centres „CHANGE“ des banques commerciales, le public pourra procéder sans frais, outre l'achat de kits „PUBLICS“, à des échanges de montants supérieurs à 1.000 €. Pour des montants très importants, des préavis d'échange seront requis. La localisation de ces centres „CHANGE“ sera coordonnée par les banques. Ces centres seront gérés par du personnel particulièrement qualifié en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et de détection de faux billets. Les centres „CHANGE“ bénéficieront de mesures de change spéciales.

Dans les centres „KIT-CHANGE“ des autres intervenants, le public pourra acquérir, sans frais des kits „PUBLICS“ contre paiement en francs.

Une liste des centres „CHANGE“ et „KIT-CHANGE“ sera publiée avant le 31 mai 2001.

Les distributeurs automatiques de billets

A partir du mardi 1er janvier 2002 les distributeurs automatiques de billets distribueront exclusivement des billets en € (10, 20, 50 ou 100, suivant les cas).

Le Commerce

Un rôle primordial reviendra au commerce dans la mise en circulation des signes monétaires en euro, notamment des billets de 5 € et 10 € et surtout des pièces métalliques. Le commerce s'est engagé de rendre le change à partir du 1er janvier 2001, uniquement en billets et pièces en euro.

B. Le retrait des billets et pièces en francs

se fera à travers le commerce et les banques qui ne le remettront plus en circulation après le mardi 1er janvier 2002. A l'instar de la pratique actuelle, les francs luxembourgeois ne devront pas être séparés des pièces en francs belges.

La BCL et les banques commerciales accepteront également à l'échange, aux conditions usuelles, les unités monétaires des autres Etats membres participant à l'euro.“[1]

Enfin, la circulation exclusive de l'euro se fera à partir du 1er mars 2002. Afin de garantir un passage harmonieux à l'euro, plusieurs crédits budgétaires ont été inscrits au budget 2001 pour organiser les actions spécifiques susmentionnées.

La BCE (Banque Centrale Européenne) et les banques centrales des onze[2] pays ayant adopté la nouvelle monnaie forment désormais la zone Eurosystème. La mission la plus importante de l'Eurosystème consiste à assurer la stabilité des prix. Partant, il doit définir et mettre en œuvre la politique monétaire de la Zone euro, gérer les réserves, émettre des billets et promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement. En outre, l'Eurosystème est chargé de collecter les informations statistiques nécessaires et suivre l'évolution des secteurs bancaire et financier. Finalement, il doit favoriser les échanges d'informations entre le SEBC (Système Européen de Banques Centrales) et les autorités de contrôle bancaire.

L'article 105 du Traité instituant la Communauté Européenne fixe les missions du SEBC:

„***Article 105***

1. L'objectif principal du SEBC est de maintenir la stabilité des prix. Sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales dans la Communauté, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté, tels que définis à l'article 2. Le SEBC agit conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre, en favorisant une allocation efficace des ressources en respectant les principes fixés à l'article 4.

2. Les missions fondamentales relevant du SEBC consistent à:

– *définir et mettre en œuvre la politique monétaire de la Communauté;*

---

1 Banque Centrale du Luxembourg, Introduction des billets et pièces en euro au Grand-Duché de Luxembourg, version octobre 2000.

2 A partir du 1er janvier 2001 douze pays participeront au système monétaire de l'euro.

– *conduire les opérations de change conformément à l'article 111;*
– *détenir et gérer les réserves officielles de change des Etats membres;*
– *promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement.*

3. Le troisième tiret du paragraphe 2 s'applique sans préjudice de la détention et de la gestion, par les gouvernements des Etats membres, de fonds de roulement en devises.

4. La BCE est consultée:

– *sur tout acte communautaire proposé dans les domaines relevant de sa compétence;*
– *par les autorités nationales, sur tout projet de réglementation dans les domaines relevant de sa compétence, mais dans les limites et selon les conditions fixées par le Conseil conformément à la procédure prévue à l'article 107, paragraphe 6.*

La BCE peut, dans les domaines relevant de sa compétence, soumettre des avis aux institutions ou organes communautaires appropriés ou aux autorités nationales.

5. Le SEBC contribue à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier.

6. Le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après consultation de la BCE et sur avis conforme du Parlement européen peut confier à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers, à l'exception des entreprises d'assurances."

Certes la surévaluation du USD par rapport à l'euro suscite une certaine insécurité. Toutefois les exportations européennes dans la zone du dollar américain sont pour le moment très favorables et contribuent ainsi à un renforcement de l'économie européenne. Par contre, à cause d'un cours élevé du dollar américain par rapport à l'euro, des produits importés facturés en dollars peuvent stimuler l'inflation.

Au 1er janvier 2000 l'Union européenne comptait 375.967.700 habitants. 291.607.200 personnes vivaient à ce moment dans la Zone euro. Le Luxembourg connaît d'ailleurs la plus grande progression du nombre d'habitants au sein de l'UE.[1]

D'après des statistiques d'instituts de crédits allemands (dpa 10.8.2000), le taux de croissance économique dans la Zone euro se situera pour l'année 2000 dans les environs de 4%, soit une progression plus grande qu'initialement attendue.

Dans une étude, la „Dresdner Bank" se montre convaincue que la *New Economy* déclenchera une croissance analogue en Europe à celle des Etats-Unis. En 2001, le PIB de la Zone euro pourrait s'accroître de 4%, tandis qu'une croissance de 3,5% pour l'économie mondiale est attendue. Début 2001, la Zone euro dépasserait les Etats-Unis et occuperait désormais la première place de la conjoncture mondiale.

Le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992 et introduisant l'euro, est entré en vigueur le 1er novembre 1993. Depuis lors, le Luxembourg s'est engagé à mener une politique budgétaire répondant aux critères de Maastricht. Il satisfait depuis l'exercice 1993 au double critère de convergence budgétaire comme stipulé à l'article 104 C du traité de Maastricht (déficit public inférieur à trois pour cent du produit intérieur brut, dette publique en dessous d'un seuil de 60% du PIB). En 1999, notre pays a réalisé un excédent public de + 10.084.800 € tandis que sa dette publique s'est établie à 5,6% du PIB. La capacité d'endettement peut être qualifiée comme étant intacte. En outre, le Luxembourg satisfait pleinement aux autres critères de convergence, comme le taux d'inflation (en septembre le taux d'inflation[2] sur douze mois est passé à +3,42%), le taux de change et le taux d'intérêt à long terme. Aux termes de l'article 109 J, paragraphe 1, du traité de Maastricht, les Etats membres doivent respecter un degré élevé de convergence durable en matière budgétaire.

---

1 Eurostat, No 10/2000.

2 IPCN (Indice des prix à la consommation nationale).

La COFIBU estime que le projet de budget 2001 reflète – malgré un déchet fiscal d'une grandeur de quelque 198.314.328,2 € suite à la réforme fiscale – une stabilité financière remarquable.

Le Pacte de stabilité et de croissance a pour objet de fixer les règles de conduite que doivent respecter les onze Etats membres faisant partie de la Zone euro afin de se mettre au diapason avec les termes de l'article 109 J du traité de Maastricht, d'après lequel les Etats adhérant à l'Union économique monétaire ont l'obligation de maintenir un degré élevé de convergence durable en matière de finances publiques. Conformément au Pacte, les Etats doivent atteindre et maintenir de préférence un solde budgétaire excédentaire ou nul. Depuis l'introduction du Pacte, ayant donné vie à la théorie des stabilisateurs économiques, la politique budgétaire nationale doit être compatible avec la politique budgétaire des autres pays de la Zone euro. On peut donc affirmer que la politique budgétaire nationale ne relève plus exclusivement de la compétence de chaque Etat. De surcroît, aux termes de l'article 103 du traité de Maastricht, les Etats membres sont contraints d'instaurer une étroite coordination de leurs politiques économiques. Annuellement des lignes de conduite définies d'un commun accord dans le cadre de la coordination macroéconomique sont arrêtées pour chaque Etat dans les „Grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (GOPE)". En effet, c'est l'article 99 du Traité instituant la Communauté Européenne qui prévoit que la Commission soumette au Conseil ses recommandations sur les grandes orientations de politique économique de la Communauté et des Etats membres.

Les recommandations retenues pour le Luxembourg lors du Conseil européen de Santa Maria da Feira (Portugal) les 19 et 20 juin 2000 sont les suivantes:

„La croissance du PIB a été particulièrement vive en 1999, en dépit d'événements extérieurs défavorables, et elle devrait rester forte. Le chômage reste très faible: en revanche, des tensions inflationnistes se font sentir. (…)

Marchés de produits

S'il est vrai que l'économie luxembourgeoise est parfaitement intégrée aux marchés de produits européens et enregistre d'excellents résultats macroéconomiques, en revanche les avancées sont moins nettes en ce qui concerne la mise en œuvre de politiques structurelles pour améliorer le fonctionnement des marchés de produits. Néanmoins, des progrès sont faits. La suppression du contrôle des prix et des régimes d'aides régionales, qui devrait intervenir prochainement, est particulièrement bienvenue.

Compte tenu de ce qui précède, le Luxembourg devrait accorder la priorité aux mesures suivantes:

i. accélérer la transposition de la législation relative au marché intérieur, particulièrement dans les transports, les véhicules automoteurs, les contrôles phytosanitaires et les affaires sociales;

ii. se doter d'une nouvelle législation en matière de concurrence, qui permette aux autorités de mener une politique de la concurrence plus active en les habilitant à faire respecter les articles 81 CE et 82 CE; et

iii. créer les conditions nécessaires pour que le pays puisse s'aligner sur les derniers développements de la société de l'information, étant donné le départ tardif de la pénétration des technologies de l'information et de la communication, pour un pays à haut niveau de vie.

Marchés du travail

Le Luxembourg a un marché du travail performant et enregistre des résultats meilleurs que ceux des autres pays de l'UE en ce qui concerne le taux de chômage et le taux de l'emploi, dépendant fortement des travailleurs frontaliers. Le taux d'emploi national (excluant les travailleurs frontaliers) n'est pas exceptionnel, avec un faible taux d'activité des femmes et des travailleurs âgés. Bien que le fonctionnement des marchés du travail ne pose pas de problème majeur, certaines structures sous-jacentes de taxations et de prestations seraient plutôt dissuasives pour l'emploi. Compte tenu de ce qui précède, le Luxembourg devrait accorder la priorité aux mesures suivantes:

i. réexaminer le système de taxation/prestation, afin de supprimer les facteurs qui peuvent décourager l'activité et poursuivre les efforts entrepris pour augmenter le taux d'emploi national, en particulier des femmes et des travailleurs âgés."

1.4. Conserver l'expansion économique en Europe

Le FMI dans son *World economic outlook* du 3 août 2000 fait état d'une expansion dans la Zone euro qui s'est renforcée dans la seconde moitié de 1999 avec une croissance du PIB se chiffrant à 3,75% (par an) et en maintenant un taux similaire au premier trimestre 2000.

D'après le FMI, cette tendance a été soutenue par une croissance renaissante de l'exportation due à un renforcement global de la reprise et une monnaie très compétitive. Pendant les derniers mois de l'année, le FMI s'attend à ce que l'expansion dans la Zone euro soit soutenue d'une part, par une confiance croissante du monde des affaires et des consommateurs et, d'autre part, par un environnement économique extérieur favorable. Pour l'année en cours, le FMI note que la croissance du PIB se chiffre à presque 3,5%; l'ensemble des pays de la Zone euro enregistrerait un taux de croissance réel supérieur à leur taux de croissance potentiel. De plus, la reprise économique est à l'origine d'une baisse importante du taux de chômage. Pendant ce temps, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 2,4% au courant de la première moitié de l'année reflétant ainsi largement la hausse des prix du pétrole se répercutant également sur le taux de change. Le FMI remarque que l'euro s'est caractérisé par une volatilité importante, enregistrant à la mi-mai des baisses records par rapport au USD et aux autres monnaies de référence.

Depuis son introduction en 1999, l'euro a dû faire face à une dépréciation nominale effective de 14% et se trouve largement en dessous de sa valeur réelle. Pour le FMI, cette tendance reflète en partie la position cyclique de la Zone euro avec une croissance qui demeure toujours plus lente que celle des Etats-Unis. (A cela s'ajoutent les différences au niveau des taux d'intérêt et les perceptions divergentes des marchés en matière des investissements à travers les différents pays.)

A la fin de l'année 1999, la Banque Centrale Européenne s'est vue contrainte, face à cette activité accrue se caractérisant par une hausse des prix du pétrole et la faiblesse de l'euro, de revoir à la hausse les taux d'intérêts afin d'anticiper d'éventuelles pressions sur les salaires et les prix.

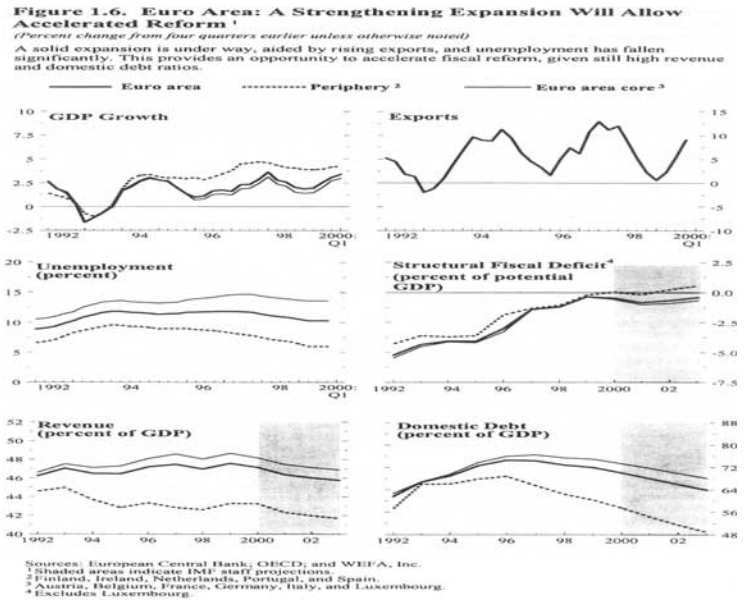
Pour l'année 1999, le FMI constate que les taux de croissance de l'activité économique des différents Etats se sont nettement écartés les uns des autres. Il s'agit d'un véritable défi à relever par les politiques depuis que la politique monétaire de la Zone euro doit être ajustée dans son ensemble, et ceci tout particulièrement au niveau des petites économies évoluant plus rapidement. Au cours de l'année prochaine, le FMI prévoit que les différences au niveau des taux de croissance se réduiront quant la reprise en Italie et en Allemagne, particulièrement affectées par la crise asiatique et russe, rejoindra celle de la France et de plusieurs autres pays[1] se trouvant à la périphérie.

Toutefois, des différences importantes au niveau des positions cycliques des pays peuvent encore persister pendant un certain temps. La plupart des pays qui sont plus avancés dans le cycle continuent à ressentir une inflation plus élevée que la moyenne. A cela s'ajoute, selon le FMI, des signes avant-coureurs d'une surchauffe en Irlande et aux Pays-Bas.

Aux dires du FMI, le défi à relever actuellement par les pays de la Zone euro consiste à profiter de cette tendance cyclique positive afin d'accélérer les réformes fiscales et structurelles. Vu la réduction significative dans tous les pays de la Zone euro des déficits budgétaires depuis 1993 et considérant l'application des critères de convergence de l'UEM, le FMI prévoit que la Zone euro s'approche de très près d'un équilibre global en 2003.

---

1 Finlande, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Espagne.



Le FMI constate cependant que cette politique de consolidation budgétaire de certains pays (Belgique, France, Allemagne, Irlande, Italie, Pays-Bas) ne va pas de pair avec le rythme de leur croissance économique. Considérant des charges fiscales et un taux d'endettement élevés dans ces pays, le FMI estime qu'ils sont mal préparés pour parer le choc démographique d'une population vieillissante.

Voilà pourquoi, le FMI est d'avis que ces pays devront mener une politique pro-active en faveur d'une réduction plus rapide du déficit et de la dette intérieure.

En effet, le défi majeur est de réduire la charge fiscale pour l'instant trop élevée par rapport à des standards internationaux, ce qui pourrait entraver les bonnes prévisions de croissance économique à long terme. La récente réforme fiscale en Allemagne constitue pour le FMI un des plus importants pas en avant. Cette réforme fiscale doit être accompagnée à ses yeux par des réformes des systèmes de sécurité sociale et de pension pour parvenir à gérer les coûts engendrés par le phénomène d'une population vieillissante.

Les reprises en Europe ont eu tendance à s'affaiblir rapidement en raison d'une structure économique trop rigide entraînant non seulement des pressions inflationnistes mais aussi un accroissement du taux de chômage.

Ce risque n'étant cependant pas imminent, des réformes structurelles, devenues nécessaires pour enrayer ces rigidités et se basant sur les récents acquis du sommet de Lisbonne, auront du mal à soutenir l'expansion à moyen terme. Néanmoins, en raison des efforts considérables déployés par les pays susmentionnés, tels qu'une politique de privatisation, de libéralisation des télécommunications et de l'électricité ainsi qu'une flexibilisation du marché du travail, le FMI laisse prévoir une reprise économique soutenue.

Le FMI note également dans ce contexte une augmentation des efforts de restructuration d'entreprises favorisées en partie par l'introduction de l'euro. Toutefois, cette organisation internationale est d'avis que beaucoup d'efforts doivent encore être entrepris. C'est ainsi qu'il propose de réduire les charges administratives pour accroître la compétitivité des entreprises. Il estime également que de nombreux pays devraient accélérer la réforme du marché du travail afin de faire reculer le chômage dans l'espace européen et de promouvoir une échelle salariale moins rigide et plus différenciée.

Conclusion

1. Ces derniers mois l'USD a été considérablement surévalué par rapport à l'euro. Selon le FMI, il demeure difficile d'expliquer l'origine de cette surévaluation. Par ailleurs, en se basant sur des critères à moyen terme, on constate que le taux actuel de l'euro est mal aligné par rapport au USD et au YEN.

2. Le FMI observe que la situation moins avancée de la position cyclique de la Zone euro par rapport aux Etats-Unis a contribué à l'affaiblissement de la monnaie européenne.

3. Les projections à moyen et à long terme du potentiel de croissance de la Zone euro ont été revues à la baisse suite à la forte performance macroéconomique de l'économie américaine de ces dernières années, amenuisant ainsi l'attractivité de la monnaie unique. La sortie importante de fonds, en particulier au niveau des investissements directs étrangers, de la Zone euro vers les Etats-Unis confirme la tendance selon laquelle les Etats-Unis sont perçus comme étant la destination privilégiée en matière d'investissements de capitaux.

4. Le FMI souligne que la faiblesse de l'euro par rapport à l'USD est due à la participation élevée d'intervenants non résidents dans le marché obligataire de la Zone euro. Ce dernier s'est agrandi à la suite de l'introduction de la monnaie unique. En effet, la part des émissions d'obligations libellées en euro est passée d'une moyenne avoisinant les 30% en 1995-98 à une moyenne approchant les 45% en 1999. Les intervenants non résidents dans le marché obligataire, qui sont à l'origine d'environ la moitié des nouvelles émissions, ont largement contribué à cette augmentation. Or, dans la mesure où ces intervenants ont converti leurs produits en d'autres monnaies, et particulièrement en USD, ceci a engendré une surévaluation de l'USD par rapport à l'euro.

5. Enfin, le FMI constate que les spécialistes du monde des affaires ont souligné la mauvaise perception de la politique en matière de monnaie unique dans la Zone euro. Malgré de nombreuses conférences de presse, la stratégie de communication de la Banque Centrale Européenne semble avoir manqué de clarté. D'autres relèvent encore que les réformes structurelles en matière fiscale n'ont avancé que très lentement, compte tenu des contraintes qu'impose une monnaie unique sur la politique monétaire, si bien que la Zone euro manque d'attractivité par rapport aux Etats-Unis.

Dans sa note de conjoncture 3/2000, le STATEC avance que l'hypothèse d'un *„atterrissage en force"* de l'économie américaine devient de plus en plus improbable, mais n'est toujours pas exclue. En effet, le STATEC se réfère au dernier *„World economic outlook"* du FMI constatant que l'économie américaine a dépassé sa croissance potentielle au cours des trois années précédentes. Suivant ce scénario, l'inflation serait plus importante que prévue à la fin de cette année forçant la Réserve fédérale américaine à augmenter fortement les taux d'intérêt. C'est ainsi que le dollar se déprécierait d'un cinquième vis-à-vis de l'euro et les marchés financiers américains chuteraient de 20%.

La croissance américaine ne serait plus que de 1,3% en 2001 (au lieu de 3,2%) et la croissance mondiale de 3,1% (au lieu de 4,2%). Bien que la croissance européenne repose sur certains dynamismes internes, le STATEC remarque qu'elle ne peut être totalement à l'abri d'un essoufflement de l'économie américaine. Selon le FMI, le PIB de la Zone euro afficherait seulement un taux de croissance de 2,1% en 2001 (au lieu de 3,4%). Toutefois cette hypothèse ne semble pas se confirmer.

En effet, après la réunion du Conseil des gouverneurs à Francfort en date du 2 novembre 2000, le président de la BCE, Wim Duisenberg, a salué les signes avant-coureurs de ce qui semble être un *„atterrissage en douceur"* de l'économie américaine.

Il est vrai qu'après trois années d'expansion à un rythme supérieur à 4%, l'économie américaine connaît une légère baisse de régime. Selon le journal *Les Echos*[1] ***„Les conseillers économiques de Bill Clinton estiment que la croissance devrait se stabiliser autour de 3% ou un peu plus d'ici la fin de l'année. Un scénario qui devrait épargner beaucoup de secousses aux marchés." Wim Duisenberg souligne que cette évolution „est dans l'intérêt des économies du monde entier[2]".***

Chapitre 2: *Analyse de la situation économique du Luxembourg*

Dans le présent chapitre, la COFIBU s'efforcera de réaliser une analyse de la situation économique du pays en étudiant plus particulièrement quelques indicateurs clés dégageant des informations précises sur la situation réelle de notre économie. Cette analyse, qui ne se veut pas exhaustive, permettra également de donner un aperçu des problèmes auxquels notre économie sera confrontée à moyen et à long terme, problèmes auxquels les budgets subséquents de l'Etat doivent donner une réponse.

---

1 Edition du vendredi 3 et samedi 4 novembre 2000.

2 *Les Echos*, Edition du vendredi 3 et samedi 4 novembre 2000.

2.1. Evolution du PIB

a) *L'évolution macroéconomique dans le contexte mondial et européen*

En premier lieu, la COFIBU tient à relever que le Luxembourg a connu ces dernières années une forte croissance du PIB alors que ses principaux partenaires économiques n'ont pu que bénéficier d'une croissance plutôt modeste, comme le montre le tableau ci-dessous.

Evolution macroéconomique 1999-2001

(*Source:* OCDE – chiffres provisoires)

	PIB à prix constants			*Prix implicites à la consommation privée*			*Nombre de Chômeurs*			*Solde de la balance des paiements courants*		
	Variations en % par rapport à l'année précédente						*en % de la pop. active*			*en % du PIB*		
	1999	*2000*	*2001*	*1999*	*2000*	*2001*	*1999*	*2000*	*2001*	*1999*	*2000*	*2001*
Belgique	2,5	3,7	3,0	1,1	2,4	1,7	9,0	8,2	7,9	3,9	4,0	4,9
Allemagne	1,6	3,0	2,7	0,3	1,4	1,5	8,3	7,5	6,7	– 0,9	– 0,8	0,1
France	2,9	3,2	2,6	0,7	1,8	2,4	11,2	9,8	8,8	2,6	2,2	2,1
Luxembourg[1]	7,5	6,7	6,2	1,4	3,1	2,2	2,9	2,6	2,4	n.d.	n.d.	n.d.
UE 15	2,4	3,3	2,9	1,4	2,1	2,4	9,1	8,2	7,6	0,2	– 0,1	0,0
Zone euro	2,4	3,4	3,0	1,2	2,2	2,3	9,9	8,9	8,1	0,5	0,2	0,5
Etats-Unis	4,2	5,3	3,5	1,8	2,4	2,2	4,2	4,1	4,3	– 3,6	– 4,4	– 4,6
Japon	0,2	2,0	2,4	– 0,5	– 0,5	– 0,1	4,7	4,7	4,6	2,5	2,7	2,7

1 Les prévisions de l'OCDE pour le Luxembourg peuvent diverger de celles établies par les instances nationales.

Considérant que l'économie luxembourgeoise est dépendante de la situation économique de ses principaux partenaires, un regard sur la croissance européenne et internationale s'impose. En effet, la croissance du PIB de l'Union Européenne a atteint 3,7% en variation annuelle au deuxième trimestre 2000 par rapport à la même période en 1999.

Evolution du PIB UE-15 et Zone euro de 1991 à 2000

(*Source:* STATEC)

PIB EU-15 et Zone euro de 1998 à 2000 (chiffres en millions € à prix constants)		
Période	*UE-15*	*Zone euro*
1er trimestre 1998	1.748.808,4	1.406.182,4
2e trimestre 1998	1.754.822,4	1.410.459,9
3e trimestre 1998	1.764.420,7	1.417.620,4
4e trimestre 1998	1.769.104,9	1.421.376,6
1er trimestre 1999	1.781.812,8	1.432.404,5
2e trimestre 1999	1.792.096,6	1.440.208,2
3e trimestre 1999	1.809.248,3	1.453.729,7
4e trimestre 1999	1.825.796,9	1.467.500,1
1er trimestre 2000	1.841.326,9	1.481.068,8
2e trimestre 2000	1.857.611,1	1.493.846,0

De plus, les exportations ont enregistré au cours du deuxième trimestre 2000 une accélération de 12,4% en glissement annuel. En même temps les importations de l'UE ont progressé de 11,9% et la consommation finale des ménages a augmenté de 1,0%.

Pourtant la COFIBU tient à noter que l'OCDE prévoit un fléchissement conjoncturel de la croissance de l'UE aux 3e et 4e trimestres de 2000 à mettre en relation avec la croissance de l'inflation et la surévaluation du cours de l'USD par rapport à l'euro, celle-ci nécessitant des interventions de la BCE sur le marché monétaire. Ainsi, l'OCDE a revu à la baisse ses prévisions (chiffres provisoires) et note une croissance du PIB (à prix constants) de 3,3% en 2000 et de 2,9% en 2001 dans l'UE-15 ainsi que de 3,4% en 2000 et de 3,0% en 2001 dans la Zone euro. Cette observation est vraie aussi pour les Etats-Unis sans qu'un atterrissage en force ne semble se concrétiser.

Enfin, quoique le Luxembourg ne puisse se soustraire à un éventuel fléchissement conjoncturel en Europe, il pourra toujours se vanter en 2001, selon les dernières prévisions de l'OCDE (chiffres provisoires), d'une croissance du PIB de 6,2% (contre 7,5% en 1999 et 6,7% en 2000). Ainsi la croissance de l'économie luxembourgeoise se maintiendra-t-elle à un niveau supérieur à celui de ses principaux partenaires économiques.

b) *L'évolution du PIB*[1]

L'évolution du PIB

(*Source:* STATEC, estimations et prévisions au 15 novembre 2000)

	1988	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*
	en milliards €, prix de 1995	*Taux de croissance en volume (%)*				
PIB	15,389	7,5	8,3	5,2	5,4	5,8
Consommation finale des ménages	7,084	4,1	3,5	4,5	4,2	4,0
Consommation publique	2,583	12,8	4,9	3,6	3,9	4,2
Formation brute de capital fixe (y compris variations de stocks)	3,165	26,9	0,0	7,4	5,6	6,9
Exportations de biens et services	17,917	7,5	14,8	6,5	8,0	9,1
Importations de biens et services	15,361	11,3	11,0	6,7	7,8	9,0
	en milliards €, prix courants	*Taux de croissance (%)*				
Prix implicites du PIB		2,6	2,2	2,3	2,1	2,0
Indice des prix à la consommation (IPCN)		1,0	3,1	2,2	1,7	2,0
Echelle mobile des salaires		1,0	2,7	2,7	1,7	1,9
Coût salarial nominal moyen		3,1	5,0	3,8	3,4	3,6
Emploi salarié		5,3	5,8	4,0	4,0	4,4
Taux de chômage (définition nationale)		2,9	2,7	2,6	2,6	2,5
Masse salariale	8,361	8,6	11,1	8,0	7,6	8,2
Excédent d'exploitation des entreprises	7,917	12,2	10,3	7,3	7,6	7,6

La **consommation finale nationale des ménages** (c'est-à-dire des résidents luxembourgeois sur le territoire) enregistre une hausse de 4,1% en 1999 et de 3,3% en moyenne entre 1995 et 1998. Pour 2000, les dernières estimations du STATEC relèvent une croissance de 3,5%.

En outre, la **consommation publique** a connu une forte augmentation de 12,8% en 1999, contre 3,1% entre 1995 et 1998, ceci surtout en raison de l'introduction de l'assurance dépendance au 1er janvier 1999 ayant créé de nouvelles prestations sociales. Voilà pourquoi les estimations du STATEC montrent une normalisation de la croissance de la consommation publique en affichant seulement 4,9% pour l'année 2000.

Pour 1999 le STATEC note une hausse de 26,9% de la **formation brute de capital fixe** (y compris variation de stocks) principalement due à l'achat d'aéronefs par les compagnies aériennes luxembourgeoises. Toutefois, ce taux devrait diminuer au cours de l'année 2000 et des années suivantes.

En ce qui concerne **l'importation de biens et de services**, une progression de 11,3% a été enregistrée pour l'année 1999. Pour l'année 2000, les estimations du STATEC révèlent une hausse de 11,0%.

---

1 La COFIBU utilise lors de son analyse relative à l'évolution du PIB, les données enregistrées par le STATEC en date du 15 novembre 2000. Ces données ne constituent que des estimations et prévisions et n'ont pas un caractère définitif.

En 1999, le STATEC a enregistré une augmentation de 7,5% pour les **exportations de biens et de services,** tandis que les estimations récentes montrent pour l'année 2000 une forte croissance des exportations de biens et services de 14,8%.

c) *Les éléments ayant contribué à la croissance du PIB en 1999*

Dans sa note de conjoncture 2/2000, le STATEC a en outre analysé **les éléments ayant contribué en points de pour-cent à la croissance du PIB.**[1] Dans ce contexte, il y a lieu de relever que la consommation finale nationale des ménages et des administrations publiques ont contribué respectivement de 1,9 et de 2,2 points de pour-cent à la croissance du PIB, alors que la formation brute de capital fixe y a contribué de 5,1, les emplois finals nationaux de 9,2, les exportations de biens et services de 9,0 et les importations de 10,7 points de pour-cent.

Contributions à la croissance du PIB en volume en 1999

(*Source:* STATEC)*

	Pondération (1998)	*Taux de croissance absolu*	*Contribution à la croissance*
	en %		*en points de % de croissance de PIB*
Consommation finale nat. des ménages	45,2	4,2	1,9
Consommation collective des adm. publiques	16,8	12,8	2,2
Formation brute de capital fixe	19,2	26,6	5,1
Variation de stocks et ajustements statistiques	0,3	34,2	0,1
Emplois finals nationaux	81,4	11,3	9,2
Exportations de biens et services dont:	113,7	7,9	9,0
Exportations de biens	47,9	– 1,3	– 0,6
Importations de biens et services dont:	95,1	11,2	– 10,7
Importations de services	59,0	10,0	– 5,9
Solde des exportations de biens et services	18,6		– 1,7
PIB	100,0	7,6	7,6

* STATEC, note de conjoncture 2/2000.

2.2. Les relations extérieures

a) *Les relations extérieures (1998-1999)*

En analysant les relations extérieures, la COFIBU s'attend à mieux dégager les forces et les faiblesses de l'économie luxembourgeoise et à les comparer avec le budget 2001.[2]

Entre 1996 et 1998, **le solde de la balance courante** s'est réduit de 1,743 milliard € en 1996 à 1,485 milliard € en 1997 pour passer à 1,586 milliard € en 1998. Le solde pour le premier semestre 2000 s'élève provisoirement à 1,083 milliard € contre 0,838 milliard € au premier trimestre 1999.

---

1 Ces chiffres peuvent légèrement différer des estimations effectuées par le STATEC en date du 15 novembre 2000. La COFIBU tient à préciser que le STATEC n'a pas reproduit ce tableau dans sa note de conjoncture 3/2000.

2 Les chiffres sont issus de la note de conjoncture 2/2000 du STATEC qui fournissait des explications exhaustives et détaillées sur l'évolution de quelques domaines spécifiques des relations extérieures du Luxembourg. Les chiffres les plus récents de la note de conjoncture 3/2000 seront reproduits au point b) de ce chapitre.

Le STATEC a constaté pour 1999 une nette aggravation du déficit de la **balance commerciale** de 644,5 millions € par rapport à l'année précédente.

Pour la **balance de la rémunération des salariés**, il a été noté en 1999 un déficit de 297,5 millions €.

Un excédent de 446,21 millions € a été constaté pour la **balance des services** en 1999.

Balance courante du Luxembourg de 1998 à 2000

(*Source:* STATEC)*

	1998 (net)	*1999 (net) (Chiffres provisoires)*	*1999 net (Chiffres provisoires au premier trimestre)*	*2000 net (Chiffres provisoires au premier trimestre)*
Unité: en millions EURO				
Opérations courantes	1586,519	1028,758	359,446	572,634
Biens	– 1782,354	– 2436,793	– 577,592	– 530,492
Services	2764,013	3207,742	951,911	976,700
Rémunération des salairiés	– 1616,266	– 1901,343	– 423,898	– 510,661
Revenu des Investissements (y compris bénéfices réinvestis)	2538,430	2521,077	599,902	793,259
Transferts courants	– 317,304	– 361,925	– 190,878	– 153,694

* voir STATEC, note de conjoncture 2/2000.

Aussi la COFIBU tient-elle à relever un **déficit commercial** soutenu ayant progressé de plus de 1,735 milliard € en 1997 et 1998 à plus de 2,379 milliards € en 1999, ceci surtout en raison des investissements dans le secteur du transport aérien et des acquisitions de biens d'équipement et de biens de consommation. Cette évolution s'explique aussi par une augmentation du pouvoir d'achat, par l'évolution démographique du Luxembourg et par la croissance du nombre de frontaliers.

Le STATEC enregistre ces dernières années une **nette progression de la consommation de biens durables** dont une grande partie doit être importée, ceci en dépit du fait que les ménages résidents se sont montrés fortement attirés vers l'épargne. Cette tendance s'explique notamment par une forte croissance qui est entre autres à l'origine d'une augmentation des salaires.

L'augmentation des importations touche un large éventail de biens de consommation. Toutefois, il est une catégorie qui a augmenté très sensiblement entre 1998 et 1999: les voitures automobiles. C'est ainsi que le solde déficitaire de ces produits est passé de 619,7 millions € en 1998 à 743,7 millions € en 1999 sous l'effet de l'extension et du remplacement du parc automobile.

Une évolution modeste de la production industrielle (+3%) en volume ainsi qu'un recul des prix industriels sont à l'origine d'une **faible progression des exportations totales en valeur absolue en 1999.** Ainsi les catégories de produits qui sont en général génératrices d'excédents n'ont-elles que très peu varié d'une année à l'autre. A ceci s'ajoute le fait que certaines catégories enregistrent un lourd déficit se répercutant directement sur le résultat global de la balance commerciale.

Dans sa note de conjoncture No 2/2000, le STATEC se rapporte aux chiffres du **commerce extérieur** pour les années 1998 et 1999. Ainsi une nette progression des importations de +10% par rapport à une très faible augmentation des exportations de +1,1% a-t-elle été notée.

Cependant, abstraction faite des groupes de produits spécifiquement affectés en 1998 (à cet égard il faut prendre en compte l'exceptionnelle importation d'aéronefs et d'autres articles manufacturés), le taux de croissance des exportations s'élève à 5% et celui des importations à 3,6%. L'évolution en volume est toutefois plus importante, tant du côté des exportations que de celui des importations. Cette tendance s'explique par le recul des prix à l'exportation et à l'importation au niveau des valeurs unitaires.

En outre, le STATEC souligne que ce recul est encore plus important qu'au cours des deux dernières années, où l'on avait déjà enregistré des évolutions négatives.

Par ailleurs, la détérioration des termes de l'échange se poursuit pour l'année 1999. En effet, **les prix à l'exportation** ont baissé de plus de 3%, contre 1,8% pour **les prix à l'importation.** Pour le STATEC cette baisse des prix provient essentiellement de la mauvaise évolution des prix sidérurgiques.

Dans le domaine des services, le STATEC fait état d'une **balance des services** qui s'est soldée en 1999 par un excédent de 3,198 milliards €.

En 1998, l'excédent se chiffrait à 2,776 milliards €. Dans ce contexte s'inscrit également la forte progression du niveau des exportations de services s'élevant à plus de 11,651 milliards € pour 1999, ce qui représente une progression de quelque 17% par rapport à l'année précédente. Pour la même année les exportations de marchandises s'élèvent à 8,354 milliards €.

A cet égard, le STATEC donne à considérer que **les échanges des services financiers**, dont l'excédent se situe à environ 2,132 milliards € en 1999 (contre 1,810 milliard € en 1998), assurent à eux seuls les deux tiers de l'excédent des échanges de services en 1999.

En effet, cette évolution très favorable trouve son origine dans le formidable essor de l'activité de gestion des organismes de placement collectif (OPC). Le patrimoine global net des OPC s'est chiffré au 31 décembre 1999 à 734,508 milliards €, soit une progression de plus de 50% par rapport à l'année précédente.

Mais cette tendance se fait également ressentir au niveau des exportations de services qui ne concernent pas les services financiers. Ainsi **les exportations de services hors services financiers** s'élèvent-elles à 6,197 milliards € en 1999.

Deux branches d'activité font également preuve d'une croissance significative de leur excédent structurel: le transport (notamment le fret aérien) et les services de communication.

Le **déficit en matière de rémunération des salariés** s'est accru en 1999 et a atteint le montant de 1,909 milliard €. En 1998, le déficit s'élevait à 1,611 milliard €. L'augmentation du déficit par rapport à l'année précédente s'explique par un accroissement continu du nombre de frontaliers.

En ce qui concerne les **revenus des investissements directs,** l'excédent pour l'année 1999 se chiffre à 1,735 milliard €. Pour le STATEC, „*cette évolution traduit la bonne performance et, partant, la rentabilité des investissements directs étrangers dans l'économie luxembourgeoise.*[1]" A ce sujet, il faut relever que ceci est en majeure partie dû à la contribution importante du secteur bancaire et du fait que 90% des encours d'investissements dans ce secteur sont d'origine étrangère.

On constate également une nette augmentation des **revenus directs à l'étranger.** Celle-ci s'explique par le fait que les investissements des entreprises résidentes ont fortement progressé et ont mené à des résultats positifs.

Le STATEC a enregistré pour le 1er trimestre 2000 une hausse de **l'excédent courant.** En effet, l'excédent courant s'élève à 570 millions € contre 359 millions € à la même période de l'année précédente. Cette évolution s'explique par une progression conséquente de l'excédent des revenus des investissements (198 millions €) et du léger recul (49 millions €) du déficit commercial.

Par ailleurs, l'expansion du volume d'activité du secteur bancaire (augmentation de 12% de la somme de bilan global des banques) et l'accroissement de la marge sur intérêts sont à l'origine du développement des flux bruts et du solde des revenus des investissements.

En ce qui concerne les **exportations de marchandises,** le STATEC note au 1er trimestre 2000 une progression de 16% par rapport à la même période en 1999. La progression au second trimestre a été de l'ordre de 15%. A cet égard il convient de préciser que le 1er trimestre 1999 était marqué par un creux conjoncturel. Cette évolution positive en 2000 se caractérise particulièrement par la reprise dans l'industrie (en termes de volume et de prix). En même temps, les importations de biens de consommation intermédiaire et de biens d'équipement ont augmenté. La montée en flèche des prix pétroliers est à l'origine d'une augmentation de 80% de la valeur des combustibles. Depuis plusieurs années déjà, la branche du commerce de gros fait preuve d'un grand dynamisme à la suite du développement de

1 STATEC, Note de conjoncture 2/2000.

nombreuses activités spécialisées dans l'import-export. Cette évolution s'est poursuivie au cours des six premiers mois de l'année 2000. La plupart des industries implantées au Luxembourg ont également réussi à augmenter, dans certains cas de façon importante, leurs livraisons vers les marchés étrangers. Les fournitures aux Etats membres de l'Union européenne (+18,4%) et aux pays tiers à l'Union européenne (+20,1%) ont progressé à des rythmes similaires. Les branches les plus dynamiques au niveau des exportations ont connu également les progressions les plus importantes de leurs approvisionnements à l'étranger. Ceci s'explique par le fait que les industries luxembourgeoises importent la majeure partie de leurs biens d'investissement et intermédiaires. L'augmentation des ventes des entreprises spécialisées dans les activités d'importation suivie de réexportation implique forcément un accroissement de leurs acquisitions à l'étranger.

Au niveau des **importations totales,** on constate une augmentation de 11,2% en valeur au premier semestre de l'an 2000. Le taux de variation est fortement influencé par une importation exceptionnelle d'aéronefs. En faisant abstraction de l'achat de ces aéronefs, le taux d'accroissement des importations a été de 14,4% pour le premier semestre 2000.

Les **exportations de services** ayant déjà connu une nette progression en 1999, ont encore augmenté de 30% au début de cette année. A l'origine de cette évolution positive se trouve l'expansion 44% des services financiers.

En outre, les exportations des autres types de services (e.a. transport, voyages, communications, services aux entreprises) ont progressé (+18%) plus rapidement que les exportations de marchandises. Enfin, on a pu constater que **les échanges extérieurs** de services du Luxembourg se sont soldés par un excédent record de 966,8 millions €.

b) *Les relations extérieures au cours des deux premiers trimestres de l'année 2000*

Evolution de la balance courante au cours des deux premiers trimestres de l'année 2000

[Chiffres provisoires] (*Source*: STATEC)*

en mia €						
Année/ Trimestre	*Marchandises*	*Services*	*Revenus*		*Transferts courants*	*Balance des paiements*
			Rémunérations	*Revenus d'investissements*		
1999	– 2,35	2,28	– 1,92	2,52	– 0,23	1,20
2000 T1	– 0,46	0,76	– 0,52	0,79	– 0,15	0,72
2000 T2	– 0,47	0,70	– 0,57	0,66	– 0,11	0,36

Taux de variation en %										
	Crédit	*Débit*	*Crédit*	*Débit*	*Crédit*	*Débit*	*Crédit*	*Débit*	*Crédit*	*Débit*
1999	– 4,8	1,6	19,2	20,5	3,8	6,1	7,5	2,3	5,3	6,9
2000 T1	14,2	7,0	43,8	53,3	26,5	26,8	11,2	– 8,3	27,5	25,0
2000 T2	7,3	7,4	26,6	31,5	44,1	49,5	– 9,1	5,8	33,9	37,8

* Voir STATEC, note de conjoncture No 3/2000.

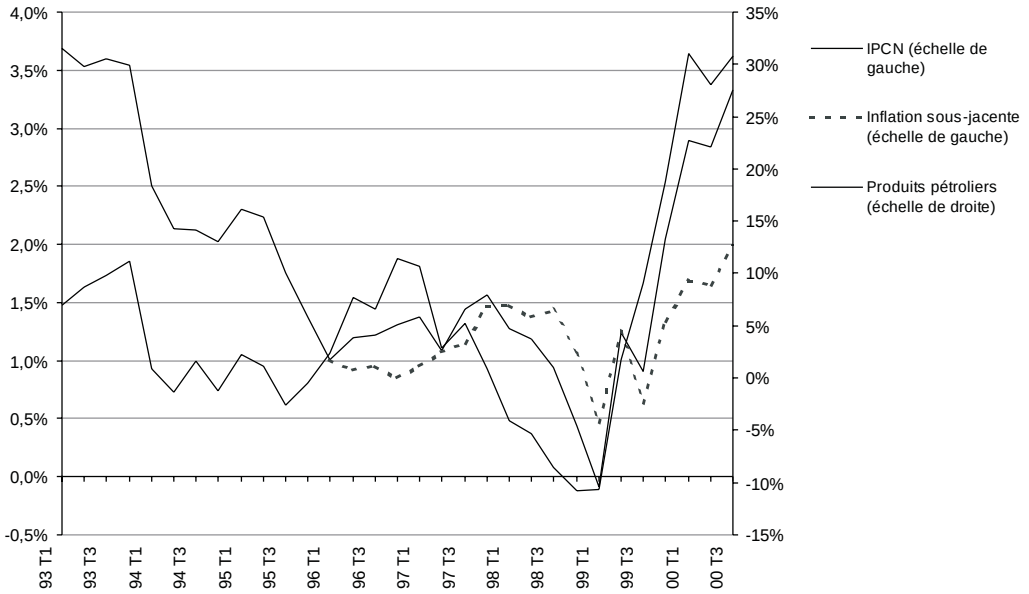
Il faut noter que le Luxembourg semble enregistrer **un excellent bilan économique au cours de l'année 2000.** Ainsi, dans sa note de conjoncture 3/2000, le STATEC signale dans le secteur de **l'industrie** une progression de 10,1% (en volume) de la production et de 12,9% du chiffre d'affaires au cours du premier trimestre par rapport à la même période en 1999. De même, le secteur de la **construction** a connu une augmentation de 15,9% du chiffre d'affaires nominal pour le premier semestre 2000 par rapport à la même période en 1999. Aussi, le chiffre d'affaires nominal du **commerce** enregistre une hausse de 12,2% au premier semestre 2000 par rapport au premier semestre 1999. Le **secteur financier** enregistre également une forte croissance au cours des sept premiers mois. La somme des bilans bancaires a progressé en variation annuelle de 10,7% et le total des actifs sous gestion par des fonds domiciliés au Luxembourg a connu une hausse de 18%, dont pas moins de 15% résultent de nouvelles souscriptions.

Sans prendre en compte l'accord salarial de la fonction publique, le **coût salarial** progresse en glissement annuel de 4,0% au cours des six premiers mois de cette année (2,9% en 1999). De plus, le **taux de chômage** enregistre au cours des derniers mois une légère baisse par rapport à l'année précédente.[1] Enfin, **l'emploi intérieur** enregistre une très forte croissance de 5,6% en variation annuelle au cours des 8 premiers mois de l'année 2000.

2.3. L'évolution de l'inflation

La COFIBU a constaté dans son analyse de la situation économique du Luxembourg que, après une période de faible inflation au cours des années 90, l'inflation est de retour en Europe et au Luxembourg. En effet, après des taux d'inflation (IPCN)[2] se situant entre 1,9% (1995/94) et 1% (1999/98), le taux est remonté à 3,45% au mois d'octobre 2000. Néanmoins la COFIBU est d'avis que cette situation n'est pour l'instant pas encore préoccupante. Il faut toutefois observer de près son évolution future.

L'analyse de l'inflation au Luxembourg montre clairement qu'il s'agit en premier lieu d'une inflation importée. Deux facteurs sont à l'origine de l'inflation: le prix du pétrole sur le marché international ainsi que la valeur du USD par rapport à l'euro.



Source: STATEC

1 Voir chapitre 2.6.

2 La couverture de l'IPCN, introduit en date du 1er janvier 2000, correspond aux dépenses effectuées par les ménages résidants sur le territoire national. Il écarte les déficiences que l'IPCH connaît du fait de la surpondération de certains biens, notamment des produits pétroliers, ce qui risque de donner une image erronée de l'impact de l'évolution des prix de ces produits au niveau des développements économiques nationaux; pour de plus amples explications voir: STATEC, Note de conjoncture 2/2000, pp. 97-98.

Le graphique ci-dessus illustre bien le parallélisme qui existe entre le taux d'inflation et l'évolution des prix pétroliers. La COFIBU tient à relever dans ce contexte que le prix du pétrole a aussi fait augmenter le taux d'inflation dans le passé.

En faisant la différence entre l'inflation (IPCN) proprement dite et l'inflation sous-jacente telle que définie par le STATEC, la COFIBU tient à relever que le taux d'inflation sur 12 mois est passé à +3,45% en octobre 2000 tandis que l'inflation sous-jacente est passée de +1,5% au mois d'avril à +2,0% en octobre 2000.

Le STATEC relève que les produits pétroliers ont constitué le facteur inflationniste essentiel, leur taux d'inflation marquant en moyenne une hausse de + 9,0% entre juillet 1999 et septembre 2000 et de 30,7% en glissement annuel au cours du troisième trimestre de cette année.[1] Dans ce contexte, il y a lieu de souligner qu'au Luxembourg, la part du cours du pétrole dans le prix final des carburants est plus importante que dans les pays voisins. En effet, étant donné que les taxes et accises sont très faibles au Luxembourg, une hausse du prix du pétrole produit des mouvements plus amples sur le prix de vente des carburants.

La COFIBU remarque que le STATEC, lors des dernières prévisions officielles publiées dans l'exposé des motifs du projet de budget de l'Etat 2001, était d'avis que „dans l'hypothèse d'une stabilisation des prix du pétrole brut vers un niveau de 25 USD/baril (en moy*enne annuelle) – ce qui pourtant suppose une baisse à partir des niveaux observés en juin – et que le cours de l'euro se stabilise quant à lui aux alentours de 0,97 USD/€ (en moyenne annuelle également), le taux d'inflation devrait approcher les 2% en 2001)*".[2]

Dans sa note de conjoncture 3/2000, le STATEC a révisé ses prévisions et a développé une hypothèse prévoyant des prix du pétrole brut tendant vers 32,4 USD/baril jusqu'à la fin de l'année 2000.[3] Dans cette hypothèse, les prix diminueraient progressivement en 2001 pour atteindre 25,0 USD/baril en décembre 2001. Le cours de l'euro s'élèverait à 0,87 USD par € et l'inflation sous-jacente s'accélérerait très modérément en 2001 par rapport à 2000, les hausses mensuelles passant à 0,18% en 2001 (0,12% en 1999, 0,17% pour les neuf premiers mois en 2000).[4] Ainsi, le taux d'inflation moyen s'élèverait, toujours selon cette hypothèse, à 3,2% pour l'année 2000 et à 2,1% pour l'année 2001.

De plus, la COFIBU prend acte des prévisions actuelles du STATEC qui veulent que les hausses moyennes de l'échelle mobile des salaires s'élèveraient à 2,7% en 2000 et de 2,7% en 2001, ce qui entraînerait l'échéance d'une tranche indiciaire au 2e trimestre 2001.

Dans ce contexte, certains experts estiment que les échéances rapprochées des tranches indiciaires ainsi que l'évolution des coûts salariaux, le tout combiné à une réduction de la charge fiscale des ménages et un ajustement des rentes et pensions ainsi que du salaire social minimum pourraient déclencher une spirale inflationniste au Luxembourg. Ce processus, dit d'auto-allumage (notons que le taux de l'inflation sous-jacente est passée à 2,0% au 3e trimestre 2000), doit être évité dans la mesure du possible.

---

1 Voir STATEC, note de conjoncture 3/2000.

2 Voir projet de budget de l'Etat, p.21*.

3 Il s'agit du scénario central que le STATEC admet *„comme le plus probable"*, Note de conjoncture 2000/3, p. 15.

4 Le STATEC précise que, en ce qui concerne l'évolution possible du cours de l'euro par rapport à l'USD, il a voulu *„prendre une position neutre";* cf. note de conjoncture 3/2000, p. 15. En général, le STATEC est resté très prudent quant à l'évolution future de la valeur extérieure de l'euro et des prix du pétrole, voilà pourquoi il a développé trois scénarios alternatifs pour ses prévisions du taux d'inflation de 2001.

Les douze divisions de l'IPCN

(*Source:* STATEC)

	Pondération (%) au 1.1.2000	*Taux d'inflation annuels (en % par rapport à la même période de l'année précédente)*	
		Juillet 1999 – septembre 1999	*Juillet 2000 – septembre 2000*
Indice général	100,0	0,9	3,4
Indice des produits pétroliers	4,7	9,0	31,3
Inflation sous-jacente	94,2	0,6	2,0
Produits alimentaires et boissons non alcoolisées	14,5	0,7	2,7
Boissons alcoolisées et tabacs	4,4	2,1	3,0
Habillement et chaussures	8,7	– 0,5	0,6
Logement, eau, électricité et combustibles	13,6	1,9	7,8
Ameublement, équipement ménager, entretien	12,8	1,3	1,9
Santé	1,7	0,8	12,5
Transports	15,5	2,3	5,6
Communications	1,7	– 10,0	– 3,1
Loisirs, spectacles, culture	13,0	– 0,6	1,5
Enseignement	0,1	5,2	1,7
Hôtels, cafés et restaurants	7,2	0,9	2,8
Autres biens et services	6,9	0,9	0,4

En ce qui concerne plus particulièrement le phénomène de l'autoallumage, il s'agit de préciser entre autres que l'indexation automatique augmente les coûts de production nationaux. On pourrait aussi s'attendre à ce que la hausse des prix pétroliers et la chute de l'euro engendrent des pressions supplémentaires sur les prix, puisque ces effets augmenteront davantage les prix à la production et les prix à la consommation, des effets qui jusqu'ici ne se sont pas encore répercutés pleinement sur les prix à la production et à la consommation.

Par ailleurs, le STATEC remarque que *„la maturité du cycle européen est telle que dans la plupart des pays la croissance observée dépasse la croissance potentielle („output gap" négatif), ce qui exerce également des tensions sur les prix"*.[1]

Néanmoins, en ce qui concerne le risque d'une inflation tirée par la demande, la COFIBU donne à considérer que l'échéance de trois tranches indiciaires entre 1999 et 2001 devraient être aussi en mesure de lever la pression des négociations salariales entre les partenaires sociaux.[2] Ainsi, des accords salariaux s'alignant aux lignes directrices arrêtées au Plan d'action national en faveur de l'emploi (la progression des salaires ne doit pas être supérieure à la progression de la productivité) devraient aux yeux de la COFIBU arrêter en partie la continuation du processus d'autoallumage.

Dans ce contexte, d'aucuns estiment que d'autres décisions gouvernementales, telle que par exemple la réforme fiscale 2001, pourraient être en mesure de donner une nouvelle poussée à l'inflation. Le STATEC a calculé, à l'aide de paramètres estimés, qu'une hausse du revenu réel de 1% entraînerait une

1 Voir STATEC, note de conjoncture 3/2000.

2 Cf. aussi bulletin 2000/1 de la BCL: *„Il est souhaitable que cette augmentation des salaires … soit prise en considération lors des négociations salariales, actuelles et futures, entre partenaires sociaux."* p.22.

hausse de la consommation en volume de 0,67%, le reste étant épargné. A long terme, cette hausse du revenu disponible de 1% provoquerait une hausse de la consommation privée de 0,79%. Ainsi le STATEC a-t-il estimé qu'une augmentation du revenu supplémentaire de 10 milliards de LUF (= +2,4% du revenu disponible) en 2001 due à la réforme fiscale devrait entraîner une hausse de la consommation privée de 1,6% à court terme et de 1,9% à long terme. La hausse de la consommation ne manquera pas aux yeux de la COFIBU d'avoir des effets positifs sur le commerce.

La COFIBU donne à considérer que, selon le Centre de Recherche en Economie Appliquée au CRP Gabriel Lippmann, l'effet de la réforme fiscale sur les prix à la consommation privée est marginal, voire négligeable, étant donné que, selon une simulation, une augmentation du revenu salarial de 5% ajoute seulement 0,02 point de pour-cent à l'inflation. Cette hausse du revenu disponible des ménages n'aura donc qu'un effet infime sur l'inflation.

De même, il faut être conscient qu'une partie de ce revenu supplémentaire est consommée à l'étranger par exemple par les frontaliers. Le pouvoir d'achat ainsi exporté n'aura donc pas d'influence sur les prix à la consommation luxembourgeois.

Aussi la COFIBU tient-elle à souligner que l'ouverture extrême de l'économie luxembourgeoise sur le reste du monde, la forte concurrence sur le marché, mais aussi le haut niveau des investissements publics et l'offre de travail croissante – voire l'afflux de travailleurs frontaliers et migrants –, devraient réduire sensiblement les dangers inflationnistes du côté de l'offre.

De plus, il y a lieu de noter que la réforme fiscale de 2001 touchera une partie des PME imposées par voie d'assiette. Ainsi, cette première réforme fiscale entrant en vigueur le 1er janvier 2001 combinée avec la deuxième réforme fiscale en faveur des entreprises projetée pour 2002 peuvent contribuer à accroître l'offre nationale de manière à ce que le danger d'une inflation tirée par la demande devrait se réduire considérablement.

Pour ce qui est de la politique monétaire de la BCE, la COFIBU prend note que lors du Conseil des gouverneurs du 4 novembre 1999, la Banque Centrale Européenne a majoré le taux des opérations principales de refinancement de 50 points de base, revenant ainsi à son niveau initial du début de l'année 1999, soit 3%. Les taux portant sur la facilité de crédit marginal et sur la facilité de dépôt ont été réajustés respectivement à 4% et à 2%. En effet, la BCE avait alors relevé un risque croissant de mise en danger de la stabilité des prix, *„reflétée par la hausse systématique de l'agrégat monétaire M3*[1] par rapport à la valeur de référence de 4,5%, l'augmentation persistante du prix du pétrole ainsi qu'une activité de crédit soutenue[2]". Depuis, les taux ont été adaptés plusieurs fois par la BCE en atteignant au mois d'octobre 2000 une valeur de 3,75% pour le taux sur la facilité de dépôt, de 5,75% pour le taux de facilité de prêt et de 4,75% pour le taux de refinancement. Ainsi, depuis novembre 1999, la BCE a augmenté en sept étapes les taux directeurs de 225 points de base.

Pays	*Type de taux*	*Valeur actuelle*	*Depuis le*	*Valeur précédente*
Zone euro	Facilité de dépôt	3,75%	5 octobre 2000	3,5 %
	Facilité de prêt	5,75%		5,5 %
	Taux de refinancement	4,75%		4,5 %
Etats-Unis	Fed Funds	6,5 %	16 mai 2000	6,0 %
	Prime Rate	9,0 %		8,75%
	Taux d'escompte	6,0 %		5,5 %

1 En décembre 1998, le Conseil des gouverneurs du SEBC a décidé de définir la valeur de référence pour l'agrégat monétaire M3, suite à la prise en compte de données clés, à 4,5% pour un an. En décembre 1999, cette valeur a été reconduite pour une nouvelle période de douze mois par le Conseil des gouverneurs (voir: Rapport annuel 1999 de la BCL, p. 66).

2 cf. BCL, Rapport annuel 1999, p. 66.

Ces relèvements ont été expliqués par un risque portant sur la stabilité des prix à moyen terme. En effet, la BCE a constaté que l'agrégat monétaire M3 connaissait une évolution persistante au-dessus de sa valeur de référence de 4,5%. De plus, une progression des crédits au secteur privé évoluant à un taux de croissance supérieur à 10% avait été constatée. L'augmentation continue du prix du pétrole, la progression du prix des matières premières non énergétiques et des prix à la production, ainsi que la dépréciation de l'euro contribuant au renchérissement des prix à l'importation avaient motivé les décisions de relèvement des taux directeurs. La BCL en conclut que *„dans un contexte de reprise économique, la stabilité des prix à moyen terme pourrait être en danger"*.[1] Il faut, après le ralentissement de la croissance économique aux Etats-Unis, attendre les évolutions futures sur la valeur de l'euro par rapport à l'USD. En effet, ce ralentissement pourrait à moyen terme avoir des effets positifs sur le cours de l'euro.

En guise de **conclusion**, la COFIBU estime qu'une importante réduction du prix pour un baril de pétrole pourra réduire une partie de l'effet du „cost push". De même, un bon contrôle de l'évolution de la masse monétaire par la Banque Centrale Européenne avec des adaptations éventuelles des taux directeurs est à même de lutter contre les dangers inflationnistes émanant de la masse monétaire sans que la BCE ne soit obligée à adapter les taux directeurs de manière à freiner l'évolution économique dans la zone euro, voire dans l'UE-15.

En ce qui concerne plus particulièrement le phénomène de l'autoallumage au Luxembourg, la COFIBU tient à répéter qu'elle ne s'attend pas à des pressions inflationnistes spectaculaires entraînées du côté de la demande ou du côté de l'offre. En effet, la COFIBU estime que l'indexation automatique des salaires combinée à une hausse du revenu disponible des ménages pourraient, le cas échéant, calmer les revendications salariales. Aussi, la réduction fiscale ne devrait pas conduire à des effets inflationnistes spectaculaires, étant donné qu'une hausse de 5% du revenu salarial ne contribue que de 0,02 point de pour-cent à l'inflation. De plus, considérant le fait que le Luxembourg est une petite économie ouverte dont le marché est largement influencé par la concurrence européenne et internationale, et considérant une offre d'emploi abondante issue de la Grande Région ainsi qu'une politique d'investissements publics à haut niveau, les effets inflationnistes devraient s'amenuiser considérablement.

La COFIBU prend acte que, dans sa note de conjoncture 3/2000, le STATEC a révisé ses prévisions à la base du budget de l'Etat 2001 et a développé une hypothèse prévoyant des prix du pétrole brut tendant vers 32,4 USD/baril jusqu'à la fin de l'année 2000.[2] Dans cette hypothèse, les prix diminueraient progressivement en 2001 pour atteindre 25,0 USD/baril en décembre 2001. Le cours de l'euro s'élèverait à 0,87 USD par € et l'inflation sous-jacente s'accélérerait très modérément en 2001 par rapport à 2000, les hausses mensuelles passant à 0,18% en 2001 (0,12% en 1999, 0,17% pour les neuf premiers mois en 2000).[3] Ainsi, le taux d'inflation moyen s'élèverait, toujours selon cette hypothèse, à 3,2% pour l'année 2000 et à 2,1% pour l'année 2001.

De plus, la COFIBU note que l'OPEP entend lutter contre les prix élevés du pétrole sur les marchés internationaux. Ainsi le président actuel de l'OPEP a-t-il annoncé une augmentation de la production du pétrole de 500.000 barils par jour (ce qui donne une production totale de 3,8 millions barils par jour) à partir du 30 octobre 2000, si les prix ne tombent pas en dessous de la barre des 28 USD/baril. De même, le ralentissement de l'économie américaine au 3e trimestre 2000 pourrait avoir un effet positif sur l'évaluation du cours de l'euro par rapport à l'USD.

---

1 BCL, Rapport annuel 1999, page 67.

2 Il s'agit du scénario central que le STATEC admet *„comme le plus probable"*, Note de conjoncture 2000/3, p. 15.

3 Le STATEC précise que, en ce qui concerne l'évolution possible du cours de l'euro par rapport à l'USD, il a voulu *„prendre une position neutre";* cf. note de conjoncture 3/2000, p. 15. En général, le STATEC est resté très prudent quant à l'évolution future de la valeur extérieure de l'euro et des prix du pétrole, voilà pourquoi il a développé trois scénarios alternatifs pour ses prévisions du taux d'inflation de 2001.

2.4. Evolution des différentes branches sur la base de la valeur ajoutée brute (VAB) en volume au cours de l'année 1999

La VAB est utilisée pour mesurer la production réelle d'une entreprise. Le tableau qui suit montre l'évolution de la valeur ajoutée en volume par branches.[1]

Evolution de la valeur ajoutée en volume par branches

(*Source:* STATEC)

Branche	*Part dans le total en 1998**	*Taux de croissance en %*			*Contributions à la croissance 1999*
		*1990-1995/***	*1996-1998/****		
Agriculture, viticulture, sylviculture, pêche	0,7	3,4	– 5,0	0,0	0,00
Industries extractives	0,1	– 0,9	2,0	8,7	0,01
Industries manufacturières	13,4	2,1	6,1	– 1,4	– 0,19
Electricité, gaz et eau	1,3	4,0	0,2	9,6	0,13
Construction	5,7	2,3	1,4	3,4	0,19
Commerce, réparation	10,2	3,0	– 2,5	5,6	0,57
Hôtels et restaurants	2,3	1,7	3,0	3,9	0,09
Transports et communications	9,8	9,6	8,4	28,2	2,78
Intermédiation financière et assurances	20,7	9,4	8,6	6,1	1,26
Immobilier, location et services aux entreprises	18,3	5,8	3,7	1,1	0,19
Administration publique	5,9	3,1	1,8	0,9	0,06
Education	3,7	7,4	2,9	2,0	0,08
Santé et action sociale	4,3	5,7	4,7	19,2	0,83
Services collectifs, sociaux et personnels	3,0	1,9	1,4	0,0	0,00
Services domestiques	0,5	3,2	5,2	3,8	0,02
Total	100,0	4,8	4,7	6,0	6,01

* % de la VAB à prix courants,

** SEC 79 (anciennes séries),

*** SEC 95

Pendant l'année 1999, la conjoncture ne s'étant améliorée qu'au courant du deuxième semestre, l'industrie a connu une évolution mitigée. Celle-ci s'explique d'une part par une production qui ne s'est accrue que de 2,9% et d'autre part par des prix (à la production) qui ont diminué de 4,4%. La forte progression de la consommation intermédiaire (+ 5,1%) a contribué à un recul de 1,4% au niveau de la VAB des industries manufacturières.

En raison d'une augmentation des investissements publics et privés dans la branche de la construction, celle-ci a pu noter une progression de 3,4% en 1999. En effet, l'Etat a massivement investi en infrastructures routières et scolaires et les ménages ont continué d'acquérir des logements.

Le commerce a connu en 1999 un accroissement de +5,6%, qui est en majeure partie dû aux ventes croissantes au niveau du commerce en détail et des voitures. La restauration a également pu enregistrer en 1999 une augmentation de 3,9%.

---

1 Cf. STATEC, Note de conjoncture 2/2000.

Avec un plus de 28,2% pour la VAB en volume en 1999, les transports et communications ont connu une hausse remarquable s'expliquant d'une part par la poursuite de la progression des services de transport aérien (surtout dans le domaine du fret) et d'autre part par le nouvel essor des services de communication par satellite et de téléphonie mobile.

Par ailleurs, le STATEC note que la VAB du secteur financier (y compris les assurances et auxiliaires financiers d'assurances) s'est accrue d'environ 6% en 1999. Ceci a eu pour conséquence immédiate une hausse de 20% de la VAB de l'économie entière. La COFIBU ne peut que constater itérativement l'incidence que le secteur financier a sur l'économie luxembourgeoise.

Dans les quatre branches de services, il a été constaté une progression moins importante qui s'est stabilisée autour de 5% en volume. Cependant, il faut relever la forte hausse dans la branche santé (+19,2%) due à l'introduction de l'assurance dépendance.

2.5 Investissements directs étrangers en 1998

En 1998, l'encours des investissements directs de l'étranger (IDE) s'est chiffré à 16,859 milliards €, soit un montant supérieur au PIB.[1] Ce chiffre trouve son origine dans le fait que le secteur bancaire est beaucoup plus intensif en capitaux propres que les autres secteurs. Selon le STATEC, le secteur bancaire absorbe 61% des capitaux d'IDE investis au Luxembourg. En outre, les capitaux originaires des pays limitrophes couvrent deux tiers des investissements directs.

En effet, on constate une suprématie des capitaux allemands (50%) dans le secteur bancaire, une prépondérance des capitaux français et belges (au total un tiers) dans le secteur des assurances et une prédominance des capitaux américains (47%) dans l'industrie devant la France (21%). A titre d'exemple, les capitaux belges et allemands ne couvrent que respectivement 9% et 4% dans l'industrie.

Suivant la note de conjoncture 2/2000 du STATEC, les entreprises dépendantes de l'étranger réalisent un résultat courant qui se chiffre en 1998 dans l'ensemble à près de 19,615 milliards €. Cependant il ne faut pas oublier que le secteur bancaire a contribué à raison de trois quarts à cette bonne performance. De plus, le secteur bancaire a distribué les quatre cinquièmes de son résultat net sous forme de dividendes.

Ainsi, le STATEC note que *„les entreprises ayant participé à l'enquête sur l'IDE contribuent largement à l'activité économique du Luxembourg et occupent près d'un tiers de l'emploi salarié intérieur (hors services non marchands) avec d'importantes divergences par secteur. Ainsi, la part de l'emploi offert par les filiales ou succursales objet d'IDE est de quelque 90% dans le secteur bancaire et plus des deux tiers dans l'industrie hors construction. Par ailleurs, les entreprises industrielles objet d'IDE réalisent près des trois quarts du chiffre d'affaires de l'industrie luxembourgeoise"*.

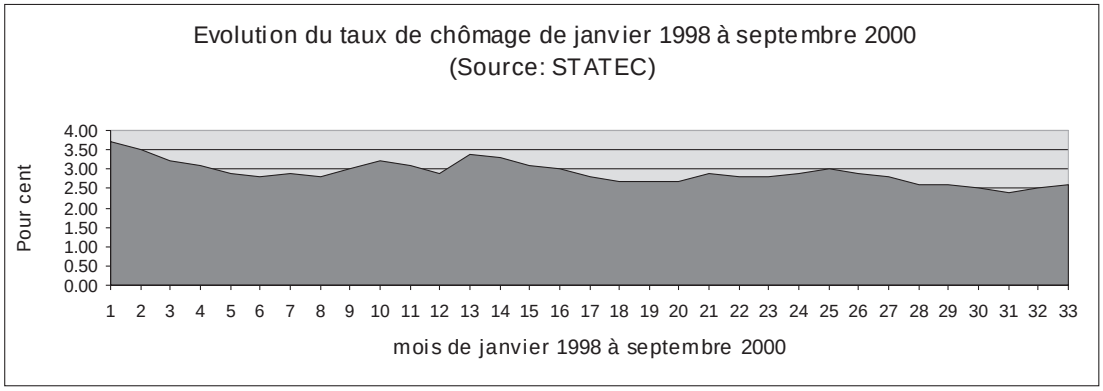
Le STATEC retient également que les investissements directs du Luxembourg à l'étranger sont en majeure partie effectués par des entreprises industrielles elles-mêmes dépendantes de l'étranger. Enfin, des résultats notables de ces participations ont pu être réalisés en 1998. Deux tiers de ces fonds n'ont pas été distribués mais maintenus en réserve dans les économies concernées en vue d'un éventuel investissement.

---

1 Cf. STATEC, Note de conjoncture 2/2000.

2.6. L'évolution de l'emploi et du chômage de 1998 à 2000

En ce qui concerne l'évolution du taux de chômage, la COFIBU constate qu'au cours des dernières années le chômage au Luxembourg est en baisse comme le démontre le graphique ci-dessous.



En effet le taux de chômage pour le mois de septembre a été chiffré à 2,6%. En rajoutant les personnes bénéficiant d'une mesure de mise au travail ou de formation, on constate un taux de chômage au sens large du terme de 3,4%.

Pourtant, la COFIBU pense que, en analysant de plus près les statistiques relatives au chômage, on constate que les occupations dans des mesures de mise au travail ou de formation ont progressé de 185 unités au cours des huit premiers mois de l'année 2000 par rapport à la même période en 1999. Aussi, *„la forte conjoncture contribue à réduire la durée d'inscription des chômeurs „en rotation" tandis que les mises au travail et les mesures de formation, elles aussi en hausse, sont destinées à combattre le chômage structurel.*

Il n'empêche qu'on observe une légère hausse du chômage de longue durée. (…) Il y a davantage de chômeurs de longue durée qui ont du mal à trouver un emploi et moins de chômeurs de transition, c'est-à-dire qui trouvent très rapidement un emploi."[1]

En ce qui concerne la croissance de l'emploi total intérieur, le STATEC note une progression de 5,6% au cours des huit premiers mois de l'année 2000 et une croissance de 5% en 1999.[2] Cette croissance est due à une activité économique génératrice d'emplois plus importante.

---

1 Voir STATEC, note de conjoncture 3/2000.

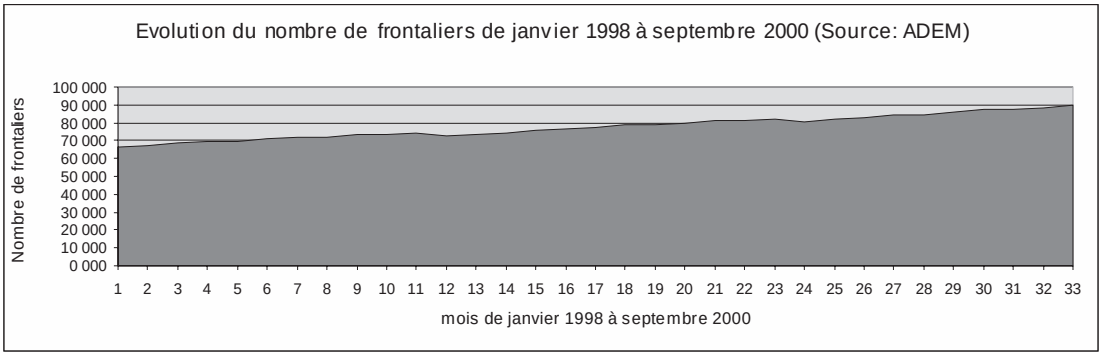
2 Voir STATEC, note de conjoncture 3/2000.

Les composantes de l'emploi au Luxembourg

(*Source:* Comité de conjoncture)

	Emploi national	*Emploi total intérieur*	*Indépendants*	*Emploi salarié intérieur*	*Population active*	*Frontaliers*
1995	166.800	213.800	16.300	197.500	172.000	55.500
1996	168.400	219.500	16.400	203.100	174.100	59.600
1997	170.637	226.599	16.609	209.991	176.497	64.423
1998	174.070	236.408	16.695	219.713	179.605	70.795
1999	178.299	248.261	16.807	231.454	183.650	78.362
1998						
3e trim.	174.334	238.282	16.694	221.588	179.521	72.412
4e trim.	176.104	241.040	16.765	224.275	181.639	73.403
1999						
1er trim.	176.200	242.284	16.710	225.573	182.102	74.535
2e trim.	178.096	247.172	16.795	230.377	183.234	77.507
3e trim.	178.447	250.183	16.856	233.327	183.519	80.097
4e trim.	180.455	253.404	16.867	236.537	185.745	81.310
2000						
1er trim.	181.184	255.903	16.826	239.077	186.614	83.048
2e trim.	183.063	260.697	16.881	243.816	187.837	85.960
3e trim.	183.475	263.766	16.964	246.802	188.181	88.614

Dans ce contexte la COFIBU donne à considérer que la demande supplémentaire nette de travail a surtout été satisfaite par les frontaliers. En effet, alors que l'emploi national progresse de 2,9% au cours des huit premiers mois de l'année 2000 par rapport à la même période de l'année 1999, les emplois occupés par les frontaliers ont progressé de 11,2% (10,9% en 1999).



L'emploi non salarié a progressé de seulement 0,6% au cours des six premiers mois de l'année 2000 par rapport à la même période de l'année précédente. L'emploi salarié représentait 93% de l'emploi intérieur total en juin 2000.

Pour ce qui est de l'évolution de l'emploi par secteur économique, le STATEC note qu'au cours des six premiers mois, l'emploi salarié progressait en glissement annuel de 7,9% dans les services financiers et de 12,4% dans les autres services (hors banques, commerce et services non marchands). Dans le secteur de l'industrie, le STATEC a constaté une *„légère augmentation des effectifs salariés*[1]".

Emploi salarié par branche d'activité

(*Source:* STATEC)

	1995	*1996*	*1997*	*1998*	*Variation 1995-1998 en %*
Par milliers de personnes (en gras secteur entier; en italique quelques branches par secteur)					
Agriculture, chasse, sylviculture, pêche et aquaculture	**1,4**	**1,4**	**1,6**	**1,6**	**+ 4,6**
Industrie, énergie	**34,2**	**33,6**	**33,3**	**33,4**	**– 0,8**
Construction	**22,6**	**23,0**	**23,2**	**23,8**	**+ 1,7**
Commerce, réparations automobiles et d'articles domestiques, hôtels et restaurants, transports et communications	**52,9**	**54,7**	**56,7**	**60,2**	**+ 4,4**
Commerce de détail et réparation d'articles domestiques	*13,5*	*14,0*	*14,5*	*15,5*	*+ 4,7*
Commerce de gros et intermédiaires du commerce	*10,4*	*10,8*	*10,8*	*11,2*	*+ 2,5*
Services d'hôtellerie et restaurants	*9,1*	*9,3*	*9,8*	*9,9*	*+ 2,8*
Transports et communications	*15,0*	*15,8*	*16,6*	*18,3*	*+ 6,9*
Activités financières, immobilier, location et services aux entreprises	**41,2**	**43,4**	**46,6**	**51,1**	**+ 7,4**
Services financiers	22,1	22,4	22,9	24,0	+ 2,8
Activités informatiques	1,7	2,2	2,5	3,1	+ 22,2
Autres activités de services (services d'administration publique, éducation, services de santé et d'action sociale, services collectifs, sociaux et personnels)	**45,3**	**47,0**	**48,8**	**49,8**	**+ 3,2**

Enfin, la COFIBU tient à relever que le nombre d'heures de travail prestées par les agents des sociétés intérimaires a connu en variation annuelle une augmentation de 22,9% au premier semestre de l'année 2000. Le STATEC en conclut que *„dans une période de forte demande de main-d'œuvre, les entreprises ont tendance à recourir au travail intérimaire afin de satisfaire leurs besoins urgents en vue de l'augmentation de la production à court terme"*.[2]

2.7. L'évolution du coût salarial

a) *Evolution du coût salarial*

En général, tous secteurs confondus, le coût salarial progresse en glissement annuel de 4,0% au cours du premier semestre 2000 contre 2,9% pendant la même période en 1999.

Comparé à ses partenaires économiques, le Luxembourg est compétitif au niveau des coûts salariaux comme le démontre le tableau ci-dessous:

---

1 Voir STATEC, note de conjoncture 3/2000.

2 Voir STATEC, note de conjoncture 3/2000.

Coût salarial, comparaison par pays, économie totale

(*Source:* STATEC)*

Année	*Belégique*	*Allemagne*	*France*	*Luxembourg*	*Zone euro*	*EU-15*
indice 1996 = 100						
1995	99,1	96,2	97,5	97,9	96,6	96,5
1996	100,0	99,9	100,0	100,0	99,9	100
1997	102,5	102,0	102,1	101,7	102,4	102,9
1998	104,6	103,8	104,6	103,4	104,2	105,3
1999	…	105,8	000	106,2	106,6	108,2
1999 T3	94,3	106,4	108	95,0	105,7	107,3
1999 T4	122,4	107,3	109,3	131,7	111,1	112,3
2000 T1	…	107,5	111,9	99,9	105,4	108,7
2000 T2	…	109,3	…	108,6	111,5	112,8

* Voir STATEC, note de conjoncture 3/2000, p. 50; Les indices du coût de la main-d'oeuvre „couvrent l'ensemble de l'économie (à l'exception de l'agriculture, de la pêche, de l'exploitation forestière, de l'éducation*, d'activités diverses, de l'information et des services personnels). Le coût de la main-d'oeuvre comprend les salaires et traitements bruts (y compris toutes les primes), les cotisations auprès de la sécurité sociale et les taxes de l'employeur, déduction faite des subventions liées à l'emploi"*.

b) *Evolution du coût salarial par rapport à la productivité dans le secteur de l'industrie*

La COFIBU entend par la suite analyser l'évolution des coûts salariaux dans le secteur de l'industrie par rapport à l'évolution de la productivité, étant donné que dans ce secteur important de notre économie il est plus facile de mesurer le taux de productivité.

Ainsi, le STATEC note que dans le secteur de l'industrie le nombre de salariés augmente à un rythme régulier, c'est-à-dire de +1,2% au cours du premier semestre 2000 (+1,5% pendant la même période en 1999 et – 1,2% en 1998). En même temps la productivité s'est accrue. Ainsi la production moyenne par heure a-t-elle augmenté de 10,1% et la production par salarié de 8,8%. L'augmentation de la productivité est d'autant plus spectaculaire que le nombre d'heures travaillées par les salariés a diminué de 1,2%.

Le coût salarial moyen dans le secteur de l'industrie a progressé de 4,4% au cours du premier semestre 2000 par rapport à la même période en 1999. *„Il s'agit de la plus forte augmentation de ces cinq dernières années.*"[1] Celle-ci est notamment due à l'indexation automatique des salaires intervenue en août 1999. Elle augmentera encore davantage par la tranche indiciaire intervenue en juillet 2000.

Cependant, la COFIBU tient à souligner que dans le secteur de l'industrie les hausses de productivité sont plus importantes que les hausses des coûts salariaux. En effet, toujours selon le STATEC, le coût salarial unitaire aurait baissé au cours du premier semestre 2000, ceci en raison de la forte augmentation de la productivité.[2]

La COFIBU estime pourtant que cette évolution ne doit pas mener à des conclusions mal fondées. En effet, le secteur de l'industrie, dont les produits sont essentiellement destinés pour les marchés étrangers, dépend largement de l'évolution des prix et de la situation économique des pays vers lesquels leurs produits sont exportés. En effet, selon des chiffres d'EUROSTAT, les gains de productivité par personne employée dans l'industrie luxembourgeoise en 1999 ont été chiffrés à +2,0%. En ce qui concerne les principaux concurrents du Luxembourg, EUROSTAT a enregistré un gain de 1,9% en

1 STATEC, note de conjoncture 3/2000.

2 STATEC, note de conjoncture 2/2000.

Allemagne, de 2,1% en France et de 2,5% en Belgique. Pour l'ensemble de l'UE, les gains de productivité en 1999 ont été chiffrés à 2,5%.

Voilà pourquoi la COFIBU pense que l'évolution favorable de la productivité par rapport aux coûts salariaux unitaires a contribué à provoquer du moins en partie ce dynamisme, voire le *„boom conjoncturel dans l'industrie"* dont parle le STATEC. De plus, il ne faut pas oublier que cette amélioration de la compétitivité du secteur de l'industrie n'a été possible que par *„des efforts de rationalisation et d'une augmentation de la productivité*[1]".

Conclusion

1. La COFIBU a pu constater que le taux de croissance du PIB luxembourgeois au cours des dernières années se trouve au-dessus de la moyenne européenne. C'est le secteur financier qui, à l'intérieur du secteur des services, contribue sans doute le plus à la croissance économique. En effet, en analysant les différents agrégats du PIB, mais aussi au niveau des importations, on constate que le secteur financier joue un rôle dominant dans notre économie. Ce n'est pas une conclusion nouvelle, mais elle montre que **chaque année l'importance du secteur financier dans notre économie continue d'augmenter sensiblement.** C'est pourquoi les responsables politiques doivent veiller non seulement à préserver cet atout économique, mais aussi à le développer en permanence. D'aucuns prétendent que ce poids énorme du secteur financier dans notre économie serait malsain. On parle du „monolithisme" de notre structure économique et on donne à considérer les éventuelles conséquences d'un écroulement éventuel de ce secteur.

Or, vu la croissance continuelle du secteur financier, la COFIBU estime que les fondements de ce secteur sont extrêmement forts. Mais, il ne s'agit pas de se réjouir de ce constat. Au contraire, il faut être conscient que la qualité des services offerts par la place financière demande une main-d'œuvre hautement qualifiée. Voilà pourquoi la COFIBU est persuadée qu'il faudra désormais investir dans la qualité de l'éducation à tous les niveaux d'enseignement. **Ainsi, des réflexions doivent être menées en direction d'une amélioration de la qualification de base des demandeurs d'emploi, une offre de formation continue dans toutes les branches couvertes par le secteur financier au sens large du terme, une offre de troisièmes cycles universitaires ou bien la création d'une „haute école des finances" ainsi que le développement de la recherche dans les domaines financiers et économiques au Luxembourg.**

2. A côté du secteur financier, c'est surtout le **secteur des transports et des communications** qui a contribué de façon conséquente à la croissance économique. Dans le chapitre sur la contribution des différentes branches économiques à la croissance de la valeur ajoutée brute et à la croissance du PIB, la COFIBU a pu constater l'importance de ce secteur dans notre économie. En fait, le transport aérien (surtout dans le domaine du fret) et les services de communication par satellite de téléphonie mobile ont connu un essor formidable ces dernières années.

A côté de ces secteurs clés de notre économie on a pu observer une „croissance implicite" dans ce sens que les deux secteurs susmentionnés sont responsables en partie de la croissance d'autres secteurs. Ainsi, lorsqu'on constate une croissance de la VAB dans le **secteur de la construction, des hôtels et restaurants ou bien de l'immobilier, la location et les services aux entreprises,** il faut être conscient que cette croissance est due en majeure partie à la croissance des deux secteurs clés, le secteur financier et celui des transports et communications. En effet, l'accroissement sensible de l'emploi total intérieur et de la population résidente a bien sûr une forte répercussion sur les secteurs susmentionnés.

En ce qui concerne **l'industrie et l'artisanat,** leur part dans la VAB est la plus importante derrière le secteur financier quoique la croissance ne tienne pas le rythme de celle du secteur financier, ceci étant dû entre autres à la forte dépendance de cette branche de l'évolution des prix sur les marchés européens et internationaux, mais aussi de la conjoncture économique des pays vers lesquels les exportations sont orientées. Il ne faut aucunement perdre de vue l'industrie et les classes moyennes qui contribuent fortement à l'essor de notre économie. Pris ensemble ces deux secteurs emploient une très grande partie des salariés au Luxembourg.

---

1 STATEC, note de conjoncture 2/2000.

En ce qui concerne les secteurs susmentionnés, il se pose en principe le même problème que dans le secteur financier: La haute qualité des produits offerts par ces secteurs nécessite une main-d'œuvre hautement qualifiée et donc un système éducatif performant ainsi qu'une politique de recherche plus accentuée, pour mettre leurs branches en mesure de s'imposer sur les marchés étrangers.

Dans un monde globalisé, des décisions rapides et surtout une exécution rapide de ces décisions est nécessaire. Voilà pourquoi il s'agit aussi d'améliorer, le cas échéant, le cadre légal existant et de rendre plus rapide les processus administratifs des autorités publiques pour préserver et améliorer les opportunités des secteurs de l'industrie et des classes moyennes. En effet, une étude menée en 1999 par la Chambre des Métiers a montré que les PME employant entre 1 à 9 personnes doivent subir des charges de 92.739,- LUF (2.299 €) par personne occupée et par an. En réduisant ces charges, l'Etat saurait conférer un avantage compétitif important aux PME luxembourgeoises par rapport à leurs principaux concurrents.

De plus, la COFIBU fait siennes les remarques formulées par le CES dans son avis de l'an 2000 sur la situation économique, financière et sociale du pays, disant que l'Etat doit continuer à lutter contre le dumping social et le travail illicite surtout dans les secteurs des transports et de la construction.

De même, la COFIBU, à l'instar du CES, donne à considérer que le commerce surtout, mais aussi les PME/PMI doivent s'appuyer sur des techniques de marketing de plus en plus sophistiquées pour garder, voire améliorer leur niveau de compétitivité. Aussi ce secteur doit-il s'adapter aux nouvelles formes de distribution imposées entre autres par le commerce électronique.

3. La COFIBU rappelle ensuite que le Luxembourg, en tant que pays exportateur, dépend en partie de l'évolution économique de ses principaux partenaires. Mais surtout en tant que pays importateur, le Luxembourg est bien plus que d'autres pays en Europe dépendant des marchés internationaux. L'inflation due à la hausse des prix pétroliers, l'évolution de la main-d'œuvre étrangère sur le marché de l'emploi ou encore les investissements de capitaux en provenance de l'étranger en témoignent.

En ce qui concerne plus particulièrement la **main-d'œuvre**, la COFIBU tient à préciser que la dépendance de la main-d'œuvre étrangère, inévitable dans une petite économie en plein essor telle que celle du Luxembourg, va encore davantage se renforcer à l'avenir.

En effet, lors des discussions avec plusieurs responsables entre autres des secteurs financier, de l'industrie et des classes moyennes, il est devenu clair que ces secteurs ont de plus en plus de problèmes de recruter les spécialistes, tellement nécessaires pour des secteurs offrant des produits de plus en plus sophistiqués. Il s'avère que le secteur financier, faute de spécialistes en provenance du Luxembourg, voire de la Grande-Région, commence à recruter de la main-d'œuvre en provenance de régions de plus en plus éloignées. Voilà pourquoi la COFIBU, à l'instar des discussions menées actuellement en France et en Allemagne, propose de mener une réflexion profonde sur l'acquisition de main-d'œuvre hautement spécialisée par le biais d'une politique d'immigration contrôlée afin de pouvoir couvrir à court terme les besoins les plus imminents de spécialistes. Parallèlement, des réformes dans le domaine de l'éducation nationale, de l'orientation professionnelle et de la recherche doivent être poursuivies avec vigueur pour combler le plus vite possible les lacunes en main-d'œuvre spécialisée et hautement qualifiée.

4. Finalement la COFIBU considère que ces évolutions montrent aussi que la politique économique surtout au niveau de nouvelles implantations d'entreprises au Luxembourg doit être vue dans une approche ouverte et orientée vers la Grande Région. En effet, toutes les entreprises intéressées à développer des activités économiques dans cette région de l'Europe ne doivent pas nécessairement s'établir au Grand-Duché. Voilà pourquoi la COFIBU soutient le Gouvernement dans son approche de développer et de concerter davantage son action politique avec les partenaires des régions limitrophes et de réorienter sa politique de prospection économique vers des entreprises à haute valeur ajoutée et à nuisances écologiques et sociales faibles.

Chapitre 3: *Analyse de la situation financière et de la politique budgétaire de l'Etat*

3.1. Le cadre et les principes de la politique budgétaire de l'Etat

Dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, les principes budgétaires suivants ont été retenus:

„1. *Après avoir analysé les éléments essentiels de la politique financière et budgétaire, les deux délégations s'accordent à reconnaître que les conditions d'équilibre de nos finances publiques constituent un fondement solide pour l'action future d'un nouveau Gouvernement.*

2. *Afin de maintenir la dette publique à un niveau très bas et les réserves budgétaires ainsi que les avoirs des fonds d'investissement à des niveaux élevés, le Gouvernement s'engage à poursuivre une discipline budgétaire qui veillera notamment à ce que la progression des dépenses de l'Etat ne dépasse pas, à moyen terme, les limites de la croissance économique.*

3. *En ce qui concerne l'excédent éventuel des recettes qui peut être réalisé à la fin d'un exercice budgétaire, les deux délégations conviennent que cet excédent devra servir à doter principalement les fonds d'investissements publics pour subvenir aux besoins financiers actuels et futurs de ces derniers ainsi que le fonds spécial de la dette.*

   L'affectation de l'excédent des recettes sera soumise à l'approbation parlementaire par le biais d'un projet de loi, le cas échéant, dans le cadre d'une procédure parlementaire simplifiée.

4. *Au cours de la nouvelle période législative, la programmation pluriannuelle des investissements publics sera poursuivie et les deux délégations conviennent de présenter annuellement à la Chambre des Députés un programme pluriannuel des dépenses en capital de l'Etat qui couvrira une période mobile de 5 ans.*

   Pour ce qui est des nouveaux projets d'investissements, les deux délégations conviennent de faire examiner, au cas par cas, les avantages respectifs des différentes modalités de financement (emprunts, loi de garantie, financement direct) afin de pouvoir opter chaque fois pour la solution la plus intéressante d'un point de vue financier, étant entendu que le recours à la loi de garantie sera en principe réservé aux projets d'investissement pour lesquels on peut prévoir des recettes.

5. *En vue de la définition de la politique budgétaire, il importe de noter que les Etats membres de l'Union européenne, qui ont adhéré à l'Union économique et monétaire, se sont engagés à poursuivre une politique budgétaire disciplinée. Le premier programme de stabilité luxembourgeois qui a été approuvé sans réserve par la Commission au mois de février dernier, s'inscrit dans ce nouvel environnement de surveillance et de coordination des politiques économiques en définissant les lignes de forces suivantes:*

   – *la capacité de financement du secteur public devrait rester excédentaire;*

   – *le solde budgétaire de l'Etat central devra rester en équilibre;*

   – *la croissance des dépenses ordinaires de l'Etat devra être inférieure à la croissance du budget total.*

   Les deux délégations s'engagent à respecter ces règles de conduite et à poursuivre une politique budgétaire rigoureuse afin de conserver les atouts favorables actuels de notre situation financière.

6. *Les deux délégations conviennent également de la nécessité de maintenir la dette publique dans les limites les plus strictes afin de ne pas accroître outre mesure les charges d'intérêts et d'amortissement. Dans ce contexte il importe également de noter que le fonds de la dette publique et le fonds pour la loi de garantie continueront à être alimentés régulièrement dans l'intérêt du remboursement des différents emprunts.*

7. *Compte tenu de la nécessité de mettre en vigueur le plus rapidement possible la réforme de la comptabilité de l'Etat, les deux délégations sont d'accord pour mettre à la disposition des départements ministériels concernés les ressources humaines nécessaires.*"

Concernant les **grandes orientations des politiques économiques des Etats membres de l'UE et de la Communauté (GOPE)** proposées par la Commission européenne et adoptées par le Conseil des chefs d'Etat ou de Gouvernement à Santa Maria da Feira (Portugal) le 19 juin 2000, conformément à

l'article 99 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, il est noté que la politique budgétaire du Luxembourg devrait viser à:

„i) *surveiller de près l'évolution des dépenses courantes, afin de faciliter la réalisation des objectifs budgétaires, tout en se réservant une marge pour réduire la pression fiscale conformément au programme de stabilité actualisé; et*

ii) *conjuguer une saine gestion des finances publiques à la mise en œuvre, notamment dans le domaine de la sécurité sociale, des réformes indispensables pour assurer la pérennité du système et se préparer aux défis imposés par le vieillissement de la population.*"

En outre, la COFIBU observe que les grands défis relevés dans les GOPE sont les suivants:

a) le rétablissement du plein emploi;

b) la promotion du passage à une économie fondée sur la connaissance;

c) la préparation au vieillissement de la population;

d) l'amélioration de la cohésion sociale.

Pour atteindre ces objectifs, les neuf recommandations suivantes ont été émises:

a) garantir la mise en œuvre de politiques macroéconomiques orientées vers la croissance et la stabilité;

b) conserver des finances publiques saines;

c) améliorer la qualité et la viabilité des finances publiques;

d) promouvoir des évolutions salariales appropriées;

e) promouvoir une société fondée sur la connaissance;

f) assurer l'efficience des marchés de produits (biens et services);

g) stimuler les marchés de capitaux en les intégrant davantage et en leur donnant plus de profondeur;

h) revitaliser les marchés du travail;

i) promouvoir un développement durable.

La COFIBU entend par la suite analyser la politique budgétaire par rapport aux axes définis par le Gouvernement dans son accord de coalition du 12 août 1999 et ceux arrêtés par le Conseil européen des chefs d'Etat ou de Gouvernement dans les grandes orientations de politiques économiques.

3.2. Le budget des recettes

En ce qui concerne les prévisions du Gouvernement telles qu'elles ont été développées dans le cadre du programme de stabilité 2000-2003, celles-ci tablent sur une forte croissance du PIB réel et du PIB en valeur:

Les différents scénarios concernant l'évolution du PIB

	2000-2003 Scénario défavorable	*2000-2003 Scénario moyen*	*2000-2003 Scénario favorable*
PIB réel (version SEC)	+ 4,5%	+ 5,2%	+ 5,9%
Déflateur PIB	+ 2,2%	+ 2,1%	+ 1,9%
PIB (valeur)	+ 6,8%	+ 7,4%	+ 7,9%

Evolution des recettes courantes et des recettes en capital de 1981 à 2001

(*Source:* IGF)

Exercice	*Recettes totales*	*Recettes courantes*			*Recettes en capital*		
		En absolue	*Croissance*	*Contribution dans recettes totales*	*En absolue*	*Croissance*	*Contribution dans recettes totales*
1980	1.195,9	1.162,8	11,10%	97,23%	33,1	1.221,71%	2,77%
1981	1.324,0	1.258,9	8,27%	95,08%	65,1	96,41%	4,92%
1982	1.484,8	1.411,5	12,12%	95,06%	73,4	12,67%	4,94%
1983	1.780,6	1.668,5	18,21%	93,71%	112,1	52,77%	6,29%
1984	1.860,5	1.786,3	7,06%	93,01%	74,2	– 33,76%	3,99%
1985	2.017,0	1.976,9	10,67%	98,01%	40,0	– 46,05%	1,99%
1986	2.042,3	2.027,8	2,57%	99,29%	14,5	– 63,88%	0,71%
1987	2.139,6	2.118,6	4,48%	99,02%	21,1	45,60%	0,98%
1988	2.299,7	2.285,8	7,89%	99,40%	13,9	– 34,00%	0,60%
1989	2.563,0	2.541,1	11,17%	99,14%	21,9	57,70%	0,86%
1990	2.732,7	2.709,9	6,64%	99,17%	22,8	3,81%	0,83%
1991	2.818,0	2.796,2	3,18%	99,23%	21,7	– 4,46%	0,77%
1992	3.008,5	2.956,6	5,73%	98,27%	51,9	138,78%	1,73%
1993	3.275,7	3.225,9	9,11%	98,48%	49,9	– 3,98%	1,52%
1994	3.601,5	3.577,1	10,89%	99,32%	24,4	– 51,05%	0,68%
1995	3.712,9	3.666,1	2,49%	98,74%	46,9	92,01%	1,26%
1996	4.072,5	4.043,9	10,31%	99,30%	28,6	– 38,98%	0,70%
1997	4.514,9	4.483,9	10,88%	99,31%	31,0	8,48%	0,69%
1998	4.725,9	4.593,1	2,43%	97,19%	132,8	328,33%	2,81%
1999	4.974,6	4.932,0	7,38%	99,14%	42,6	– 67,93%	0,86%
2000	4.815,0	4.786,1	– 2,96%	99,40%	28,9	– 32,24%	0,60%
2001	5.429,8	5.395,9	12,74%	99,38%	33,9	17,41%	0,62%

Note: Chiffres en millions €
1980-1998: Comptes généraux
1999: Compte provisoire
2000: Budget définitif
2001: Projet de budget

3.2.1. *L'évolution des recettes et la véridicité du budget 2001*

Relativement aux tendances globales du projet de budget pour 2001, par rapport aux orientations générales du budget définitif pour l'exercice en cours, on peut retenir les remarques suivantes:

- Le taux de progression des recettes courantes (+12,73%) évaluées à 5.395.941,9 € dépasse près de 68,8% le taux d'augmentation (+8,78%) des dépenses courantes estimées à 4.611.606,2 €. Il s'agit des plus grandes progressions de recettes et dépenses enregistrées depuis bon nombre d'années dans un budget de l'Etat!
- L'excédent de recettes du budget courant, s'élevant à 784.335,7 €, correspond à 14,53% du total des recettes courantes.
- L'excédent de recettes du budget courant doit couvrir à concurrence de 96% les dépenses en capital évaluées à 813.829,0 €.

– En dépit de la réforme fiscale entraînant un déchet fiscal de ± 210 millions € pour l'exercice 2001, le projet de budget pour 2001 affiche un solde excédentaire de 4,39 millions €.

En principe les trois administrations fiscales sont en mesure de réévaluer les principales recettes escomptées pour l'exercice en cours en fonction des rentrées réelles enregistrées au cours des neuf premiers mois. Les recettes en capital sont évaluées pour l'exercice 2001 à 33,9 millions €, soit une progression de 17,30% par rapport à l'exercice 2000. Elles constituent seulement 0,62% de toutes les recettes! Rappelons au passage qu'aucun emprunt ne doit être contracté pour équilibrer le budget de l'année 2001. Les recettes budgétaires sont donc constituées à raison de 99,38% des recettes courantes estimées au total à 5.395.941.871 €, ce qui revient à une progression de 609.856,3 € ou de 12,73% par rapport à l'exercice 2000.

Les recettes courantes comprennent en premier lieu les recettes fiscales (impôts directs et impôts indirects) évaluées à 5.108.764.600 €, dont 2.720.200.000 € sont des impôts directs et 2.388.564.600 € des impôts indirects. Les autres recettes courantes principales peuvent être résumées comme suit:

Redevances à payer par SES: 60.000.000 €
Redevances à payer par P&T: 40.000.000 €

La COFIBU constate que le budget des recettes de l'Etat montre donc une forte progression de 12,76% par rapport au budget 2000. Les recettes auraient même progressé de 16,8% si le Gouvernement n'avait pas procédé à des allégements fiscaux à concurrence de 247.893.524,8 € dont ± 210 millions € auraient été imputés sur l'exercice financier 2001 (le solde des impôts payés par voie d'assiette serait à imputer sur des exercices subséquents).

La COFIBU prend acte que le Gouvernement *„à la lumière des excédents des recettes des deux exercices précédents et d'une situation économique favorable, a estimé pouvoir inscrire au projet de budget pour 2001 une hausse des recettes plus importante que par le passé"*.[1]

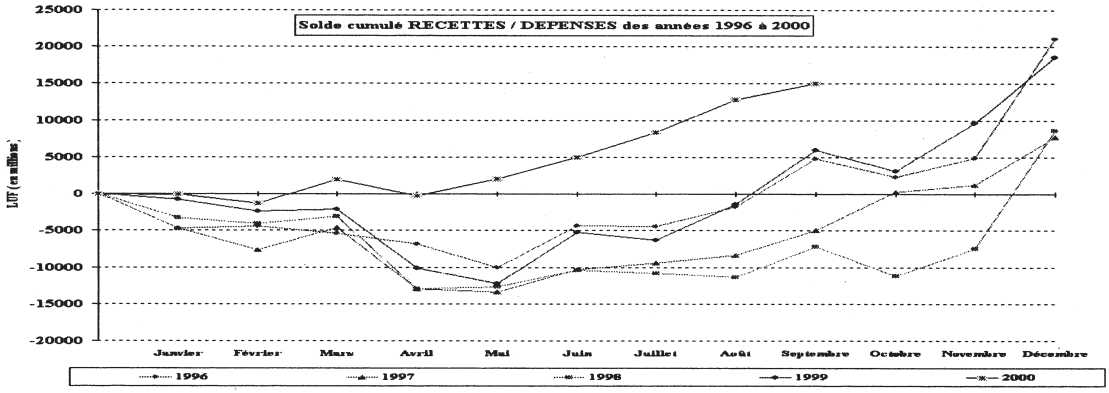
Dans ce contexte, la COFIBU se félicite que le Gouvernement en adoptant le scénario „favorable" des trois scénarios soumis pour approbation au Conseil de l'Union européenne dans le cadre du programme de stabilité 2000-2003 soit arrivé à une plus grande véridicité du budget 2001. En effet, par le passé, les estimations des recettes étaient souvent très éloignées des recettes réelles constatées lors des comptes généraux des exercices budgétaires antérieurs. Ceci était expliqué par une approche très, voire trop prudente du Gouvernement. Dorénavant, le Gouvernement opte donc pour une estimation plus réaliste des recettes et cette nouvelle approche apporte une plus grande transparence au niveau de la politique budgétaire. De même, la COFIBU approuve que le Gouvernement note dans l'exposé des motifs du projet de budget 2000: *„Les évaluations des recettes courantes et des recettes en capital établies pour l'exercice 2001 se basent sur les données économiques et financières connues au moment de l'établissement du projet de budget. Si, avant la fin de l'année en cours, les expectatives économiques et financières se modifiaient toutefois dans un sens ou dans l'autre, le Gouvernement ne manquerait évidemment pas de proposer à la Chambre des députés, à l'occasion des amendements budgétaires, les ajustements des prévisions de recettes qui s'imposeraient pour 2001 dans cette nouvelle optique*[2]."

Au niveau de la Trésorerie de l'Etat, la COFIBU tient aussi à faire remarquer que le solde cumulé des recettes et dépenses de l'Etat de l'année 2000 montre clairement une sérieuse tendance à la hausse par rapport aux années passées:

---

1 Introduction du budget 2001: p. 30*.

2 Introduction du budget 2001: p. 49*.



(Source: Trésorerie de l'Etat)

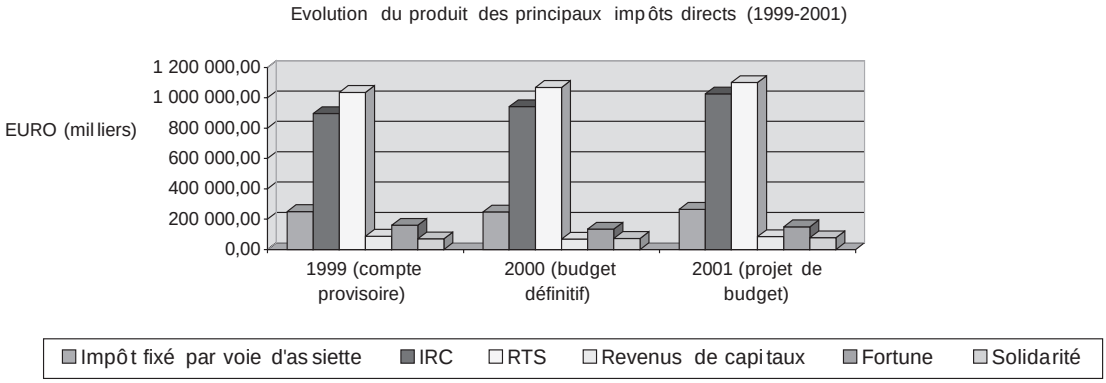
En effet, tandis que le solde cumulé des recettes et dépenses de l'Etat entre 1996 et 1999 est passé au-dessus du niveau zéro dès le mois de janvier de l'exercice en cours pour atteindre un minimum au mois de mai, le solde pour l'année 2000 a progressé dès le mois de mars à des niveaux supérieurs à zéro jusqu'au mois de septembre. Ceci montre clairement que la situation de la Trésorerie est excellente non seulement excellente, mais aussi que l'économie luxembourgeoise tourne à un rythme très élevé.

3.2.2. *Les impôts directs*

Les recettes en provenance des **impôts directs** sont estimées à 2.720.200 € (50,41% des recettes courantes) et peuvent être fractionnées de la manière suivante:

Recettes en provenance des impôts directs

	Prévisions 2001 (en milliers €)	*+ par rapport à l'exercice 2000 (en milliers €)*	*% par rapport total recettes fiscales 2001*
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.100.000	+ 31.578,908	20,38
Impôt sur le revenu des collectivités	1.025.000	+ 83.004,606	20,00
Impôt fixé par voie d'assiette	265.000	+ 17.106,475	4,91
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	85.000	+ 16.829,281	1,58
Impôt concernant les contribuables non-résidents	1.250	+ 10,532	0,02
Impôt sur la fortune	150.000	+ 16.137,497	2,78
Impôts de solidarité	77.708	+ 4.715,752	1,44
Impôt sur les tantièmes	9.500	+ 3.302.662	0,17
Autres impôts directs	6.742	– 496,4	0,12



Il résulte de ce tableau que les recettes en provenance de l'impôt retenu sur les traitements et salaires continue toujours à constituer la part la plus importante de tous les impôts directs. Entre 1990 et 1999, le produit de cet impôt a presque doublé: de 596,1 il est passé à 760,1 en 1994 pour arriver à 1.035,6 millions € en 1999.

a) *Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires*

L'évolution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette est très difficile à évaluer, étant donné qu'il est entre autres fonction des variables suivantes:

– les bénéfices professionnels de l'industrie, du commerce et de l'artisanat;
– les revenus imposables des professions libérales;
– le nombre de personnes physiques imposées par voie d'assiette;
– la pression fiscale (augmentation/réduction fiscale).

En effet, la partie essentielle du produit de cet impôt provient des bénéfices professionnels de l'industrie, du commerce et de l'artisanat ainsi que des revenus imposables des professions libérales. De même, vu les modalités d'assiette, l'ACD constate régulièrement un décalage plus ou moins important, même en tenant compte des avances trimestrielles, entre la réalisation et l'imposition des revenus imposables. Voilà pourquoi le rendement de cette catégorie d'impôt reflète l'évolution conjoncturelle des cinq dernières années et non pas l'activité économique de l'exercice en cause.

Impôt général sur le revenu

Année	*Impôt général sur le revenu, recettes au cours des premiers semestres 1996-2000 (en millions €)*				
	1996	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Assiette	164,1	125,7	129,4	120,5	123,3
Salaires	474,7	492,6	507,0	535,7	609,6
Collectivités	351,6	308,3	371,4	398,8	409,1
Capitaux	24,8	45,2	38,5	59,4	62,7
Non-résidents	– 0,3	0,6	0,9	1,1	1,5

Concernant le produit retenu sur les traitements et salaires, il y a lieu de rappeler que ce produit varie directement en fonction:

– du nombre des travailleurs salariés et des retraités;

– de l'accroissement réel des salaires et retraites;
– de la hausse de l'échelle mobile des salaires;
– de la pression fiscale (augmentation/réduction fiscale).

On peut constater l'importance de ces variables sur le produit de l'IRPP fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires par le biais des réductions fiscales entrées en vigueur lors de l'année d'imposition 1998. La réduction générale du tarif de 4 points de pour-cent et la hausse du revenu minimum imposable ont conduit à une réduction du volume des recettes en provenance de l'IRPP fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires de 1.219,3 millions € en 1997 à 1.183,5 millions € en 1998.

Toutefois, cette baisse a été compensée dès l'année d'imposition 1999 par une forte hausse de l'emploi intérieur de 5,5% et des salaires nominaux de 1,8% en 1998 à quelque 3% en 1999 pour atteindre un produit (RTS + assiette) de 1.268,2 millions €. Ainsi le produit de l'impôt retenu sur salaires et traitements a-t-il connu une progression de 13% entre 1998 et 1999.

Pour ce qui est de la progression de la masse salariale, la COFIBU observe que le STATEC prévoit une croissance entre 6,6% et 7,5% pour 2000 et entre 6,4% et 6,8% en 2001.[1] Toutefois, vu la réforme fiscale prévue pour 2001, les recettes de RTS + assiette en valeur relative devront être revues à la baisse. En effet, la COFIBU souligne dans ce contexte que le Gouvernement s'attend à une moins-value d'environ 210 millions € au titre de l'exercice budgétaire 2001. Pourtant, la COFIBU constate que le Gouvernement a estimé les recettes prévisionnelles de l'IRPP (RTS+assiette) à un montant de 1.365 millions €, ce qui en valeur absolue n'entraînera pas de moins-value de recettes par rapport aux années 1999 (1.286 millions €) et 2000 (1.316 millions €).

b) *Impôt sur le revenu des collectivités*

L'évolution du produit de l'impôt sur les collectivités est fonction des données suivantes:
– la variation des bénéfices (surtout des institutions de crédit);
– le nombre de collectivités;
– la pression fiscale (augmentation/réduction fiscale).

En effet, le produit de l'impôt sur les collectivités a plus que doublé entre 1990 et 1999 de 374,9 millions € à 895,9 millions €. Pourtant, en 1991 et en 1992, un recul des recettes de – 2,5% respectivement de – 9,9% a dû être enregistré.

En 1999, un léger recul de 917,0 millions € en 1998 à 895,9 millions € a dû être constaté, ceci surtout en raison des allégements fiscaux[2] mis en œuvre à partir de 1998. Le déchet budgétaire de ces mesures d'allégements fiscales est évalué par le Gouvernement à 101,63 millions €.

La COFIBU constate que le Gouvernement a prévu pour 2001, en vue des bonnes perspectives économiques, des recettes de 1.025 millions € contre 941,995 millions € prévues dans le budget voté de l'année 2000. En outre, la COFIBU donne à considérer que les recettes prévues pour 2001 constituent en valeur absolue presque le double du produit de l'impôt sur les collectivités en 1993, qui s'élevait alors à 511 millions €.

De plus, la COFIBU relève que trois quarts des collectivités ne présentent pas de cote d'impôt sur le revenu, étant donné qu'il s'agit de petites entreprises et de collectivités ne dégageant pas de bénéfices imposables ou bien étant donné encore la possibilité du report illimité des pertes sur les bénéfices ultérieurs.

---

1 Voir programme de stabilité du Gouvernement.

2 Surtout abaissement du tarif de l'impôt sur les collectivités à 30% et la possibilité d'imputer l'impôt sur la fortune sur l'impôt relatif au revenu des collectivités sous condition de réinvestir le quintuple du montant dû durant les cinq prochaines années.

c) *Impôt retenu sur les revenus de capitaux*

L'impôt retenu sur les revenus de capitaux est largement dépendant des fluctuations conjoncturelles qui influencent le rendement annuel de la retenue à la source sur les revenus de capitaux. Le produit de cet impôt est surtout déterminé par les dividendes pour lesquels le taux de retenue est de 25%.

Or, la COFIBU souhaite préciser qu'il est très difficile de faire des prévisions exactes du produit de ce type d'impôt, étant donné que les recettes dépendent largement de la marche des affaires dans les divers secteurs économiques au cours de l'année précédente. Néanmoins, la COFIBU constate que le Gouvernement a prévu pour l'année 2001, au vu des recettes attendues pour l'exercice 2000, des recettes de 85 millions €. Le compte provisoire de 1999 montre des recettes de 87,448 millions €.

d) *Impôt sur la fortune (collectivités et personnes physiques)*

Le produit de l'impôt sur la fortune est surtout fonction du volume des capitaux investis nets des entreprises.

Les fortunes privées par contre n'interviennent que d'une façon assez faible dans le produit de cet impôt, *„en raison de la valeur unitaire très avantageuse mise en compte en vue de la fixation de l'impôt sur la fortune concernant les immeubles*[1]". La COFIBU remarque pourtant que le produit de l'impôt sur la fortune a depuis l'exercice 1994 (84 millions €) plus que doublé par rapport aux recettes attendues pour 2001 (150 millions €). La COFIBU estime cependant que les prévisions de recettes pour 2001 sont très prudentes, au vu des recettes de 160,258 millions € déjà notées dans le compte provisoire 1999.

Il importe en outre de remarquer que trois quarts des collectivités sont touchées par l'impôt sur la fortune, calculé sur la fortune d'exploitation.

e) *Les impôts de solidarité*

Les impôts de solidarité sont prélevés au moyen de majorations de l'impôt sur le revenu des collectivités (4%) et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques RTS+assiette (2,5%). Le produit des impôts de solidarité varie donc aussi en fonction du produit de l'IRC et de l'IRPP.

La COFIBU constate que le Gouvernement prévoit un produit de 77,708 millions € contre des recettes de 70,311 millions € en 1999 (compte provisoire).

f) *Impôt sur les tantièmes*

Le Gouvernement prévoit une progression de 65% par rapport à l'année 2000 (budget voté). En effet, les recettes sont évaluées à 9.500.000 € contre 6.197.300 € pour l'exercice 2000. Pourtant, la COFIBU tient à relever que le compte provisoire de 1999 prévoit déjà des recettes à concurrence de 10.187.700 €, ce qui laisse prévoir des plus-values pour l'exercice 2001.

g) *Impôt commercial communal (budget pour ordre)*

Le produit de l'impôt commercial communal intégré dans le budget des recettes et des dépenses pour ordre a enregistré des recettes de 398,657 millions € en 1999 (compte provisoire). La COFIBU prend note que les prévisions pour l'exercice 2001 ont été évaluées à 416,461 millions €.

---

1 Voir: Budget 2001, p. 52*

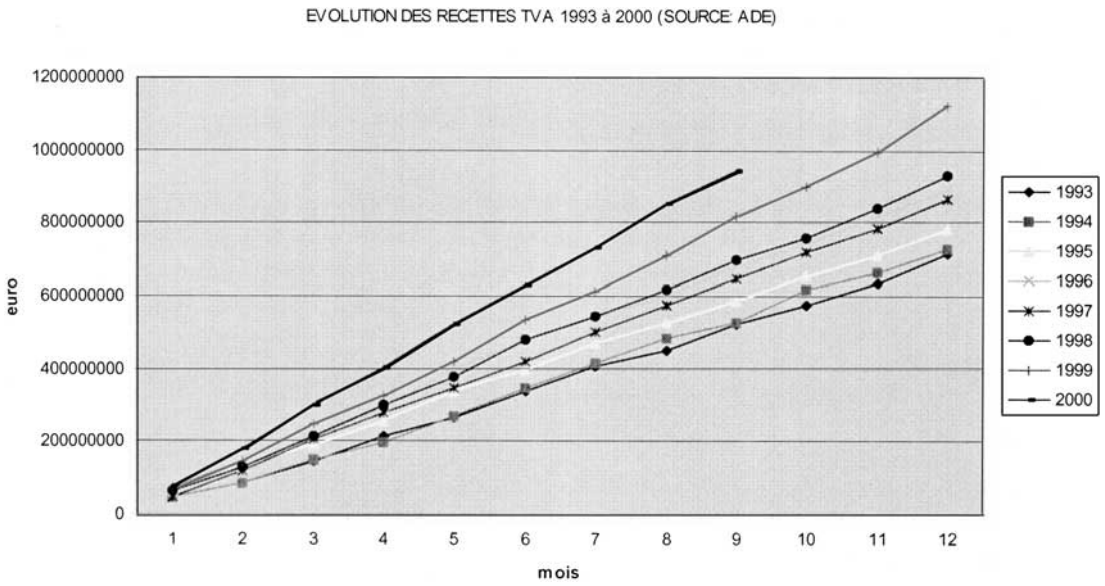
3.2.3. *Les impôts indirects*

La somme des impôts indirects est estimée à 2.388.564,6 € et se répartit comme suit:

	Milliers €	*% par rapport total recettes 2001*
Taxe sur les véhicules moteurs	26.028,0	0,04
Part dans les recettes communes de l'U.E.B.L.	639.974,0	1,18
Droits d'enregistrement	175.000,0	0,32
Droits d'hypothèques	9.900,0	0,01
Taxe sur la valeur ajoutée	1.010.063,5	18,71
Taxe sur les assurances	21.700,0	0,04
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	350.000,0	6,48
Autres impôts indirects	155.899,1	2,89

a) *Taxe sur la valeur ajoutée*

Concernant la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la COFIBU a constaté que les recettes nettes encaissées ont connu une forte progression ces dernières années.

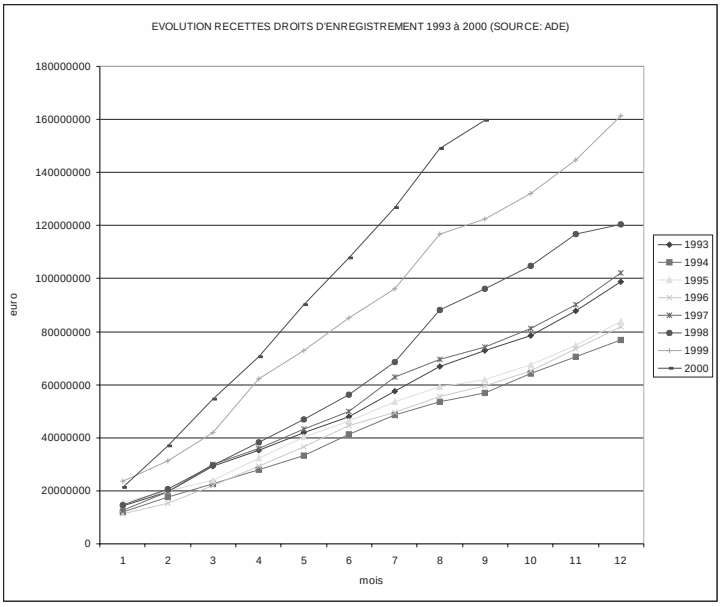


Aux chiffres prévisionnels de 2001 s'ajoutent la quote-part des recettes brutes à verser aux Communautés européennes au titre des ressources propres à concurrence de 80,5 millions € et au titre de la contribution assise sur le P.N.B. à concurrence de 117,2 millions €, ainsi que la quote-part des recettes brutes à verser au fonds communal de dotation financière à concurrence de 112,3 millions €. Ainsi le produit brut de la TVA attendu pour 2001 s'élève-t-il à 1.320 millions €.

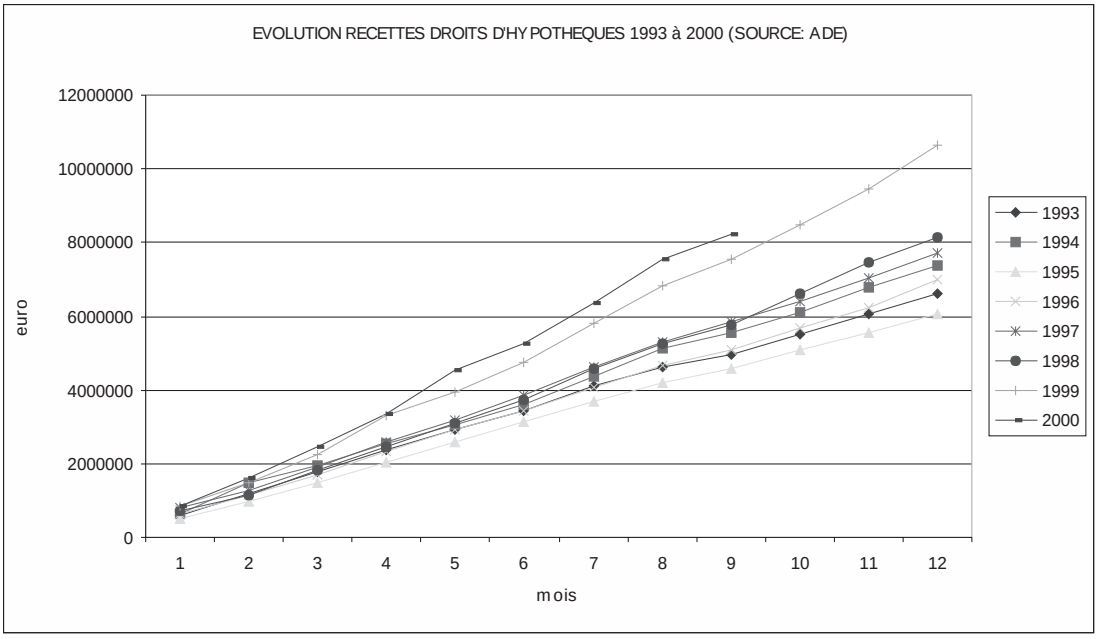
La COFIBU se félicite que le Gouvernement ait tenu compte dans le projet de budget 2001 de la forte progression du produit de la TVA. En effet, le compte provisoire de 1999 et les recettes enregistrées par l'AED lors des trois premiers trimestres de l'exercice 2000 montrent clairement une nette progression de cette catégorie de recettes.

b) ***Droits d'enregistrement et droits d'hypothèques***

Selon les récentes estimations effectuées par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, la recette estimée pour les droits d'enregistrement dépassera probablement le montant du budget définitif de l'année 2000. Voilà pourquoi le budget 2001 prévoit des recettes de 175 millions € contre seulement 136 millions € prévues pour 2000 et 161,5 millions € notées dans le compte provisoire 1999.



Pour ce qui est des droits d'hypothèques, les recettes pour 2001 sont évaluées à 9,9 millions €.

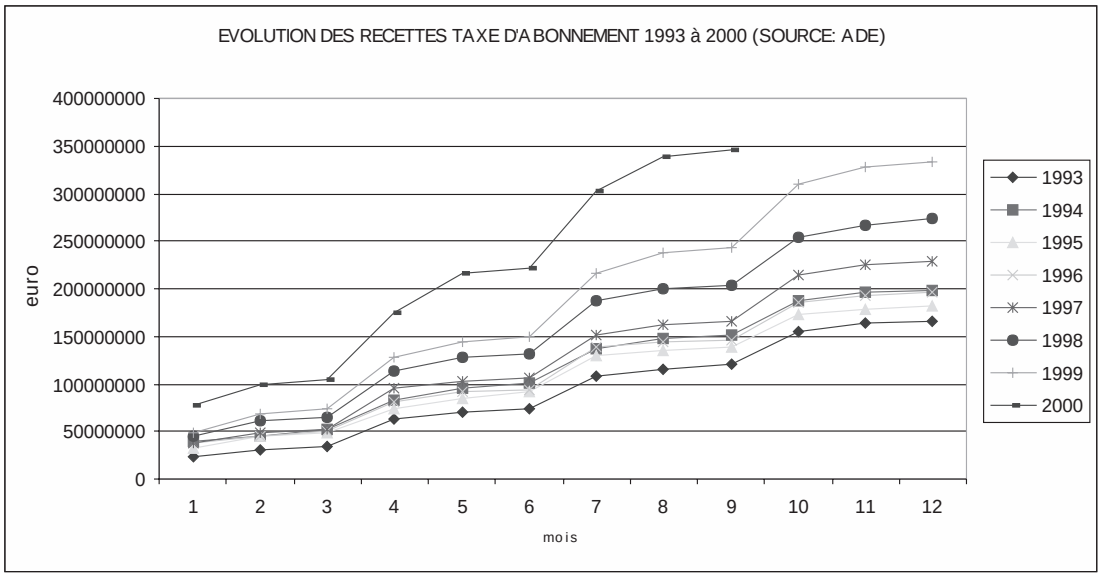


Le tableau ci-dessus montre que les recettes en provenance des droits d'hypothèques sont en nette progression depuis 1993. La COFIBU tient à noter dans ce contexte que ces recettes augmentent surtout en raison de la bonne évolution du marché de l'immobilier.

c) *Taxe d'abonnement sur les titres de société*

La loi budgétaire de 1995 a modifié le régime de la taxe d'abonnement pour les OPC luxembourgeois *„plus particulièrement pour ceux dont l'objet exclusif est le placement collectif en instruments du marché monétaire et en dépôts auprès d'établissements de crédits et ceux dont l'objectif exclusif est le placement collectif en dépôts auprès d'établissements de crédits".*[1]

Cette mesure avait provoqué pour le compte de l'exercice 1995 une moins-value de 15,3 millions € (–7,7%) par rapport à l'exercice 1994. Toutefois la compétitivité de la place financière a été augmentée. En fait, après l'exercice 1995 des progressions importantes du produit de cette taxe ont pu être enregistrées:



d) *Les recettes communes de l'UEBL*

Le montant provisoirement arrêté pour le budget 2001 s'élève à 639,9 millions €.

La COFIBU approuve que le Gouvernement ait décidé d'évaluer prudemment les recettes communes de l'UEBL en utilisant la variante minimale par le biais d'une clé de répartition de 16,44116%. En effet, la nouvelle clé de répartition basée sur la moyenne des recettes sur la consommation ou l'utilisation des produits d'accises pendant les années 1999 et 2000, applicable pour le calcul des droits d'accises pour les années 2000 et 2001, n'a pas encore été définitivement fixée. Cette clé sera probablement calculée au cours du premier trimestre 2001 avec effet rétroactif au 1er janvier 2001.

Dans ce contexte, la COFIBU souligne que l'ancienne clé, qui fut à la base des prévisions de recettes pour 2001, accusait jusqu'ici un retard de deux ans sur la consommation effective des produits touchés par les accises.

e) *Intérêts de fonds en dépôt*

Concernant les intérêts de fonds en dépôt, la COFIBU note que le Gouvernement estime les recettes pour 2001 provenant des capitaux placés temporairement à 70 millions €.

---

1 Budget 2001, p. 55*

Au 31 octobre 2000, les avoirs de la Trésorerie de l'Etat s'élevaient à 3,5 milliards €, dont 399,11 millions € constituaient des Fonds de tiers gérés et 696,58 millions € représentaient la dette de l'Etat. La situation nette de la Trésorerie (= Fonds en trésorerie – Fonds de tiers gérés – Encours dette publique) se chiffrait à ce moment à 2,4 milliards € tandis que le solde cumulé recettes/dépenses depuis le début de l'année atteignait un montant de 607,34 millions €.

Relativement aux avoirs des fonds spéciaux fin octobre 2000, la situation se présente comme suit:

Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au 30/10/2000

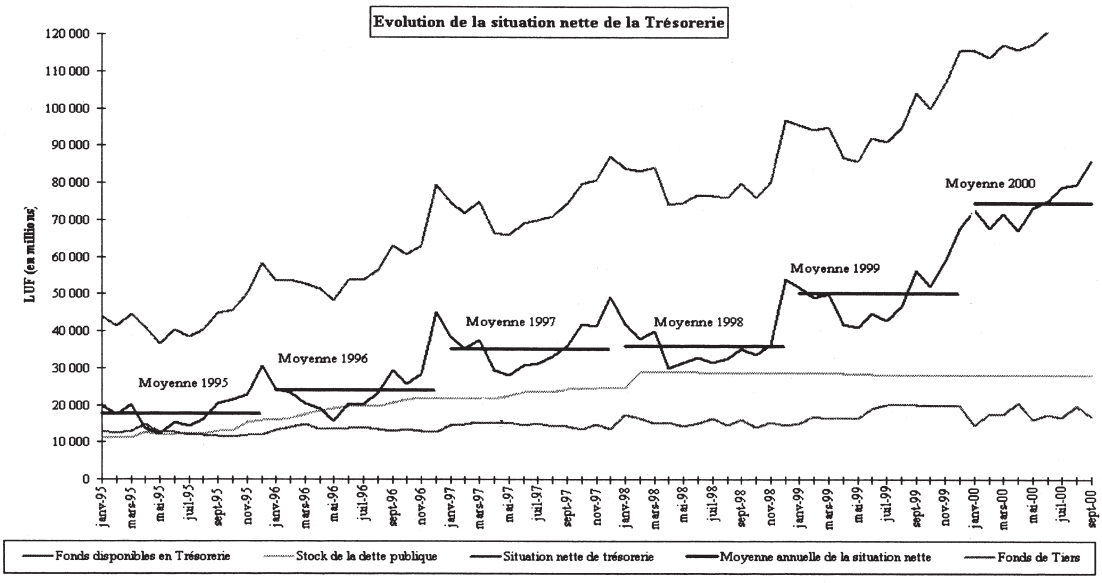
(*Source:* Trésorerie de l'Etat)

Dénomination	*Avoirs au 30.10.2000 (en €)*
Fonds communal de dotation financière	0,00
Fonds pour la réforme communale	61.973,38
Fonds de la coopération au développement	21.064.955,07
Fonds pour les pensions	48.270.051,39
Fonds d'équipement militaire	3.984.973,09
Fonds d'équipement sportif national	2.155.062,36
Fonds pour les raccordements ferroviaires internationaux	34.668.405,23
Fonds d'investissements publics administratifs	108.357.977,83
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	101.637.500,09
Fonds d'investissements publics scolaires	144.696.129,74
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	22.915.036,50
Fonds du rail	54.130.078,53
Fonds pour la loi de garantie	74.094.514,66
Fonds pour la protection de l'environnement	93.863.468,80
Fonds pour l'emploi	52.442.309,67
Fonds pour les monuments historiques	– 1.476.329,71
Fonds spécial de la dette publique	318.482.118,50
Fonds de crise	21.715.472,77
Fonds des routes	50.385.149,57
Fonds d'investissements sociaux – familiaux	68.301.595,05
Fonds spécial de la chasse	65.696,57
Fonds spécial de la pêche	419.206,42
Fonds cynégétique	412.530,35
Fonds spécial des eaux frontalières	1.375.948,92
Fonds pour la gestion de l'eau	32.458.506,57

Dénomination	*Avoirs au 30.10.2000 (en €)*
Fonds culturel national	0,00
Fonds social culturel	0,00
Fonds de soutien de la production audiovisuelle	0,00
Fonds de remembrement des biens ruraux	0,00
Fonds d'investissements hospitaliers et sanitaires	0,00
Total de ces fonds spéciaux	**1.254.482.331,34**

D'aucuns se posent régulièrement la question de savoir si le rendement des avoirs et réserves étatiques ne pourrait être amélioré. Actuellement, le placement des avoirs et réserves s'effectuent d'après les mêmes conditions prévues pour les particuliers auprès des établissements financiers de la place.

Dans ce contexte, la COFIBU note avec satisfaction que, conformément à la nouvelle loi sur la comptabilité de l'Etat, le Gouvernement en conseil a décidé dans sa réunion du 17 novembre 2000 d'appliquer une nouvelle disposition de cette loi, lui permettant le placement de fonds de la trésorerie de l'Etat sur une période supérieure à un an. 20% des fonds disponibles seront ainsi placés auprès de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, à capital garanti.



(Soure: Trésorerie de l'Etat)

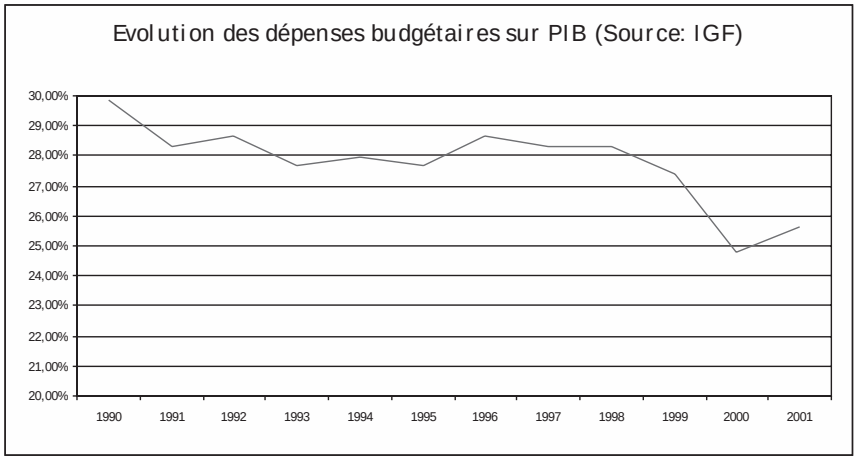
3.3. Le budget des dépenses

Le projet de budget des dépenses pour 2001 affiche une progression de 11,55% (8,77% pour le budget des dépenses courantes) par rapport au budget des dépenses de l'année 2000. Cette progression s'explique entre autres par la volonté du Gouvernement d'alimenter considérablement les principaux fonds spéciaux afin de pouvoir financer de grands projets d'investissements, comme le reflète le tableau ci-dessous:

Fonds	*En millions € par rapport au budget voté 2000*
Fonds de la Coopération au Développement	+ 15,4
Fonds national de la Recherche	+ 3,8
Fonds national au soutien à la production audiovisuelle	+ 0,3
Fonds pour les monuments historiques	+ 1,3
Fonds de la dette publique: amortissements	+ 5,7
Fonds pour la gestion de l'eau	+ 2,5
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	+ 0,5
Fonds spécial des investissements hospitaliers	+ 5,3
Fonds pour la protection de l'environnement	+ 1,3
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	+ 0,6
Fonds des routes	+ 73,6
Fonds d'investissements publics administratifs	+ 13,7
Fonds d'investissements publics scolaires	+ 9,9
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	+ 28,5
Fonds pour la loi de garantie	+ 5,9
Fonds du rail: investissements	+ 2,2
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	+ 6,3
Total:	176,8

Concernant le projet de budget des dépenses en capital, on remarque une progression spectaculaire de 30,45% par rapport au budget définitif de l'exercice 2000. Les dépenses d'investissement (budget et fonds) seront de 577 millions €, ce qui représente une croissance de 16,1%, soit 10,4% des dépenses totales de l'Etat.

En outre, la COFIBU constate que de 1990 à l'an 2000 le rythme de croissance des dépenses budgétaires n'a pas dépassé celui de l'évolution du PIB, comme le démontre le graphique ci-dessous:



Il y a également lieu de signaler qu'une bonne partie des dépenses courantes est déterminée en vertu de lois, règlements et conventions. Vu le caractère obligatoire de ces dépenses, la marge de manœuvre de l'Etat est assez restreinte. De plus, il faut considérer que deux tiers des dépenses courantes du budget de l'Etat sont liées par le biais de l'échelle mobile des salaires à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Dans ce contexte, la COFIBU reprend la remarque suivante, formulée dans l'exposé des motifs du projet de budget de l'Etat 2001:

> *„Il importe de rappeler que le budget des dépenses courantes est caractérisé par une très grande rigidité et qu'une proportion élevée des dépenses publiques (dépenses de rémunération du personnel, transferts à la sécurité sociale, autres transferts de revenus et de capitaux, etc.) est fixée par ou en vertu de dispositions législatives, de sorte que notre budget manque de l'élasticité indispensable à des modulations conjoncturelles importantes – dans le sens de la hausse ou de la baisse –, surtout au cours des années de ralentissement, voire de stagnation ou de récession de l'activité économique.*"[1]

La COFIBU est consciente de ce phénomène de rigidité du budget. Elle prend acte de la proposition formulée, par exemple, par la CEP-L dans son avis sur le budget 2001 de faire l'exercice du „zero base budgeting", en vue de vérifier et d'analyser l'efficacité et le besoin de toutes les dispositions législatives engendrant des dépenses budgétaires. Toutefois, cette idée, surtout appliquée auprès des entreprises du secteur privé, est difficile à réaliser dans le secteur public, vu l'envergure énorme d'une telle opération. Néanmoins, la COFIBU donne à considérer que plusieurs initiatives vont en direction d'une amélioration de l'efficacité des opérations financières de l'Etat. La création de la Cour de Comptes et la nouvelle loi sur la comptabilité de l'Etat, ainsi que la nouvelle orientation de la réforme administrative, par le biais, par exemple, d'audits internes et externes ou bien encore par l'amélioration de l'équipement informatique, devront à moyen et à long terme accroître l'efficacité des administrations étatiques et partant produire une réduction des coûts au niveau budgétaire. De même, la COFIBU tient à souligner l'initiative du Gouvernement de faire une analyse du secteur conventionné, permettant de dégager des conclusions relatives à l'efficacité des opérations de ce secteur et de détecter éventuellement des doubles emplois entre l'Etat, le secteur conventionné et le secteur privé. La COFIBU est d'avis que l'ensemble de ces mesures devra conduire à une plus efficace gestion des deniers publics.

---

1 Voir projet de budget, page 31*

3.4. L'endettement de l'Etat

Le tableau ci-après présente l'évolution de la dette de l'Etat par rapport au P.I.B. aux prix du marché (version S.E.C. 1995)

Exercice	*Dette à long terme (em millions €)*	*PIB au prix du marché (en millions €)*	*Dette par rapport au PIB*
1990	191,0	9.123,3	2,09%
1991	148,9	10.048,4	1,48%
1992	187,0	10.792,8	1,73%
1993	260,6	11.833,5	2,20%
1994	277,7	12.745,7	2,18%
1995	394,7	13.353,6	2,96%
1996	539,3	13.969,1	3,86%
1997	611,7	15.483,0	3,95%
1998	706,0	16.503,1	4,28%
1999	697,6	18.141,4	3,85%
2000	697,5	19.592,7	3,56%

Depuis 1992, les emprunts suivants ont été émis:

Emprunts depuis 1992

Année	*En millions €*
1992	72,46
1993	105,23
1994	50,49
1995	143,53
1996	154,14
1997	94,45

Depuis le 22 octobre 1993 ont été émis des emprunts linéaires (OLUX suivants), destinés aux investisseurs institutionnels:

Date d'émission des lignes d'OLUX	*Durée*	*Taux d'intérêt nominal*
22.10.1993	1993-2003	6,5%
21.04.1995	1995-2005	8 %
23.02.1996	1996-2006	6 %
23.05.1997	1997-2007	5,5%

Par la loi du 28 mars 1997, l'Etat a repris pour un montant total de 106,6 millions € des emprunts contractés par les SNCFL. Les lois d'autorisation pour les emprunts votées par la Chambre des Députés en 1998 n'ont dû être exécutées. Ainsi, depuis trois années consécutives, l'Etat luxembourgeois n'a plus contracté d'emprunts, preuve d'une situation financière saine.

L'article 104c du traité de Maastricht prévoit que la dette publique (dette de l'Etat + communes + Sécurité sociale) ne devra pas dépasser le seuil de 60% du PIB. Au 31 décembre 2000, notre dette publique s'élèvera à 5,6% du PIB. En outre, les actifs nets de l'Etat, et notamment ses réserves pour financer les pensions, pourraient passer de 30% à 40% du PNB dans la décennie à venir, grâce aux revenus d'intérêt accumulés et à une meilleure gestion des fonds publics.

Dû au caractère incompressible, un remboursement anticipé des dettes n'est actuellement pas possible.

Evolution du fonds pour le service de la dette publique

(*Source:* IGF)

Avoir fin exercice (en €)	
1990 (compte général)	5.368.538,3
1991 (compte général)	7.752.443,6
1992 (compte général)	10.619.939,6
1993 (compte général)	38.907.394,4
1994 (compte général)	64.088.582,3
1995 (compte général)	83.301.515,4
1996 (compte général)	117.722.168,4
1997 (compte général)	275.658.464,7
1998 (compte général)	325.945.294,9
1999 (compte provisoire)	368.076.286,8

3.5. Les plus-values de recettes

Les plus-values importantes réalisées lors des exercices budgétaires antérieurs provoquaient régulièrement des critiques sévères de la part du Conseil d'Etat, des Chambres professionnelles et de la Chambre des Députés, parce que les recettes prévues dans les budgets de l'Etat étaient largement sous-évaluées.

Depuis longtemps déjà ces affectations ont donné lieu à des vues opposées: Tandis que la majorité politique s'est félicitée de la bonne gestion des finances, l'opposition parlementaire a interprété les plus-values de recettes comme une sous-évaluation volontaire des recettes dans le budget prévisionnel.

La COFIBU constate avec satisfaction que le Gouvernement a modifié cette procédure de l'affectation des plus-values de recettes conformément à la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 qui avait retenu: *„L'affectation de l'excédent des recettes sera soumise à l'approbation parlementaire par le biais d'un projet de loi, le cas échéant, dans le cadre d'une procédure parlementaire simplifiée.“*

La COFIBU se félicite ainsi que la Chambre des Députés puisse, pour la première fois, analyser les propositions d'affectation des plus-values de recettes de l'exercice 1999 dans le cadre d'un projet de loi.

3.6. L'évolution des fonds d'investissements

Ayant analysé l'évolution des fonds d'investissements, la COFIBU remarque avec satisfaction qu'une priorité sera accordée aux infrastructures publiques.

Le volume des investissements de l'Etat atteint 604.347.100 € pour 2001, ce qui représente par rapport au budget pour l'exercice 2000 une augmentation de 25,7%. C'est avant tout le Fonds des routes qui connaît, après des années de mouvement de baisse, une augmentation considérable, due en premier lieu à la mise en chantier de la route de liaison avec la Sarre ainsi que la continuation de la Route du Nord. Une grande croissance est également enregistrée par le Fonds d'investissements publics administratifs, dont les dépenses totales passent à 101,4 millions €.

Les dépenses des principaux fonds d'investissements évoluent de la manière suivante:

Dépenses des principaux fonds d'investissements

(en milliers €)

Fonds	*1999*	*2000*	*2001*
Administratif	33.030,3	61.513,7	101.396,4
Scolaire	60.461,5	64.561,4	85.839,2
Sanitaire	14.968,9	16.739,5	24.530,8
Fonds des routes	99.866,4	116.098,5	132.129,7
Fonds du rail	30.461,2	41.565,0	72.075,0

En général, la COFIBU constate que la plupart des investissements sont financés par des recettes courantes ou bien par le biais de la loi de garantie. La CEP-L remarque dans son avis relatif au budget 2001 que *„le Gouvernement ne devrait pas utiliser année par année, une part importante des recettes courantes pour financer des investissements d'infrastructures, mais devrait avoir recours plus fréquemment à l'emprunt"*.[1] Néanmoins, la COFIBU tient, dans ce contexte, à renvoyer à l'accord de coalition du Gouvernement du 12 août 1999 disant que: *„En ce qui concerne l'excédent éventuel des recettes qui peut être réalisé à la fin d'un exercice budgétaire, les deux délégations conviennent que cet excédent devra servir à doter principalement les fonds d'investissements publics pour subvenir aux besoins financiers actuels et futurs de ces derniers ainsi que le fonds spécial de la dette. (…) Pour ce qui est des nouveaux projets d'investissements, les deux délégations conviennent de faire examiner, au cas par cas, les avantages respectifs des différentes modalités de financement (emprunts, loi de garantie, financement direct) afin de pouvoir opter chaque fois pour la solution la plus intéressante d'un point de vue financier, étant entendu que le recours à la loi de garantie sera en principe réservé aux projets d'investissement pour lesquels on peut prévoir des recettes."* La COFIBU approuve cette façon de procéder du Gouvernement, permettant aussi d'éviter une croissance trop rapide des dépenses courantes.

1 Avis CEP-L, Budget 2001

3.7. Les comptes provisoires de 1999

La situation globale du compte provisoire 1999 se présente comme suit:

	Compte général 1998	*Budget définitif 1999*	*Compte provisoire 1999*	*Variation par rapport au compte général 1998*
Budget courant:				
Recettes:	4.593,1	4.432,5	4.932,0	+ 7,38%
Dépenses:	3.280,9	3.949,2	4.045,8	+ 23,31%
Budget en capital:				
Recettes:	132,8	30,5	42,6	– 67,92%
Dépenses:	1.394,7	509,5	918,7	– 34,31%
Budget total:				
Recettes:	4.725,9	4.463,0	4.974,6	5,26%
Dépenses:	4.675,6	4.458,7	4.964,5	6,18%

Lors de l'élaboration du budget 1999, le STATEC prévoyait une croissance du PIB réel de 4,2%. Or, les dernières estimations du STATEC tablent sur une croissance de 7,5% du PIB réel pour l'année 1999. Voilà pourquoi des importantes plus-values de **recettes** courantes ont pu être enregistrées. Le tableau ci-dessous présente les plus- et moins-values de recettes les plus spectaculaires par rapport au budget voté:[1]

Les plus- et moins-values de recettes les plus spectaculaires pour l'exercice 1999

	en millions €
IRC	+ 3,6
IRPP par voie d'asiette	– 27,0
Impôt retenu sur les salaires et traitements	+ 71,3
Impôt sur les revenus des capitaux	+ 29,8
Impôt sur la fortune	+ 38,8
Redevances à payer par la SES	+ 18,6
Part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'UEBL en matière de droits d'accises	+ 67,6
TVA	+ 146,4
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	+ 94,5
Droits d'enregistrement	+ 53,7

Il y a lieu de relever une hausse très spectaculaire des recettes réalisées au niveau de la TVA et une moins-value importante au niveau de l'IRPP fixé par voie d'assiette de -27 millions €, tandis que pour le produit de l'impôt retenu sur les salaires et traitements on constate une hausse de +71,3 millions €. La moins-value enregistrée pour l'IRPP fixé par voie d'assiette s'explique par un impact important de la réforme tarifaire de 1998, dont les effets vont aussi se faire sentir au niveau des exercices 2000 et 2001.

1 Voir projet de budget 2001, pages 38* et 39*

En analysant ces chiffres, il importe de signaler que les hausses les plus spectaculaires trouvent leur explication dans les hausses importantes du nombre des salariés (cf. RTS) et de la consommation de biens et services (cf. TVA, taxe d'abonnement, accises).

Selon les informations récentes de l'ACD, de l'ADE et de l'ADA, ces tendances positives semblent aussi se confirmer pour l'exercice budgétaire 2000.

La COFIBU relève enfin qu'en tenant compte des dotations supplémentaires aux principaux fonds spéciaux de l'Etat, les **dépenses** totales de l'exercice 1999 présentent, par rapport au budget définitif, une plus-value de dépenses de 505,8 millions €. Le tableau ci-dessous présente les principales plus- ou moins-values de dépenses enregistrées pour l'exercice 1999:

Principales plus- ou moins-values de dépenses enregistrées pour l'exercice 1999

	en millions €
Subsides au titre de prévention de conflits, d'aide d'urgence et d'actions de réhabilitation, aides à des populations victimes de catastrophes de nature	+ 13,6
Accueil de réfugiés: foyers d'accueil	+ 20,8
Fonds de la dette	+ 49,6
Allocation d'éducation	+ 9,2
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	+ 12,4
Fonds spécial des investissements hospitaliers	+ 41,8
Fonds du rail	+ 51,7
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	+ 70,9
Fonds des routes	+ 84,0
Fonds d'investissement publics administratifs	+ 64,1
Fonds d'investissements publics scolaires	+ 41,2
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	+ 26,3
Fonds pour la loi de garantie	+ 46,7

Or, vu la remarque formulée dans l'exposé des motifs du projet de budget 2001, disant que *„si on ne tient pas compte de l'affectation des plus-values de recettes aux fonds spéciaux, les dépenses du compte provisoire 1999 sont inférieures aux dépenses initialement prévues dans le budget définitif*[1]*"* de l'exercice 1999, la COFIBU estime qu'il est impératif de ne maquiller les chiffres réels.

En effet, la croissance des recettes courantes et la génération de plus-values de recettes est due, comme il l'a été relevé plus haut, entre autres à une croissance de l'économie et partant du nombre de salariés. Toutefois, les recettes entraînent aussi des dépenses. Ce constat est vrai, par exemple, pour les investissements nécessaires en faveur des infrastructures scolaires, sociales, administratives etc … à financer justement par le biais des fonds d'investissements. Ainsi, la COFIBU juge qu'il est correct de séparer les deux „catégories" de dépenses d'un point de vue comptable. Mais cette séparation ne doit pas être faite lorsqu'on cherche à apprécier la situation financière de l'Etat, étant donné que les dépenses des fonds d'investissements sont des dépenses indispensables pour le Luxembourg.

Conclusion

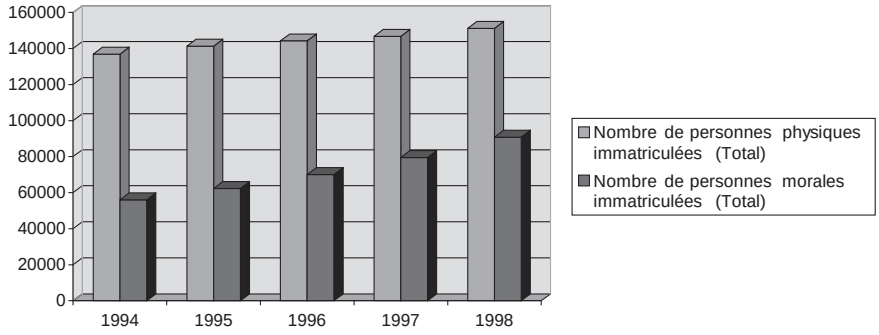
1. Au niveau du budget des recettes en provenance des impôts directs, le rapporteur constate que les baisses d'impôts antérieures ont provoqué en général des hausses de recettes budgétaires. Ainsi, la

1 Voir projet de budget 2001, page 40*

politique fiscale des années précédentes a aidé à stimuler la conjoncture économique. Les hausses importantes de l'emploi (+5,5% en 1999 par rapport à 1998) peuvent être expliquées entre autres par une économie se portant bien. Elles vont d'ailleurs logiquement ensemble avec une hausse du nombre des personnes physiques et personnes morales payant des impôts:

Pour ce qui est des évaluations de recettes, le rapporteur souhaite préciser que dans le chef de l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires, il est probable que les hausses seront plus importantes qu'il ne l'est prévu dans le projet de budget 2001, étant donné que les recettes s'élèvent déjà à 609,6 millions € au cours du premier semestre 2000 contre une prévision du budget 2000 à hauteur de 1.068 millions € et une prévision pour 2001 à concurrence de 1.100 millions €.

Evolution du nombre de contribuables (personnes physiques et morales)
[Source: Rapport d'activité du Ministère des Finances 1999]



En effet, quoiqu'il faille prendre en considération l'impact de la réduction fiscale, il reste néanmoins qu'une augmentation sensible de l'emploi (10.481 emplois supplémentaires créés au cours des 8 premiers mois de l'an 2000) et, par conséquent, de la masse salariale (le STATEC s'attend à une hausse entre 6,6% et 7,5% pour 2000 et entre 6,4% et 6,8% en 2001) devrait en principe produire des rentrées plus importantes qu'elles ne sont prévues dans le projet de budget 2001. Cette évolution pourrait éventuellement s'accentuer par d'autres effets, comme par exemple, l'ajustement des rentes et pensions, du salaire social minimum et l'indexation automatique des traitements et salaires dont la prochaine échéance est prévue pour le deuxième trimestre 2001 par le STATEC.

2. La COFIBU met en évidence l'impact énorme du secteur financier sur les recettes des impôts directs encaissés par l'ACD. La COFIBU juge bon, dans ce contexte, de rappeler sa remarque formulée dans son rapport sur le budget 1997: *„La COFIBU note avec préoccupation que sur les 21 milliards encaissés [IRC] fin septembre 1996, 18 milliards proviennent du secteur financier et 3 milliards seulement du reste de l'économie. … Elle relève que les impôts payés par les entreprises hors secteur financier diminuent. Cette baisse s'explique surtout par l'influence de la lenteur conjoncturelle affectant les entreprises luxembourgeoises ainsi que par certains grands investissements effectués par les entreprises bénéficiaires.“*

Jusqu'à aujourd'hui cette évolution ne s'est pas arrêtée comme le montre le tableau suivant:

Unité: millions €	*2000 (budget voté)*	*Secteur financier (recettes estimées pour 2000)**	*Part du secteur financier dans les recettes*
IRC	941.995,4	644.523,2	68%
RTS	1.068.421,1	292.514,4	27%
IR Assiette	247.893,5	49.578,7	20%
IR Capitaux	68.170,7	57.015,5	84%
Fortune	133.862,5	99.157,4	74%
ICC	379.277,5	260.288,2	69%

* Données fournies par l'ACD lors de la réunion de la COFIBU du 10 octobre 2000, voir rapport No 21

3. La COFIBU approuve le fait qu'au niveau des recettes en provenance d'impôts indirects, le Gouvernement a revu sensiblement à la hausse les prévisions des recettes pour 2001 par rapport au budget 2000. En effet, le budget définitif 2000 prévoyait des recettes globales en provenance des impôts indirects de 1,983 milliard € alors que le compte provisoire de 1999 montre déjà des recettes de 2,135 milliards €. Vu les excellentes prévisions économiques pour 2001, ces hausses des prévisions pour 2001 contribueront nécessairement à une plus grande véridicité du budget 2001, surtout par rapport à celui voté pour l'exercice 2000.

4. La COFIBU réitère la remarque suivante formulée dans son rapport du 29.11.1996 relatif au budget 1997:

„Par contre en ce qui concerne les dépenses structurelles à vocation sociale (ex. pensions, différentes allocations familiales, natales, de chômage, de maladie) qui risquent ou sont en train de croître de façon constante et parfois considérable, il est nécessaire, dans le cadre d'une analyse globale des revenus et des transferts sociaux, de reconsidérer ces dépenses dans un esprit ouvert, en réanalysant pour chacune d'elle son financement et son objectif. Le rapporteur souhaite réaffirmer l'obligation pour l'Etat de venir en aide aux couches sociales défavorisées; il estime toutefois nécessaire d'étudier en profondeur si la croissance de certaines dépenses sociales ne pourrait pas être freinée en introduisant plus de justice sociale et de sélectivité pour certaines d'entre elles.“

Le rapporteur est d'avis que la deuxième étude sur les transferts sociaux devrait apporter de nouvelles conclusions, permettant une amélioration de l'efficacité des transferts sociaux.

5. Aussi la COFIBU prend-elle acte de l'idée avancée par la CEP-L de la création de l'impôt négatif. Toutefois, quoique l'idée de l'impôt négatif soit un modèle à première vue intéressante et mérite d'être discutée, il manque encore des études ainsi que des expériences concrètes sur la faisabilité d'une telle réforme profonde, voire bouleversante. Voilà pourquoi, selon la COFIBU, cette idée devrait d'abord être sujet d'un projet de recherche afin que les milieux concernés puissent d'abord disposer des données et des calculs nécessaires pour des réflexions plus profondes.

6. Le rapporteur est conscient du phénomène de la rigidité du budget. Il tient ainsi compte de la proposition formulée par la CEP-L de faire l'exercice du „zero base budgeting“, pour vérifier et analyser l'efficacité et le besoin de toutes les dispositions législatives engendrant des dépenses budgétaires.

L'idée du „zero base budgeting“, qui est un mécanisme surtout appliqué auprès des entreprises dans le secteur privé, est difficile à réaliser dans le secteur public, vu l'envergure énorme d'une telle opération. Néanmoins, le rapporteur donne à considérer que plusieurs initiatives concrètes vont en direction d'une amélioration de l'efficacité des opérations financières de l'Etat: La création de la Cour de Comptes et la nouvelle loi sur la comptabilité de l'Etat, ainsi que la nouvelle orientation de la réforme administrative, par le biais, par exemple, d'audits internes et externes ou bien encore par l'amélioration de l'équipement informatique, devront à moyen et à long terme accroître l'efficacité des administrations étatiques et partant produire une réduction des coûts au niveau budgétaire. De même, le rapporteur souhaite souligner l'initiative du Gouvernement de faire une analyse du secteur conventionné, permettant de dégager des conclusions relatives à l'efficacité des opérations de ce secteur et de constater éventuellement des doubles emplois entre l'Etat, le secteur conventionné et le secteur privé. Le rapporteur est d'avis que l'ensemble de ces mesures devrait conduire à une meilleure et plus efficace gestion des deniers publics.

7. L'analyse des recettes et des dépenses de l'Etat montre clairement que le Luxembourg est un pays devant subir une croissance économique mais aussi démographique importante. Les recettes énormes dues à cette croissance nécessitent pourtant aussi des dépenses budgétaires de plus en plus importantes, en hommes et en moyens, ceci au niveau de la gestion des missions et de la création d'infrastructures que l'Etat doit offrir, par exemple, dans les domaines de l'enseignement, de la santé, du réseau routier, des transports publics etc. Les besoins de financement sont énormes et les premiers retards au niveau des investissements se font déjà ressentir, étant donné que les investissements en infrastructures et en hommes ne s'effectuent pas au même rythme que la croissance économique et démographique.

Toutefois, le Luxembourg a la chance de disposer d'un budget en équilibre, de réserves financières importantes et d'une dette publique minime, lui permettant d'opérer les investissements nécessaires. La capacité d'investissement du Luxembourg est à un niveau élevé par rapport aux autres membres de

l'Union européenne. Néanmoins, il faut avouer que cette capacité d'investissement ne constitue pas en soi un luxe que le Luxembourg peut s'offrir. Au contraire, le rapporteur estime que la capacité d'investissement doit impérativement être aussi importante si le Luxembourg veut éviter de suffoquer sous le poids de la croissance économique.

8. En outre, il faut donner à considérer que les missions conférées à l'Etat continuent à augmenter de par leur nombre et de par leur envergure. En effet, au cours des discussions avec des responsables des domaines public et privé, il a pu être constaté que l'Etat ne peut pas toujours exécuter convenablement et dans des délais raisonnables les missions qui lui ont été attribuées par la loi. Voilà pourquoi le rapporteur est d'avis que la Chambre des Députés devrait à l'avenir veiller à mieux s'assurer dans le cadre de chaque projet de loi ou de règlement que l'Etat dispose de suffisamment d'hommes et moyens pour exécuter les nouvelles missions.

Chapitre 4: *La réforme du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques*

4.1. Les objectifs de la fiscalité

Le premier objectif de la politique fiscale est celui de procurer les recettes nécessaires à l'Etat pour garantir son fonctionnement et le financement de ses missions (p.ex. dans le domaine de la politique sociale, culturelle, écologique, de l'éducation nationale etc.).

De plus, il faut relever que, par le biais de la politique fiscale, l'Etat peut influencer le volume:

– de la consommation,
– de l'investissement
– et de l'épargne.

La fiscalité constitue donc un instrument permettant à l'Etat d'agir sur la conjoncture et/ou sur les structures économiques. Ainsi, la fiscalité est aussi une résultante de la politique économique et fiscale des principaux partenaires économiques européens et internationaux.

La fiscalité comprend ensuite une composante sociale, étant donné qu'elle est aussi un outil de redistribution des revenus. En effet, la progressivité de l'impôt exerce un effet de redistribution lorsque la ponction fiscale est proportionnellement plus importante pour les revenus élevés que pour les revenus modestes.

Au Luxembourg, on peut constater au niveau de la fiscalité quelques phénomènes intéressants:concernant le tarif, la pression fiscale des contribuables diminue continuellement depuis des années de sorte que les contribuables doivent payer de moins en moins d'impôts directs. Certes, dans la phase située entre les adaptations respectives du tarif, la pression fiscale tend à s'aggraver par rapport aux coûts de vie des contribuables, par exemple, au moment où le tarif n'est pas ajusté en fonction du taux d'inflation. Mais en général, la charge fiscale des ménages est depuis des années en diminution constante.

On constate en outre une fiscalisation de plus en plus accrue de la sécurité sociale, dont les dépenses ne sont pas exclusivement financées par le biais de cotisations, mais aussi par des recettes fiscales.

Ce phénomène, qui n'est pas nouveau, s'est dernièrement illustré, lors de la décision du Gouvernement en 1999 d'augmenter la contribution de l'Etat dans le financement des caisses de maladie. En général, les contributions publiques totales à la protection sociale sont à la hausse par rapport aux budgets de l'Etat. En effet, en 1985 les contributions publiques par rapport au budget courant s'élevaient à 43,1%, en 1990 à 45,5% et en 1998 à 52,4%.[1]

Le système fiscal appliqué au Luxembourg comprend encore d'autres spécificités. Ainsi, il est caractérisé par une composante nataliste (voir système des classes d'impôt, modération d'impôt pour enfant) et par une composante pro-familiale (voir système des classes d'impôt et surtout différences entre les classes d'impôt 1 et 2). Ceci constitue un élément d'une politique volontariste des gouvernements subséquents également appliquée dans d'autres pays européens. Or, l'évolution de la société en direc-

1 Voir aussi avis du CES sur l'évolution économique, financière et sociale du pays.

tion de nouvelles formes de communautés de vie ne se reflète pas encore dans le système fiscal luxembourgeois.

4.2. La réforme proposée du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour l'année d'imposition 2001[1]

La COFIBU constate avec satisfaction que le Gouvernement propose dans le cadre du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2001 une réforme du tarif de l'IRPP. La COFIBU analysera par la suite les caractéristiques de cette réforme du tarif de l'IRPP par rapport au tarif en vigueur depuis l'année d'imposition 1998.[2]

Le tarif en vigueur se caractérise par les éléments suivants:

- Il comprend 16 tranches.
- A partir de la troisième tranche, le taux d'accroissement progresse de 2 points de pour-cent.
- La première tranche, qui comprend le minimum tarifaire exonéré d'impôt, est fixée à 270.000 LUF.
- La deuxième tranche (de 274.000 LUF à 354.000 LUF) est soumise à un taux de 6% et la troisième (de 354.000 à 423.000 LUF) à un taux de 16%.
- Le palier entre la deuxième et la troisième tranche s'élève à 84.000 LUF (tranche de 270.000 à 354.000 LUF).
- Tous les paliers à partir de la troisième tranche s'élèvent à 69.000 LUF, à l'exception de l'avant-dernière tranche où le palier s'élève à 1.320.000 LUF (tranche de 1.320.000 à 2.640.000 LUF).
- Le taux maximal est égal à 46%.
- Le nouveau tarif proposé se caractérise par les éléments suivants:
- Il comprend 14 tranches. La deuxième (6%) et la dernière tranche du tarif de 1998 seront supprimées (46%).
- A partir de la deuxième tranche, le taux d'accroissement progresse de 2 points de pour-cent.
- La première tranche comprenant le minimum tarifaire exonéré d'impôt, est fixée à 390.000 LUF pour les célibataires et à 780.000 LUF pour les personnes mariées, les célibataires âgés de plus de 65 ans, les veufs/veuves et les personnes non mariées ayant des enfants dans leur ménage.
- La deuxième tranche (de 390.000 à 459.000 LUF) est soumise à un taux de 14%.
- Tous les paliers à partir de la deuxième tranche s'élèvent uniformément à 69.000 LUF.
- Le taux marginal maximum s'élèvera à 42%.
- Le nouveau tarif maintient les classes d'impôt 1, 1a et 2.
- La modération d'impôt pour enfant reste fixée à un maximum de 36.000 LUF par an pour un enfant vivant dans le ménage des personnes rangées dans la classe 1a ou 2.
- Etant donné que par rapport au tarif de base applicable pour le calcul de l'impôt de la classe 1, l'impôt de la classe 1a est déterminé par application d'un abattement dégressif et considérant l'élargissement de la tranche exonérée du tarif, la formule de calcul de l'impôt dû par les personnes rangées dans la classe 1a a été réajustée.
- En ce qui concerne les revenus extraordinaires, le taux prévu à l'article 131 alinéa 1er, lettre b) L.I.R. sera fixé à 25,2% au lieu du taux actuel de 27,6%.

La COFIBU a conscience que cette réforme du tarif de l'IRPP entraînera une moins-value de recettes de 247,9 millions € pour l'année d'imposition 2001 (de 384,2 € pour l'année d'imposition 2002) et de 210 millions € pour l'exercice budgétaire 2001 (étant donné que les impôts payés par voie d'assiette ne seront imputés que sur les exercices budgétaires subséquents).

---

1 Etant donné que l'imposition des personnes physiques se fait en principe encore en LUF et considérant que le Gouvernement a proposé la réforme du tarif de l'IRPP en LUF, la COFIBU fera aussi son analyse des nouveaux tarifs en LUF.

2 Loi du 17 décembre 1997 portant modification des dispositions tarifaires en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques.

4.3. Les effets de la réforme du tarif sur les ménages et sur l'économie

Dans sa note de conjoncture 3/2000, le STATEC a essayé de calculer les effets de la réforme du tarif de l'IRPP sur les ménages. Il a estimé que les allégements fiscaux correspondent à une hausse du niveau disponible des ménages de 2,4% en 2001 et de 3,6% en 2002 (après l'entrée de la deuxième phase de la réforme du tarif annoncée par le Gouvernement).

Cette hausse du revenu disponible entraînerait une hausse totale de la consommation privée de 4,8% étalée sur quatre années. Toutefois, le STATEC donne à considérer que dans ce calcul, la variabilité de la hausse du revenu disponible par classes de revenu n'a pas été prise en compte: *„Il est en effet fort probable que la propension à consommer varie (de façon négative) avec le niveau de revenu. Ainsi, puisque nous avons montré que les hausses (en%) du revenu disponible, suite aux réductions fiscales, sont plus fortes pour les classes de revenus élevées, il se pourrait bien que la réaction de la consommation privée soit moindre qu'estimée dans cette analyse.“*[1]

De plus, le STATEC est d'avis que la réduction du tarif de l'IRPP pourrait avoir un effet positif sur l'offre de travail étant donné que le travail au Luxembourg devient plus intéressant pour les ménages résidents et non-résidents. Cependant le STATEC souligne que l'offre de travail frontalière devrait en principe augmenter davantage, étant donné que *„le différentiel de salaire que les frontaliers peuvent gagner au Luxembourg par rapport à leur région d'origine constitue un facteur de motivation“*.[2] Toutefois, le rapporteur donne à considérer que ces effets sur l'offre de travail frontalière devraient se neutraliser, vu les réformes fiscales engagées dans les pays limitrophes.

Pour ce qui est du coût du travail, le STATEC remarque qu'une hausse supplémentaire de l'offre de travail n'entraînerait guère un effet à la baisse du coût du travail, vu *„une offre de travail quasiment illimitée, émanant de la région frontalière“*.

La COFIBU se rallie au Conseil d'Etat disant que *„cette refonte tarifaire constitue un soutien au potentiel économique du pays et dans la continuité de sa croissance, tout en préservant à l'Etat une marge de manœuvre suffisante pour satisfaire à ses tâches“*. De plus, la COFIBU rappelle le constat selon lequel de moins en moins de personnes payent des impôts directs, étant donné que le minimum tarifaire exonéré d'impôt a été augmenté par les réformes tarifaires subséquentes.

La COFIBU donne cependant à considérer que, en ce qui concerne le taux d'accroissement maximal, qui diminuera de 46% à 42% en 2001, et à 38% en 2002, il faut relever que la tranche de revenu sera aussi revue à la baisse, ce qui amenuisera en partie l'effet de la baisse du taux marginal maximum. En effet, depuis l'année d'imposition 1998, le taux d'accroissement de 46% s'appliquait à partir d'un revenu de 2.640.000 LUF tandis qu'à partir de 2001 le taux d'accroissement de 42% s'appliquera à partir d'un revenu 1.356.000 LUF.

Concernant les effets de cette réforme tarifaire sur l'économie luxembourgeoise, la COFIBU est d'avis qu'elle aura un effet positif sur la compétitivité du Luxembourg par rapport à ses principaux partenaires économiques. En effet, les réformes fiscales annoncées en Allemagne, en France et en Belgique poursuivent l'objectif d'une relance de leur économie. Le Luxembourg a bien fait de réagir rapidement et efficacement sur ces réformes fiscales. La COFIBU pense que la réforme du tarif 2001 n'entraînera pas un soi-disant „déchet fiscal“, mais plutôt un gain fiscal et économique pour les ménages, les entreprises et l'Etat.

Aussi la COFIBU est-elle d'avis que par le biais de cette réforme du tarif, mais surtout par la baisse du taux d'accroissement maximal à 42% en 2001 (et à 38% en 2002), le Luxembourg sera plus attrayant pour des spécialistes étrangers et une main-d'œuvre hautement qualifiée, dont notre économie ressent indubitablement un besoin accru.

4.4. La deuxième phase de la réforme fiscale projetée pour 2002

La COFIBU prend acte de la déclaration du Gouvernement de baisser encore une fois le tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 4% dès l'année d'imposition 2002, de procéder à une analyse profonde entre autres sur les forfaits et abattements fiscaux et de diminuer la charge fiscale des

---

1 STATEC, Note de conjoncture 3/2000, page 30.

2 STATEC, Note de conjoncture 2000/3, page 27.

collectivités de 37,45% à 30%. La COFIBU tient à souligner dans ce contexte que cette deuxième phase de la réforme, touchant non seulement les ménages, mais aussi les entreprises, devrait augmenter davantage la compétitivité du Luxembourg au niveau européen et international.

De plus, la COFIBU note que dès l'entrée en vigueur de la réforme fiscale de 2001 le Gouvernement entend mener une réflexion profonde sur les abattements fiscaux. Dans ce contexte, le rapporteur enregistre l'idée de la CEP-L de réfléchir à l'introduction d'un impôt négatif, une idée déjà avancée à plusieurs reprises dans le milieu politique luxembourgeois. Néanmoins, le rapporteur donne à considérer qu'à ce stade il n'existe pas encore d'analyse fondée sur les coûts et les effets d'une telle réforme fondamentale. Pourtant le rapporteur réitère son avis, que ce modèle devrait être sujet de réflexion dans le cadre, par exemple, d'un projet de recherche luxembourgeois.

De même, le rapporteur tient à souligner que le gouvernement a projeté dans sa déclaration gouvernementale du 12 août 2000 une étude sur les transferts sociaux:

„… afin de disposer du matériel statistique nécessaire, les deux partenaires de la coalition décident de faire établir une étude sur les transferts sociaux destinée à comparer les transferts dont bénéficient d'un côté les couples dont les deux partenaires suivent une occupation professionnelle par rapport aux couples dont l'un des partenaires a décidé de s'occuper de sa famille. Les transferts dont bénéficient les familles monoparentales seront également considérés dans le cadre de cette étude. Au cas où des ajustements s'avéreraient nécessaires, ceux-ci pourront, le cas échéant être opérées dans le cadre de la réforme fiscale prévue pour le 1er janvier 2002.“[1]

Le rapporteur espère que les résultats de cette étude pourront être présentés dans les meilleurs délais, pour que les milieux concernés puissent en analyser tranquillement les résultats et tirer les conclusions qui s'imposent.

Conclusion

1. La COFIBU félicite le Gouvernement d'avoir proposé une réforme du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour le 1er janvier 2001, qui apportera sans doute une hausse du revenu disponible des ménages et une amélioration de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. En effet, la COFIBU s'attend à une hausse de la consommation des ménages, mais aussi à une plus grande attractivité de l'économie luxembourgeoise pour des spécialistes et une main-d'œuvre hautement qualifiée dont elle a de plus en plus besoin.

2. De même, la COFIBU est d'avis que le Gouvernement a bien fait de réagir aux réformes fiscales engagées par ses principaux partenaires économiques, à savoir l'Allemagne, la Belgique et la France. Cette première phase de la réforme tarifaire en faveur des personnes physiques et la deuxième phase prévue pour 2002 laquelle fait bénéficier et les particuliers et les collectivités, devront du moins maintenir, sinon accroître la compétitivité du Luxembourg.

3. Il serait opportun aux yeux du rapporteur de mener au cours de l'année 2001 des réflexions, non seulement sur les abattements fiscaux, mais aussi sur le système des classes d'impôt, sur la politique de redistribution des revenus, voire éventuellement sur les mesures fiscales à prendre envers les familles et les nouvelles formes de communautés de vie[2].

4. Pour ce qui est de l'idée d'un impôt négatif, le rapporteur donne à considérer qu'à ce stade, il n'existe pas encore d'analyse fondée sur les coûts et les effets d'une telle réforme. Ce modèle devrait être sujet de réflexion dans le cadre par exemple d'un projet de recherche luxembourgeois.

5. Dans le contexte de la politique fiscale envers les familles et la politique de redistribution des revenus, le rapporteur s'attend à des résultats pertinents de l'étude sur les transferts sociaux permettant de

---

1 Accord de coalition du 12 août 1999.

2 Dans le contexte des nouvelles formes de communautés de vie, le Gouvernement avait annoncé dans son accord de coalition de chercher *„des solutions qui concerneront avant tout le droit social (assurance pension, assurance accidents, assurance maladie), le droit de la propriété (indivision, bail à loyer, tontine) et le droit successoral (aspects fiscaux)“*. La Belgique est en train de mener une discussion sur l'imposition des nouvelles communautés de vie.

dégager des conclusions en direction d'une meilleure efficacité concernant l'interaction entre fiscalité et redistribution de revenus par le biais des allocations familiales.

6. Le rapporteur se rallie à l'avis du Conseil d'Etat demandant dans le chef de l'imposition des personnes physiques une réflexion profonde sur une politique fiscale volontariste orientée vers l'épargne et l'investissement. Il s'attend à ce que la COFIBU soit saisie le plus tôt possible des conclusions que le Gouvernement tirera de son analyse sur les forfaits et abattements fiscaux devant servir de base pour la réforme fiscale prévue pour le 1er janvier 2002.

7. La COFIBU salue la volonté du Gouvernement de ramener le taux d'imposition (IRC+ICC) des entreprises à ± 30%. Elle s'attend dans ce contexte à des conclusions du débat d'orientation que la Chambre des Députés s'est proposé de mener sur la (re)définition et la distribution des missions et compétences entre l'Etat et les communes. Elle aimerait de plus être saisie le plus tôt possible des analyses du Gouvernement relatives à l'abolition éventuelle de l'ICC.

Chapitre 5: *La présentation du budget, le projet de loi budgétaire et les avis des chambres professionnelles*

5.1. La présentation du budget

En vertu de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le projet de budget 2001 distingue pour la première fois entre „des recettes et des dépenses courantes" et „des recettes et des dépenses en capital" au lieu de „recettes et dépenses ordinaires et extraordinaires".

Toutefois, les auteurs de la loi susmentionnée prévoyaient dans l'article 6 que le projet de budget devrait être accompagné *„d'annexes explicatives faisant connaître notamment:*

- *la situation financière des services de l'Etat à gestion séparée;*
- *l'encours des garanties accordées par l'Etat;*
- *la situation des fonds spéciaux, indiquant pour chaque fonds spécial son évolution pluriannuelle passée et prospective.*

Or, la COFIBU doit constater que l'annexe relative à l'encours des garanties accordées par l'Etat[1] et la situation financière pluriannuelle passée et prospective d'une grande partie des fonds spéciaux font défaut. La COFIBU insiste à ce qu'à l'avenir tous les fonds spéciaux sans exception soient intégrés dans le projet de budget, ce qui ne devrait pas causer trop de problèmes à l'administration, étant donné que l'article 77 de la loi précitée stipule que les *„départements ministériels communiquent à la fin de chaque trimestre à l'inspection générale des finances un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence"*.

La COFIBU constate ensuite que les libellés des différents articles ne sont pas toujours très clairs, ce qui empêche au lecteur du budget d'avoir une vue précise sur les activités prévues par les ministères et administrations pour le prochain exercice budgétaire. Voilà pourquoi la COFIBU recommande au Gouvernement d'accroître la transparence du budget de l'Etat, en rendant plus détaillées, dans la mesure du possible, les informations au sein des libellés des différents articles budgétaires, tout en évitant notamment des commentaires peu explicatifs tels que, par exemple, „subsides", „dépenses diverses". En effet, il serait préférable que le lecteur du budget obtienne une idée sur les associations et organismes auxquels les subsides sont destinés ou bien sur ce qui se cache derrière le terme „dépenses diverses". Concernant plus particulièrement la notion „dépenses diverses", le rapporteur a analysé les montants de quelques ministères pris au hasard qui sont libellés par „dépenses diverses":

---

1 Néanmoins la COFIBU remarque que le tableau des garanties accordées par l'Etat est disponible sur le site internet du Ministère des Finances/Trésorerie de l'Etat.

	montant total des articles libellés comme „dépenses diverses“ (en euro)*	*„dépenses diverses“ par rapport aux dépenses courantes totales*
Culture et ensiegnement supérieur	3.185.663	3,233%
Ministère d'Etat	2.486.380	3,007%
Travaux publics	1.142.500	1,161%
Santé	478.522	0,886%
Economie et Energie	122.850	0,751%
Education nationale, formation professionnelle et sports	2.442.922	0,449%
Famille, solidarité sociale, jeunesse	1.080.100	0,156%
Transports	49.590	0,013%
Sécurité Sociale	2.675	0,000%

* Remarque: Quelques articles budgétaires comprennent des dépenses qui sont motivées non seulement par la notion „dépenses diverses“. mais aussi par d'autre notions comme p. ex. les „frais de fonctionnement“ etc.

En outre, la COFIBU estime que, par exemple, le contenu de l'article 00.4.12.350 libellé *„dépenses diverses jugées opportunes par le Gouvernement“* devrait à l'avenir être davantage précisé.

Au niveau de la présentation, le budget 2001 comporte une autre particularité. En effet, les recettes et les dépenses de l'Etat sont libellées en euro, mais le projet de loi budgétaire (articles 3, 5, 6, 8, 9 et 11) est libellé en LUF. La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics relève à juste titre que ceci est dû au fait que *„les traitements et les comptes internes des administrations restent en LUF jusqu'à la fin de cette phase* (de transition jusqu'au 31.12.2001)“[1]. En général, la COFIBU demande que le Gouvernement soigne plus, à l'avenir, sa présentation du budget, étant donné que certains tableaux libellés en LUF sont en réalité libellés en euro (voir par exemple page 36*ter). Toujours au niveau des tableaux, le rapporteur a pu observer que les dépenses en capital (813.829 milliers €) mentionnées dans le tableau page 25* *„Tendances globales du projet de budget“*, différaient des dépenses en capital (1.501.667 milliers €) prévues au tableau pages 36*bis et 36*ter *„Regroupement comptable des dépenses courantes et en capital“*. Après s'être renseigné auprès de l'IGF, le rapporteur est en mesure de donner les explications suivantes: Alors que le tableau page 25* est le reflet exact du regroupement administratif des dépenses courantes (départements budgétaires 00 à 24) et des dépenses en capital (départements budgétaires 30 à 54), les tableaux pages 36*bis et 36*ter reflètent la classification budgétaire des dépenses courantes et des dépenses en capital. La COFIBU recommande d'accompagner ces tableaux d'une note explicative afin d'en faciliter la lecture.

De plus, la COFIBU aimerait avoir plus de précisions lorsque le montant d'un article budgétaire est transféré vers un autre article. En effet, son rapporteur a constaté, à titre d'exemple, que l'exposé des motifs du chapitre relatif au Ministère des classes moyennes (pp. 83*-84*) note que *„les articles 21.0.41.001 et 21.0.41.003 servent à encourager l'amélioration de la formation initiale d'accès à la profession ainsi que la qualification professionnelle continue des dirigeants d'entreprises, surtout dans le domaine du management“*. Or, lors de l'analyse du budget des dépenses, on constate que le montant prévu à l'article 21.0.41.003 est nul. Selon les informations de la COFIBU, le montant a été intégré dans l'article 21.0.41.000. Ce transfert n'a toutefois pas été mentionné dans l'exposé des motifs. Au contraire, comme le démontre la citation susmentionnée, l'exposé des motifs se réfère explicitement à un article, dont le montant a été transféré vers un autre article budgétaire. La COFIBU déplore ce fait, qui n'est pas un cas isolé, et demande au Gouvernement de remédier à cette situation, en fournissant désormais de plus amples informations sur de tels transferts.

1 Lire brochure: „Préparation des administrations publiques luxembourgeoises à l'introduction de l'euro.“

5.2. Commentaire du projet de loi budgétaire

A ce stade de ses travaux et avant l'examen des amendements gouvernementaux et de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, la Commission des Finances et du Budget n'entend commenter le projet de loi budgétaire que d'une façon sommaire. Pour les articles non pris en considération ci-dessous, il est renvoyé au commentaire gouvernemental du projet de loi. La version définitive de la loi budgétaire ainsi que les commentaires afférents figureront dans le rapport complémentaire de la commission.

Dans son avis, le Conseil d'Etat rappelle que conformément à la loi du 9 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, certaines dispositions de cette loi doivent être mises en vigueur par la loi budgétaire annuelle. Or, la Haute Corporation note que cette année-ci encore, la loi budgétaire sous revue ne désigne pas les sections budgétaires pour lesquelles les nouvelles dispositions sont intégralement applicables. Le Conseil d'Etat insiste pour que les sections budgétaires auxquelles les nouvelles règles comptables s'appliquent soient clairement définies. La Commission des Finances et du Budget se rallie à cette demande. Le ministre du Trésor et du Budget a donné l'assurance à la commission que cette question sera traitée dans le cadre des amendements budgétaires.

Article 3

– Le Conseil d'Etat exprime globalement son adhésion à la réforme du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
– La Haute Corporation note cependant que „le relèvement du minimum tarifaire exonéré pour une personne seule, en fait de 360.000 francs, compte tenu de l'application de l'article 120, alinéa 2 actuel du L.I.R, à 390.000 francs a pour effet que le seuil d'entrée pour l'imposition dépasse le seuil du revenu minimum garanti „imposable ajusté", c'est-à-dire déduction faite des forfaits pour frais d'obtention, des dépenses spéciales et des cotisations d'assurance maladie. Cette approche, qui est logique, risque toutefois d'être mise à nouveau en échec du moment que le montant du revenu minimum garanti pour une personne seule sera ajusté".

  La commission se rallie au souci exprimé par le Conseil d'Etat et demande au gouvernement d'examiner cette question et d'y remédier éventuellement dans le cadre des amendements budgétaires.
– Le Conseil d'Etat se rallie encore à l'approche consistant à ne pas prévoir de réduction supplémentaire de la modération d'impôt pour enfants, en attendant la mise en place d'instruments permettant d'apprécier correctement les incidences des différents transferts sociaux.
– Finalement, le Conseil d'Etat tient à remarquer que les réductions tarifaires n'ont pas été répercutées sur les taux de retenue d'impôt pour les différents impôts forfaitaires prévus par la législation fiscale et notamment celui de l'article 142 L.I.R. en matière d'imposition des charges à considérer comme revenus d'une occupation salariée et nées en vertu d'un régime complémentaire de pension. Afin de favoriser le développement des régimes complémentaires de pension, le Conseil d'Etat insiste à ce que le taux actuel de 25 pour cent soit revu lors de la révision tarifaire envisagée pour l'année prochaine.

Article 9

Le Conseil d'Etat constate que cet article, qui a trait à la taxe de consommation sur les alcools, se réfère en ce qui concerne les dispositions pénales, entre autres aux articles 27 à 31 du règlement ministériel du 30 avril 1998 portant publication de la loi belge du 7 janvier 1998 concernant la structure et les taux des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées. Vu le risque d'inconstitutionnalité des règlements ministériels, le Conseil d'Etat recommande au gouvernement de procéder dans les meilleurs délais au remplacement du règlement ministériel afférent par une norme juridique appropriée. La commission soutient cette prise de position du Conseil d'Etat.

Article 10

L'article 28 de la loi du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité prévoit l'institution d'une taxe „électricité" sur la consommation d'énergie électrique des clients finals. Le taux de cette taxe peut varier selon la catégorie des clients finals, en fonction de leur consommation. La loi budgétaire sous revue fixe les taux applicables aux différentes catégories de consommateurs. Le Conseil d'Etat marque son accord avec les taux envisagés.

Article 13

Cet article a trait aux nouveaux engagements de personnel auprès de l'Etat.

– L'alinéa final du paragraphe (2) prévoit que deux tâches partielles peuvent être converties en une tâche complète. Cependant cette disposition est limitée aux employés et ouvriers; or, d'après le Conseil d'Etat cette limitation ne se justifie plus depuis que la loi du 28 juillet 2000 a, en modifiant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, introduit un service à temps partiel pour les fonctionnaires, s'ajoutant par ailleurs au congé pour travail à mi-temps. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de libeller l'alinéa sous revue comme suit:

> „Dans les mêmes conditions deux tâches partielles, dont la somme est égale ou supérieure à quarante heures par semaine, peuvent être converties en une tâche complète."

La commission se rallie à ce libellé.

– En ce qui concerne le paragraphe (3) prévoyant sous le point a) des engagements de renforcement de personnel dans les différents services de l'Etat de 191 unités, le Conseil d'Etat réserve son approbation sur ce point en attendant que la documentation afférente lui soit fournie.

– Dans le cadre du point c) du même paragraphe relatif à la faculté pour l'Administration des contributions de remplacer par anticipation des fonctionnaires qui partiront à la retraite dans les six prochaines années, le Conseil d'Etat rappelle sa proposition d'examiner si la possibilité d'un remplacement anticipé ne devrait pas être généralisée pour toutes les administrations de l'Etat.

– Le point g) du paragraphe (3) autorise le Gouvernement à procéder, en dehors du nombre limite fixé, à l'engagement de travailleurs handicapés. D'un point de vue formel, le terme „propre" serait à remplacer par le terme „apte" dans le bout de phrase libellé „… mais déclarés propres à occuper un autre emploi …". La commission accepte cette légère modification.

– Au quatrième alinéa du paragraphe (5), qui prévoit pour certains membres du gouvernement la possibilité de remplacer temporairement dans les institutions éducatives et sociales les titulaires absents, l'appellation „le Ministre de la Santé" est à supprimer, vu que depuis la constitution de l'actuel gouvernement, le ministre ayant la Santé dans ses attributions n'a plus de compétences en ce qui concerne les maisons de soins visées par la disposition sous revue. La commission se rallie à cette proposition.

Article 38

Le projet de loi 4686 sur l'affectation des excédents de l'exercice 1999 prévoit l'affectation d'un montant de 500 millions de francs au profit du Fonds pour la gestion de l'eau (article 39.1.93.000).

Or, il s'avère que le présent article permet un transfert de 500 millions de francs du Fonds pour la protection de l'environnement au profit du Fonds pour la gestion de l'eau à réaliser en 2001.

Dans le commentaire de l'article 38, le gouvernement explique que, pour des raisons de technique budgétaire, l'affectation de 500 millions de francs telle que prévue par le projet de loi sur l'affectation des plus-values ne peut pas se faire directement au profit du Fonds pour la gestion de l'eau et sera donc faite au profit du Fonds pour la protection de l'environnement. Une réallocation de cette somme au Fonds pour la gestion de l'eau serait ensuite réalisée en 2001.

La commission constate qu'il y a une contradiction flagrante entre les termes des deux projets de loi. En effet, le gouvernement peut-il affecter une somme au Fonds pour la protection de l'environnement et la réallouer ensuite, alors que le projet de loi 4686 prévoit une allocation directe au Fonds pour la gestion de l'eau et ne mentionne nullement le Fonds pour la protection de l'environnement et cette procédure de réallocation.

La commission constate que l'allocation directe au Fonds pour la gestion de l'eau est effectivement impossible, vu que ce fonds n'existait pas encore en 1999. La procédure choisie par le gouvernement dans le cadre du présent article ne manque donc pas de pertinence. La commission demande cependant au gouvernement d'amender le projet de loi sur l'affectation des plus-values en conséquence et ce afin de rétablir une cohérence entre les deux textes.

5.3. Analyse comparative des avis des Chambres professionnelles

Il ne saurait être question dans le présent chapitre de procéder à une analyse exhaustive des avis des chambres professionnelles[1]. Il s'agit plutôt de souligner un certain nombre de points soulevés par les chambres et qui cadrent avec les différents chapitres de ce rapport. Pour le surplus, il est conseillé de lire l'intégralité des avis, qui sont, comme si souvent, d'une grande qualité.

La procédure de consultation des chambres professionnelles par la Commission des Finances et du Budget a suscité un certain nombre de critiques. La commission voudrait simplement constater qu'elle a demandé à l'unanimité au rapporteur de rencontrer au nom de la commission les différentes chambres et de lui faire rapport de ces entrevues. Il n'est nullement dans l'intention de la commission de dévaloriser le rôle consultatif des chambres professionnelles, mais de remplacer une procédure d'auditions jugée insatisfaisante par une nouvelle procédure permettant au rapporteur d'avoir un échange de vues libre et approfondi avec les chambres. La forme de cette collaboration est certes moins solennelle, mais non moins efficace!

5.3.1. *Technique budgétaire*

La *Chambre de Travail* proteste contre l'absence de chiffres relatifs à la réserve de l'Etat dans le projet de budget et demande encore au gouvernement de publier à nouveau le tableau récapitulatif des opérations des fonds d'investissement publics.

La *Chambre des Employés privés* constate que la non-consultation des chambres professionnelles du secteur privé lors des discussions du projet qui a conduit à la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est un exemple du non-respect de la mission consultative des chambres professionnelles et de son application tout à fait arbitraire de la part du gouvernement.

Cette chambre continue en rappelant que la loi du 8 juin 1999 ne retient plus les termes de recettes et dépenses ordinaires et extraordinaires et les remplace par les termes recettes et dépenses courantes et recettes et dépenses en capital. Le projet de budget pour l'exercice 2001 distingue pour la première fois entre des recettes et des dépenses courantes d'un côté, et des recettes et des dépenses en capital, de l'autre côté, sans que l'exposé des motifs du projet de budget pour l'exercice 2001 ne contienne aucune indication quant à cette nouvelle terminologie.

En dehors de ce changement de terminologie, la loi précitée prévoit encore dans son article 6 que le projet de budget de l'année doit obligatoirement être accompagné d'annexes explicatives faisant connaître:

– la situation financière des services de l'Etat à gestion séparée;
– l'encours des garanties accordées par l'Etat;
– la situation financière des fonds spéciaux, indiquant pour chaque fonds spécial son évolution pluriannuelle passée et future.

Le projet de budget pour l'exercice 2001 ne répond pas à ces exigences. Si on fait abstraction des services de l'Etat à gestion séparée, formule qui fonctionne actuellement sur base de projets pilotes, l'annexe explicative renseignant sur l'encours des garanties accordées par l'Etat fait défaut et l'explication sur la situation financière des fonds spéciaux est incomplète. Il manque, entre autres, le fonds de crise, le fonds communal de dotation financière, le fonds du rail, le fonds national de recherche etc. Cette manière de procéder est contraire à l'intention des auteurs de la loi du 8 juin 1999.

La Chambre des Employés privés aborde encore la question du budget pour ordre. Elle est d'avis:

– que le budget pour ordre devrait être strictement limité, en conformité avec la loi du 8 juin 1999, aux recettes et dépenses que l'Etat a réalisées pour un tiers, notamment pour l'Union économique belgo-luxembourgeoise et au profit des fonds internationaux;
– que l'alimentation de fonds publics nationaux, qu'il s'agisse du fonds communal de dotation financière ou du fonds pour l'emploi, devrait transiter par le budget courant de l'Etat et non pas par le budget pour ordre;

---

1 Au moment de la rédaction du présent chapitre, l'avis de la Chambre d'Agriculture n'est pas encore parvenu à la Chambre des Députés.

– que, en ce qui concerne les communes, seuls les impôts, dont notamment l'impôt commercial communal, les taxes et autres recettes qui sont prélevés par l'Etat pour les communes, devraient figurer au budget pour ordre.

La *Chambre des Fonctionnaires et Employés publics* regrette que l'ancienne documentation annexe au budget, les „statistiques budgétaires" ne soit plus compilée. Cette chambre regrette également que sa demande concernant un certain nombre de renseignements supplémentaires sur le budget soit restée lettre morte. Elle critique encore la nouvelle nomenclature du budget (recettes et dépenses courantes et recettes et dépenses en capital). L'approche du gouvernement, en choisissant de présenter aujourd'hui d'une manière inédite et tout à fait différente les chiffres relatifs aux exercices courants et antérieurs, a pour conséquence que certaines comparaisons faites par la Chambre dans le passé lui sont maintenant tout simplement impossibles à effectuer.

La *Chambre de Commerce* constate également qu'en vertu de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le projet de budget 2001 se présente sous une nouvelle structuration. Selon elle, cette nouvelle présentation n'a pas de grands impacts sur les chiffres budgétaires. La Chambre de Commerce énonce la même critique que la Chambre des Employés privés concernant le non-respect de l'article 6 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

5.3.2. *Situation financière de l'Etat*

La *Chambre de Travail* estime qu'une fois de plus, les sous-estimations de recettes ont conduit à des plus-values importantes au cours de l'année 1999, qui ont encore dépassé le montant des plus-values de 1998, malgré les 176 millions d'euros réalisés à titre exceptionnel au cours de ce dernier exercice (vente d'or de la Banque nationale de Belgique et émission et retrait de signes monétaires). Selon la Chambre de Travail, le compte 2000 devrait dégager des plus-values de 587.432.000 euros. Cette chambre juge que la politique poursuivie jusqu'alors en matière de plus-values est contraire aux principes de l'annualité et de l'universalité du budget. Les excédents budgétaires devraient être affectés prioritairement à des fins de politique sociale et éducative.

La situation financière de l'Etat est jugée très satisfaisante, à la fois concernant le déficit public et le taux d'endettement, qui est le plus faible de l'Union européenne.

La *Chambre des Fonctionnaires et Employés publics* juge également que la situation financière de l'Etat est parfaitement saine.

Selon la *Chambre de Commerce*, le niveau très confortable de la trésorerie, qui risque d'éveiller des appétits intempestifs, ne doit surtout pas guider le gouvernement vers des choix de facilités politiques. Un exemple d'un tel choix, qui aurait dû être évité, est l'accord salarial dans la fonction publique.

En ce qui concerne le placement des fonds de trésorerie, la Chambre de Commerce estime qu'il est nécessaire d'examiner, dans un souci d'augmenter le rendement des placements, dans quelle mesure une partie des réserves disponibles pourra être placée suivant des formules comportant une rémunération plus élevée que celle découlant des placements à terme ordinaires.

Cette chambre constate encore que la capacité d'emprunt de l'Etat luxembourgeois reste élevée, mais en raison de la précarité caractérisant certaines recettes fiscales du fait qu'elles résultent de l'activité d'un seul secteur économique, la prudence reste de mise. La capacité d'endettement de l'Etat luxembourgeois doit être limitée à des niveaux respectant les contraintes d'une économie de petit espace.

5.3.3. *Politique budgétaire*

Selon la *Chambre des Métiers*, il importe que le Gouvernement ne perde de vue l'objectif prioritaire de maîtrise des dépenses publiques et de discipline budgétaire dans le contexte d'une accélération de l'inflation. La Chambre des Métiers considère dès lors qu'une priorité de la politique budgétaire devrait consister dans le fait de limiter voire de réduire l'emprise de l'Etat sur le secteur privé et d'améliorer en parallèle l'environnement des entreprises, de réduire la pression fiscale et de libérer par ce biais un potentiel nouveau de croissance. Une telle politique irait de pair avec une approche plus sélective des dépenses et a fortiori une approche plus qualitative en matière de transferts aux autres secteurs. La

Chambre des Métiers apprécie cependant que le gouvernement ait inscrit au projet du budget pour 2001 une hausse des recettes plus importantes que par le passé ce qui permettra une approche plus réaliste des dépenses à engager, ce qui est susceptible de créer à terme une plus grande transparence et véridicité au niveau du budget de I'Etat.

La nouvelle approche, qui prévoit une estimation plus réaliste des recettes courantes, est, selon la *Chambre des Employés privés*, conforme aux règles budgétaires et apporte une plus grande transparence au niveau de la politique budgétaire. C'est pourquoi, la CEP•L approuve pleinement le changement d'attitude du gouvernement en la matière. Cette chambre continue en estimant que la progression exceptionnelle des dépenses de l'Etat illustre à nouveau un problème que la CEP•L avait déjà relevé à l'occasion de son avis pour le budget de l'année 1996. Le défaut majeur de la norme budgétaire est qu'elle ne met pas en cause les crédits une fois inscrits dans un budget antérieur et „qu'elle ne fait que cimenter la quote-part de l'Etat sans jamais en contester l'envergure". (avis du Conseil d'Etat relatif au projet de budget pour l'exercice 1996) Pour cette raison, la Chambre des Employés privés avait déjà plaidé à maintes reprises pour l'application du „zero base budgeting".

La *Chambre de Commerce* constate que dans le projet de budget 2001, les auteurs visent à mettre une fin à la sous-estimation systématique des recettes budgétaires, qui a souvent été critiquée par les instances consultatives dans le passé.

De façon générale, cette chambre estime que les bonnes performances de l'économie, consolidées jusqu'ici à un niveau très élevé, ont permis au gouvernement de maintenir le budget de l'Etat en équilibre, tout en constituant des réserves importantes. La marge de manœuvre actuelle doit permettre aux autorités politiques de maintenir le taux d'investissement à un niveau élevé et d'utiliser opportunément l'instrument fiscal pour rendre nos entreprises plus compétitives. Aux yeux de la Chambre de Commerce, le gouvernement doit suivre une politique budgétaire dont la maîtrise des dépenses publiques est l'objectif prioritaire.

5.3.4. *Fiscalité*

En ce qui concerne la fiscalité des entreprises, la *Chambre de Travail* est d'avis que les allégements fiscaux devraient prioritairement tendre à réduire la pression fiscale sur le facteur de production travail. Elle estime encore que la baisse tous azimuts de la fiscalité des entreprises ne va pas forcément dans le sens de la croissance qualitative. Concernant la fiscalité des ménages, cette chambre constate que le gouvernement procède à une hausse du minimum exonéré, mais que cette politique a comme effet qu'à chaque réforme ultérieure de moins en moins de ménages peuvent bénéficier des allégements fiscaux. La Chambre de Travail exige des mesures sociales d'accompagnement pour ces ménages, ainsi qu'une augmentation du RMG et des allocations familiales. Elle réclame finalement une étude du gouvernement sur la possibilité de création d'un système d'imposition négative.

La Chambre de Travail met en garde de concevoir les réductions fiscales comme un élément de politique salariale.

La *Chambre des Employés privés* a démontré dans son avis relatif au projet de budget pour l'exercice 2000 que les principaux bénéficiaires de l'expansion économique sont l'Etat et les entreprises. Les salariés, par contre, par leur acceptation de la modération salariale, n'ont pratiquement pas participé à l'essor économique. Pour rétablir l'équilibre rompu, la CEP•L a déjà plaidé dans son avis de novembre 1999 concernant le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2000 pour une réforme fiscale appropriée dès l'exercice 2000.

La CEP•L félicite le gouvernement d'avoir avancé la mise en œuvre des réductions fiscales au profit des personnes physiques au 1er janvier de l'année prochaine. Malgré son accord à la réforme fiscale, la CEP•L se doit de présenter certaines observations concernant la non-adaptation du tarif à l'inflation et surtout l'aggravation du phénomène du „Mittelstandsbuckel" qui fait que les titulaires de revenus moyens sont ceux qui profitent le moins de la réforme fiscale à cause de la progression relativement forte qui s'applique rapidement sur leur revenu.

Pour faire bénéficier de la réforme fiscale ceux qui ne paient pas d'impôts et donc ne profitent pas d'une augmentation de leur revenu net suite à la réforme, la CEP•L propose un modèle d'impôt négatif. Celui-ci aura pour effet de faire bénéficier également ces personnes des fruits de la croissance et de réta-

blir dans une certaine mesure la symétrie sociale. Ceci vaut d'ailleurs tant pour les actifs que pour les pensionnés.

Le deuxième axe de réflexion de la CEP•L concerne le traitement fiscal des familles. A la place des modérations fiscales et des allocations familiales, la Chambre des Employés privés propose d'examiner l'opportunité de l'introduction d'un revenu pour charge de famille, modulé en fonction du nombre d'enfants composant le ménage.

La *Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics* approuve les modifications tarifaires retenues à l'article 3 du projet de loi budgétaire.

La *Chambre des Métiers* approuve la réforme fiscale de 2001 visant à alléger substantiellement la charge fiscale globale. Si la réforme est présentée comme revêtant un caractère fondamentalement volontariste, la Chambre des Métiers se doit toutefois de souligner la nécessité de celle-ci pour les raisons suivantes: la décision des pays voisins de procéder à des allégements fiscaux plus ou moins poussés, la non-adaptation du tarif depuis l'année d'imposition 1998 tout comme l'évolution excellente des recettes budgétaires totales dénotant des plus-values de recettes importantes. Ainsi la réforme fiscale permettra-t-elle de limiter l'intervention de l'Etat dans l'économie, bien qu'à moyen terme un nouveau surplus de recettes fiscales généré par une nouvelle poussée en terme d'activités économiques en soit la conséquence.

La *Chambre de Commerce* estime que l'adaptation avancée du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques conduit à une baisse de la ponction fiscale profitant aussi bien aux ménages privés qu'aux entreprises exploitées à titre individuel. Elle devrait augmenter davantage le revenu disponible des contribuables et le pouvoir d'achat des ménages, ce qui est a priori bénéfique à l'économie. Cette chambre approuve la réduction de l'IRPP également pour les raisons suivantes. Une diminution du poids fiscal de la rémunération du travail est à saluer dans le sens qu'elle peut inciter les agents économiques à travailler plus. En fait, une telle baisse de la fiscalité sur le revenu du travail vise à récompenser un effort de travail supplémentaire, ce qui devrait stimuler l'offre de travail des agents.

La baisse de 1'IRPP a un effet non négligeable sur le revenu disponible des contribuables. La majorité des travailleurs voient augmenter leur rémunération nette provenant de leur travail, ce qui devrait légitimement diminuer les revendications salariales des syndicats. Ainsi, les mesures proposées par le gouvernement devraient contribuer à maintenir la modération salariale dans le secteur privé qui reste l'un des principes essentiels devant guider les grandes orientations des politiques économiques nationale et européenne.

La réduction de 1'lRPP est aussi un bon signal au niveau international en termes de benchmarking en ce qui concerne la fiscalité. En effet, tout en regrettant l'absence d'un régime d'expatriés spécifique, la Chambre de Commerce reconnaît cependant que les baisses subséquentes de I'IRPP vont dans la bonne direction et peuvent, du moins partiellement, atteindre l'objectif d'attirer une main-d'œuvre étrangère hautement qualifiée faisant défaut sur le marché de l'emploi national.

Par contre, cette baisse de l'IRPP comporte aussi certains risques. Elle pourrait le cas échéant contribuer à gonfler les tensions inflationnistes, alors que l'imposition des collectivités ne diminuera qu'une année plus tard.

Pour soutenir les entreprises dans le contexte de surchauffe actuel, la Chambre de Commerce estime qu'une réforme de l'imposition des sociétés aurait dû précéder la réduction de l'IRPP ou du moins l'accompagner. Cette chambre se félicite cependant de l'intention du gouvernement de diminuer la charge fiscale globale maximale des collectivités de 37,5% actuellement à 30%, et notamment de l'abolition de l'impôt commercial communal.

Dans le contexte de l'abolition de ce dernier et de la volonté gouvernementale de le remplacer par un mécanisme compensatoire, il est à noter que la disparition de l'ICC sur le bénéfice entraînera mécaniquement une augmentation du produit de l'impôt pesant sur les sociétés, du fait de la déductibilité de l'ICC de la base de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC). Dans le cadre de cette réforme, la Chambre de Commerce plaide pour les principes suivants:

– remplacement de I'ICC par un impôt communal additionnel sur l'impôt sur le revenu payable par tous les contribuables de la commune;
– répartition équitable du nouvel impôt entre particuliers et entreprises;

– répartition proportionnelle et équilibrée d'éventuels déchets fiscaux entre l'Etat et les communes tel qu'annoncé.

5.3.5. *Education*

La *Chambre de Travail* donne à considérer que le retard qu'a pris le programme de construction d'établissements secondaires, en particulier de lycées techniques, sur la démographie scolaire est énorme au point que l'enseignement commence à en souffrir très sérieusement. La chambre constate encore que les déficits ne sont guère moindres en ce qui concerne les enseignants qui manquent ou qui manqueront par centaines dans les toutes prochaines années dans l'enseignement postprimaire.

La *Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics* pense qu'aucun des pays voisins n'a de telles exigences linguistiques dans l'éducation de ses jeunes que le Luxembourg. Il est par conséquent normal qu'au point de vue structurel, le taux d'échecs scolaires à tous les niveaux doit forcément être plus élevé chez nous qu'ailleurs.

En ce qui concerne l'éducation précoce, cette chambre se demande si le ministère a bien réfléchi aux conditions matérielles – locaux et infrastructures – et personnelles – enseignants qualifiés – avec toutes les dépenses impliquées avant de lancer ce projet prometteur.

Au niveau de l'enseignement primaire, la pénurie d'enseignants qualifiés continue à poser problème – ce qui est d'ailleurs également le cas dans les autres ordres d'enseignement. La Chambre des Fonctionnaires estime que les multiples réformes, toutes intéressantes en elles-mêmes certes, mais lancées à une cadence un peu trop rapide et sans la moindre concertation avec le postprimaire, entraînent souvent des conséquences fâcheuses bien au-delà du primaire.

En ce qui concerne l'enseignement secondaire technique, cette chambre plaide pour un enseignement „*sui generis*" qui réponde aux besoins et exigences du monde professionnel d'aujourd'hui, professions artisanales, techniciens, cadres moyens etc., mais qui ne soit pas une pâle photocopie voire une contrefaçon de l'enseignement secondaire traditionnel.

Au niveau du secondaire traditionnel, il faut absolument remettre sur le métier la division supérieure (IVe-Ière) dont les faiblesses et déficiences sont connues et critiquées depuis belle lurette, sans résultats, par tous les enseignants confrontés à la situation. Il faudrait réformer également la division inférieure (VIIe-VIe-Ve) qui n'a pas bougé depuis trente ans alors que l'abolition de l'examen d'admission et l'évolution des langues crée une nouvelle situation qui demande des adaptations dans l'enseignement (contenus et méthodes d'enseignement). Une telle réforme ne pourra évidemment pas se faire sans consultation des représentants des deux dernières années de l'école primaire. La Chambre des Fonctionnaires demande encore l'élargissement du cadre du personnel par l'adjonction d'attachés à la direction.

En ce qui concerne la formation des enseignants, il serait préférable, après l'expérience des vingt dernières années, de revenir à la double spécialisation de chaque enseignant au lieu de continuer dans la monotonie de la spécialité unique.

Concernant l'enseignement universitaire, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que la création, dans quelques départements, d'un cycle universitaire de deux années transitoires au lieu d'une seule a de quoi séduire.

En guise de conclusion de son chapitre traitant de l'éducation nationale, cette chambre demande que soient utilisés les moyens financiers dont dispose l'Etat pour investir, à bon escient certes, mais massivement et non pas au compte-gouttes, dans l'éducation.

5.3.6. *Société de l'information*

La *Chambre de Travail* estime que le gouvernement met, à juste titre, l'accent sur le développement de la société de l'information ainsi que sur les activités de recherche et de développement, et qu'il est essentiel de mettre à la disposition des écoles et des administrations non seulement les ressources matérielles nécessaires, mais également du personnel bien formé en nombre suffisant.

La Chambre de Travail tient à saluer expressément et à encourager le développement de sites internet du gouvernement et de ses administrations qui rendent l'accès à des informations statistiques beaucoup plus facile, ce qui est un élément de transparence, facilite le travail des forces vives appelées à rendre des avis et permet ainsi d'augmenter la qualité du débat économique et social.

5.3.7. *Développement durable*

La *Chambre des Métiers* partage l'avis du CES qui a souligné à plusieurs reprises que „le développement durable, politique à caractère horizontal, doit laisser ses empreintes au niveau de toutes les politiques sectorielles, le budget de l'Etat et la programmation pluriannuelle" des investissements publiques. Cependant l'argument de durabilité basé sur le concept de „croissance qualitative" de l'économie pose le problème fondamental du modèle socio-économique à développer au Luxembourg. La complexité de l'approche est illustrée en rapport avec le système de financement de la protection sociale (et des réformes fondamentales y rattachées), requérant une croissance continue de l'économie, ce qui peut faire obstacle aux objectifs écologiques du plan national de développement durable.

La Chambre des Métiers craint dès lors que le concept politique de développement durable tel que défendu par le gouvernement ne confronte les autorités politiques avec des objectifs diamétralement opposés, ce qui les rendra, en partie du moins, difficilement réalisables sur le terrain et en termes budgétaires. Dans la même logique, la notion de développement durable devrait aller de pair avec une gestion plus rigoureuse des dépenses des administrations publiques et plus particulièrement une meilleure maîtrise des dépenses considérées a priori comme incompressibles.

La *Chambre des Employés privés* donne à considérer que l'explosion de la population résidante, doublée de l'important apport frontalier, place toute la communauté devant des défis très sérieux. La CEP•L est notamment inquiète du manque de débat sur les moyens nécessaires pour maîtriser cette évolution envisagée et parfaitement possible. Si la marge de manoeuvre financière de l'Etat est amplement suffisante pour attaquer un programme d'investissement ambitieux, la véritable difficulté réside avant tout dans la planification et la programmation des moyens à mettre en oeuvre.

Elle invite donc le gouvernement à mettre en oeuvre une programmation systématique au sujet des infrastructures économiques, scolaires, hospitalières, sanitaires, routières, ferroviaires, sportives, culturelles, de loisirs et de logement qu'engendre un développement de la population aussi conséquent. L'aménagement du territoire et la définition d'un plan national du développement durable doivent impérativement tenir compte de tous ces aspects et rentrer au coeur des débats.

5.3.8. *Politique sociale*

En matière d'assurance pension, la *Chambre de Travail* est d'avis qu'une véritable convergence ne peut se faire que par le biais d'une revalorisation des pensions dans le régime général d'assurance pension afin d'attribuer à chacun les mêmes droits en assurant une couverture sociale acceptable. Compte tenu des réserves dont dispose l'assurance pension et du fait que notre pays crée chaque année quelques milliers d'emplois supplémentaires, il est possible, selon cette chambre, de financer et une réforme structurelle du système de pension et une augmentation des pensions dans le court terme.

La Chambre de Travail a le regret de constater que les infrastructures en matière de rééducation et de réhabilitation ne correspondent plus aux standards de qualité de la médecine. Le manque d'infrastructures en la matière fait que beaucoup de patients deviennent inévitablement des cas dépendants qui, de surcroît, coûtent à notre système de sécurité sociale beaucoup plus cher que s'ils avaient été réhabilités correctement. Afin de pallier ces carences, cette chambre incite le gouvernement à mettre en place les infrastructures nécessaires ou à se conventionner avec des centres de rééducation et de réhabilitation frontaliers de la grande région, qui sont souvent en mesure d'offrir un meilleur rapport prix/qualité.

Dans le cadre du nouveau plan hospitalier, la Chambre de Travail se prononce catégoriquement contre une réduction de lits au détriment du patient et de l'autonomie des différents hôpitaux.

En matière d'assurance vieillesse, la *Chambre de Commerce* constate que les syndicats revendiquent à nouveau des augmentations des dépenses à charge du système de répartition en place. Malgré la présence de réserves importantes, ce système ne peut plus supporter de nouvelles hausses de prestations puisque leur financement à long terme ne saurait être assuré. Ainsi, la Chambre de Commerce plaide pour un nouveau système basé davantage sur des éléments de capitalisation. Sa mise en place exige des décisions politiques courageuses, mais nécessaires en vue d'éviter à terme un conflit entre générations, c'est-à-dire entre la population active et les personnes retraitées.

En vue d'améliorer notablement le rendement financier des réserves des caisses de pension et de contribuer partiellement au financement à long terme des régimes de pensions au Grand-Duché, il est encore nécessaire de mettre en place une meilleure stratégie de placement.

Chapitre 6: *Un changement de mentalité vers une optique „long terme" en faveur d'un développement durable*

Notre pays connaît depuis plusieurs années une évolution économique favorable. Les finances publiques sont saines, l'économie tourne à un rythme élevé, la protection sociale est importante. Mais cette image du pays est incomplète: le phénomène de la pauvreté existe toujours au Luxembourg[1], la qualité de vie des citoyens risque d'être mise en cause par une évolution économique et, aux dires d'aucuns, le désintérêt public vis-à-vis des problèmes de la société et de l'Etat augmente. Il y a quelques années, la COFIBU avait demandé une réponse à la question du „choix de société". Mais avons-nous vraiment un choix? Ou bien, avons-nous besoin de choisir? N'est-ce pas le choix du moindre mal possible que la société préfère? Avons-nous la possibilité d'orienter la politique vers un développement durable sur le plan économique, écologique et social, si en même temps la mentalité des concernés ne change pas fondamentalement d'une „mentalité court terme" vers une „mentalité long terme"?

Le développement durable auquel la Chambre des Députés et le Gouvernement souscrivent ne peut se faire qu'avec un changement de mentalité à tous les niveaux de la société. Il faut penser aujourd'hui à la redistribution des richesses globales de notre pays dans une approche de long terme et non pas de court terme.

Lors de la déclaration du Gouvernement sur l'état de la nation du 10 mai 2000 et au cours des débats afférents de la Chambre des Députés, tous les intervenants se sont prononcés à l'unanimité pour une politique de développement durable. Au niveau de l'objectif à atteindre il y a unanimité. Une réponse à la question sur le choix de société posée par la COFIBU, voilà quelques années, a donc été trouvée. Toutefois, les esprits divergent quant aux priorités à accorder aux différentes étapes menant vers cet objectif.

La COFIBU a constaté dans les chapitres précédents que la situation économique et financière de l'Etat est saine. Cependant, le phénomène de la globalisation et de l'internationalisation des marchés fait en sorte que les acteurs économiques doivent constamment s'adapter aux nouvelles donnes internationales. Les efforts de restructuration des entreprises implantées au Luxembourg ont permis à notre pays de suivre le rythme de la globalisation. A cela s'ajoute une politique de diversification des gouvernements subséquents depuis les années 1970 grâce à laquelle le Luxembourg a su évoluer d'une économie axée sur le secteur secondaire (industries) vers une économie orientée sur le secteur tertiaire (services).

La croissance économique est nécessaire pour préserver l'acquis social. Cependant une croissance purement quantitative engendrera des effets très négatifs et sur l'acquis social et sur la qualité de vie des résidents. Voilà pourquoi le rapporteur estime que le Luxembourg a besoin d'une „autre" croissance, d'une croissance avant tout qualitative, c'est-à-dire à haute valeur ajoutée brute et à moindre nuisances écologiques et sociales, dans tous les domaines politiques. En effet, il s'agit de préparer le champ permettant à la fois la croissance économique et la réduction de ses effets négatifs.

---

1 La COFIBU tient à renvoyer dans le contexte du phénomène de la pauvreté à l'avis 2000 du CES sur la situation économique, financière et sociale du pays, pp. 98-105.

Nombre d'entreprises existants dans les différents secteurs économiques du Luxembourg

(*Source:* STATEC)

Secteur d'activités	*Nombre d'entreprises*
Agriculture, chasse, sylviculture	127
Industries extractives	7
Industries manufacturières	946
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	52
Construction	1.708
Commerce, réparations automobiles et d'articles domestiques	6.596
Hôtels et restaurants	2.482
Transports et communications	1.212
Activités financières	869
Immobilier, location et services aux entreprises	5.358
Education	122
Santé et action sociale	45
Services collectifs, sociaux et personnels	1.045
Total	**20.569**

Toujours est-il que la diversification de notre tissu économique doit être renforcée. Afin, de réaliser une symbiose entre l'économie et l'écologie, l'implantation de nouvelles entreprises sur notre territoire doit se faire d'une manière plus sélective. En effet, la création d'emplois supplémentaires ne peut être le seul but à poursuivre. Les coûts externes, telles la construction de routes supplémentaires, une augmentation sensible du trafic routier et la dégradation du milieu naturel, sont des facteurs pouvant sérieusement mettre en cause une industrialisation poussée. Voilà pourquoi il faut essayer d'orienter le pays vers une économie de qualité.

En choisissant une approche de développement économique de qualité, l'éducation nationale joue un rôle important. L'éducation est la clé principale pour une économie de haute qualité. Tous les concernés, c'est-à-dire le ministère, les enseignants, les parents d'élèves, les entreprises et les élèves, doivent œuvrer ensemble pour former et développer les esprits ouverts dont une économie moderne a besoin. La recherche, la formation continue, l'esprit d'entreprise mais aussi une politique de diversification économique en direction des nouvelles technologies de l'information et de communication sont d'autres éléments cruciaux sur le chemin vers cette nouvelle économie. Le rapporteur constate, à travers la déclaration gouvernementale et le budget 2001, que le Gouvernement est non seulement conscient de ces défis, mais qu'il commence aussi et surtout à les relever.

A côté de cette politique économique il s'agit de combiner écologie et économie, qui en réalité, ne sont pas des antagonismes. Au contraire, une approche intégrée permettra aux acteurs de ces deux champs d'action de travailler pour un vrai développement durable du Luxembourg.

Cette approche permettra non seulement de préserver, voire d'améliorer à long terme la qualité de vie de tous les résidents du Luxembourg, mais aussi de garantir la croissance économique et donc la compétitivité des entreprises. En effet, la situation financière saine de l'Etat nous offre suffisamment de champ d'action en faveur d'une politique combinant les deux volets écologie et économie, une politique à développer et à promouvoir ensemble avec tous les concernés.

Enfin, le volet social constitue la troisième partie du concept du développement durable. Le financement de nos systèmes sociaux doit être revu et, le cas échéant, réorienté en vue de préserver l'acquis

social d'aujourd'hui. Le rapporteur est persuadé que tous les acteurs doivent contribuer à sortir nos systèmes sociaux du piège de la dépendance de la croissance économique et démographique. Mais de surcroît, la politique en général doit veiller à éviter que de plus en plus de gens ne réussissent plus à suivre le rythme de l'évolution. En choisissant le chemin vers une économie de qualité, il faut éviter une société à deux vitesses. Néanmoins ceux qui ne peuvent pas suivre le rythme, doivent avoir la garantie que l'Etat puisse au moins leur offrir un niveau de vie décent, grâce à une politique sociale équitable et reposant sur des fondements financiers forts et durables.

Lors des discussions avec bon nombre de représentants du milieu syndical, associatif et politique, la COFIBU et surtout son rapporteur ont constaté non seulement que cette prise de conscience s'est déjà effectuée dans les milieux concernés, mais surtout qu'il existe une énorme volonté d'attaquer les problèmes se posant aujourd'hui et demain.

6.1. Economie

6.1.1. *Développer les activités de la place financière*

La place financière – la septième au monde – occupe toujours un poids surdimensionné dans l'économie nationale puisqu'elle représente près de 20% du PNB, 30% du budget de l'Etat et 10% de l'emploi domestique.

Le secteur bancaire luxembourgeois est sans doute exposé aux phénomènes de la globalisation et de l'internationalisation. Les filiales et succursales luxembourgeoises étant tributaires des décisions prises au niveau des grands groupes étrangers, les fusions et restructurations ayant marqué le secteur financier européen au cours des derniers mois ne sont pas restées sans effet. Suite à un mouvement de rationalisation, le nombre d'établissements de crédit est passé de 210 au 31 décembre 1999 à 207 au 7 juillet 2000. Or, la constitution de cinq nouvelles banques démontre clairement que la place financière n'a rien perdu de son attractivité vis-à-vis des places concurrentielles. Au 31 juillet 2000, la somme des bilans des institutions financières monétaires s'est élevée à 686.784 millions € contre 648.864 millions € au 31décembre 1999, soit une hausse de 5,84%.[1] Considérée sur la période des douze derniers mois écoulés (juillet 1999-juillet 2000), la somme des bilans est en progression de 13,54%. Cette progression est entre autres due à l'accroissement des OPC monétaires. La somme des bilans des banques s'est élevée à 616.266 millions € au 31 juillet 2000 contre 598.459 millions € au 31 décembre 1999.

L'emploi dans le secteur financier a connu au cours du premier semestre 2000 une grande évolution. Fin juin 2000, 25.047 personnes étaient occupées dans ce secteur, ce qui représente une hausse de 1.062 unités ou encore 4,42% par rapport à décembre 1999. Au 30 juin 2000, l'emploi dans les établissements de crédit s'élevait à 22.057 personnes, soit une hausse de 4,06% par rapport à décembre 1999. Le nombre de Luxembourgeois employés par les banques affiche une légère baisse.

Les autres spécificités de la place financière peuvent être illustrés par les caractéristiques suivantes: 5.836 fonds et compartiments de fonds d'investissement, le 1er centre de distribution d'assurances-vie en Europe, 90 gestionnaires de fortune et autres professionnels du secteur financier.

En matière de fonds d'investissement le Luxembourg occupe désormais une des premières places au niveau européen. Le secteur des organismes de placement collectif (OPC) a connu une croissance très importante. Ainsi 1.630 OPC étaient-ils inscrits sur la liste officielle au 31 décembre 1999 contre 1.521 à la fin de l'année précédente (+ 7,2%) et les actifs nets gérés se sont élevés à 734,52 milliards € en fin d'année contre 486,84 milliards € douze mois plus tôt. Cette évolution est due entre autres à l'afflux régulier de nouveaux capitaux vers les OPC luxembourgeois. En termes chiffrés, l'augmentation du patrimoine global net des organismes de placement collectif est due pour 56,6% aux apports nouveaux de la part des investisseurs et pour 43,4% à l'évolution positive des marchés financiers.

L'évolution de notre place financière est largement dépendante de la perspective luxembourgeoise en matière de fiscalité européenne. Lors du sommet ECOFIN de Feira en avril dernier, le Luxembourg s'est montré conciliant et a été prêt à reconnaître le système d'échange d'informations entre les différents pays membres comme un objectif final de l'harmonisation fiscale. Toutefois cet objectif a été soumis à des conditions strictes et précises, c'est-à-dire qu'il ne sera atteint que si tous les pays euro-

1 Cf. Bulletin 2000/2 BCL.

péens, les territoires dépendants et les pays tiers jouissant du secret bancaire font de même. Ainsi pour la première fois, on est arrivé à fixer des conditions préalables dans un texte sur l'harmonisation fiscale et à identifier les pays et les territoires dépendants dont les régimes fiscaux sont concurrentiels et qui donc risqueraient de provoquer une fuite des capitaux. Selon le calendrier établi à Feira lors du sommet ECOFIN, ce sera la tâche des présidences belge et suédoise d'entamer les discussions avec les pays tiers et les territoires dépendants. Toutefois, si ceux-ci et les pays membres n'acceptent pas d'abolir leur secret bancaire, il n'est pas exclu que renaisse le modèle de la coexistence, à savoir le choix entre d'une part une imposition à la source des revenus de capitaux avec maintien du secret bancaire, et d'autre part un échange d'information avec levée du secret bancaire.

La place financière a poursuivi son essor au cours de 1999 dans le respect des règles de surveillance. De nouveaux champs d'activités, comme les banques émettrices de lettres de gage et les fonds de pension, ont pris un départ prometteur.

Les recettes fiscales encaissées par l'Administration des Contributions Directes qui proviennent globalement du secteur financier peuvent être estimées à 1,413 milliard € pour l'année 2000 (soit 26% des recettes totales). Cette somme se décompose comme suit:[1]

– IRC: 644,5 millions €
– IRTS: 292,5 millions €
– IR assiette: 49,5 millions €
– IR capitaux: 57,0 millions €
– I fortune: 99,1 millions €
– ICC: 260,2 millions €

Approximativement la moitié des recettes provenant de l'impôt sur la fortune est payée par les banques. Il s'ensuit que nos recettes fiscales sont considérablement dépendantes du secteur financier. Le rapporteur estime donc que le Luxembourg a tout intérêt à prendre soin de sa place financière. Le législateur est donc appelé à adapter régulièrement le cadre légal, afin que notre place financière garde toute son attractivité. Il est donc fort louable que la Chambre des Députés ait durant les derniers mois voté des lois améliorant l'environnement des établissements financiers, telles la loi du 8 août 2000 relative à la surveillance complémentaire des entreprises d'assurances faisant partie d'un groupe d'assurance et la loi du 22 juin 2000 modifiant certaines dispositions particulières aux banques d'émission de lettres de gage dans la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

Le secteur financier doit continuer à diversifier sa gamme de produits et à développer de nouvelles niches de marché, innovantes et flexibles. Citons entre autres les nouvelles plates-formes d'*electronic banking*, les infrastructures de *back-office* pour l'administration de fonds d'investissement ou encore la législation sur les fonds de pension internationaux.

Toutefois, afin de garantir la compétitivité de la place financière, de considérables efforts en matière de formation doivent être entrepris. Il y a donc lieu d'encourager les démarches tendant à mettre en place une formation du type 3e cycle en matière finances. Le projet de la „*Luxembourg School of Finance*" témoigne de la volonté des acteurs concernés de parer au manque de main-d'œuvre manifeste et d'améliorer l'attrait de la place.

Conclusion

1. Les fusions et restructurations dans le secteur financier ont eu de fortes répercussions sur le Luxembourg. En dépit d'une rationalisation des établissements de crédit (le nombre d'établissements de crédit est passé de 210 au 31 décembre 1999 à 207 au 7 juillet 2000), cinq nouvelles banques se sont constituées. On constate de plus une hausse des emplois créés (+1.062 unités par rapport à décembre 1999), ainsi que des recettes budgétaires importantes engendrées par le secteur financier. Le budget de l'Etat, voire une partie de l'économie luxembourgeoise sont largement dépendants de l'évolution de ce secteur.

---

1 Données fournies par l'ACD lors de la réunion de la COFIBU du 10 octobre 2000.

2. Au sujet de la suppression du secret bancaire, la COFIBU est d'avis que la mise en place d'un système d'échange d'informations au niveau de l'Union européenne, décidé lors du sommet de Feira en juin 2000, demande à ce que toutes les conditions inhérentes à cet accord soient respectées.

3. En outre, le rapporteur est d'avis que le secteur financier doit continuer à être diversifié (p. ex. banques émettrices de lettres de gage et les fonds de pension).

4. Afin de parer au manque de spécialistes et de personnel hautement qualifiés, le rapporteur souligne qu'il y a lieu d'encourager les démarches tendant à mettre en place une formation du type 3e cycle en matière de finances. Le projet de la *„Luxembourg School of Finance"* en témoigne de la volonté des acteurs concernés de parer au manque de main-d'œuvre manifeste et d'améliorer l'attrait de la place.

6.1.2. *Revaloriser les friches industrielles au Sud du pays*

Un des défis majeurs de la politique d'aménagement du territoire, mais aussi de la politique économique, consiste dans la valorisation des friches industrielles au Sud du pays. En effet, il n'arrive que rarement que des surfaces d'une telle envergure, 600 ha dans l'immédiat, deviennent disponibles à court terme. En outre, il n'est pas exclu que d'autres surfaces puissent être utilisées à ces fins à moyen ou à long terme. Cette reconversion constitue une grande chance pour cette région en vue d'une meilleure utilisation des surfaces en question. De surcroît, l'affectation future des terrains libres offre la possibilité de créer une nouvelle ambiance de vie formant une symbiose entre activités économiques, loisirs, logement et protection de la nature.

Cette façon de vivre s'inscrit parfaitement dans la ligne de conduite définie par le principe du développement durable. Au-delà des revalorisations des friches industrielles, de nouvelles opportunités se concrétisent pour rehausser l'image de marque de toute une région. Ainsi le plan régional SUD permet-il de développer d'une manière harmonieuse cette partie de notre pays. Se sont associées à ce plan les communes suivantes: Bascharage, Bettembourg, Clemency, Differdange, Dudelange, Esch-sur-Alzette, Kayl, Mondercange, Pétange, Rumelange, Sanem et Schifflange. La création d'un syndicat intercommunal, d'ailleurs en cours de formation, est l'instrument approprié pour atteindre cet objectif ambitieux.

Dans sa déclaration du 12 août 1999 le Gouvernement avait annoncé que *„la reconversion des friches industrielles dans le Sud du pays restera une priorité et constituera un élément central du futur plan régional SUD"*. De nombreuses réunions de travail ont eu lieu durant les derniers mois permettant d'élaborer un concept d'ensemble. Toutefois, il ne faut pas sous-estimer le rôle que doivent assumer les communes dans ce dossier.

Pour garantir une certaine cohérence, il est impératif que la totalité des friches existantes soient considérées. Un prolongement au-delà des frontières n'est pas à exclure.

Une priorité a été accordée par l'étude AGIPLAN au projet de reconversion du site Belval-Ouest. L'orientation fondamentale du masterplan de Belval-Ouest est axée par les hauts-fourneaux dominant le site. Quatre grands espaces ont été identifiés sur le site, à savoir:

- le développement de la terrasse des hauts-fourneaux pour la culture, les services, la gastronomie, les sports et les loisirs;
- le développement du terrain adjacent de l'ancienne agglomération en tant que parc d'activités selon les critères de „Arbeiten im Park";
- le développement d'un espace consacré au logement à l'ouest du site;
- la structuration du site par une coulée verte de valeur régionale destinée à protéger le quartier résidentiel par rapport au parc d'activités.

a) *L'historique*

En 1986, sur initiative du Ministre de l'Environnement, un séminaire avec la participation de 10 communes avait eu lieu. Toutefois, cette démarche est restée sans suite durant une dizaine d'années. Le 24 avril 1996, il a été décidé que le Gouvernement et l'ARBED créeraient une société commune ayant pour mission l'étude de reconversion des sites devenus disponibles à la suite du passage de la filière fonte à la filière électrique.

En septembre 1996, il a été fondé le GIE-ERSID, le Groupement d'intérêt économique pour l'étude de la reconversion des sites sidérurgiques. L'étude AGIPLAN, finalisée en décembre 1997, retient quatre sites prioritaires: Belval-Ouest, Ehlerange, Lentille Terre-Rouge et Rodange. En vue de l'acquisition de ces terrains, des pourparlers entre l'Etat et l'ARBED ont été entamés durant le deuxième semestre de l'année 1998. Au cours du 1er semestre 1999, un „masterplan" a été élaboré pour le site de Belval et il a été présenté en mai 1999 aux membres du Gouvernement, aux communes et au grand public par le biais d'une conférence de presse.

Dans le cadre de trois ateliers thématiques, organisés le 27 février 1999 à Lamadelaine, les représentants des communes de la région ont discuté sur l'analyse des atouts et faiblesses (Stärken-Schwäche-Analyse) présentée fin 1998. L'ORESUD (Observatoire régional SUD), qui a commencé ses travaux en juillet 1999, est un instrument d'aide à la décision créé pour accompagner l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre du Plan Régional Sud. Il s'agit d'un outil nécessaire pour assurer le développement des projets communs aux douze communes formant la Région Sud. Il occupe actuellement deux gestionnaires et se compose de deux structures d'accompagnement et d'encadrement, à savoir le Comité des Correspondants „Plan Régional Sud" et le Comité de Suivi Technique (CST).

Une première conférence régionale, à laquelle participaient 211 personnes dont 48 élus, eut lieu en juillet 1999.

b) *L'avenir des friches industrielles est lié à celui du Luxembourg*

Un crédit de 37.184 €, inscrit dans le projet de budget 2001, constitue la participation à l'assistance technique nécessaire à l'élaboration du plan régional. Le développement des friches industrielles est évalué dans le budget à 7,4 millions €.

Suite à la formation du nouveau Gouvernement issu des élections législatives de juin 1999, le Ministre de l'Intérieur a été chargé, en sa qualité de responsable de l'aménagement du territoire, de la coordination du dossier. Le 31 mai 2000, l'état d'avancement et les perspectives relatives aux friches industrielles a été présenté à la Chambre des Députés.

L'ARBED et l'Etat constituent, à parts égales, une société de développement de droit privé ayant la forme juridique d'une société en commandite simple. Le capital s'élèvera à 47.099.770 €. Cette société acquiert tous les terrains de l'ARBED faisant partie des friches industrielles à viabiliser.

Entre-temps, il a été créé (le 2 octobre 2000) la société de développement AGORA. Elle garantit la mise en place de ces projets ambitieux.

Conclusion

1. Le rapporteur estime que la reconversion des friches industrielles représente une chance unique pour la région du Sud. Le rapporteur soutient le Gouvernement ayant retenu dans sa déclaration du 12 août 1999 que *„la reconversion des friches industrielles dans le Sud du pays restera une priorité et constituera un élément central du futur plan régional SUD"*.

2. De surcroît, le rapporteur est d'avis que l'affectation future des terrains libres offre la possibilité de créer un nouveau cadre de vie formant une symbiose entre activités économiques, recherche, culture, loisirs, logement et protection de la nature.

6.1.3. *Les classes moyennes: un pilier important de notre économie*

Le secteur des classes moyennes constitue un pilier important de notre économie. En effet, le Grand-Duché compte plus de 13.400 PME occupant un nombre d'effectifs dépassant les 100.000 personnes. Plus de 26.000 nouveaux emplois, étalés sur une période de 10 ans, sont également inscrits à leur compte. En d'autres termes, les classes moyennes offrent 48% des emplois et par ailleurs elles participent avec 35,5% au PIB du Luxembourg.

A ces chiffres s'ajoute une réalité bien plus tangible sur le terrain. Les PME garantissent, en effet, une production et une distribution d'une multitude de produits et services et ce dans l'ensemble du pays.

Grâce à leur capacité innovatrice et leur présence dans l'ensemble du pays, elles garantissent même aux régions moins favorisées, un développement durable et permettent, par conséquent, un approvisionnement global de la population.

Insistons qu'en dépit d'innombrables obstacles administratifs et financiers, et de challenges sur le plan européen, le secteur des PME nationales a connu un développement largement positif, comme le soulignent les chiffres évoqués ci-dessus. Disposant donc d'un tel potentiel économique, il va sans dire qu'une politique de promotion des classes moyennes est de mise.

Soucieuse d'accroître la compétitivité des PME tant sur le plan national qu'international, la COFIBU rappelle qu'à cet égard, il est essentiel que les responsables ministériels ne cessent de mettre en place des mesures financières, administratives et législatives adéquates.

Le rapporteur note qu'à l'article 21.0.31.050 promulguant la prospection des marchés, la vente des produits du marché luxembourgeois, l'organisation de congrès, la participation à des congrès et séminaires à l'étranger une hausse de 37.184 € à 61.552 € a pu être enregistrée.

Remarquons également que les crédits budgétaires destinés à subvenir aux charges financières déployées par les services de promotion des Chambres de Commerce et des Métiers, appelés à accompagner les entreprises dans leurs efforts d'adaptation aux conditions nouvelles d'un marché élargi, ont légèrement augmenté en passant de 2.633.868 € à 2.807.909 € en 2001.

Sachant à quel point il est vital que le personnel des entreprises bénéficie tant d'une excellente formation initiale que continue, et rappelant qu'en 1998 le secteur de l'artisanat avait créé 1.652 emplois dont 45% furent occupés par des frontaliers, la COFIBU juge que le Gouvernement ne devra cesser de promouvoir des mesures en faveur d'une formation de haute qualité.

Les PME ont besoin d'une main-d'œuvre compétitive, c'est-à-dire bénéficiant d'une formation initiale et continue de haut niveau. Voilà pourquoi le rapporteur pense qu'il faut promouvoir davantage la coordination et la collaboration entre Ecole et entreprises.

La COFIBU note ensuite que les crédits budgétaires destinés à encourager l'amélioration de la formation initiale d'accès à la profession ainsi que de la qualification professionnelle continue des dirigeants d'entreprises, surtout dans le domaine du management, s'élèvent à 95.280 €.

Dans ce contexte et eu égard au nombre élevé de faillites enregistrées au Luxembourg, la COFIBU souligne que la survie d'une entreprise dépend étroitement de la présence et l'action de travailleurs qualifiés. En effet, selon une étude menée par la société *Graydon* sur l'évolution du nombre des faillites dans quelques pays d'Europe (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Grèce, Luxembourg, Norvège, Royaume-Uni, Suède, Suisse), le Luxembourg est champion d'Europe pour ce qui est de la progression du nombre des faillites d'une année à l'autre, soit 37%.

Faillites en chiffres

Année	*Nombres*
1990	104
1997	425
1998	406
1999	555

En d'autres termes, 2,52% des entreprises implantées au Luxembourg font faillite. La France suit avec 2,47% et la Suisse avec 2,33%. La survie d'une entreprise se décide endéans les 5 premières années après sa création. En effet, sur 100 nouvelles entreprises, il n'en reste plus que 72 après 5 années d'activité.

La COFIBU estime que le Gouvernement devra continuer, tel que stipulé par la déclaration gouvernementale d'août 1999, ses travaux préparatoires en vue de la réforme du droit de faillite. En effet, le Gouvernement entend adapter *„le droit de faillite aux réalités économiques actuelles et réduire le dommage causé aux créanciers d'une entreprise tombée en faillite. Le Gouvernement étudiera la possibilité d'agir à titre préventif au niveau de l'insolvabilité d'une entreprise, en continuant p. ex. le*

système des ‚clignotants'". Dans ce contexte la COFIBU se montre satisfaite que le projet de loi No 4470 relatif à l'introduction d'une clause de réserve de propriété ait été votée par la Chambre des Députés en date du 16 février 2000. En outre, le rapporteur considère que le Gouvernement devra continuer à lutter efficacement contre le travail illicite et la concurrence déloyale.

La COFIBU se voit obligée de relever le problème de la sous-capitalisation. Voilà pourquoi le rapporteur est d'avis qu'il est de mise de soutenir les entreprises dans la création de capital propre. Les mesures d'aides sous formes de bonification d'intérêt (3.098.669 €), d'assistance technique (12.395 €), de subvention en capital (6.000.000 €) et de prime d'épargne de premier établissement (347.050 €) ancrées aux articles 3, 4, 7 et 9 de la loi du 29 juillet 1968 relative à l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat poursuivent l'objectif d'améliorer la création d'entreprises nouvelles, la transmission d'établissements existants et le renforcement de la capacité compétitive d'entreprises existantes.

Parallèlement, le Gouvernement prévoit d'améliorer les possibilités de cautionnement des mutualités dans les cas où une entreprise n'est en mesure de produire les garanties usuellement exigées par les banques. Ainsi le Gouvernement entend-il préserver le capital de couverture des mutualités par la possibilité de remboursement partiel des pertes subies et prévoit un crédit budgétaire de 123.947 €.

Bien que ces mesures trouvent son consentement, la COFIBU incite le Gouvernement à pratiquer davantage une politique favorisant l'éclosion d'entreprises nouvelles, notamment par le biais du capital risque[1].

Enfin, la COFIBU désire encourager le Gouvernement à œuvrer davantage en faveur d'une politique de décentralisation. Rappelons dans ce contexte que les friches industrielles au Sud du pays offrent un potentiel économique important en faveur des PME/PMI en matière de création d'emplois ainsi qu'en matière de réorientation de l'économie luxembourgeoise en direction des exigences de la *New Economy*.

Selon l'avis du rapporteur, il convient de développer une nouvelle dynamique dans la région „Sud" du Luxembourg. Les quelque 600 hectares de terrain, situés au centre de la région SAAR-LOR-LUX, présentent les conditions idéales à l'implantation d'entreprises. De plus, la proximité d'une Cité des Sciences offrira un environnement optimal pour promouvoir une activité économique liant recherche, technologie et création d'emplois. Dans le but de redynamiser le Sud du pays et d'offrir aux PME les chances de mettre à profit leur capacité innovatrice, dont elles ont largement fait preuve par le passé, ainsi que de guider l'entrée définitive du Luxembourg sur les marchés de la *New Economy* en pleine évolution, le rapporteur invite le Gouvernement à intensifier ses efforts en vue d'attirer des entreprises du secteur TIC, de l'écologie et de la biotechnologie.

Conclusion

1. Vu le potentiel économique et innovateur des classes moyennes, le rapporteur est d'avis qu'il faudra intensifier le développement des activités transfrontalières des PME/PMI, leur compétitivité ainsi que l'esprit d'entreprise auprès des jeunes en mettant l'accent sur une interaction approfondie entre école et milieu professionnel. En outre, la COFIBU estime que le Gouvernement devrait insister auprès des Etats voisins de supprimer les tracas administratifs envers les entreprises luxembourgeoises actives sur leur territoire.

2. Le Gouvernement est invité à accentuer sa politique en matière d'investissement (capital risque, *„venture capital")*, qui est d'autant plus nécessaire pour les entreprises du secteur TIC.

3. Eu égard au nombre élevé de faillites, il faudra *primo* favoriser la formation continue et l'adapter aux besoins et réalités des entreprises et *secundo* accélérer les travaux préparatoires en vue d'une réforme du droit de faillite.

4. Il importe au rapporteur de souligner la nécessité de créer de nouvelles perspectives au PME dans le cadre de la valorisation des friches industrielles au Sud du pays.

---

1 Cf. rapport de la COFIBU pour le budget de l'Etat 2000.

6.2. Ecologie

Le Traité d'Amsterdam sur l'Union européenne fixe entre autres comme objectifs le développement durable et un niveau d'emploi élevé. Les études macroéconomiques portant sur les liens entre l'emploi et l'environnement font apparaître que les politiques environnementales ont eu jusqu'à présent un léger effet positif sur l'offre d'emploi.[1]

La dégradation de l'environnement pourrait être atténuée si on reconnaît vraiment la valeur de l'environnement et le véritable intérêt économique de la protection de la nature. L'intégration des objectifs de la politique de l'environnement dans la totalité des politiques sectorielles créera sans aucun doute beaucoup plus d'emplois nouveaux que l'éco-industrie. Citons dans ce contexte Mikhaïl Gorbatchev, président de la Croix Verte Internationale: *„Dans l'opposition permanente entre la croissance économique et la protection de l'environnement, la création d'emplois est le principal facteur permettant de réconcilier les deux secteurs. Les exemples les plus évidents concernent les emplois créés dans l'écotourisme, les réserves de recyclage et la gestion des déchets, ainsi que dans l'approvisionnement en eau et son traitement. Toutefois, de nombreux autres emplois durables peuvent être créés, indirectement liés à la protection de l'environnement et respectant le droit au travail. Il faut pour cela un renversement des valeurs tant dans les esprits des responsables des gouvernements et des entreprises que dans les activités quotidiennes des citoyens, pour une reconnaissance de la valeur réelle de l'environnement, en tant qu'élément essentiel à la santé et à la croissance de l'économie et de la société."* [2]

Définie dès 1987 par la „commission Brundtland" – la commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement – comme *„un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs"*, la notion de développement durable a connu une évolution exceptionnelle et même insolite aux cours de ces dernières années. La COFIBU rappele que le concept de développement durable appartient prioritairement à la politique environnementale, tel qu'il a été précisé par l'Union Mondiale pour la Nature dans sa deuxième stratégie mondiale pour la conservation de la nature en tant que *„fait d'améliorer les conditions d'existence des communautés humaines, tout en restant dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes"*. La COFIBU estime qu'il faudra éviter une interprétation excessive de la notion de développement durable, au risque de vider de toute substance ce concept élémentaire en matière de politique environnementale, économique et sociale.

Lors des sommets internationaux de Rio en 1992, de New York et de Kyoto en 1997, le Luxembourg s'est engagé à promouvoir un modèle de croissance préservant les ressources naturelles et favorisant les stratégies à long terme.

Au niveau européen, notre pays en tant que signataire du traité d'Amsterdam, a pris des engagements équivalents. En effet, un des objectifs fondamentaux de l'Union européenne doit être le développement durable: *„Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable."* (article 6 du traité d'Amsterdam)

6.2.1. *Energies renouvelables*

Les dernières révélations d'experts concernant la fonte de la glace au pôle Nord devraient faire sonner la cloche d'alarme. D'après ces experts, cette fonte est essentiellement due à l'effet de serre. Mais les gaz à effet de serre à haute teneur en gaz carbonique ne seraient plus, d'après une nouvelle étude publiée en août dernier par la NASA, les seuls principaux responsables du réchauffement de la Terre. Selon cette étude, le changement de climat de ces dernières années est dû aussi à la pollution de l'air par des gaz comme l'ozone de la troposphère, le méthane et les chlorofluorocarbones (CFC) ainsi qu'aux particules de suie provenant des moteurs diesels et de la combustion du charbon.

La communauté internationale se voit donc dans l'obligation de multiplier ses efforts pour arriver à une réduction considérable de la production de ces gaz nocifs.

---

1 Voir OCDE, Politiques de l'environnement et emploi, 1997.

2 Editorial Naturopa du Conseil d'Europe, No 92/2000.

La contribution de chaque pays, aussi petit soit-il, est de rigueur. De plus, le rapporteur est d'avis que dans un contexte de hausses conséquentes des prix pétroliers, une réflexion profonde sur l'utilisation rationnelle de l'énergie et la promotion des énergies renouvelables doit être menée.

Plusieurs techniques d'exploitation des sources d'énergie renouvelable sont connues et utilisées depuis des siècles. La révolution industrielle a été caractérisée par l'utilisation des sources d'énergie fossile, ayant provoqué deux effets sur l'écosystème: Le premier est la raréfaction des produits combustibles que le Club de Rome a annoncé en 1972. Le second est l'accumulation des gaz de combustion dans l'atmosphère, selon la théorie que Svante-Auguste Arrhenius[1] avait déjà formulée en 1887 et qu'on prend au sérieux depuis plus d'une décennie. Les deux crises pétrolières et le rapport du Club de Rome, en particulier, ont suscité la recherche intense de techniques modernes d'exploitation des sources d'énergie renouvelable.

Conscient de ses obligations internationales et européennes et surtout de ses responsabilités vis-à-vis des générations futures, le Gouvernement a inscrit dans son accord de coalition du 12 août 1999: „*Le principe du développement durable guidera les actions du Gouvernement en matière de politique environnementale. Le Gouvernement finalisera le plan de réduction des émissions de* CO_2 et mettra en œuvre un programme pluriannuel y relatif."

Le risque de réchauffement climatique dû aux émissions de gaz à effet de serre est aujourd'hui confirmé par les scientifiques. Le groupement international des experts sur le climat estime ainsi que la température moyenne de l'air et le niveau des océans pourraient augmenter respectivement de 2°C et de 50 cm d'ici à 2100.

La protection de notre climat doit être un objectif primordial de la politique environnementale. Se conformant aux trois éléments fondamentaux du développement durable, à savoir la durabilité écologique, le développement économique et l'équité sociale entre les populations et entre les générations, le Ministère de l'Environnement a présenté en mai 2000 la stratégie nationale de réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'objectif de cette stratégie est d'atteindre et de respecter les engagements luxembourgeois pris lors du Protocole de Kyoto adopté en 1997. Par ce protocole, les pays développés ont pris l'engagement juridiquement contraignant de réduire les émissions de 5,2% pendant la durée 2008-2012 par rapport au niveau de 1990. Le Luxembourg s'est engagé à réduire ses émissions à effet de serre de 28% pendant cette même période, ce qui constitue l'objectif le plus ambitieux de l'Union Européenne.

Le Gouvernement entend mettre cette stratégie en application à l'aide de 6 axes majeurs d'intervention politique:

1. Par une promotion renforcée des sources d'énergie renouvelable, le Gouvernement cherche à améliorer l'autoproduction nationale d'énergie renouvelable.
2. L'efficacité énergétique dans la production d'énergie doit être améliorée.
3. En sus par la promotion d'appareils et de techniques à faible consommation énergétique, le Gouvernement entend encourager les économies d'énergies.
4. L'introduction progressive d'une écofiscalité devra conduire à une utilisation plus rationnelle de l'énergie.
5. Le Gouvernement entend prendre des mesures ayant comme principal objectif la réduction de la consommation de carburants d'ici 2010.
6. Finalement, en procédant à un recours aux mécanismes prévus par le Protocole de Kyoto (transfert de technologies et commerce international de certificats d'émissions), la coopération internationale permettra d'atteindre les objectifs fixés par le Protocole de Kyoto.

La COFIBU approuve le transfert des compétences en matière de politique énergétique qui s'est opéré entre le Ministère de l'Economie et le Ministère de l'Environnement, permettant à celui-ci de se consacrer à la mise en œuvre d'un des axes majeurs d'intervention, à savoir celui de la promotion des énergies renouvelables. Cet axe d'intervention s'intègre par ailleurs dans le plan national pour un développement durable. Ainsi, deux règlements grand-ducaux en matière d'énergies renouvelables ont été adoptés récemment par le Conseil de gouvernement.

---

1 Physicien suédois, auteur de la théorie des ions ou dissociation électronique (1859-1927).

a) ***La réglementation qui sera mise en place***

Le projet de règlement grand-ducal concernant un régime de subsides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergie renouvelables vise la promotion des investissements en faveur des économies d'énergie, l'utilisation rationnelle de l'énergie et l'exploitation des sources d'énergie renouvelable. Ce projet de règlement grand-ducal s'intègre dans le contexte de la loi du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie, dont un des objectifs est l'utilisation rationnelle des énergies classiques ainsi que l'utilisation des énergies renouvelables. De même il faut considérer la loi du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité, qui dans sa composante écologique, déclare d'obligation de service public la mise en œuvre de programmes et de mesures relatives à l'information et à la sensibilisation sur les économies d'énergie, l'utilisation rationnelle de l'énergie et l'application des énergies nouvelles et renouvelables.

La COFIBU constate avec satisfaction que l'article budgétaire relatif à ce règlement grand-ducal a été doté de 1.000.000 € (article 45.1.53.000).

Le projet de règlement grand-ducal introduisant une prime d'encouragement écologique pour l'électricité produite à partir des énergies renouvelables a été élaboré sur base des mêmes textes législatifs que le projet de règlement grand-ducal précité. Pour ce projet de règlement grand-ducal, 500.000 € ont été alloués au budget pour l'exercice 2001 (article 15.1.34. 095). La COFIBU approuve ces dispositions en faveur de l'énergie photovoltaïque. En effet, le Livre blanc de la Commission européenne met clairement en évidence la portée qui revient à l'énergie photovoltaïque. Selon la Commission européenne, une augmentation de la quote-part des énergies renouvelables dans le total de l'énergie produite et consommée en Europe sera uniquement réalisable à l'aide de l'énergie photovoltaïque.

Le coût de production pour l'énergie électrique à partir des énergies renouvelables s'établit actuellement à un niveau notablement supérieur à celui des porteurs d'énergie conventionnels, cela en raison de la non-internalisation des coûts externes de la production de ces dernières.

De plus, il faut constater que les technologies renouvelables ne bénéficient pas encore de la confiance totale des investisseurs et des utilisateurs. Remédier à cette situation et favoriser un développement dynamique à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables doit revenir non seulement aux pouvoirs publics, mais aussi à l'initiative privée.

La COFIBU salue donc l'adoption de ces deux projets de règlements grand-ducaux. Ils comportent des programmes de promotion avec des instruments appropriés qui donneront certainement un élan au développement dynamique de la production de l'électricité à partir des énergies renouvelables. Les instruments mis en place permettront de positionner ces nouvelles énergies sur le marché de l'énergie.

Le fait qu'à côté des autres énergies renouvelables telle la biomasse, l'énergie hydroélectrique et éolienne, il soit accordé une place prioritaire au développement de l'énergie solaire, est aux yeux du rapporteur une décision courageuse. Bien que le Luxembourg ne bénéficie pas d'un fort ensoleillement, la promotion de l'énergie solaire photovoltaïque revêt certainement un caractère visionnaire.

En subventionnant les installations thermiques à concurrence de 40%, les installations photovoltaïques avec 50% et en payant une prime d'encouragement de 22 francs/kWh pour l'électricité produite à partir de telles installations, le Ministère de l'Environnement va certainement inciter l'utilisation conséquente de l'énergie renouvelable.

b) ***Aides en faveur des communes***

Le Ministère de l'Environnement dispose du Fonds de Protection de l'Environnement en tant qu'instrument de politique budgétaire. Bien que ce fonds n'ait pu bénéficier de recettes supplémentaires issues des plus-values de recettes de l'année 1999, la COFIBU constate néanmoins que les moyens financiers à disposition du Ministère de l'Environnement n'ont pas diminué, étant donné que le financement des infrastructures d'assainissement des eaux ne se fait plus par le biais de ce fonds. Les ressources disponibles du Fonds de protection de l'Environnement doté d'un montant de 84.622.644 € sont donc entre autres à disposition de la politique de subventionnement des énergies renouvelables.

La COFIBU salue l'intention du Ministère de l'Environnement de subventionner de manière renforcée par le biais du Fonds de Protection de l'Environnement, les investissements des communes en faveur de l'utilisation des énergies renouvelables. En effet, il importe de souligner le rôle précurseur à jouer par les autorités publiques dans ce domaine. Le Fonds de Protection de l'Environnement permet à

l'Etat une subvention de coût de 50% en faveur des communes, ce qui constitue une nette amélioration (+25%) par rapport aux aides déjà accordées dans le cadre du programme PEEC[1].

Dans ce contexte, la COFIBU suggère néanmoins au Gouvernement de publier l'ensemble de la réglementation afférente sous forme d'une brochure afin d'informer de manière efficace les investisseurs potentiels sur les aides étatiques.

c) *Utilisation rationnelle de l'énergie*

Concernant les habitations et les bâtiments existants, une amélioration de l'efficacité énergétique à concurrence de 30% est un objectif réalisable à moyen terme. Dans ce contexte, on peut citer le programme d'investissement *„Energie 2000"* lancé en Suisse en 1997 par le Département fédéral de l'Environnement, des Transports et de l'Energie de la Confédération Helvétique. Dans le cadre de ce programme, il est estimé qu'une économie d'énergie de 63% en moyenne a pu être réalisée par le biais de rénovation d'habitations et de bâtiments selon des critères énergétiques adaptés.

Le projet de loi concernant les recettes et les dépenses de l'Etat pour l'exercice 2001 prévoit dans son article 15.1.34.093 une participation de 372.000 € de l'Etat au financement d'actions d'assainissement écologiques et énergétiques de bâtiments par les particuliers.

De surcroît, le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement dispose d'un crédit de 247.894 € pour une participation de l'Etat en faveur de l'établissement d'un carnet de l'habitat (article 51.2.53.006).

Afin d'optimiser l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments existants, il y a lieu d'adapter les dispositions légales y relatives, à savoir l'élaboration d'un règlement grand-ducal concernant les subsides à accorder aux particuliers pour l'assainissement de bâtiments existants, respectivement la modification du règlement grand-ducal du 22 novembre 1995 concernant l'isolation thermique des immeubles et du règlement grand-ducal du 11 août 1996 concernant la réalisation d'audits énergétiques dans les bâtiments du secteur résidentiel et tertiaire. Toutefois, le rapporteur est d'avis qu'une coordination appropriée entre les deux ministères est de rigueur.

En outre, il tient à suggérer l'élaboration d'un passeport énergétique (*„Energie-Pass"*). Dans ce passeport seraient répertoriés les travaux à réaliser en matière d'assainissement d'un bâtiment existant, telles que l'isolation thermique des murs extérieurs, de la toiture et de la dalle, ainsi que la mise en place d'un vitrage à basse transmission thermique et l'arrêt de normes d'isolation. La réalisation de ces travaux aurait comme conséquence que le détenteur de ce passeport énergétique ait droit aux subventions et aides financières que l'Etat accorde en cette matière.

d) *Les énergies renouvelables comme atout économique*

En guise de remarque finale, la COFIBU tient à mettre en évidence l'aspect économique de l'exploitation des énergies renouvelables. Nombreuses sont les industries investissant beaucoup dans des technologies telles que les cellules photovoltaïques, les cellules d'hydrogène (Wasserstoffzellen) et la pile à combustibles. Le „Worldwatch Institute" constate une réorientation dans les pays industriels. Selon Christopher Flavin, vice-président de cet institut, *„les nations, qui anticipent le passage vers de nouveaux systèmes énergétiques et qui savent dès maintenant se positionner, pourront acquérir de nombreux avantages de nature sociale, économique et écologique"*.

En Allemagne, la politique de rémunération de l'électricité produite à partir d'énergie photovoltaïque (99 Pfennig/kWh) a déclenché un boom dans l'industrie solaire. Certains espèrent une évolution similaire à celle qu'a connu le secteur des générateurs éoliens. Le parc éolien allemand emploie actuellement 15.000 personnes. Si l'industrie solaire allemande emploie aujourd'hui 10.000 personnes avec une participation minimale de 0,004% au marché énergétique, les responsables espèrent avec une hausse de seulement 0,4%, créer des emplois pour 50.000 personnes.

Le rapporteur est d'avis que le Luxembourg se prête certainement à l'implantation d'entreprises actives dans le secteur des énergies renouvelables, par exemple une entreprise de production de cellules

---

1 PEEC = programme d'actions visant à encourager les initiatives et mesures prises par les administrations communales en faveur de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies nouvelles et renouvelables.

solaires. Une telle approche serait certainement dans le sens d'une diversification économique respectueuse du développement durable.

En outre, confrontée à la flambée du prix du baril de pétrole et à la hausse du prix du gaz, une politique basée sur l'utilisation du „*mix énergétique*" incluant les énergies renouvelables permettrait de garantir la stabilité du prix de l'électricité.

6.2.2. *Améliorer l'environnement naturel*

a) *Les directives Habitat*

Le rapporteur salue le fait que le Ministère de l'Environnement s'est fixé comme objectif la transposition et la mise en œuvre des directives européennes Habitat naturel et Oiseaux sauvages. En témoigne l'article 45.0.52.000 qui prévoit 86.763 € pour la participation de l'Etat au frais d'acquisition de terrains par les établissements d'utilité publique en vue de la constitution de réserves naturelles.

La mise en œuvre de ces directives, ayant comme objectif la constitution du réseau européen NATURA 2000, offre sans aucun doute des possibilités exceptionnelles de concilier la protection de la nature avec des activités humaines. Rappelons que le but final du réseau NATURA 2000 n'est pas de créer des espaces où toute activité humaine est interdite, mais de constituer des pratiques qui garantissent „*le maintien dans un état de conservation favorable des types d'habitats naturels et d'habitats d'espèces*" (art. 3 de la directive) et qui tiennent compte „*des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales*" (art. 2 de la directive).

Ces recommandations ont comme corrélation la nécessité d'établir un plan de gestion pour ces territoires, tel qu'il est inscrit dans l'article 6 de la directive: „*les Etats membres établissent les mesures de conservation nécessaires et les mesures réglementaires, administratives et contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels et des espèces.*"

Pour assurer une transposition correcte de ce précepte de la directive, il est toutefois requis que la loi modifiée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles soit amendée afin d'intégrer cette notion inhérente au réseau NATURA 2000. Par ailleurs, il est évident aux yeux du rapporteur que l'établissement et la mise en œuvre de ces plans de gestion doivent se faire en concertation et en collaboration avec tous les acteurs impliqués.

Il est tout aussi certain qu'un instrument financier adéquat est requis. L'élaboration d'un plan de gestion constitue une dépense unique. Son financement pourrait se faire par l'intermédiaire du Fonds de Protection de l'Environnement. Cette disposition nécessiterait néanmoins une réorientation de ce fonds. Le rapporteur invite le Gouvernement de procéder à ces modifications réglementaires et de se donner ainsi les moyens requis pour transposer et mettre en application des directives européennes datant de 1992 (!) tout en mettant en œuvre une politique de protection de la nature efficace et à long terme.

b) *La biodiversité*

L'article 45.2.51.040 prévoit une participation de 400.000 € dans l'intérêt de la biodiversité en milieu aquatique et urbain.

En tant que signataire de la Convention de Rio de Janeiro du 5 juin 1992, convention-cadre des Nations Unies sur la diversité biologique, le Luxembourg a souscrit à la maxime selon laquelle les ressources biologiques de la terre sont vitales pour le développement économique et social de l'humanité. Il a ainsi reconnu que la diversité biologique constitue un avantage d'une grande valeur pour les générations présentes et futures. Néanmoins le problème d'espèces en voie de disparition ne cesse d'augmenter. Ainsi en 1994, le Musée d'Histoire Naturelle a publié une liste selon laquelle au Luxembourg 42% des 136 espèces d'oiseaux connues sont menacées d'extinction et que 9% ont déjà disparu lors du 20ième siècle. Les raisons de ces phénomènes sont multiples: de l'agriculture extensive, en passant par les remembrements agricoles et viticoles à la pollution de l'air et des eaux.

Il revient à un Etat responsable de se donner les instruments législatifs adaptés afin de mettre en œuvre la Convention de Rio de Janeiro et de mener une politique coordonnée en dehors de tout aspect de politique politicienne.

6.2.3. *Adapter les transports publics aux contraintes économiques et écologiques*

Une autre priorité du budget de l'exercice 2001 concerne les dépenses relatives aux transports publics, voir par exemple les dépenses importantes prévues pour le transport ferroviaire (250 millions €). Le rapporteur salue l'initiative présentée en date du 10 novembre dernier par le Ministre des Transports conjointement avec les autorités politiques de la Ville de Luxembourg afin d'améliorer l'accès par le biais des transports publics au quartier du Kirchberg, de l'aéroport et Senningerberg. Ce système de transports publics intégré tiendra compte de l'évolution démographique et économique dans cette région de la périphérie de la Ville de Luxembourg et offre une solution appropriée face aux problèmes grandissants du trafic routier.

A l'aube du 21e siècle, des chercheurs sont en train de révolutionner la technique de propulsion. Ainsi, les travaux de développement concernant la pile à combustible des dernières années ont permis de faire les premières expériences avec des autobus. Certes, le prix d'acquisition d'un tel bus est encore largement supérieur à celui d'un bus traditionnel.

Mais pour favoriser l'expansion de cette technique et la rendre économiquement plus attrayante, les autorités publiques comme les communes et l'Etat sont appelés à prendre le devant en soutenant activement cette technique permettant de réduire considérablement la production de CO_2. Actuellement, la technique de la pile à combustible peut se vanter d'être concurrentielle d'un point de vue écologique: Nulle autre technique de propulsion ne produit moins de gaz nocifs, nulle autre technique n'est aussi silencieuse.

Durant deux années, des tests dans toutes les régions importantes de l'Europe, offrant des conditions topographiques difficiles, seront effectués pour acquérir de nouvelles expériences. Cette phase sera encadrée par des spécialistes afin de pourvoir aux exigences techniques, économiques et environnementales du 21e siècle.

Dû à l'aspect environnemental très intéressant, ce projet fait partie intégrante du 5e programme-cadre de l'Union européenne. Il est ainsi fort louable que le Ministère des Transports, conjointement avec la Ville de Luxembourg, l'Union européenne, le constructeur Daimler-Chrysler et la FLEAA, participe activement à ce projet pilote, qui sera lancé dans quelque 10 villes européennes. En principe, 3 NE-autobus (No-Emission) fonctionnant au moyen d'une pile à combustible alimentée à l'hydrogène seront fournis fin 2002 et le projet sera clôturé début 2005. Un crédit afférent s'élevant à 620.000 € est inscrit sous l'article 23.2.31.050.

6.2.4. *Soutenir l'assainissement de nos cours d'eau*

Malgré les grands efforts déployés durant les dernières décennies, et qui se sont traduits en premier lieu par la construction de multiples stations d'épuration, notre pays connaît encore certains retards dans l'assainissement de ses cours d'eau. Ainsi, par exemple, des stations d'épuration adéquates font toujours défaut le long de la Moselle, en dépit d'un site retenu déjà en 1991 à Grevenmacher par le Conseil de Gouvernement. C'est avec satisfaction que le rapporteur prend connaissance que le fonds pour la gestion de l'eau sera alimenté de 2,5 millions €.

L'évolution des crédits prévus au niveau de la section 09.9 – Ministère de l'Intérieur, Service pour la gestion globale de l'eau (2000: 333.465 €; 2001: 2.002.614 €) – laisse prévoir les premières indications sur la future Administration de la gestion de l'eau, qui regroupera les différents aspects ayant trait à l'économie de l'eau. Plusieurs crédits ayant figuré dans le budget des dépenses du Ministère des Travaux Publics et du Ministère de l'Agriculture figureront à partir de l'année prochaine sous le Ministère de l'Intérieur – direction de la gestion des eaux. A la section 39.9 – Service pour la gestion globale de l'eau (dépenses en capital) – un effort financier tout particulier a été fait afin de promouvoir les investissements du secteur communal en matière d'assainissement des eaux usées.

Dans ce contexte, il est également fort louable que parmi les quatre programmes prioritaires pluriannuels de recherche arrêtés par le Gouvernement pour la période 2000-2005 il ait été retenu le programme *Gestion durable des ressources hydriques* poursuivant l'objectif de constituer au Luxembourg un pôle d'excellence dans le domaine de l'eau capable d'appréhender les mécanismes complexes du cycle naturel de l'eau, d'évaluer les moyens de sauvegarder les ressources et d'en protéger la qualité, de développer des technologies innovantes de contrôle et d'épuration les plus appropriées et les moins onéreuses et de lutter contre les gaspillages.

6.2.5. *Des réformes fiscales écologiques: la solution?*

Dans plusieurs pays de l'Union européenne des taxes écologiques ont été introduites, notamment au Danemark, en Finlande, en Suède, aux Pays-Bas, en Allemagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni. L'idée principale consiste à diminuer les taxes touchant directement le travail (entre autres les cotisations sociales des employeurs) afin de favoriser la création d'emplois. Cette attitude, dite du „double dividende" est fortement recommandée par la Commission européenne.

Il faut toutefois reconnaître que la réalisation du double dividende dépend de plusieurs facteurs, notamment relatifs au marché du travail, à la mobilité du capital, à la concurrence, à la possibilité d'une action internationale concertée et au niveau des taxes en question.

L'introduction de taxes écologiques doit s'intégrer dans un cadre européen afin de ne pas nuire à la compétitivité des entreprises. Citons à cet égard l'accord de coalition du 12 août 2000:

„Le principe de l'introduction d'une taxe écologique trouve l'assentiment des délégations. L'instrument d'une taxe écologique doit présenter les caractéristiques d'un instrument destiné à influencer le comportement des consommateurs et producteurs, de sorte que son produit sera par essence variable sinon dégressif. Du fait de son caractère de „Lenkungsinstrument", il ne peut avoir qu'un effet neutre sur l'IPC! En aucun cas une taxe écologique ne peut augmenter la charge fiscale globale.

En vue d'une réforme écologique de notre système fiscal, le Gouvernement entamera un premier pas en réalisant une étude de faisabilité concernant une telle réorientation et en introduisant dans le cadre d'une réglementation communautaire une taxe écologique énergétique répondant aux critères suivants: prévisionabilité pour tous les acteurs concernés, augmentation graduelle des taxes durant un espace de temps fixe, réutilisation des recettes financières à des finalités sociales et dans le domaine écologique, en tant qu'instrument de soutien aux entreprises et aux personnes privées d'après le modèle „Oeko-Bonus" dont la mise en œuvre doit s'orienter suivant des critères de faisabilité de technique fiscale et administrative."

Le rapporteur souscrit pleinement aux intentions du Gouvernement et estime qu'un débat approfondi au sujet de taxes écologiques devra être entamé tout en respectant la philosophie que les recettes générées par ces taxes doivent être affectées à des fins écologiques.

Conclusion

1. Le Luxembourg s'est engagé tant au niveau international qu'européen à promouvoir un modèle de croissance respectueux du développement durable. Confronté à des évolutions alarmantes en ce qui concerne le réchauffement climatique dû aux gaz à effet de serre, chaque pays se voit obligé de multiplier ses efforts pour arriver à une réduction considérable de la production de ces gaz nocifs.

2. La COFIBU salue les dispositions réglementaires prises par le Ministère de l'Environnement en matière de subvention des énergies renouvelables. Elle constate avec satisfaction que les articles budgétaires relatifs au projet de règlement grand-ducal concernant un régime de subsides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergie renouvelables et au projet de règlement grand-ducal introduisant une prime d'encouragement écologique pour l'électricité produite à partir des énergies renouvelables bénéficient d'une dotation conséquente.

3. La COFIBU approuve l'intention du Ministère de l'Environnement de subventionner de manière renforcée, par le biais du Fonds de Protection de l'Environnement les investissements des communes en faveur de l'utilisation des énergies renouvelables.

4. De plus, il tient à suggérer au Gouvernement de publier l'ensemble de la réglementation afférente sous forme d'une brochure.

5. Le rapporteur se félicite des moyens financiers mis en place afin de promouvoir l'amélioration de l'efficacité énergétique. Il constate que le Ministère de l'Environnement et le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement disposent d'articles budgétaires à ce propos. Néanmoins il voudrait attirer l'attention sur la nécessité d'une coordination appropriée entre les deux ministères.

6. Le rapporteur tient à suggérer l'élaboration d'un passeport énergétique (Energiepass).Un tel document pourrait constituer un instrument valable en matière de promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie.

7. En outre, il souhaite mettre en évidence l'aspect économique de l'exploitation des énergies renouvelables. Le Luxembourg se prête certainement à l'implantation d'entreprises actives dans ce secteur ce qui entraîne une diversification économique respectueuse du développement durable.

8. En matière de politique d'amélioration de l'environnement naturel, le rapporteur salue le fait que le Ministère de l'Environnement se soit fixé comme objectif primordial la transposition et la mise en œuvre des directives européennes „Habitat naturel" et „Oiseaux sauvages". Il tient à rappeler qu'afin de réaliser la transposition d'un précepte fondamental de ces directives – à savoir l'établissement d'un plan de gestion pour les territoires intégrés dans le réseau européen NATURA 2000 – il est requis d'amender la loi modifiée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. De même, il est nécessaire de disposer d'un instrument financier adéquat.

9. La COFIBU est d'avis que le financement d'un plan de gestion pourrait se faire par l'intermédiaire du Fonds de Protection de l'Environnement. Elle invite donc le Gouvernement à procéder à des modifications réglementaires et à se donner ainsi les moyens requis en matière de politique de protection de l'environnement naturel.

10. Bien que le budget prévoie une participation dans l'intérêt de la biodiversité en milieu urbain et aquatique, le rapporteur invite le Gouvernement à procéder rapidement à la création d'un cadre législatif afin de pouvoir instituer une politique efficace et cohérente et se conformer ainsi aux principes de la Convention de Rio de Janeiro sur la diversité biologique.

11. La COFIBU se félicite des dépenses relatives aux transports publics et du nouveau système de transports publics intégré projeté récemment par le Gouvernement. De même, elle salue la participation active du Ministère des Transports, conjointement avec la Ville de Luxembourg et le soutien de l'Union européenne, au projet pilote de 3 NE-autobus (No-Emission) propulsés au moyen d'une pile à combustible alimentée à l'hydrogène.

12. Considérant que notre pays connaît certains retards dans l'assainissement de ses cours d'eau, la COFIBU prend connaissance avec satisfaction que le Fonds de gestion de l'eau sera alimenté de 2,5 millions d'€. Il est également louable que le programme *Gestion durable des ressources hydriques* ait été retenu parmi les quatre programmes prioritaires pluriannuels de recherche arrêtés par le Gouvernement pour la période 2000-2005.

13. La COFIBU tient à rappeler l'engagement pris par le Gouvernement dans son programme gouvernemental du 12 août 1999 en matière de réformes fiscales écologiques. Elle estime que l'introduction de taxes écologiques doit s'intégrer dans un cadre européen, afin de ne pas nuire à la compétitivité des entreprises luxembourgeoises. Le rapporteur souscrit pleinement aux intentions du Gouvernement et estime qu'un débat approfondi au sujet de taxes écologiques devra être entamé tout en respectant la philosophie que les recettes générées par ces taxes doivent être affectées à des fins écologiques.

6.3. Le développement durable du régime général des pensions

L'évolution du régime général des pensions est intimement liée à l'évolution de la masse salariale et donc de l'emploi au Luxembourg. L'emploi lui-même est fonction de l'évolution de l'économie en général.

Le bilan technique de la période de couverture 1992-1998, rendu public par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale en date du 20 novembre 1998, et la description y esquissée d'une situation globalement saine de notre régime de pension peuvent induire en erreur l'observateur non averti qui affirmerait que le régime serait en excellente santé.

En effet, au vu des chiffres reportés ci-dessous, l'on pourrait souscrire à une telle affirmation.

*Evolution des opérations courantes des caisses de pension**

(montants en €)

Année	*Recettes courantes*	*Dépenses courantes*	*Excédent de financement*
1985	618.715.915	517.302.925	101.412.990
1990	993.306.891	781.879.028	211.427.863
1991	1.089.439.762	910.832.920	178.606.842
1992	1.211.650.967	976.648.488	235.002.479
1993	1.312.890.431	1.084.903.322	227.987.110
1994	1.376.945.959	1.176.772.434	200.173.525
1995	1.449.950.421	1.265.691.621	184.258.800
1996	1.482.573.128	1.309.419.931	173.153.198
1997	1.586.365.890	1.411.923.649	174.442.241
1998	1.686.588.994	1.443.604.363	242.959.841
1999	1.798.562.221	1.509.766.981	288.795.240

* *Source:* Rapport général de la sécurité sociale pour l'année 1999, IGSS, novembre 2000.

Le tableau ci-dessus nous renseigne sur l'évolution des opérations courantes des quatre caisses de pension du régime général d'assurance pension regroupant:

- L'établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité pour les ouvriers;
- La caisse de pension des employés privés pour les employés privés et les travailleurs intellectuels indépendants;
- La caisse de pension des artisans, des commerçants et industriels pour les professions indépendantes;
- La caisse de pension agricole pour les agriculteurs, les viticulteurs et les horticulteurs.

Il ressort de ce tableau que l'évolution des recettes suit celle de la conjoncture économique, sauf en 1992 où le relèvement du plafond cotisable du quadruple au quintuple du salaire social minimum de référence avait provoqué une progression exceptionnelle.

Les dépenses augmentent en fonction, d'une part, de la croissance du nombre des bénéficiaires et, d'autre part, de celle du niveau moyen des prestations. Ce dernier, en dehors de l'impact de la réforme des prestations de 1991, augmente avec les échéances biennales des ajustements.

*Evolution de la réserve légale**

(montants en €)

Année	*Réserve au 31 décembre*
1992	2.196.926.128
1993	2.424.938.027
1994	2.625.111.552
1995	2.809.370.352
1996	2.982.523.550
1997	3.156.965.791
1998**	3.339.930.337
1999**1	3.688.720.873

* *Source:* Bilan technique pour la période couverture 1992-1998, IGSS, novembre 1998.

** Estimation

1 Ce dernier chiffre est issu du Rapport général de la sécurité sociale pour l'année 1999.

*Evolution du niveau de la réserve**

Année	*Niveau relatif de la réserve*
1984	2,03
1986	2,30
1988	2,41
1990	2,58
1991	2,35
1992	2,45
1993	2,43
1994	2,42
1995	2,40
1996	2,46
1997	2,41
1998	2,55
1999	2,64

* *Source:* Rapport général de la sécurité sociale pour l'année 1999, IGSS, novembre 2000

A partir de la mise en vigueur de la loi du 23 mai 1984 portant réforme du système de financement des régimes de pension contributifs, le niveau des réserves effectivement constituées s'élevait déjà en cette année à deux fois le montant des prestations annuelles. Le nouvel article 238 introduit au Code des

Assurances Sociales (CAS) par la prédite loi déterminait le système de financement du régime de pension contributif et prévoyait l'institution d'une réserve. Ainsi, le nouvel article 238, alinéa 1er du CAS retenait à l'époque que:

„Pour faire face aux charges globales qui leur incombent, l'établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, la caisse de pension des employés privés, la caisse de pension des artisans, des commerçants et industriels et la caisse de pension agricole appliquent conjointement le système de la répartition des charges par périodes de couverture de sept ans avec constitution d'une réserve de compensation. Cette réserve doit correspondre à un montant se situant entre 1,5 et 2,5 fois le montant des prestations annuelles à charge de l'ensemble des caisses prévisées.“

La loi du 24 avril 1991, ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif, a notamment élevé le coût du régime contributif en transformant l'augmentation structurelle transitoire des pensions de 7% – introduite par la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie – en une augmentation structurelle définitive et en y rajoutant une augmentation structurelle supplémentaire de 4% des majorations proportionnelles et de 10% des majorations forfaitaires.

La loi de 1991 a également abaissé l'âge de la retraite anticipée à 57 ans et a réduit le retard dans l'ajustement des pensions au niveau réel des salaires. Pour financer ces mesures à court terme, le plafond cotisable a été relevé de 4 à 5 fois le salaire social minimum.

Finalement, cette même loi, en substituant la deuxième phrase du 1er alinéa de l'article 238 du CAS par *„Cette réserve doit être supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles à charge de l'ensemble des caisses de pension prévisées“* a aboli la limite supérieure de la réserve de compensation minimale en arguant que le relèvement du plafond cotisable augmente avec effet immédiat les ressources du régime de pension en lui imposant des charges supplémentaires croissantes au fil des années.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi 3447, qui est devenu par après la loi du 24 avril 1991 prémentionné, ont avancé une projection prudente quant à l'équilibre financier du régime de pension en tablant que:

„… avec un taux de cotisation global de 24% maintenu jusqu'en 1998, le niveau relatif de la réserve diminuera progressivement, jusqu'à 1,84 fois le montant des prestations annuelles en 1998. Le niveau de la réserve restera donc supérieure à la borne inférieure de 1,5 fois le montant des prestations annuelles prévues par le système de financement en vigueur.“

Suite à l'introduction du nouveau système de financement en 1985, la première période de couverture s'étalant de 1985 à 1991 avait connu un financement excédentaire régulier du régime unique. Tout au long de la deuxième période de couverture de 1992 à 1998, les recettes courantes ont encore dépassé les dépenses et les excédents de financement annuels ont permis d'accumuler au décembre 1999 une réserve de 3.688.720.873 € en fin de période (voir tableau: Evolution de la réserve en €), soit 2,64 fois le montant des prestations annuelles (voir tableau: Evolution du niveau de la réserve). On peut dès lors constater que les estimations prudentes du législateur de 1991 ont largement été dépassées en raison de la forte croissance du taux d'emploi et de la masse salariale.

6.3.1. *Les transferts à l'étranger*

Pensions transférées à l'étranger[*]

Année	*Nombre de pensions transférées*		*Montant des pensions transférées*	
	Total[**]	*En % du nombre total des pensions*	*Total*[***]	*En % du montant total des pensions*
1985	15.911	22,1%	47.669.807	12,0%
1991	22.560	27,0%	105.379.276	12,3%
1993	25.915	28,6%	132.697.075	13,0%
1995	29.667	30,5%	165.617.253	13,9%
1997	33.115	32,3%	197.768.894	14,9%

* *Source:* Bilan technique de l'IGSS, novembre 1998 et rapport général de l'IGSS pour l'année 1998.

** Nombre au 31 décembre de l'exercice.

*** Montant annuel en €.

Les montants de base du tableau ci-dessus semblent figés à un niveau modeste. La raison principale de cette évolution stationnaire réside dans le fait que ces montants moyens sont établis en se basant sur la totalité des pensions, comprenant de plus en plus de pensions partielles versées dans le cadre de l'assurance migratoire internationale à des bénéficiaires ne pouvant justifier, jusqu'à présent, que de courtes périodes d'assurance au Luxembourg.

Un regard inaverti ne verrait que l'impact modéré actuel des transferts à l'étranger sur la croissance des dépenses pour prestations du régime unique d'assurance pension. Ainsi, un tiers du nombre des pensions allouées ne représentent que 15% du coût total des prestations.

Cependant, il faut se rendre compte que les bénéficiaires de pension actuels résidant à l'étranger ne justifient généralement que d'une carrière d'assurance écourtée. De ce fait, les prestations transférées à l'étranger sont aujourd'hui encore d'une ampleur modérée.

La substitution de la génération de main-d'œuvre étrangère, migratoire ou frontalière, qui n'avait passé qu'une partie de leur vie active au Luxembourg et qui de ce fait ne pesait pas lourd du côté des dépenses en prestations, par celle où le système devra honorer des droits acquis résultant de carrières d'assurance de plus en plus complètes ne tardera pourtant pas d'influencer l'équilibre de la balance financière du régime.

6.3.2. *Une projection de l'évolution future du régime unique d'assurance pension*

Dans le contexte d'une situation sécurisante du régime d'assurance pension, il peut s'avérer être un exercice utile de jeter un regard sur l'évolution future du régime et de son équilibre de financement. Pour ce faire, nous nous basons sur la projection exposée par l'Inspection générale de la sécurité sociale dans son bilan technique de la période de couverture 1992-1998 édité le 20 novembre 1998. L'horizon des projections y effectuées est l'an 2020 tandis que 1996 en est l'année de départ.

Toute projection n'est que la prévision d'une réalité future, établie sur la base d'hypothèses plus ou moins probables concernant l'évolution démographique, économique et financière, établie en fonction des données du moment.

a) *Hypothèses relatives à l'espérance de vie*

L'espérance de vie est l'un des paramètres ayant une influence majeure sur le financement à long terme des régimes de pension. Par espérance de vie, on entend la durée moyenne que vivra probablement un individu d'une population donnée. En l'occurrence, l'espérance de vie à la naissance des bénéficiaires d'une pension de vieillesse est estimée augmenter constamment jusqu'à l'an 2020 à 75,1 ans pour les hommes et 85,2 ans pour les femmes.

b) *Hypothèses économiques*

- Un taux de 2% pour l'indice moyen des salaires et un taux de 1% pour l'évolution extra-indiciaire du niveau moyen des salaires ont été retenus pour les projections émargées.
- Afin de ne pas trop faire peser les revenus de la fortune dans le financement du régime, l'IGSS a effectué ses projections avec un taux moyen de rendement modéré de 3,5%.
- Pour ce qui est de l'évolution de l'emploi, trois scénarios ont été retenus: un scénario bas avec une moyenne de croissance de 1% du nombre des assurés; un scénario moyen avec une variation moyenne annuelle de 1,9% et un scénario haut avec une augmentation moyenne annuelle de 2,9% du nombre d'assurés cotisants, ce qui correspondrait à une création moyenne annuelle de quelque 9.700 emplois supplémentaires[1].

Evolution projetée de la population assurée

(*Source:* IGSS)

Scénario	*1996*	*2005*	*2020*
Bas	237.545	263.900	301.640
Moyen	237.545	285.100	376.910
Haut	237.545	307.780	470.150

Dans ce contexte, il est intéressant de jeter un coup d'œil sur le chiffre de la population totale active du Grand-Duché de Luxembourg.

Population totale ayant un emploi au 30 juin 2000[*]

Statut	*Assurés*			*dont frontaliers*		
	Total	*Hommes*	*Femmes*	*Total*	*Hommes*	*Femmes*
Ouvriers	111.234	79.573	31.661	43.623	34.779	8.844
Employés	112.781	60.043	52.738	43.632	24.433	19.199
Fonctionnaires	21.444	15.457	5.987	86	58	28
Indépendants	9.934	6.391	3.543	755	542	213
Professions libérales	4.313	2.967	1.346	323	190	133
Agriculteurs	3.942	2.329	1.613	2		2
Total (I)	**263.648**	**166.760**	**96.888**	**88.421**	**60.002**	**28.419**
Total du mois précédent (II)	262.241	165.914	96.327	87.008	59.047	27.961
Variation (I) (II)	0,54%	0,51%	0,58%	1,62%	1,62%	1,64%
Total du mois correspondant de l'année précédente (III)	250.192	159.034	91.158	79.773	54.546	25.227
Variation (I) (III)	5,38%	4,86%	6,29%	10,84%	10,00%	12,65%

* *Source:* IGSS, octobre 2000.

1 Remarque: Pour la période 1999-2000, le STATEC donne une évolution probable de l'emploi salarié de 2,8%.

On s'aperçoit que le rythme de croissance de l'emploi salarié et non salarié dépasse de loin les estimations de l'IGSS à la base des projections développées dans le bilan technique émargé. En maintenant cette vitesse de croisière, on risque même de dépasser l'évolution esquissée dans le scénario haut dans lequel l'IGSS tablait sur une augmentation moyenne annuelle de 2,9% du nombre d'assurés cotisants.

- Finalement, concernant les taux de départ à la retraite des assurés et le taux d'invalidation, ceux-ci ont été maintenus constants dans le cadre des projections.

c) *Le résultat des projections*

Dans les trois scénarios retenus, le financement du régime unique d'assurance pension est assuré pour la période de couverture 1999-2005 sans relèvement du taux de cotisation actuel.

• *Projections démographiques: Le coefficient de charge*

Le coefficient de charge montre dans un régime de répartition pour combien de retraités doivent suffire les cotisations payées par 100 assurés. Un coefficient en croissance est le reflet d'une population dont la proportion de personnes retraitées croît plus rapidement que la proportion des assurés actifs.

Evolution projetée du coefficient de charge

Scénario	*1996*	*2005*	*2010*	*2020*
Bas	42,59%	48,40%	50,99%	54,03%
Moyen	42,59%	44,94%	45,33%	44,31%
Haut	42,59%	41,76%	40,36%	36,51%

Pour le scénario bas, le coefficient de charge augmente constamment en atteignant pour l'année 2020 le niveau de 54,03%. En 2010, le coefficient de charge a passé le seuil des 50%, ce qui signifie qu'il faudra plus de deux assurés pour financer une pension. Pour le scénario moyen, le coefficient de charge a encore tendance à croître au début de la prochaine période de couverture, mais la croissance est plus lente et le coefficient restera en dessous de la barre des 50% jusqu'en 2020. La variante haute constitue un scénario idéal pour un régime de pension en répartition, à condition de compter sur une évolution économique permettant de créer environ 10.000 emplois supplémentaires par année sur les prochaines décennies.

• *Projections financières*

i) La prime de répartition

La prime de répartition est constituée par le rapport entre les dépenses annuelles et la masse annuelle des revenus cotisables.

Evolution projetée de la prime de répartition

Scénario	*1996*	*2005*	*2010*	*2020*
Bas	23,89%	26,38%	27,49%	29,11%
Moyen	23,89%	24,74%	24,70%	24,14%
Haut	23,89%	23,22%	22,22%	20,10%

Dans le scénario bas, la prime de répartition passera le cap des 24% à partir de l'an 2000, tandis que pour le scénario moyen, cet état de choses apparaît avec une année de retard en 2001. Seul dans le scénario haut, la prime de répartition adopte un mouvement descendant lent mais régulier.

ii) Le niveau de la réserve

Evolution projetée du niveau de la réserve légale

Scénario	*1996*	*2005*	*2010*	*2020*
Bas	2,46	1,92	1,27	– 0,42
Moyen	2,46	2,17	1,93	1,55
Haut	2,46	2,43	2,62	3,71

En ce qui concerne le niveau de la réserve, celui-ci diminue constamment dans le scénario bas pour atteindre 1,92 en 2005 et 1,27 en l'an 2010. Dans ce scénario, la réserve légale passerait donc en dessous du niveau prévu par la loi.

Dans le scénario moyen, le niveau de la réserve diminue tout en restant toujours au-dessus du niveau minimum fixé par la loi (1,55 en l'an 2020).

Dans le scénario haut, le niveau de la réserve augmente et atteint en l'an 2010 le niveau de 2,62.

Au vu des résultats des projections établies par l'IGSS et notamment les résultats positifs du scénario haut, on pourrait être amené à prôner une certaine politique volontariste en visant soit une amélioration des prestations, soit une réduction du taux de cotisation. Il faut cependant se méfier de toute mesure précipitée en se rendant compte que l'environnement économique est loin de garantir avec certitude que l'évolution conjoncturelle puisse constamment s'orienter à la hausse. Il s'avère être un exercice délicat et difficile de vouloir deviner d'une manière précise l'évolution de la croissance économique sur les prochaines 20 années.

De façon corollaire, il faut se poser concrètement la question de savoir s'il est vraiment souhaitable qu'à l'horizon 2020 le Luxembourg compte une population de quelque 700.000 habitants dont 470.000 assurés actifs.

6.3.3. *Dette sociale cachée*

Par dette sociale cachée, on entend la mesure du coût des promesses de pensions futures. A l'heure actuelle, il n'existe pas d'indicateur permettant de mesurer ou d'exprimer en valeur chiffrée ces droits acquis à pension.

Nul ne peut nier que la situation financière sécurisante actuelle du régime général de pension résulte de la croissance exceptionnelle de l'emploi depuis 1985 et des rentrées en cotisations y relatives.

Toutefois, cette augmentation des assurés et des cotisations est accompagnée d'une augmentation parallèle des droits futurs de ces assurés. Cette augmentation ne se répercute pas encore dans les données financières actuelles des caisses de pension, puisque celles-ci ne comptabilisent pas leurs engagements futurs. Le financement des droits de pension résultant des cotisations actuelles est systématiquement transféré aux générations futures subséquentes.

Conclusion

1. Eu égard de la situation sécurisante de l'équilibre financier des caisses de pension et en particulier du niveau de la réserve légale, d'aucuns se prononcent pour des adaptations structurelles des prestations en puisant dans les avoirs de la réserve légale. Cependant, en voulant éviter à court terme toute conclusion et toute manœuvre précipitées pouvant hypothéquer à moyen et à long terme la situation financière des caisses de pension, un regard attentif sur l'évolution des paramètres financiers, économiques et démographiques est de mise.

Progression des excédents de financement par rapport aux dépenses courantes

(en €)*

Année	*Dépenses courantes*	*Excédent de financement*	*Rapport (en %)*
1985	517.302.925	101.412.990	19,60
1990	781.879.028	211.427.863	27,04
1991	910.832.920	178.606.842	19,60
1992	976.648.488	235.002.479	24,06
1993	1.084.903.322	227.987.110	21,01
1994	1.173.772.434	200.173.525	17,01
1995	1.265.691.621	184.258.800	14,55
1996	1.309.419.931	173.153.198	13,22
1997	1.411.923.649	174.442.241	12,35
1998	1.443.604.363	242.959.841	16,83
1999	1.509.766.981	288.795.240	19,13

* *Source:* Rapport général de la sécurité sociale pour l'année 1999, IGSS, novembre 2000.

*Taux d'évolution des recettes et des dépenses courantes**

Année	*Taux de croissance des dépenses (en %)*	*Taux de croissance des recettes (en %)*
1991	16,5	9,7
1992	7,2	11,2
1993	11,1	8,4
1994	8,5	4,9
1995	7,5	5,3
1996	3,5	2,2
1997	7,8	7,0
1998	2,2	6,3
1999	4,6	6,6

* *Remarque*: Calcul du taux de croissance: N = année, X = recettes ou dépenses X(N)/X(N-1).

2. Le tableau ci-dessus montre que les progressions des recettes et des dépenses courantes des caisses de pension n'épousent pas un mouvement parallèle. Tandis qu'en 1998 et 1999, les recettes courantes affichent une progression supérieure à celle des dépenses courantes, la tendance était à l'inverse pour les années 1993 à 1997 où la croissance des dépenses courantes dépassait celle des recettes.

3. La lecture du tableau relatif à la progression des excédents de financement par rapport aux dépenses courantes ne peut que confirmer cette oscillation du taux de croissance. En effet, on constate que

depuis le début des années 90, où les excédents de financement représentaient encore 27% des dépenses courantes, le rapport excédents de financement/dépenses courantes s'est rétréci constamment pour se situer en 1997 au niveau de 12%. Ce n'est que lors des deux dernières années que les excédents de financement ont repris une légère tendance ascendante pour afficher en 1999 un niveau de quelque 19% par rapport aux dépenses courantes.

4. Même si les estimations et les projections des auteurs du projet de loi 3447, devenu par après la loi du 24 avril 1991 émargée, se sont révélées trop prudentes et que le niveau réel de la réserve légale a dépassé le niveau de 1,84 fois le montant des prestations annuelles en 1998 tel qu'il a été projeté dans l'exposé des motifs du projet législatif susmentionné, l'évolution zigzaguante du rapport excédents de financement/dépenses courantes témoigne de la versatilité des variables financières du régime unique de pension et de la précarité de son équilibre financier qui est intimement lié à la conjoncture économique globale.

5. Ainsi, l'évolution positive de l'emploi des dernières années a gonflé la masse salariale (et le nombre des assurés cotisants) et par conséquent le montant des cotisations portées en recettes par la communauté de risque.

En revanche, les dépenses pour prestations n'ont progressé que très légèrement, évolution bien appuyée par l'attribution de pensions partielles attribuées à des bénéficiaires étrangers, titulaires de carrières encore incomplètes.

6. Concernant l'impact des transferts à l'étranger sur la croissance des dépenses pour prestations du régime unique d'assurance pension, on peut constater qu'un tiers du nombre des pensions allouées transférées à l'étranger ne représentent que 15% du coût total des prestations.

La substitution de la génération de main-d'œuvre étrangère, migratoire ou frontalière, n'ayant passé qu'une partie de leur vie active au Luxembourg par la génération où le système devra honorer des droits acquis résultant de carrières d'assurance de plus en plus complètes ne tardera pourtant pas d'influencer l'équilibre de la balance financière du régime.

7. Pour ce qui est de la dette sociale cachée, la question est de savoir si la croissance de l'emploi va continuer à connaître l'ampleur des dernières années et si la croissance des cotisations qui en résultant suffira à absorber toute promesse de pension. Le rapporteur se demande si la croissance actuelle de l'emploi ne constitue pas une nouvelle hypothèque de la situation financière future du régime de pension.

8. Suite aux projections financières de l'IGSS, le rapporteur donne à considérer que l'équilibre financier du régime unique d'assurance pension ne peut être garanti à moyen terme (période de 20 ans) que dans le scénario haut tablant sur une croissance annuelle de l'emploi de 2,9%. Une création annuelle de quelque 10.000 emplois nouveaux mènera inéluctablement à une population active avoisinant les 500.000 assurés actifs.

9. Dans une approche à long terme, le rapporteur est d'avis qu'il faut se poser concrètement la question de savoir si nous devons continuer à miser sur une croissance illimitée future de l'emploi afin de pouvoir garantir l'équilibre financier du régime unique d'assurance pension ou s'il y a d'autres pistes à creuser en matière de financement des droits de pension acquis. Une navigation à vue en ce qui concerne l'avenir du régime de l'assurance pension serait la pire des pistes à emprunter en matière de sécurité et de longévité de nos systèmes de pension.

10. Le rapporteur ne peut que souscrire à la volonté du Gouvernement exprimée dans l'accord de coalition du 12 août 1999 que la finalité principale de la politique en matière d'assurance pension est de garantir à moyen et à long terme le financement du système.

11. Le rapporteur partage de même les points de vue du Gouvernement concernant les réserves des caisses de pension qui sont „*le résultat d'une politique prudente et préventive qui doit servir à tempérer les effets d'un repli conjoncturel. Il ne peut être question de dilapider des réserves destinées à garantir l'avenir*“.

Dans cet ordre d'idées, il paraît évident d'attendre les conclusions finales de l'étude portant sur la structuration des réserves et sur la politique de placement de celles-ci, avant de prendre une décision volontariste touchant aux avoirs des réserves des caisses de pension.

12. Le rapporteur partage la préoccupation du Gouvernement que des adaptations en faveur des personnes bénéficiant de rentes dites *„de misère"* s'avèrent indispensables. Ces améliorations relèvent de la solidarité nationale et seront, comme il l'a été esquissé dans l'accord de coalition, à charge du budget de l'Etat afin de ne pas grever davantage la situation financière des caisses de pension.

Chapitre 7: *Le nEw Luxembourg*

Le Luxembourg doit emprunter dans la mesure du possible la voie du développement durable. Celui-ci nécessite un changement de mentalité à tous les niveaux. La croissance économique engendre non seulement des recettes, mais aussi des dépenses. Or, la croissance du PIB doit toujours rester une constante, si le Luxembourg veut préserver voire développer ses acquis. C'est dire que le pays et la société doivent impérativement relever les défis qu'imposent les nouvelles technologies et l'évolution des économies modernes en direction d'une offre de biens et de services de haute, voire de très haute qualité. Ces mutations profondes demandent que nous nous adaptions dans les plus brefs délais aux nouveaux défis, ceci surtout au niveau de l'éducation et de la *new economy.*

L'UE estime qu'il serait nécessaire de procéder à une offensive dans le domaine des technologies d'information et de communication (TIC). Le Luxembourg doit saisir sa chance et essayer de s'adapter rapidement et avec vigueur à ces nouvelles donnes économiques.

Toutefois, en entamant ce processus nous devons veiller à éviter une société à deux vitesses. En effet, le travail intellectuel à haute valeur ajoutée brute prend de plus en plus de place dans notre économie. Pourtant, il faut que nous n'oubliions pas ceux ayant des problèmes à suivre le rythme. Un système éducatif performant, permettant à tous les jeunes d'acquérir les compétences nécessaires pour trouver une place dans notre société, et une économie bien diversifiée pouvant absorber une offre d'emploi variée, sont de mise.

Cependant, il y a lieu d'observer que le Luxembourg, quoiqu'en étant l'un des pays les plus riches au monde, connaît encore aujourd'hui le phénomène de la pauvreté et de l'exclusion sociale. C'est un phénomène qu'il n'y a pas lieu de sous-estimer et qui pourrait s'aggraver encore davantage dans un environnement connaissant des mutations rapides au niveau économique et social. Alors que nous parlons des nouveaux créneaux économiques de demain (*new economy*, TIC, recherche), il ne faut pas ignorer l'ampleur des problèmes éventuellement générés par une société à deux vitesses.

La conception du „nEw Luxembourg" doit donc comporter plusieurs éléments:

– un système éducatif performant, donnant à tous les élèves les mêmes chances de départ;
– une volonté d'investir et de s'investir dans la *new economy*, c'est-à-dire les nouvelles technologies de l'information et de la communication;
– une politique de diversification économique, permettant d'absorber une offre d'emploi variée;
– une société caractérisée par une forte cohésion sociale.

En effet, le Luxembourg devrait chercher, tout comme dans le passé, à trouver une voie „atypique" vers le „nEw Luxembourg", c'est-à-dire un modèle économique et social spécifique orienté aux seuls besoins de sa société et de son économie.

7.1. L'éducation nationale, un atout à développer

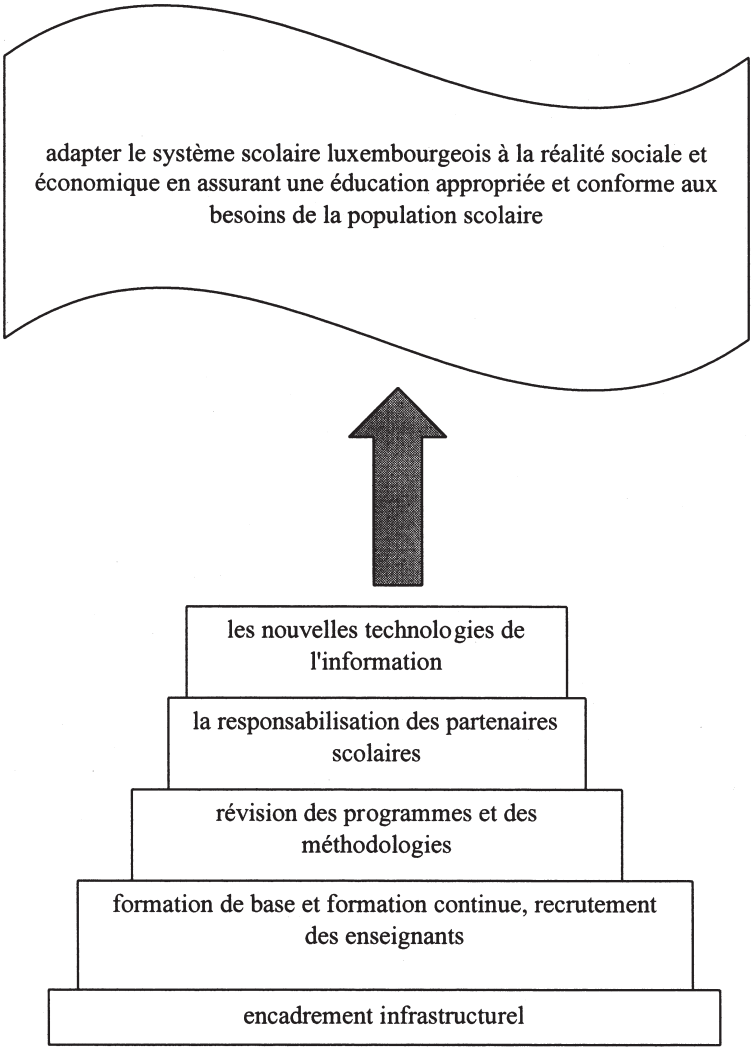
7.1.1. *Offrir un enseignement et une formation de très haute qualité*

Le budget des dépenses prévu pour le Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports se chiffre pour l'exercice 2001 à 558.119.382 € et connaît donc une progression de 7,95% par rapport aux crédits votés pour l'exercice 2000. A cette croissance pour le moins remarquable s'ajoute un programme massif de construction, d'agrandissement et d'innovation, tant sur le plan infrastructurel que pédagogique.

Les moyens financiers dont disposent donc le Ministère de l'Education nationale contribueront efficacement à la réalisation de la politique de l'éducation nationale. Une politique se fondant sur un travail

en équipe, sur une pédagogie adaptée, sur des projets élaborés collectivement, enfin et surtout, une politique décidé à tenir le cap de la réussite scolaire en appuyant les capacités individuelles et spécifiques de tous les élèves.

En somme, cette politique de l'éducation repose sur plusieurs piliers fondamentaux et peut être représentée schématiquement:



Ce schéma visualise étape par étape les grands principes et les mesures entamées par le Ministère de l'Education nationale, des mesures nourries par les échanges et remontées du terrain dans le cadre de maints travaux de collaboration et de dialogue avec les responsables scolaires.

C'est grâce à ces travaux de collaboration et d'écoute que peu à peu le Ministère de l'Education nationale a pu cerner les objectifs, les attentes et les exigences du milieu scolaire. Ayant par la suite développé un concept clair et précis et disposant des crédits budgétaires vitaux à la réalisation de ce concept, les responsables ministériels ont lancé un premier message qui servira comme ligne directrice aux multiples participants travaillant sur la refonte de l'éducation nationale:

Recentrer l'éducation scolaire sur sa mission fondamentale, c.-à-d. sur les apprentissages, accorder la priorité à l'acquisition des connaissances fondamentales afin de développer auprès des élèves le goût de l'effort et du travail bien fait, le goût pour l'étude pour qu'ils puissent percevoir le sens et la finalité de ce qui leur est demandé, pour qu'ils prennent conscience que la réussite scolaire favorise l'exercice d'une vie libre et responsable.

Si telle est l'ambition de la politique de l'éducation, il va de soi que ce défi implique beaucoup de créativité dans l'organisation des activités scolaires, une variété des situations d'apprentissage, une

gestion novatrice de l'espace et du temps ainsi qu'une individualisation des parcours d'apprentissage. Ces critères seront intégrés dans les rubriques respectives.

Il ne s'agit pas pour autant d'éclater la refonte éducative en une mosaïque d'activités diverses. Bien au contraire, la diversification doit être ordonnée et correspondre à des objectifs pédagogiques clairement identifiés, s'inscrivant dans une stratégie concertée et partagée. Objectifs et stratégie doivent tenir compte des travaux d'analyse et de réflexion entrepris par l'ensemble des acteurs engagés dans la politique d'éducation. De plus, ils doivent être arrêtés en fonction de l'analyse de la situation concrète sur le terrain, dans les écoles.

Plus qu'ailleurs, la nécessité s'impose de concevoir, de mettre en œuvre et d'évaluer un travail collectif fondé sur des projets locaux, nationaux, d'école et d'établissement. Ces projets doivent naturellement s'articuler les uns par rapport aux autres dans une logique de complémentarité.

Ils sont le fruit d'un travail en étroite concertation avec les équipes pédagogiques, animés et suivis par les responsables ministériels et les experts-collaborateurs affirmés. Ils font l'objet de discussions avec les autorités respectives pour être formalisés en un contrat de réussite. Ce dernier fixe les objectifs retenus en termes de réussite des élèves, précise les priorités accordées dans tous les cycles d'enseignement – du préscolaire au secondaire, intègre les mesures d'accompagnement pédagogique et de formation nécessaires. Et, enfin ce contrat comporte les modalités d'une évaluation continue et assidue ainsi que d'un bilan relatif à l'efficacité des actions entreprises.

A l'issue de l'élaboration et de l'exécution des projets et concepts ministériels, la COFIBU estime qu'il ne convient certes pas de repartir à la case zéro, mais qu'il faut plutôt consolider ce qui est déjà fait, tout en gardant une approche réaliste. En d'autres termes, oser formuler une critique à la fois positive et négative à l'égard des réformes réalisées antérieurement. Baisser les bras ou mettre au pilori le système scolaire luxembourgeois ne fait toutefois que déboucher sur des effets contre-productifs.

En effet, le secteur scolaire a clairement démontré qu'il est prêt à assumer sa part de responsabilité dans les projets de refonte et de réorganisation envisagés par la politique de l'éducation actuelle. Il faut encourager cette volonté de participer et d'innover ensemble. Il est nécessaire de remobiliser les équipes et mettre en commun les connaissances et expériences, car le défi que le Ministère de l'Education nationale s'est donné lui-même, ne peut qu'être obtenu au prix de beaucoup d'efforts et d'engagement de la part de ceux concernés par l'enseignement scolaire. La COFIBU constate avec satisfaction que les responsables ministériels ont rencontré un vif intérêt lors de leurs travaux de préparation qui constituent le support idéal pour mener à bien leur programme de réussite à travers les différents degrés d'enseignement – du préscolaire au secondaire.

7.1.2. *L'enseignement précoce et préscolaire*

Comme la prime enfance prépare une phase d'évolution intense, il s'avère propice de stimuler les potentialités des enfants, dès l'âge de trois ans, dans un milieu favorisant la corrélation avec leurs pairs. L'éducation précoce élargit l'offre de l'école publique et permet de mieux répondre aux besoins et aux demandes d'une société en pleine mutation.

L'enseignement précoce, une initiative louable, peut agir en tant que tremplin vers des orientations scolaires futures, la philosophie des classes du précoce étant d'apprendre aux enfants à vivre ensemble, à communiquer et à se respecter mutuellement. De même, l'objectif des classes de l'enseignement précoce est de favoriser le développement individuel de chaque enfant tout en respectant sa personnalité, ses forces, ses faiblesses et ses besoins spécifiques. Ceux-ci peuvent en effet être suscités par des problèmes linguistiques ou par un handicap quelconque. Grâce aux classes du précoce, les enseignants ont la possibilité d'apprendre le luxembourgeois aux enfants étrangers et d'intégrer les enfants à besoins éducatifs spéciaux. Ces derniers peuvent ultérieurement être orientés, si nécessaire, vers les services spécialisés offerts par l'éducation différenciée.[1]

Le nombre d'enfants s'inscrivant dans les classes du précoce ou bénéficiant de services à besoins éducatifs spéciaux est en constante augmentation. Au cours de l'année scolaire 1999/2000, le nombre de communes offrant l'éducation précoce est passé de 20 à 41. Près de 2000 enfants étaient inscrits dans 73 groupes différents en début d'année scolaire. Parfaitement consciente de l'évolution en cours dans ce

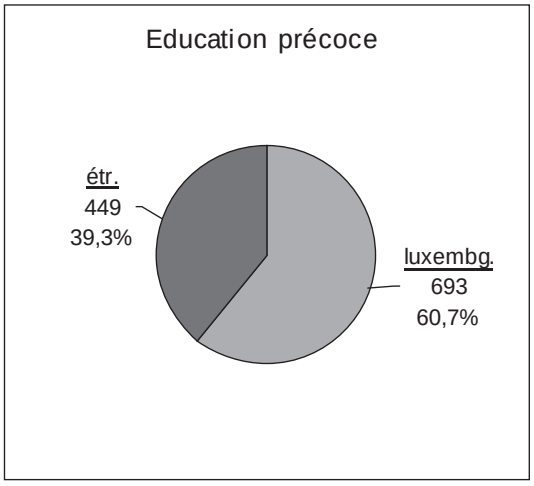
---

1 Voir 2. Education différenciée.

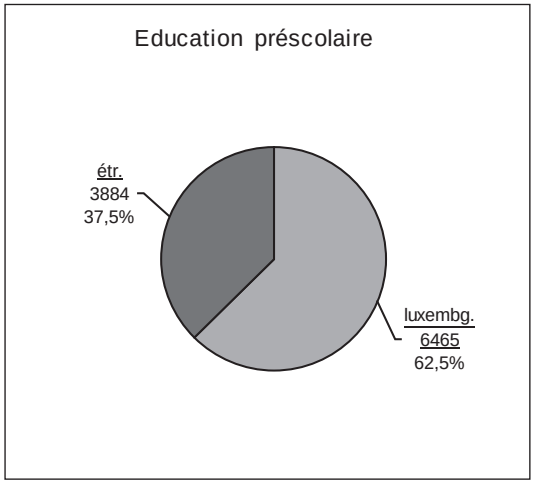
domaine, la COFIBU constate que le Ministère de l'Education nationale veille à ce que dans l'enseignement précoce l'encadrement des élèves soit assuré au mieux. En effet, la participation de l'Etat aux frais du personnel auxiliaire passe de 1.487.361 € à 2.230.000 €, soit une augmentation de 49,93% par rapport à l'année 2000. Le présent crédit couvre les frais de remplacement des titulaires ainsi que les frais du personnel assistant les titulaires dans les classes à effectif élevé.

La situation sur le terrain – l'enseignement précoce, compte 60% d'enfants luxembourgeois et 40% d'enfants étrangers – souligne à quel point il est primordial d'œuvrer en faveur de la création de mesures et d'instruments pédagogiques répondant tant aux besoins des enfants luxembourgeois qu'à ceux des enfants étrangers. Parmi ces mesures, il faut surtout relever la familiarisation des enfants allophones avec la langue luxembourgeoise. Rappelons que dans le contexte plurilingue du Grand-Duché, le luxembourgeois est la langue qui doit unir les enfants issus de différents mondes culturels et linguistiques.

graphique 1



graphique 2



(*Source:* SCRIPT en collaboration avec le Collège des Inspecteurs, MEN, 1999)

Désireux d'atteindre cet objectif et respectant l'autonomie communale, les responsables gouvernementaux encouragent les communes à créer les infrastructures nécessaires et investissent de leur côté par la participation étatique décrite ci-dessus pour augmenter le nombre du personnel encadrant.

L'évolution et l'analyse de l'expérience „précoce" des dernières années doivent absolument être suivies de près afin d'adapter continuellement les mesures et les instruments employés. La COFIBU approuve la publication du Plan-Cadre sur l'enseignement précoce qui constitue une bonne initiative pouvant servir de guide utile aux responsables communaux, aux parents et au personnel encadrant. Toutefois, l'éducation précoce doit absolument rester une offre facultative de scolarisation en bas âge.

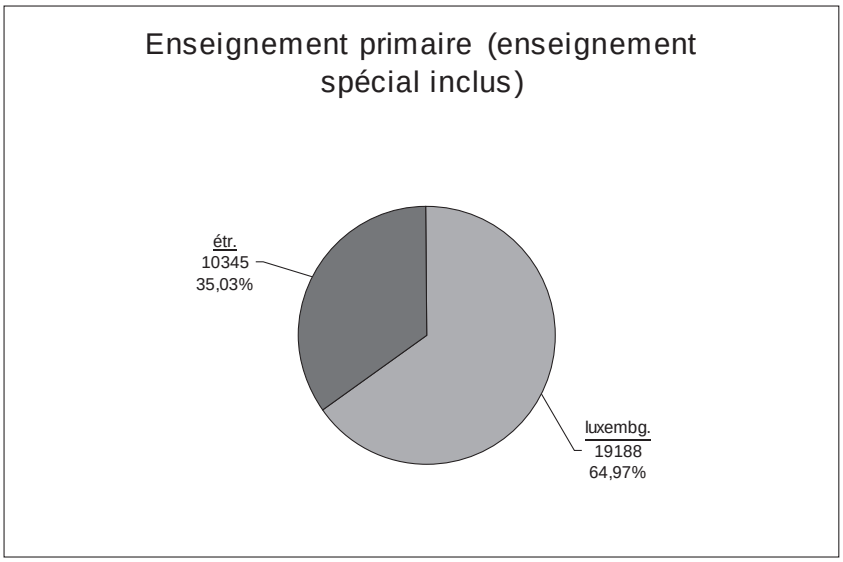
7.1.3. *La langue luxembourgeoise: élément clé dans l'environnement scolaire*

L'apprentissage du luxembourgeois est un objectif prioritaire et de l'enseignement précoce et de l'enseignement préscolaire. Les classes du précoce et du préscolaire constituent une base idéale pour stimuler la communication et le contact entre les différentes nationalités et cultures.

Avec le concours d'enseignants et de personnel encadrant Luxembourgeois et étrangers, les enfants concernés devraient acquérir au fur et à mesure une bonne base en luxembourgeois et simultanément garder le contact avec leur propre culture et langue. Le rapporteur estime qu'un tel contact contribue à rassurer les enfants dans un environnement dominé par une langue, notamment le luxembourgeois, qui le plus souvent leur est inconnue.

En effet, la maîtrise du luxembourgeois leur permettra d'établir facilement la communication avec leurs camarades luxembourgeois et ils pourront aisément participer à la vie sociale et comprendre la mentalité du pays dans lequel ils vivent. S'ajoute à ceci que le système scolaire luxembourgeois opte pour l'alphabétisation en allemand, une alphabétisation ayant pour langue de départ le luxembourgeois. Ainsi, la connaissance du luxembourgeois est en même temps un tremplin efficace vers l'apprentissage ultérieur de la langue allemande dans laquelle les enfants seront alphabétisés.

Toutefois, ayant connaissance du pourcentage élevé d'enfants allophones dans l'enseignement primaire, la COFIBU est d'avis – tout comme le Ministère de l'Education nationale – que le luxembourgeois doit rester une langue véhiculaire, une langue de communication pratiquée oralement et facilitant l'insertion des enfants étrangers dans la vie de tous les jours. Elle ne doit pas devenir un critère de sélection supplémentaire.



(*Source:* SCRIPT en collaboration avec le Collège des Inspecteurs, MEN, 1999)

7.1.4. *L'éducation différenciée*

Le souci d'intégration de tous les enfants scolarisés ne se limite guère à la problématique liée à l'apprentissage du luxembourgeois. Car l'intégration concerne aussi bien les enfants à problèmes linguistiques que ceux souffrant de problèmes de psychomotricité ou encore d'un handicap. A cet effet, il y a lieu de souligner les différents crédits en augmentation.

D'un point de vue général, le nombre d'enfants à besoins spéciaux intégrés dans l'enseignement préscolaire et primaire est en augmentation constante. Dans le cadre de mesures d'intégration scolaire en faveur d'enfants à besoins éducatifs spéciaux et afin de répondre aux besoins spéciaux ainsi naissant, le Ministère de l'Education nationale a haussé les crédits de 17,92% en passant de 1.611.308 € à 1.900.000 € pour l'exercice 2001.

Toutefois, les actions et participations du Ministère dépassent de loin le cadre général et l'on peut facilement mettre en évidence des retombées spécifiques de son interaction, notamment en ce qui concerne l'aide étatique attribuée à des projets étant sous la tutelle d'organismes privés.

Des efforts particuliers ont été réalisés pour promouvoir par exemple les travaux du „Lëtzebuerger Aktiounskreess Psychomotrik" en augmentant de 108,07% l'ancien crédit de 63.684 € pour arriver à 132.509 €.

Afin d'adosser et d'adapter les efforts existants à l'évolution de la situation dans l'éducation différenciée, le Ministère a chargé le professeur Chapellier de l'Université de Mons qui, dans une étude datant de 1999/2000 avait relevé 22 recommandations, d'étudier la faisabilité de ces recommandations. A noter encore que le budget 2001 prévoit la somme de 77.046 € contre 34.903 € l'année précédente pour les frais d'experts dans le cadre de la restructuration du système d'intégration scolaire actuellement en vigueur.

7.1.5. *L'enseignement primaire*

Si l'enseignement précoce et préscolaire est à même de fournir de bonnes bases quant à la communication entre différentes nationalités – ce qui est finalement son plus grand atout – il faut veiller à ne pas rompre avec cette démarche dans l'enseignement primaire.

En effet, il convient dans ce contexte d'offrir à tous les élèves, indépendamment de leurs origines, les moyens et les méthodes nécessaires afin de renforcer les connaissances fondamentales supposées être acquises à la fin de l'enseignement primaire. La COFIBU note avec satisfaction que – décidés d'atteindre cet objectif – les responsables ministériels ont élaboré avec le concours de tous les partenaires scolaires toute une série de mesures pédagogiques allant à l'encontre de l'échec scolaire, dont majoritairement les enfants allophones sont la victime. Des projets tels l'alphabétisation en français, le cycle d'apprentissage, ... figurent dans le budget sous le poste des projets d'élaboration et de recherche pédagogique avec un montant de 1.550.000 € (projets en cours: 1.144.966 € et nouveaux projets 405.034 €) contre 1.482.106 € en 2000.

7.1.6. *Alphabétisation en français*

Sachant que souvent la maîtrise de la langue allemande est à la source des difficultés scolaires, le Ministère de l'Education nationale a constitué un groupe de pilotage. Durant l'année scolaire 2000/2001, celui-ci aura pour mission de concevoir les outils méthodologiques et pédagogiques nécessaires, d'observer les enfants à l'éducation préscolaire, d'informer les parents et donc de préparer pour la rentrée 2001/2002 la mise en œuvre d'un projet-pilote sur l'alphabétisation en français.

Si la finalité de l'alphabétisation en français est d'offrir une chance sociale et scolaire d'intégration supplémentaire, il ne doit nullement s'agir d'un moyen de séparation puisque l'objectif de l'alphabétisation en français est celui d'offrir aux élèves étrangers dans une première phase la chance de rattraper leur retard linguistique sur les élèves luxembourgeois. Dans une deuxième phase, les élèves étrangers seront réintégrés dans les classes ordinaires.

7.1.7. *Cycle d'apprentissage au degré inférieur de l'enseignement primaire*

Grâce à l'introduction d'un cycle d'apprentissage au degré inférieur de l'enseignement primaire la scolarisation des enfants pourra être structurée de façon plus flexible. Il s'agirait en outre d'une mesure pédagogique supplémentaire pour améliorer la réussite scolaire en offrant aux enfants le temps dont ils ont besoin pour acquérir les connaissances de base qui sont le fondement de tout apprentissage futur et pour faire face à l'hétérogénéité croissante des classes.

Par cette mesure, qui doit être proposée sur base volontaire, les enfants pourront bénéficier de la possibilité d'assimiler les matières des deux premières années en trois ans sans pour autant devoir redoubler une année scolaire. Il semble toutefois évident que l'introduction de telles mesures exige le concours et la collaboration entre parents et personnel enseignant et encadrant. Les parents des élèves concernés doivent surtout comprendre qu'il n'est nullement honteux que leur enfant nécessite de plus de temps pour assimiler le programme des deux premières années scolaires. Tout au contraire, les enfants bénéficient d'une chance supplémentaire pour réussir avec succès leur carrière scolaire.

Estimant qu'il s'avère important de combler les déficits dès leur manifestation, la COFIBU soutient l'idée du Ministre de l'Education nationale de réserver aux élèves respectifs la possibilité d'opter pour le cycle d'apprentissage à partir de la moitié du premier trimestre, au lieu de continuer la voie traditionnelle débouchant trop souvent sur l'échec scolaire.

Sur le plan communal, il a été décidé de lancer deux projets pédagogiques pour l'année scolaire 2000/2001 portant sur le *team-teaching*[1]. Grâce à l'évaluation prévue de ces projets, les effets positifs ou négatifs pourront être analysés en détail et utilisés dans l'élaboration de futurs projets similaires.

---

1 Par „team-teaching" on entend que trois enseignants seront responsables pour deux classes scolaires. Le surplus de 15 heures de cours par semaine ainsi créé permettra qu'un enseignant s'occupe spécialement des élèves faibles. En fonction des compétences individuelles de ces élèves, il leur sera réservé la possibilité d'accomplir en trois ans les deux premières années du degré inférieur de l'enseignement scolaire sans pour autant devoir quitter leur classe.

7.1.8. *Nouvelles méthodes d'évaluation*

Toujours dans le but d'adopter une approche plus diversifiée envers les capacités des élèves et de combattre l'échec scolaire à sa racine, le Ministère de l'Education nationale a prévu d'élargir le cadre restrictif de la notation des capacités des élèves en encourageant les enseignants à prévoir à côté de l'évaluation normative également une évaluation formative. Les enseignants sont ainsi invités à ajouter aux notes des commentaires précis et nuancés sur les acquis et progression des élèves dans les différentes disciplines. A l'aide de ces annotations, il sera plus facile pour les parents et les élèves de comprendre ce que traduisent les notes du bulletin. Cette mesure nouvelle œuvrera également en faveur d'une plus grande implication des parents dans la vie scolaire des enfants.

Par conséquent, une telle évaluation double permettra non seulement d'intensifier la collaboration entre parents et enseignants, mais pourra également jouer un rôle important lors de l'orientation des élèves du primaire vers l'enseignement postprimaire.

Ayant pour idée sous-jacente l'analyse de la progression et des lacunes des élèves, l'année scolaire 2000/2001 sera consacrée à la communication et à l'échange de pratiques innovantes d'évaluation. Les instituteurs et les professeurs de l'enseignement postprimaire pourront participer à des journées pédagogiques organisées par le SCRIPT à cet effet. Aux termes du budget pour l'exercice 2001, les frais d'organisation et de participation de l'Etat aux colloques, séminaires, stages et journées d'études augmentent de plus de 10.000 € pour se chiffrer à 90.000 €. Parallèlement, le budget 2001 prévoit la somme de 125.000 € contre 104.611 € l'année passée pour les indemnités pour services extraordinaires des participants à ces colloques, etc.

7.1.9. *Moyens d'encadrement et de soutien sur le plan communal*

Conscient que toute mesure pédagogique aussi valorisante qu'elle puisse être n'est réalisable à sa juste valeur que si l'encadrement péri- et parascolaire se voit assuré, le Gouvernement n'a pas hésité à accroître ses moyens d'investissement pour augmenter l'offre d'encadrement sur le plan communal. En effet, la participation de l'Etat aux frais des communes pour la prise en charge des élèves en dehors des heures de classes (loisirs surveillés, services de restauration) est relevé à 2 millions € et connaît donc une augmentation de 35%. C'est le Ministère de la Famille qui prend en charge les activités parascolaires.

En outre, dans le budget 2001, il est prévu que l'Etat participe par le biais d'un nouveau crédit de 24.700 € aux frais des cours d'appui organisés en faveur d'enfants présentant des difficultés d'apprentissage, notamment le projet-pilote organisé en étroite concertation avec l'association LOS („Lern- und Orthographie-Schwierigkeiten") de Dudelange et un institut allemand dans l'intérêt d'enfants dyslexiques. A présent, le projet prend en charge 80 enfants de 44 communes différentes. Le succès de ce projet se base surtout sur un besoin longtemps ignoré et les 20 enfants figurant sur une liste d'attente en sont la preuve.

7.1.10. *Promotion des nouvelles technologies de l'information et de la communication*

Mis à part les multiples mesures pédagogiques déjà introduites ou en voie d'élaboration afin de satisfaire les besoins spécifiques et individuels de la population scolaire, le Ministère de l'Education nationale n'a point omis de fortifier les liens encore fragiles entre l'école et le monde de l'information. Il s'agit d'un monde qui gagne de plus en plus en importance et dans notre société et sur le marché du travail. Voilà pourquoi, les responsables ministériels se sont vus obligés d'entreprendre toutes les démarches nécessaires à une initiation précoce des enfants aux nouvelles technologies de l'information et de la communication et une modernisation des infrastructures administratives et organisationnelles.

7.1.11. *L'utilisation pédagogique des NTI à travers les différents ordres d'enseignement*

L'influence des médias et des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur les jeunes est telle qu'il est tout à fait justifié de se demander si l'école traditionnelle est toujours ajustée à l'éducation d'une génération née longtemps après le Spoutnik.

Ainsi, sachant à quel défi l'enseignement s'est convié en optant pour l'introduction et la promotion des NTI, il incombe tout d'abord de réduire l'effet culturel entre jeunes élèves et adultes éducateurs. Pour ce faire, il s'impose par conséquent d'intensifier les liens existants, mais fragiles qu'entretiennent la majorité des enseignants avec les NTI[1].

Les jeunes sont toutefois pour ainsi dire nés dans l'univers des médias et participent naturellement à ce monde des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Pour se servir utilement des NTI, il convient de surmonter l'opposition latente entre l'éducation aux médias et l'éducation par les médias. C'est en ayant recours aux nouvelles technologies de plus en plus disponibles que nous pouvons dépasser, voire même faire abstraction de cette opposition. En effet, si l'on considère les jeunes dans leur acte d'apprendre, il faut reconnaître que les NTI transforment notablement les modes d'apprentissage usuels en associant d'une manière interactive différents médias et moyens d'information et de communication: la vidéo, les photos digitales sur ordinateur, les textes imprimés (l'aire des machines à écrire est révolue), des animations constituées de sons et d'images, etc. On comprend dès lors que l'éducation aux médias puisse devenir une éducation par les médias.

Le Ministère de l'Education nationale a de son côté reconnu que cette symbiose entre éducation aux médias et éducation par les médias est le moyen idéal pour mener une politique de l'éducation à la fois novatrice et innovante. Avec la mise en œuvre du projet R & D MIRA[2], les responsables ministériels montrent leur volonté de mélanger le côté pédagogique et le côté éducation aux NTI. Il s'agit d'un projet de recherche chiffré à 45.929 € dans le budget 2001 que le Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques a élaboré avec le concours du Centre de Technologie de l'Education (CTE), l'Institut supérieur d'Etudes et de Recherches pédagogiques (ISERP), le Département de la Formation pédagogique du Centre Universitaire ainsi que le Centre de recherche public Henri-Tudor (CRP HT).

Ledit projet MIRA connaît un double objectif:

– Chez les élèves, il vise à développer les compétences nécessaires pour être en mesure de réaliser, de documenter, d'autoévaluer et de présenter des travaux au moyen du multimédia.
– Chez les enseignants, le projet cherche à développer les compétences permettant de documenter et d'évaluer, à l'aide des mêmes outils, leur pratique pédagogique, la progression du projet et le travail des élèves.

Dans le cadre de ce projet, ouvert aux enseignants de tous les ordres d'enseignement, les membres du projet MIRA ont pu suivre une formation sur le multimédia en pratique pédagogique. Une 2e formation porte notamment sur la vidéo numérique en pratique pédagogique, en d'autres termes sur la technique destinée à la capture, à l'édition et à la compression de vidéos numériques. Parallèlement au côté pratique, cette formation permet donc d'explorer l'utilité de cette technologie pour le contexte pédagogique.

Dans ce contexte, la COFIBU constate avec satisfaction que le budget de l'exercice 2001 inscrit la somme de 104.363 €, contre 57.263 € en 2000, pour l'acquisition d'équipements des technologies de l'information et de la communication et de logiciels dans l'intérêt de projets de recherche pour les besoins de l'enseignement public.

7.1.12. *Les NTI dans l'enseignement primaire*

Le processus d'initiation aux technologies modernes est d'une importance cruciale pour préparer les générations à relever les défis du prochain millénaire. Une fois le maniement des nouveaux instruments appris, il s'agit encore de transformer l'information – globale et abondante – en savoir, ce qui nécessite de nouvelles stratégies pédagogiques, l'utilisation de nouvelles technologies devant déboucher sur la formation de citoyens critiques et à la hauteur des demandes du domaine professionnel.

En raison de l'importance des nouvelles technologies dans l'enseignement moderne, il y a lieu d'inciter les communes à acquérir le matériel informatique nécessaire pour leurs écoles. D'ici deux ans, le Ministère estime avoir atteint une couverture opérationnelle de l'ensemble du réseau scolaire pour que chaque école dispose des équipements et accès indispensables.

---

1 Il est prévu d'intensifier la formation continue en NTI des enseignants.

2 „multimedia interface for research and authoring – interface multimédia pour la recherche et l'apprentissage"

Les objectifs généraux étant les suivants:

– Développer chez tous les élèves les compétences de traitement de l'information, les compétences de communication, d'expression et de création en utilisant les nouveaux médias dans les différentes disciplines d'enseignement ainsi que dans les projets interdisciplinaires;
– Dynamiser et individualiser les apprentissages et par conséquent mieux adapter l'éducation primaire aux aspirations, intérêts, besoins et ressources de chaque enfant;
– Aider les élèves à devenir plus autonomes en développant des stratégies d'apprentissage qui leur permettent d'apprendre avec les nouvelles technologies;
– Apprendre aux enfants à se servir avec discernement des ces technologies de l'information et de la communication.

Il faut signaler qu'un nouveau crédit de 50.000 € est inscrit dans le budget 2001 pour encourager efficacement le développement des nouvelles technologies de l'information à l'enseignement primaire.

De plus, insistant sur un travail valorisant entre autorité, communes et enseignants, le Ministère de l'Education nationale a profité lors de la journée des bourgmestres du 20 juin 2000 pour informer les responsables communaux en détail sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans l'éducation préscolaire et primaire, sur l'acquisition de matériel informatique pour les écoles ainsi que sur la formation continue des enseignants à ce sujet.

A l'heure actuelle, une enquête concernant l'équipement du matériel informatique est réalisée. S'adressant aux enseignants de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire, cette dernière sera complétée par une autre enquête, au cours de l'année scolaire 2000/2001 sur l'utilisation de ce matériel.

7.1.13. *Les NTI: côté administratif et organisationnel*

Mis à part les mesures en informatique spécialement adoptée aux besoins de l'enseignement primaire, il y a lieu d'affirmer que l'ensemble de l'éducation nationale bénéficie d'une politique novatrice en faveur de la promotion des nouveaux instruments technologiques en particulier et de l'informatique en général.

Ainsi, les crédits dans l'intérêt de l'informatique montrent en 2001 avec 4.803.390 € une nette progression de 37,55% par rapport aux 3.492.200 de l'année précédente. Retenons à titre d'exemple que le budget de l'exercice 2001 prévoit 420.866 € contre 247.894 € en 2000 pour les frais d'experts et d'études en matière d'informatique. Les dépenses de fonctionnement et les frais divers du service informatique inscrivent à leur compte la somme de 70.031 € contre seulement 5.578 € en 2000.

La somme de 4.803.390 € englobe notamment la réalisation d'un système informatique de gestion des élèves de l'enseignement postprimaire. Ce fichier central des élèves est censé effectuer un traitement informatique des résultats scolaires ainsi que de l'évolution du nombre d'élèves fréquentant nos établissements scolaires au cours d'une année. Par cette mesure il sera désormais possible de mener une exploitation statistique plus rigoureuse et prédictive de l'évolution scolaire en général, cette dernière s'avère en effet être d'une importance cruciale quant à la projection future de nouveaux lycées, notamment dans le cadre du plan sectoriel „lycées", ainsi que d'une meilleure planification en vue de recrutement de personnel enseignant qualifié.

Tel que prévu par l'accord de coalition[1] d'août 1999, le Ministère de l'Education nationale compte accentuer tout travail entrepris en vue d'améliorer les données statistiques relatives à la population scolaire.

Sous ce même crédit de 4.803.390 € et dans l'optique d'assurer une meilleure organisation du système scolaire, le budget 2001 prévoit la réalisation de l'interface SCOLARIA-WEB en collaboration avec le SIGI. Par cette interface, on comprend un module de saisie de l'organisation scolaire communale par formulaire en ligne ainsi qu'un module d'exploitation des données en vue de la planification scolaire.

---

1 „Afin de permettre au gouvernement de surveiller et de suivre de façon précise l'efficience de notre système scolaire, il sera veillé à ce que l'observation statistique soit affinée. Dans ce contexte le matériel statistique élaboré devra être rendu comparable à celui des autres pays de l'UE et de l'OCDE portant notamment sur les indicateurs concernant la progression des élèves et les échecs scolaires, sur les indicateurs relatifs au passage d'un ordre d'enseignement à l'autre et à la vie active ainsi que sur les indicateurs relatifs aux coûts. Dans ce contexte, le SCRIPT intensifiera les efforts de la saisie des statistiques."

Il est également prévu d'introduire un module pour la gestion des remplacements à moyen terme. Afin de soutenir la bonne collaboration entre les différents acteurs impliqués, tant le Ministère que les communes et le Collège des inspecteurs auront accès au système SCOLARIA-WEB.

En outre, les services administratifs sont en train d'optimiser leur système informatique performant pour assurer la gestion informatique des documents en général et la gestion, le suivi et l'archivage du courrier en particulier.

7.1.14. *Les NTI dans l'enseignement postprimaire*

L'introduction et la promotion des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement postprimaire doivent bien évidemment bénéficier d'une attention particulière. Ainsi, le budget pour l'exercice 2001 prévoit pour l'entretien d'équipement des technologies de l'information et de la communication pour les besoins des établissements de l'enseignement postprimaire à lui seul la somme de 96.926 €. Et pour cause, car la liste des projets et mesures en faveur de la promotion des NTI à l'enseignement postprimaire est longue.

A commencer par l'intention de porter à moyen terme l'actuel ratio de 11 élèves par ordinateur à 8 élèves par ordinateur. Ainsi, il est prévu d'équiper les salles informatiques d'ordinateurs à processus Pentium III 667 Mhz en remplaçant des machines à processeur Pentium 90 Mhz achetées en 1995. Ensuite, le Ministère prévoit de poursuivre la mise en réseau des établissements scolaires, la mise en service de projecteurs multimédias, l'intégration de serveurs CD-ROM dans les réseaux et enfin de recruter suffisamment d'agents en informatique pour assurer la gestion et la maintenance des équipements en technologies de l'information des établissements du postprimaire. La COFIBU félicite le Ministère de prévoir au budget 2001 la somme de 991.574 € pour l'acquisition d'équipements des NTI à l'enseignement postprimaire.

En outre, le Ministère de l'Education nationale désire accentuer l'utilisation pédagogique des NTI dans le cadre des différentes matières enseignées au secondaire. Ainsi, le permis informatique ou „PC-Führerschein" sera distribué à tous les élèves des classes de 7e de l'enseignement secondaire. Dans les lycées classiques qui participent au projet-pilote de l'application des NTI dans l'enseignement du français, le permis informatique servira de support de cours pour les élèves. Dans les lycées restants, il permettra aux élèves d'apprendre par leurs propres moyens les applications élémentaires dans l'environnement WINDOWS^{R} et l'utilisation d'un traitement de texte. Les parents auront également la possibilité de passer le permis en informatique.

De plus, sachant que nombreux sont les élèves disposant de connaissances et compétences excellentes en informatique, le Ministère a avancé l'idée de valoriser ses compétences en les engageant comme „Computerlotsen". Dès lors, ces jeunes pourront acquérir une première expérience professionnelle en servant de guide et de consultant pour leurs collègues sous la tutelle évidemment d'un professeur qui coordonne les actions.

7.1.15. *Les NTI dans l'enseignement secondaire technique (EST)*

Rappelons que dans l'EST, un cours de nouvelles technologies de l'information et de la communication est déjà inscrit depuis plusieurs années au programme des classes de 7e à 9e. Quant à la division supérieure de l'EST, il est prévu de revoir le programme directeur, car à l'avenir, l'enseignement de l'informatique devra bénéficier d'un rôle crucial dans cette formation.

7.1.16. *Les NTI dans l'enseignement secondaire classique (ESC)*

Les membres de la COFIBU constatent avec satisfaction que le Ministère envisage de lancer dans plusieurs lycées des projets-pilotes ayant pour finalité la mise à niveau des compétences en NTI des élèves de la classe de 7e. L'idée du Ministère est d'intégrer les NTI dans le cadre de l'enseignement du français et de faire assister le professeur de français par un professeur spécialisé dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Concernant plus spécialement la division supérieure de l'enseignement secondaire et hormis quelques cours à option, les NTI ne figurent guère aux programmes. Or, en raison du caractère général des études menant au baccalauréat, il faut éviter l'écueil d'une formation trop spécialisée. Parallèlement, il faut s'assurer que l'éventuel étudiant jouit de suffisamment de connaissances pour concevoir et manipu-

ler des bases de données ainsi qu'évaluer à sa juste valeur les avantages ou désavantages de différents produits informatiques envahissant le marché.

Enfin, en vue d'entretenir le réseau informatique, il faudra pour chaque établissement procéder à l'engagement d'experts en informatique.

7.1.17. *Passage de l'enseignement primaire à l'enseignement postprimaire*

Sachant que la nouvelle procédure d'orientation réglant le passage de l'enseignement primaire vers l'enseignement postprimaire a su produire des résultats positifs en classe de 7e d'orientation, la COFIBU félicite le Ministère de son initiative d'augmenter le crédit du poste „indemnités pour services extraordinaires dans le cadre du passage primaire-postprimaire" en passant de 485.376 € en 2000 à 585.000 € dans le budget de l'exercice 2001.

A l'avis du rapporteur, il s'avère nécessaire de considérer la problématique liée à l'enseignement modulaire comme une priorité absolue. La Commission encourage par conséquent l'initiative du Ministère d'élargir les projets pédagogiques ayant pour objectif d'agrandir l'encadrement des élèves en difficultés. Ces mesures s'appliquent en particulier à ceux qui, âgés de 13 ans, ont atteint le niveau des classes de 4e ou 5e années d'études primaires. Le Ministère a chargé un groupe de travail, composé d'experts de l'enseignement primaire et du régime préparatoire, d'analyser ces projets-pilotes et d'élaborer au cours de l'année scolaire 2000/2001 un concept qui permettra de répondre aux besoins de ces élèves. La réussite de cette entreprise, notamment une transition sans heurts à la vie active, n'est assurée que si la prise en charge des élèves débute dès les années primaires.

Pour ce qui est des élèves qui se voient refuser une formation CITP parce qu'ils ont échoué aux modules requis, le Ministère entend proposer des classes de préparation au CITP. Ces classes, organisées au Centre national de Formation professionnelle continue à Esch-sur-Alzette, devront permettre aux élèves de terminer les modules qui leur font défaut et de les préparer ainsi à la vie active.

7.1.18. *L'enseignement secondaire classique et technique*

Parallèlement aux initiatives ministérielles de promouvoir davantage les NTI dans l'enseignement postprimaire, nombreuses sont les mesures pédagogiques envisagées et œuvrant en faveur de l'école de la réussite et de l'intégration. Après avoir consulté les différents partenaires scolaires, le Ministère a retenu que les situations à analyser dans nos écoles du postprimaire pouvaient être fort différentes et que par conséquent les solutions et mesures devaient satisfaire les différences rencontrées sur le terrain.

Dès lors, il s'impose de revoir en profondeur le contenu des programmes. Il est nécessaire de préciser la définition des buts à atteindre dans les différents cycles d'études et de formuler avec plus de précision les objectifs à atteindre dans les différents cycles d'études et les différentes filières. Il s'agit là d'un souci partagé tant par les parents d'élèves que par les syndicats d'enseignants.

• *Les Commissions nationales pour les programmes*

Tel que prévu par la déclaration gouvernementale, le fonctionnement des Commissions nationales pour les programmes sera soumis à une révision. Ainsi, les présidents des commissions nationales avec le concours de deux responsables du Ministère sont chargés d'élaborer des structures permettant la mise en réseau des commissions ainsi que le regroupement par famille de disciplines. De même, les commissions ont pour tâche primordiale de revoir les programmes en vue d'un renforcement des connaissances de base. Dans cet ordre d'idées un effort particulier portera sur l'enseignement des langues allemande et française à l'EST, la langue devant être avant tout considérée comme moyen de communication.

A la suite du projet PERICLES[1], il a été convenu que les présidents des commissions nationales se réunissent à intervalles réguliers afin de discuter et de coordonner les programmes des différentes disciplines. La conférence des présidents travaille sur un texte fixant son statut réglementaire qui a pour objectif d'assurer la continuité et l'interdisciplinarité des travaux entamés, de garantir la transparence

---

1 La finalité de ce projet est de vérifier si les programmes scolaires de l'enseignement secondaire permettent à l'élève d'acquérir une culture générale qui le rende à même d'aborder des études supérieures ou de s'intégrer dans la vie active.

des décisions et de servir d'organe consultatif pour le ministre chaque fois qu'il jugera nécessaire de l'interroger.

Un groupe de travail „programmes et commissions nationales" composé de membres des collèges des directeurs de l'ES et de l'EST ainsi que deux représentants du ministère a commencé ses réflexions sur la création d'une structure transversale. L'avant-projet concernant les commissions mixtes, regroupant les enseignants, les directions, le monde du travail et les entreprises, sera retardé en attendant les conclusions et propositions du groupe de travail des collèges des directeurs et du groupe de travail des présidents des commissions nationales de l'enseignement postprimaire afin de réaliser le cas échéant une synthèse entre les deux approches.

Aux yeux de la COFIBU il y a lieu d'encourager la coopération mais aussi d'accentuer l'investissement personnel et l'initiative des différents partenaires scolaires. Des partenaires qui connaissent au mieux la situation et les besoins du milieu scolaire, des partenaires qui à eux seuls peuvent conseiller le Ministère de tutelle dans ses démarches futures.

• *Subsides en faveur des élèves du postprimaire*

Toujours dans l'optique de stimuler le goût pour l'effort des élèves ainsi que de dépasser les barrières sociales en matière d'éducation, le Ministère de l'Education nationale augmente considérablement (notamment de plus de 92,93%) les subsides en faveur des élèves de l'enseignement postprimaire se soldant à 1.100.000 € pour l'exercice 2001 contre 570.155 € en 2000. Cette majoration s'explique par la pratique d'une politique scolaire à connotation sociale puisque le Ministère de l'Education entend élargir la tranche des bénéficiaires d'un subside pour élèves de familles à revenu modeste[1] en passant de 1.300 familles en 2000 à 2.470 en 2001.

• *Une 2e session aux examens de fin d'études*

Toujours dans l'idée de favoriser la bonne volonté de l'élève, de respecter des défaillances éventuelles sans pour autant réduire le niveau requis à chaque degré de l'enseignement, le Ministère de l'Education nationale envisage d'introduire une modification de la réglementation des examens de fin d'études, en permettant aux élèves ayant subi un échec à la première session des examens de fin d'études de se présenter une nouvelle fois lors d'une deuxième session d'examens. La COFIBU partage le souci du Ministère de l'Education nationale, c.-à-d. que *„les élèves présentant un bilan de l'année scolaire globalement positif et pour lesquels seul l'examen en soi a été un échec ont ainsi l'occasion d'améliorer leur performance et de faire ainsi l'économie d'une année qui pèse lourdement sur le budget de la famille et retarde l'accès aux études supérieures ou l'entrée en vie active*".[2]

• *Finalité des différents cycles d'enseignement classique et technique*

Tout en souhaitant une réforme, telle que prévue par l'accord de coalition du 12 août 1999, de de la division supérieure de l'enseignement secondaire classique, mise en place par la loi de 1989, les membres de la COFIBU invitent le ministre de tutelle à redéfinir la finalité des différents ordres d'enseignements et partant à formuler avec plus de précision les objectifs de l'apprentissage des connaissances et ce tout en respectant les demandes et conseils des partenaires scolaires concernés ainsi que du monde professionnel.

Pour ce qui est plus particulièrement de l'enseignement secondaire classique, il y a lieu de maintenir le principe de l'enseignement d'une forte culture générale, étant donné que l'enseignement secondaire classique a pour finalité de préparer ses élèves soit à des études supérieures, soit à la vie active.

Conformément à la déclaration gouvernementale, le Ministère de l'Education nationale prépare la réforme de l'apprentissage s'attaquant à la révision de la législation datant de 1945. Les membres de la COFIBU estiment que cette révision s'impose de façon urgente puisque l'environnement économique et social du Luxembourg a connu des changements radicaux.

Le Comité consultatif à la formation professionnelle a retenu les points essentiels nécessitant une revue approfondie: la définition de l'apprentissage, l'articulation entre l'apprentissage et l'enseignement secondaire technique, le rôle des filières mixtes, les niveaux de formation (CITP, CCM, CATP), le

---

1 Anciennement: *élèves nécessiteux.*

2 Voir document publié par le MEN pour la rentrée scolaire 2000/2001.

lien entre le CATP et le diplôme de technicien, l'articulation entre la formation professionnelle initiale et la formation professionnelle continue, la certification, la cohérence entre l'orientation scolaire et l'orientation professionnelle ainsi que la responsabilité et la responsabilisation du Gouvernement et des partenaires scolaires et sociaux.

Concernant la formation professionnelle dans l'enseignement secondaire technique, le Ministère de l'Education nationale souhaite lancer différentes classes de 10e plein exercice à partir de la rentrée scolaire, notamment des formations de contructeur-réparateur de carrosseries, de maçon, plafonneur-façadier, marbrier, carreleur, ramoneur-fumiste. (D'autres formations ont été proposées, mais, faute d'un nombre de candidats suffisamment élevé, ont dû être abandonnées.)

L'enseignement secondaire technique présente une situation bien plus complexe quant à la redéfinition de ses finalités. Abstraction faite des réformes entamées ou en voie de préparation, il y a lieu de suivre deux objectifs cruciaux: une formation professionnelle adaptée aux besoins du marché du travail et une collaboration étroite avec le monde professionnel.

En effet, seul l'établissement et l'entretien des relations scolaires avec le monde professionnel permet d'adapter la formation aux développements économiques et aux besoins effectifs des entreprises. La COFIBU salue l'acquisition d'un équipement „Usine-école" qui sera installé au CNFPC et dont profiteront évidemment tous les élèves inscrits dans des classes de technicien en informatique, en mécanique et en électromécanique pour apprendre à piloter des processus de fabrication complexes assistés par ordinateur. La réalisation de ce projet suppose évidemment l'acquisition d'équipements spéciaux. Le budget 2001 prévoit à cette fin un crédit nouveau s'élevant à 620.000 € (budget des dépenses en capital).

La COFIBU note la volonté claire et nette du Ministère de l'Education nationale d'œuvrer en faveur d'un rapprochement entre monde scolaire et vie professionnelle. Il va sans dire que l'avenir d'une formation professionnelle est loin d'être assuré si le monde scolaire reste hermétiquement fermé aux réalités économiques, techniques et technologiques en constante évolution et donc loin des requêtes du terrain. De ce fait, il serait intolérable de se limiter à la seule constatation que les entreprises, à défaut de trouver une main-d'œuvre luxembourgeoise, sont contraintes de recruter sur les marchés du travail avoisinants.

Sachant toutefois que l'ensemble des élèves ne pourra, pour les raisons diverses, bénéficier d'une éducation ou formation professionnelle leur garantissant un débouché sûr sur le marché du travail, la COFIBU relève l'initiative du Ministère de l'Education nationale de prévoir la mise en place de mesures d'insertion. Par mesures d'insertion, on entend regrouper toute la panoplie de démarches pédagogiques déjà existantes pour développer une pédagogie de la 2e chance caractérisée par l'organisation d'ateliers, de stages et de leur suivi ainsi que d'une évaluation formative. Les frais d'analyse pour le développement d'un cadre pédagogique pour l'école de la deuxième chance se solde avec 37.184 dans le budget 2000.

La pédagogie de la 2e chance s'adresse à tous les jeunes âgés de 15 ans au minimum et inscrits aux régime préparatoire ou à la recherche d'un emploi ainsi qu'à tout élève qui risque de décrocher soit de l'enseignement secondaire, soit de l'enseignement secondaire technique ou qui se trouve en situation de rupture sociale. La mise en œuvre se fera en collaboration avec l'Action locale pour Jeunes, l'ADEM et les lycées techniques.

7.1.19. *La mission des partenaires scolaires*

La mise en place de mesures pédagogiques, d'infrastructures et de moyens d'encadrement est certes nécessaire sinon indispensable dans la lutte contre l'échec scolaire et la revalorisation du système scolaire. Or, la COFIBU estime qu'il est tout aussi nécessaire et indispensable de remettre l'accent sur le rôle des parents, enseignants et élèves. De ce fait, la volonté du Ministère de l'Education nationale consistant dans la responsabilisation de tous les partenaires scolaires doit sans aucun doute être encouragé par l'ensemble des acteurs concernés.

• *La réforme de la loi scolaire*

Les membres de la COFIBU prennent acte que le Ministère de l'Education nationale entend entamer la réforme de la loi scolaire de 1912, telle que prévue par l'accord de coalition du 12 août 1999. En date du 27 octobre 2000, le Ministre de l'Education nationale a reçu les représentants des syndicats, associa-

tions et ministères concernés en vue de former un groupe d'accompagnement chargé d'émettre son avis sur les propositions de réforme. Lors de cette réunion, le Ministère a exposé les lignes directrices des travaux entamés par le groupe de travail ministériel, à savoir l'opportunité d'étendre l'obligation scolaire, l'organisation générale de l'école, et l'intégration dans le texte législatif d'une définition sur les droits et obligations des différents acteurs de l'école – c'est-à-dire enseignants, parents d'élèves et élèves – ainsi que les différentes mesures pédagogiques envisagées.

Le groupe de travail ministériel vient de terminer une première analyse de la loi scolaire de 1912. Cette analyse s'est essentiellement centrée sur les propositions que les différents organismes scolaires lui ont communiquées.

Les membres de la COFIBU constatent avec satisfaction que la réforme de la loi scolaire servira à créer une loi-cadre destinée à répondre aux évolutions modernes tant sur le plan scolaire que social.

• *Parents-enseignants-élèves*

Selon l'avis de la COFIBU et conformément aux dires des différents syndicats scolaires ou autres il est important que les parents soient amenés à participer au dialogue que l'école doit mener avec tous les acteurs concernés. Voilà pourquoi, les membres de la COFIBU estiment qu'il est essentiel que l'ensemble des partenaires scolaires soient prêts à participer à la vie scolaire.

Pour atteindre cet objectif, il est par conséquent élémentaire d'insister à ce que les écoles accomplissent d'abord et surtout leur mission initiale: la communication du savoir. Le rôle de l'école ne consiste pas à assumer la tâche de l'éducateur parental. Certes elle pourra y participer, mais ce rôle incombe aux parents.

L'appui et la participation des parents est un facteur non négligeable dans le développement scolaire de leur enfant. La pratique d'un dialogue régulier entre enseignants et parents pourra efficacement contribuer à éviter ou à résoudre les problèmes scolaires et autres des enfants.

La COFIBU invite le Ministère de l'Education nationale à continuer avec la même rigueur sa politique de responsabilisation et des parents et des enseignants et des élèves. Il serait de ce fait fondamentalement faux de se limiter à la seule constatation, voire même au seul reproche que certains parents ont perdu l'habitude de contacter les enseignants en cas de besoins et vice versa. Il faudrait plutôt davantage amener les parents et enseignants à entretenir un contact régulier et une communication assidue tout au long de la vie scolaire des enfants. Selon l'avis de la COFIBU, la réforme de la loi scolaire de 1912 se prête de façon idéale à cette proposition.

Il ne faut toutefois pas oublier que certains parents sont dans l'impossibilité d'assurer le suivi de leurs enfants en raison de leurs propres difficultés linguistiques ou d'un environnement social non propice à l'école parce que submergé de problèmes d'ordre financier, familier ou autre. La COFIBU encourage le Ministère de l'Education nationale à trouver ensemble avec les partenaires scolaires et le Ministère de la Famille, des mesures d'appui et d'accompagnement adéquates répondant aux besoins spécifiques de ces enfants.

Les membres de la COFIBU désirent toutefois insister sur le fait qu'une formation initiale et continue des enseignants adaptée aux besoins spécifiques de la population scolaire est indispensable dans la lutte contre l'échec scolaire et pour l'intégration.

Quelles que soient les mesures appliquées ou en voie d'élaboration, il faut cependant savoir que l'école n'est pas la seule à devoir relever ce défi, tout un chacun ayant sa propre part de responsabilisation qu'il doit assumer.

Dans ce contexte, le rapporteur remarque avec satisfaction que dans certains lycées des démarches concrètes ont été entreprises. Citons à titre d'exemple:

* l'élaboration d'un code de vie au Lycée technique du Centre auquel souscrit toute la communauté scolaire et qui régit en quelque sorte la vie en commun des partenaires du lycée;
* le projet EVA „Eigenverantwortliches Arbeiten" au Lycée technique Mathias-Adam dont le but est de développer la communication, l'expression, le partage et le service à l'autre;
* le projet ARC „Activités de rencontre et de communication" au Lycée du Nord dont le but est d'améliorer les relations entre enseignants et élèves.

De plus, la COFIBU désire également attirer l'attention sur l'instauration de Conseils d'éducation[1], „organe représentant d'une part les enseignants et d'autre part les élèves et les parents". Par cette mesure, le législateur „a prévu le cadre légal pour la participation active des élèves et des parents à la vie scolaire. Les dispositions prévues sont suffisantes pour assurer la participation à la gestion générale de l'école. Cependant, pour établir un véritable partenariat dans les relations quotidiennes entre l'école et la famille, il est nécessaire d'aller plus loin.

Au cours de l'année scolaire 2000/2001, les réflexions porteront sur les possibilités de définir les rôles des différents partenaires et de les lier d'une manière plus spécifique et plus contractuelle. La forme minimale afin d'assurer que chaque partenaire assume ses responsabilités sur le plan éducatif consisterait en une convention à signer entre partenaires fixant les droits, attributions et devoirs de chacun d'eux. En effet, si les engagements mutuels sont clarifiés dès le départ, les parents, les élèves et l'école pourront établir une meilleure coopération".[2]

• *La psychologie scolaire*

Avec le recrutement de 23 assistants sociaux et de 10 éducateurs gradués aux Services de Psychologie et d'Orientation scolaires pour l'année 2000/2001, le Ministère de tutelle exprime clairement sa volonté de revaloriser le statut de l'accompagnement psychologique dans les établissements scolaires. Ainsi, les équipes de psychologie et d'orientation scolaire seront dorénavant délibérément pluridisciplinaires. Par le passé, ces équipes ne pouvaient fournir qu'un apport psychologique ponctuel, notamment par l'assistance d'un élève ayant un problème spécifique. Le rayon d'action des Services de Psychologie et d'Orientation scolaires se verra élargi dans le sens où le personnel des services livreront un travail de prévention en allant eux-mêmes à l'encontre de la communauté scolaire et en favorisant la communication.

7.1.20. *Les infrastructures et le personnel enseignant*

Cependant, la refonte du système scolaire ne peut et ne doit se limiter à la seule amélioration du contenu (c'est-à-dire nouvelle méthode d'évaluation, cycle d'apprentissage, et ainsi de suite). Il est tout aussi essentiel que la forme soit sujette à révision. Par forme, on entend notamment les infrastructures (nouveaux lycées à construire, restauration scolaire, sports, etc.) et un nombre suffisamment élevé de personnel enseignant qualifié.

• *La construction des lycées classiques et techniques*

Les crédits prévus pour la mise en service du Lycée Aline-Mayrisch ainsi que des infrastructures communes du campus Geesseknäppchen occupent une place importante dans le budget de l'exercice 2001 avec notamment 110.000 € destinés aux frais d'exploitation et 2.602.900 € destinés au fonctionnement des infrastructures communes. Selon la COFIBU, ces crédits semblent adéquatement adaptés compte tenu de la dimension d'accueil du lycée et du campus.

Sachant toutefois que la population scolaire connaît une évolution démographique croissante, les membres de la COFIBU constatent avec satisfaction que le Ministère de l'Education nationale compte intensifier le recrutement du personnel enseignant et mettre en place, dans le cadre du plan sectoriel „lycées", 3 à 6 lycées supplémentaires d'ici l'an 2010.

En effet, un groupe spécial, institué par le Conseil de Gouvernement, a pour tâche l'élaboration du plan directeur sectoriel „lycées". Sous la tutelle du Ministère de l'Education nationale, il regroupe les Ministères des Travaux publics, des Transports, de l'Intérieur, de l'Economie, des Finances, de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, de la Santé et de l'Agriculture.

La finalité du plan sectoriel est de trouver au niveau des infrastructures la réponse adéquate vu l'évolution démographique croissante de la population scolaire. Rappelons qu'entre 1990 et 1999, le total des élèves de l'enseignement postprimaire est passé de 19.000 à 26.100 unités. L'on suppose que pour les années à venir cette évolution croissante se situera entre 7.000 et 11.000 unités. Afin de préve-

---

1 Voir à ce sujet l'Accord de coalition: „Réforme des conseils d'Educations: Les compétences des Conseils d'Education seront redéfinies dans le cadre de l'autonomie scolaire et les modalités de la composition seront revues de façon à assurer, par des élections directes, la représentativité équilibrée des parents et des élèves."

2 *In* document publié par le MEN pour la rentrée scolaire 2000/2001, p. 14.

nir une évolution démographique extraordinaire, le Ministère de l'Education nationale prévoit de revoir le programme de construction tous les deux ans et de l'adapter le cas échéant. Dans ce contexte, la COFIBU estime encore particulièrement intéressant de relever l'augmentation du fonds d'investissements publics scolaires qui passe de 64.561,4 € en 2000 à 82.839,2 € en 2001, soit une augmentation de 9,9%.

Rappelons que le Ministère de l'Education prévoit un nombre important de travaux d'agrandissement et de rénovation des lycées existants.

• *Le recrutement du personnel enseignant*

Suivant les données recueillies dans le document qu'a publié le Ministère de l'Education nationale à l'occasion de la rentrée scolaire 2000/2001, la répartition du personnel enseignant dans l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire se présente de la façon suivante:

	1995/96	*1996/97*	*1997/98*	*1998/99*	*1999/00*	*2000/01*
Enseignants brevetés	2.395	2.428	2.552	2.663	2.817	2.934
Préscolaire	560	584	631	661	698	749
Primaire	1.835	1.844	1.921	2.002	2.119	2.185

Pour l'année scolaire 2000/2001, un total de 115 nouveaux postes d'instituteurs et 23 nouveaux postes d'éducateur ont été créés. Ces postes se répartissent comme suit:

Education précoce	23 instituteurs et 23 éducateurs
Education préscolaire	16 instituteurs
Enseignement primaire	66 instituteurs
Enseignement spécial	10 instituteurs

	1995/96	*1996/97*	*1997/98*	*1998/99*	*1999/00*	*2000/01*
Enseignants nommés	2.122	2.114	2.434	2.379	2.428	2.478
Secondaire	858	888	948	934	948	
Secondaire technique	1.264	1.226	1.486	1.445	1.480	

Mis à part les enseignants nommés, un certain nombre de chargés de cours et de chargés d'éducation sont en cours d'être recrutés dans les différents lycées classiques et techniques.

En somme, le programme de recrutement pour l'enseignement postprimiare compte 160 nouveaux postes pour l'année scolaire 2000/2001.

Sachant toutefois qu'en dépit de la création de nouveaux postes à travers les différents régimes de l'enseignement, la pénurie actuelle ne peut être résorbée du jour au lendemain, la COFIBU souhaite un large débat sur l'élaboration de nouveaux critères de recrutement et ce surtout en ce qui concerne l'enseignement secondaire technique, régime de l'enseignement où la pénurie se fait le plus ressentir.

Selon le rapport général de la commission permanente d'experts, seulement 3.665 de 6.427 leçons supplémentaires peuvent être dégagées en vue d'être confiées à de nouveaux titulaires. En d'autres termes, près de 43%[1] des leçons supplémentaires des titulaires ne peuvent donc pas être utilisées à des fins de création de nouveaux postes.

Dans ce contexte la COFIBU rappelle la déclaration gouvernementale d'août 1999. Ainsi, le Gouvernement envisagerait entre autres „*une réflexion sur la tâche et le périmètre de la mission des*

1 Ont été retenues pour la création de nouveaux postes seules les leçons supplémentaires du personnel en service qui s'avèrent être le plus éloignées de la première spécialité de l'enseignant respectif.

enseignants tels que les décharges pour ancienneté, la mise en crédit des heures supplémentaires dans le cadre d'un système de compte-épargne du temps de travail". Actuellement, il revient à la COFIBU que le Ministère prévoit d'entreprendre plusieurs missions d'information auprès des administrations européennes appliquant d'ores et déjà le système compte-épargne.

D'après le rapporteur cette mesure, si elle contribue à accroître la flexibilité des professeurs, permettra parallèlement de remobiliser un corps enseignant toujours en quête de nouvelles motivations. S'y ajoute que la création d'un compte-épargne pourra inciter les enseignants à s'investir davantage dans la formation continue, voire même participer activement aux programmes R&D.

7.1.21. *La formation des adultes et la formation professionnelle continue*

Hormis les mesures scolaires et pédagogiques ciblées, la COFIBU constate avec satisfaction que le Ministère de l'Education nationale a considérablement augmenté les moyens financiers relatifs à la promotion de la formation des adultes en général et à la promotion de l'apprentissage de la langue luxembourgeoise en particulier. Et ce d'autant plus que l'ensemble des acteurs scolaires ainsi que ceux du monde professionnel continue à insister sur l'importance de la maîtrise du luxembourgeois en matière d'intégration scolaire et sociale.

Ainsi, le budget de l'exercice 2001 prévoit la somme de 130.864 € contre 119.212 € en 2000 destinée au fonctionnement du Centre des Langues. De plus, le Ministère ayant insisté sur le fait de reprendre la production de documents audiovisuels pour l'apprentissage de la langue luxembourgeoise, les membres de la COFIBU rappellent qu'en avril 2000, les responsables ministériels ont présenté la nouvelle version du programme d'apprentissage *DALASS* du luxembourgeois. Cette édition, adaptée à la nouvelle orthographe luxembourgeoise, est bien plus qu'une simple mise à jour puisqu'elle a été revue de fond en comble offrant de nouveaux exercices ou encore un vocabulaire plus large. Il est en outre prévu de compléter le programme *DALASS* par l'ajout d'une dizaine de chapitres nouveaux contenus en un livre et une cassette vidéo pour le printemps 2001. Le fait que les stocks de librairies ait été épuisés trois semaines après sa parution souligne la demande réelle de cours en luxembourgeois auprès de nos concitoyens étrangers.

A l'instar de cette demande, les membres de la COFIBU relèvent en outre que le Ministère de l'Education nationale a également accentué ces activités de promotion de la langue luxembourgeoise sur le plan de la coopération transfrontalière et dans le cadre de l'accord de Karlsruhe. Le budget 2001 inscrit à la section 10.8 „Service de la formation des adultes" la somme de 28.128 € contre 26.029 en 2000 destinée aux indemnités pour services extraordinaires et la somme de 16.025 € contre 15.444 € en 2000 destinée aux indemnités des professeurs et chargés de cours dans le cadre des mesures pour le développement et la mise en œuvre de la didactique de l'enseignement du luxembourgeois. En somme, le total de la section 10.8 passe de 3.893.169 € pour l'année précédente à 4.756.990 € pour l'année 2001 et connaît donc une augmentation de 22,19%.

En ce qui concerne plus particulièrement la formation professionnelle continue, les membres de la COFIBU félicitent le Ministère de l'Education nationale de participer activement à la promotion de la formation professionnelle continue au sein des entreprises. En effet, le budget de l'exercice 2001 prévoit un crédit de 5.000.000 € – et donc une nette augmentation comparé aux 247.894 € de l'année précédente – pour la participation de l'Etat au coût d'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aides directes aux entreprises. Il est tout à fait évident qu'une bonne formation continue des employés et ouvriers est à la base d'une entreprise qui se veut à la hauteur des développements économiques.

Conclusion

1. La COFIBU est d'avis qu'il est nécessaire de recentrer l'éducation scolaire sur sa mission fondamentale, à savoir accorder la priorité à l'acquisition des connaissances fondamentales et développer auprès des élèves le goût de l'effort.

2. La COFIBU pense que l'objectif des classes de l'enseignement précoce est de favoriser le développement individuel de chaque enfant, tout en respectant sa personnalité, ses forces, ses faiblesses et ses besoins spécifiques. Néanmoins, la COFIBU tient à souligner que la fréquentation de l'enseignement précoce doit rester facultative.

3. La maîtrise du luxembourgeois permettra aux enfants étrangers de communiquer facilement avec leurs camarades luxembourgeois, de participer à la vie sociale et civile. Toutefois, vu le pourcentage élevé d'enfants allophones dans l'enseignement primaire, le rapporteur se rallie au Ministère de l'Education nationale en estimant que le luxembourgeois doit rester une langue véhiculaire, une langue de communication pratiquée oralement et facilitant l'insertion des enfants étrangers dans la vie de tous les jours.

4. Le rapporteur souligne l'introduction de **mesures d'intégration scolaire en faveur d'enfants à besoins éducatifs** spéciaux.

5. Durant l'année scolaire 2000/2001, un groupe de pilotage aura pour mission de concevoir les outils méthodologiques et pédagogiques nécessaires, d'observer les enfants à l'éducation préscolaire, d'informer les parents et de préparer pour la rentrée 2001/2002 la mise en œuvre du projet-pilote sur **l'alphabétisation en français.**

6. Grâce à l'introduction d'un **cycle d'apprentissage** au degré inférieur de l'enseignement primaire, la scolarisation des enfants pourra être structurée de façon plus flexible.

7. Toujours dans le but de lutter contre l'échec scolaire, le rapporteur remarque que le Ministère encouragera désormais les enseignants à passer de l'évaluation normative à une évaluation formative.

Ainsi, l'initiative du Ministère, de revoir les modes d'évaluation non seulement dans l'enseignement primaire mais également dans l'enseignement secondaire, permet *primo* de stimuler le goût pour l'effort et *secundo* d'aiguiser le sens de la responsabilité personnelle.

8. Le rapporteur note que le Ministère de l'Education nationale a de son côté reconnu que la symbiose entre éducation aux médias et éducation par les médias est le moyen idéal pour mener une politique de l'éducation à la fois novatrice et innovante. Avec la mise en œuvre du projet R & D MIRA[1], les responsables ministériels montrent leur volonté de mélanger le côté pédagogique et le côté éducation aux NTI.

9. Le rapporteur souscrit entièrement aux objectifs suivants de la politique de promotion des NTI:

- Développer chez tous les élèves les compétences de traitement de l'information, les compétences de communication, d'expression et de création en utilisant les nouveaux médias dans les différentes disciplines d'enseignement;
- Dynamiser et individualiser les apprentissages;
- Aider les élèves à devenir plus autonomes.

10. Tel que prévu par la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, le fonctionnement des **Commissions nationales pour les programmes** sera révisé.

11. Toujours dans l'optique de stimuler le goût pour l'effort des élèves ainsi que de dépasser les barrières sociales en matière d'éducation, le rapporteur remarque que le Ministère de l'Education nationale augmente considérablement (notamment de plus de 92,93%) les subsides en faveur des élèves de l'enseignement postprimaire se soldant à 1.100.000 € pour l'exercice 2001 contre 570.155 € en 2000.

12. La COFIBU constate une augmentation considérable du crédit destiné à la participation de l'Etat au coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aides directes aux entreprises: le budget de l'exercice 2001 prévoit la somme de 5.000.000 € contre seulement 247.894 € l'année précédente.

13. Sachant que certains élèves ne pourront pour des raisons diverses bénéficier d'une éducation ou d'une formation professionnelle leur garantissant un débouché sûr sur le marché du travail, le rapporteur félicite le Ministère de l'Education nationale de prévoir la mise en place de mesures d'insertion.

---

1 „multimedia interface for research and authoring – interface multimédia pour la recherche et l'apprentissage"

14. Le rapporteur note qu'en date du 27 octobre 2000, le Ministre de l'Education nationale a reçu les représentants des syndicats, associations et ministères concernés en vue de former un groupe d'accompagnement chargé d'émettre son avis aux propositions de **réforme de la loi scolaire de 1912.**

15. Le rapporteur estime que les parents doivent assumer leur responsabilité envers l'éducation de leurs enfants. Il approuve que le Ministère entend responsabiliser davantage les parents des élèves dans le cadre de la réforme de la loi scolaire de 1912.

16. Sachant que la population scolaire connaît une évolution démographique croissante, le rapporteur se réjouit de ce que le Gouvernement compte intensifier le recrutement du personnel enseignant et mettre en place, dans le cadre du **plan sectoriel „lycées",** 3 à 6 lycées supplémentaires d'ici l'an 2010.

7.2. Investir et s'investir dans la société de l'information

D'aucuns se demandent si nous n'assistons pas actuellement à l'éclosion de la troisième révolution, celle de l'information, représentant un bouleversement majeur au même titre que la révolution industrielle de la fin du XIXe siècle. Depuis quelques années, l'économie a changé et le plus grand facteur expliquant cette mutation est l'application croissante des technologies de l'information. Ces technologies – micro-ordinateurs, téléphones portables, fibres optiques, satellites, modems et Internet – ont permis d'accroître considérablement la productivité des entreprises. On peut produire davantage et mieux avec moins d'heures de travail. Les nouvelles technologies permettent également une plus grande créativité, décuplée par l'Internet pour optimiser l'échange des idées et la commercialisation des produits.

Le Conseil ECOFIN, ayant eu lieu en avril dernier, a donné le coup d'envoi à un plan d'action national poursuivant l'objectif de transposer les décisions européennes de Lisbonne. Fidèle à cet engagement, le projet de budget se caractérise pour l'année 2001 par un accroissement considérable des moyens financiers en vue de conférer à notre pays une place prépondérante dans la société d'information. Ainsi un nouveau crédit du Ministère d'Etat doté d'un montant de 3,7 millions € a-t-il été inscrit pour réaliser le plan d'action national *„E-Lëtzebuerg"*. Le Ministère d'Etat est d'ailleurs appelé à jouer le rôle du coordinateur. Sous la régie du ministre délégué aux communications seront développées les lignes d'action et stratégies pour que le Luxembourg ne rate pas le train dans le domaine des nouvelles technologies. La COFIBU soutient l'approche du Gouvernement, qui a conféré à un ministre la coordination des initiatives *„E-Lëtzebuerg"* dans le sens d'une plus grande visibilité et efficacité.

Le Service des Médias et de l'Audiovisuel est en charge de la promotion des nouvelles technologies. Il sera créé une Académie des Médias, proposant des activités de formation en informatique. Le Service Information et Presse est responsable pour la mise en place des sites Internet du Gouvernement et assistera les administrations dans le développement de leurs propres sites. De surcroît, dans le cadre de l'initiative „e-learning", la formation aux technologies de l'information et de la communication sera renforcée. Il est en outre prévu de généraliser l'usage des nouvelles technologies de l'information en tant qu'outil de travail dans nos écoles.

Afin de rendre l'appareil étatique encore plus performant, ce projet de budget est doté de plusieurs articles permettant d'adapter le système informatique aux besoins d'une société moderne. Ainsi, un accroissement de 4,6 millions € des crédits réservés au développement de l'informatique dans les ministères et services publics (entre autres acquisition de hardware, de logiciels, frais d'études et de consultance) est prévu. Par rapport à l'exercice 2000, le Centre informatique de l'Etat (C.I.E.) connaît une augmentation substantielle de ses crédits à raison de 18% (+ 20 millions €). Le projet du budget prévoit également une majoration de 25% du crédit permettant de recourir à des consultants externes qui est porté à 6,2 millions €. Par ce crédit, une informatisation de l'Administration des contributions directes et de l'Administration judiciaire peut être réalisée. Plus de 1,5 million € est prévu pour moderniser le réseau de communication interne et de transmission des données du Ministère des Affaires étrangères. Finalement des efforts considérables sont entrepris pour développer les infrastructures informatiques de l'Administration de l'emploi et de l'Inspection du travail et des mines. La somme totale consacrée au projet *„E-Luxembourg"* s'élève à 43,9 millions € par rapport au budget voté de l'année 2000, soit une progression de 12%.

Certes, il faut faire du Luxembourg un pôle d'attraction pour les nouveaux métiers de l'information comme les fournisseurs d'accès et d'hébergement de sites Internet et tous les métiers qui gravitent autour du „*net*".

Au Luxembourg, la pénétration d'Internet a bien progressé au cours des deux dernières années. Selon l'OCDE, le meilleur indicateur pour mesurer les avancées du commerce électronique est le nombre de sites sécurisés. En effet, les chiffres de juillet de cette année montrent que nous sommes placés en tête du peloton en 8e position sur 29 pays.

Une récente étude réalisée par EUROBAROMÈTRE au mois de mai 2000, place le Luxembourg dans le premier tiers de l'UE-15, en ce qui concerne le taux d'utilisation de l'Internet. L'enquête révèle que 27% des ménages résidents sont connectés à l'Internet depuis leur domicile. Deux tiers naviguent sur le „*web*" principalement pour échanger du courrier électronique, décharger des programmes et s'informer sur des produits. Les internautes sont encore plus nombreux, si on y inclut les personnes qui utilisent le „*web*" sur leur lieu de travail ou d'étude. Si on compare ces chiffres à la moyenne de l'UE, seulement 18% des ménages sont connectés, 14% en Allemagne et 13% en France.

Le taux d'utilisation de l'Internet est en forte progression au Luxembourg et il est raisonnable d'admettre qu'à la fin de l'année en cours, un résident sur deux aura la possibilité d'accès à Internet. Afin d'accélérer l'utilisation de l'Internet par les résidents, le rapporteur propose l'organisation annuelle d'une journée nationale de l'Internet à laquelle tous les milieux concernés pourront participer.

En effet, les Luxembourgeois doivent intensifier l'utilisation de l'Internet. Ainsi, par exemple, les Américains naviguent 44 fois plus que les Luxembourgeois sur l'Internet. Ceci est dû en partie au fait que les services accordés au Luxembourg sont nettement plus chers qu'ailleurs. Il faut toutefois éviter une fraction sociale qui peut naître de la prolifération de l'ordinateur et de l'accès à l'Internet. Alors qu'une partie de la population n'est pas en mesure de financer ce genre d'infrastructure, d'autres n'éprouvent pas ces problèmes, ce qui leur confère d'emblée des avantages sociaux. Ceux qui sont privés de cette infrastructure, risquent à long terme une exclusion sociale. Différentes enquêtes démontrent en effet que le taux d'utilisation d'Internet est fonction du niveau de formation et du niveau de revenu. Les personnes peu instruites et à faibles revenus sont moins familiarisées avec le „*web*".

L'Etat est appelé à jouer un rôle actif dans ce domaine afin de garantir l'égalité des chances au niveau de l'éducation. Ainsi, ce sont en premier lieu nos écoles qui doivent assumer une responsabilité particulière. Les équipements informatiques dans les bâtiments scolaires de l'enseignement primaire laissent souvent à désirer. Il faut augmenter le nombre de PC par élèves. 1 appareil pour 11 élèves ne suffit guère. Les communes, le cas échéant avec le soutien de l'Etat, doivent assumer ces investissements importants. Parallèlement, il faudra veiller à offrir une formation adéquate aux enseignants afin que ceux-ci puissent utiliser le PC et l'Internet en tant qu'instrument pédagogique.

L'accès à l'Internet doit donc être abordable à tous les citoyens, indépendamment de leur situation sociale. Des initiatives concentrées sont nécessaires pour stimuler les personnes âgées afin qu'elles se familiarisent avec la nouvelle technologie. Le PC et l'Internet doivent trouver leur place définitive dans chaque maison, mais également dans chaque centre pour personnes âgées.

Pour ce qui est du secteur financier, la CSSF a recensé 47 sites Internet bancaires au courant de l'année 1999. Les sites Internet gérés par des établissements bancaires luxembourgeois sont en expansion. L'activité luxembourgeoise de „*e-banking*" a connu au cours de l'année 2000 une forte croissance par la transformation des sites existants informatifs vers des sites consultatifs ou transactionnels.

Pour tenir compte de l'évolution de l'Internet et afin de renforcer l'image de marque d'un pays moderne et progressif, un crédit de 0,876 million € est prévu en faveur de la mise en place d'un site Internet de l'Etat luxembourgeois.

Certains domaines de notre législation nationale devront encore être adaptés au développement de l'Internet: la législation sur la presse, sur les médias électroniques, sur la protection des données et sur la protection du consommateur. Mais il n'est pas inutile de rappeler que l'Internet n'est pas confronté à un vide juridique. Citons à titre d'exemple l'art. 6, alinéa 2 de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ou des dispositions du Code Pénal (art. 383, 385bis et 455). Dans ce contexte de nombreux groupes de réflexion ont vu le jour en Europe. La Commission européenne pour sa part a initié des actions dans ce domaine en faveur de la protection des mineurs et de la dignité humaine. La forte croissance de l'Internet doit être accompagnée d'un climat de confiance. En cas d'infraction, il est encore assez difficile d'appliquer des dispositions législatives. Toutefois, vu sa vocation de support d'échange d'idées et de paroles, il est impératif que soient mises en œuvre des actions garantissant à l'Internet un

développement responsable. De nombreux organismes – par exemple l'Internet Society, le W3C, l'ICANN et d'autres – s'attachent à faire de ce lieu virtuel un espace souple. Dans ce contexte, l'autorégulation des acteurs du *„web"*, prônée par la Commission européenne, s'impose comme un moyen d'action essentiel.

Le boom de l'Internet est accompagné d'une certaine nouvelle idéologie, celle de l'importance de l'innovation. Beaucoup d'entreprises, de particuliers et d'autorités politiques ont reconnu le potentiel énorme du *„web"*. Le zénith de cette nouvelle technologie n'est pas encore atteint. Ce sera la génération qui a grandi dans un environnement des outils quotidiens électroniques qui déterminera finalement les limites de l'Internet. Plusieurs vagues de révolutions technologiques vont sûrement encore faire leur apparition dans les décennies à venir.

Certes, la société de l'information offre de nouvelles possibilités d'expression et de communication, et partant, un plus grand espace de liberté. Mais il faut également être vigilant vis-à-vis de cette évolution rapide. Nous devons évaluer les avantages et les risques sociaux et éthiques des nouvelles technologies.

Conclusion

Notre société est en pleine mutation et ne cesse d'évoluer. En effet, elle a adopté le rythme des nouvelles technologies. Cependant, il faudra veiller à éviter une exclusion sociale. Dans ce contexte, le rapporteur estime que l'égalité des chances doit être garantie. Pour ce faire, des efforts supplémentaires devront être entrepris au niveau des équipements scolaires dans l'enseignement primaire et postprimaire. Enfin, malgré tous les avantages qu'offrent l'Internet et les nouvelles technologies à notre société, il faut faire preuve de vigilance et de clairvoyance face à ces moyens de communication et des dangers qui en découlent.

7.3. Développer le commerce électronique

Le chiffre d'affaires de l'Internet correspond aujourd'hui au niveau de l'industrie automobile (350 milliards de dollars), une des industries phares de l'économie américaine. Un des éléments marquants de la *New economy* est la création de nouvelles entreprises se développant rapidement et vendant leurs produits et services à travers le monde entier. Cependant, les effets de la nouvelle économie ne se limitent pas à des entreprises du secteur high-tech. Au contraire, ce sont aussi des entreprises traditionnelles qui en sont touchés et en profitent. En effet, la nouvelle technologie influence le processus entier de production, de distribution et de vente.

Les recettes à enregistrer par le commerce électronique au niveau européen progresseront de 36 milliards € en l'an 2000 à 1,5 billion € en l'an 2004 (étude Dresdner Bank). Certes, notre pays offre un terrain propice au développement du commerce électronique qui aura un impact considérable sur les économies nationales, voire même sur l'économie mondiale.

Le commerce électronique offre un outil solide pour affronter les défis de la société de l'information et permet à nos entreprises d'internationaliser leur activité et de se situer sur de nouveaux marchés, étant donné qu'une présence locale n'est plus de rigueur pour augmenter le chiffre d'affaires.

Une importante mission revient à la Commission nationale pour la société de l'information (CNSI), créée par décision du Conseil de Gouvernement du 30 juin 2000. Elle a pour objet de veiller au déploiement rapide et coordonné de la société de l'information au Luxembourg. Elle doit mettre en œuvre le programme *„e-Europe"*. Des actions spécifiques adaptées aux besoins de notre pays sont donc à mettre en place pour signaler aux entreprises l'importance des TIC. Dans ce contexte, il y a également lieu de renforcer les relations entre les entreprises et les administrations, tout en permettant l'introduction de formulaires et de déclarations d'impôts et de TVA sous forme électronique. La COFIBU constate avec satisfaction que le C.I.E et l'AED ont engagé un projet-pilote valant pour toute l'Administration publique et visant à garantir sur Internet en une première étape, la confirmation de la validité du numéro d'identification d'un opérateur intracommunautaire établi dans un autre Etat membre de l'Union européenne, puis, en une deuxième étape, la mise à disposition et le dépôt de déclarations TVA par voie électronique. Toutes ces mesures seront pleinement opérationnelles pour l'an 2002 et s'adressent en premier lieu à un public exclusivement professionnel (assujettis fiduciaires, comptables …). Pour ce qui est de l'ACD, le Gouvernement s'est engagé également dans le cadre de la

refonte de la structure informatique de l'administration à emprunter la voie des formulaires et déclarations d'impôt électroniques.[1]

Par la loi du 14 août 2000 relatif au commerce électronique[2] le Luxembourg a posé les jalons indispensables pour l'essor de ce secteur de l'avenir. La nécessité de légiférer dans le domaine du commerce électronique a été évoquée en 1996 par l'OCDE dans un rapport proposant une réflexion sur les changements apportés par l'Internet dans notre société, notamment dans le domaine de l'économie, de la création de richesses, et de la distribution des biens et services. Le rapport évoquait une palette de mesures diverses pour le développement du commerce électronique, comme par exemple les conditions d'accès aux nouvelles technologies, la fiscalité, le droit des contrats, la signature électronique et la protection des consommateurs. Dans ce contexte, les ministres de l'OCDE ont souligné dans les *„Conditions-cadres pour l'imposition du commerce électronique"*, lors de leur réunion à Ottawa en 1998, que les nouvelles technologies d'information ne constituent pas seulement une source d'inquiétude en ce qui concerne la taxation des transactions commerciales effectuées via Internet, mais qu'elles offrent également de nouvelles opportunités en vue d'améliorer le service au contribuable et de réduire le coût de l'application des lois fiscales.[3]

Conclusion

La loi du 14 août 2000 relative au commerce électronique a permis au Luxembourg de se positionner en première ligne en la matière. Prochainement le Ministre de l'Economie, de l'Energie et des Transports soumettra à la Chambre des Députés un projet de loi réglant les ventes à distance et complétant la loi sur le commerce électronique. Cette loi permettra d'une part, de garantir la protection du consommateur, et d'autre part de consolider la position du Luxembourg. Afin de maintenir le cap, le rapporteur estime qu'il faut adapter en permanence nos lois et règlements à l'évolution de ce secteur et soutenir les projets innovants.

7.4. Promouvoir la recherche

Il existe un lien direct entre la compétitivité des entreprises et leur capacité tant des entreprises et des pouvoirs publics à investir dans la recherche, le développement et l'innovation. La politique d'innovation peut influencer l'évolution économique dans notre pays. Afin de pouvoir préparer adéquatement leur avenir les entreprises doivent bénéficier des régimes d'aides à l'innovation.

Un rôle important dans ce processus revient également à la recherche publique qui déclenche des effets favorables pour la diversification industrielle dans notre pays. Dans ce contexte, la COFIBU souhaite aussi mentionner les travaux de recherche des centres de recherche publique „Henri-Tudor", „Gabriel-Lippmann" et „Santé".

Or, selon des experts en la matière, notre économie accuse encore un certain retard dans le domaine de la recherche. Consciente de ce retard, la COFIBU constate avec satisfaction que le crédit global pour la recherche augmente de 68%, pour atteindre 21,6 millions €, soit 0,1% du PIB. Dans ce contexte, le rapporteur tient à rappeler que le Gouvernement s'est engagé dans son programme gouvernemental à ce que d'ici 2004, les moyens budgétaires relatifs à la R & D soient portés à 0,3% du PIB.

La COFIBU tient également à mettre en évidence la création, par la loi du 31 mai 1999, d'un fonds national de la recherche dans le secteur public. Visant la promotion de la culture scientifique par le biais de bourses, de subsides et de la stimulation d'un *„processus de réflexion continu en vue de l'orientation de la politique nationale de R & D, en fonction des données économiques et de l'évolution scientifique et technologique ainsi que sur bases d'études approfondies"*[4], le Fonds national de la recherche pourra

---

1 Cf. Question parlementaire No 672 du 8 août 2000.

2 Loi du 14 août 2000 relatif au commerce électronique modifiant le code civil, le nouveau code de procédure civile, le code de commerce, le code pénal et transposant la directive 1999/93 relative à un cadre communautaire pour les signatures électroniques, la directive relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information certaines dispositions de la directive 97/7/CEE concernant la vente à distance des biens et des services autres que les services financiers.

3 Cf. Question parlementaire No 672 du 8 août 2000.

4 *In* art. 2. de la loi du 31 mai 1999.

efficacement contribuer à optimiser la symbiose entre la R & D et l'économie, et ce tant sur le plan national qu'international.

Il s'agit là d'une initiative longuement attendue par les milieux scientifiques de notre pays. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce, dans son plan quinquennal du 5 mai 2000, *„se montre satisfaite du fait que le secteur privé et notamment l'industrie, pour laquelle la recherche et l'innovation sont vitales face à la concurrence internationale, est adéquatement représenté au niveau des organes de discussion et de décision du fonds"*. La somme de 5 millions € est imputée à ce fonds (+ 3,8 millions € par rapport à l'exercice 2000, ce qui correspond à 23,05% du total des crédits pour la recherche).

Le Fonds national de la recherche est ainsi appelé à élaborer des programmes pluriannuels de R & D, qui englobent également la participation de nos centres de recherche aux activités de recherche communautaires. Les programmes pluriannuels, arrêtés par le Gouvernement et s'étalant sur la période de 2000 à 2004 sont:

a) Sécurité et efficacité des nouvelles pratiques du commerce électronique;

b) Matériaux innovateurs et nanotechnologie;

c) Gestion durable des ressources hydriques;

d) Biotechnologie et santé.

Il va sans dire que ces quatre programmes mobilisateurs à portée nationale et bénéficiant du concours financier du Fonds de la recherche contribuent non seulement à valoriser la R & D au Luxembourg, mais leur apport en matière de capacités de mise au point et de production à caractère hautement technologique engendre également la création d'emplois dans le domaine de la R & D. Un secteur à grand potentiel de développement et partant d'une importance cruciale pour l'essor économique du Luxembourg.

La COFIBU souhaite souligner dans ce même contexte un second phare de la politique R & D: le Technoport Schlassgoart, ce grand centre d'innovation situé à Esch-sur-Alzette, qui favorise les synergies entre l'industrie, la recherche et le développement, la formation professionnelle et la création d'entreprises. Il soutient la création de jeunes entreprises dans le domaine des nouvelles technologies et offre toute une gamme de services avancés aux entreprises.

Vu l'importance économique que le Technoport Schlassgoart représente pour le Luxembourg, la COFIBU estime utile d'en tracer brièvement les principes fondateurs. En 1997, le Centre de recherche public (CRP) Henri-Tudor a présenté aux ministères concernés ainsi qu'à l'ARBED, l'exposé des motifs du projet-pilote Technoport Schlassgoart. L'objectif du projet fut notamment de contribuer dans une large mesure au *développement économique endogène et d'aménagement du territoire de la Région „Sud"* en général et, en particulier, au développement des réseaux d'appuis RDI pour les PME existantes, à la mise en réseau du Technoport avec les nouvelles zones d'activités, devant émaner de la reconversion des friches industrielles et ainsi qu'à l'intégration et à la consolidation des offres d'innovation dans le cadre de la „petite région" (bassin de Thionville, Esch-sur-Alzette et PED). Rappelons à cet égard que le projet Technoport Schlassgoart a été conçu en étroite collaboration avec le GIE-ERSID et le bureau d'études AGIPLAN.

Le Technoport Schlassgoart s'accorde donc parfaitement avec la volonté du Gouvernement de vouloir promouvoir une stratégie d'innovation à caractère régional, accentuée par la création simultanée de services d'appui performants et par le partage de ressources communes (*financières*: capital risque et *humaines*: recrutement de ressources humaines de haut niveau de formation).

L'implantation dans une zone à fort potentiel de développement et le partage des ressources figurent parmi les principaux atouts du Technoport. S'y ajoute que la synergie entre industrie, recherche et développement, formation professionnelle et création d'entreprises ainsi que pépinières d'entreprises font en sorte que le Technoport pourra s'intégrer durablement et profondément dans le tissu économique et social (aménagement du territoire, création d'emploi) du Bassin minier. De plus, son imminente proximité à la future Cité des Sciences ne pourra que fournir un apport valorisant au développement de la R & D au Luxembourg.

Citons également la participation du Luxembourg dans le projet ENA (European Navigator), le futur *Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe.* La finalité de ce projet est de concevoir une documentation, sur support informatique ayant pour sujet la construction européenne et l'évolution politique, économique et sociale des Etats membres de l'UE. La dotation budgétaire en 2001 de 1.408.214 € (contre 886.517 € en 2000) accentue la volonté du Luxembourg de participer activement à la construc-

tion européenne et de promouvoir de par les moyens technologiques la société de l'information en plein essor.

Toujours dans l'optique de consolider et de déployer l'important dispositif de recherche et de développement scientifique sur le plan national, le Gouvernement met à la disposition des divers centres, instituts, fondations de recherche ou autres des crédits budgétaires importants. A titre d'exemple, le budget de l'exercice 2001 prévoit:

- des contributions financières à divers CRP dans l'intérêt de la mise en œuvre d'actions nationales dans le cadre des activités communautaires ayant trait aux fonds structurels de l'ordre de 247.894 € (123.947 € en 2000);
- des contributions financières à divers CRP dans l'intérêt de la mise en œuvre de projets de recherche dans le cadre de programmes communautaires ou de programmes relevant d'institutions européennes ou internationales de l'ordre de 403.802 €;
- des contributions à divers CRP dans l'intérêt de la mise en œuvre de programmes de formation spécialisée de l'ordre de 243.258 €.

Selon la COFIBU, ce bref tour d'horizon des moyens financiers mis au profit de la société scientifique par le Gouvernement, illustre le fait que le Grand-Duché de Luxembourg jouit sans aucun doute de ressources financières suffisamment élevées pour intensifier ses actions dans le domaine de la recherche scientifique. Toutefois, les membres de la COFIBU se ralliant à l'avis de la communauté scientifique internationale, estiment qu'il est crucial d'intensifier encore les efforts relatifs à la formation continue et au recrutement de scientifiques hautement qualifiés pouvant bénéficier des structures d'encadrement existantes et futures.

De ce fait, le rapporteur félicite le Gouvernement d'avoir exprimé sa volonté de concrétiser prochainement le projet relatif à la création d'une Cité des Sciences. Le rapporteur juge que cette initiative s'accorde parfaitement avec une nouvelle tendance, notamment les universités „virtuelles", qui semblent davantage s'afficher à l'horizon du monde universitaire. Les exemples „British Aerospace Virtual University" ou „Daimler Benz Corporate University" montrent que parallèlement aux enseignements supérieurs traditionnels viennent s'imposer de nouvelles certifications, issues d'entreprises privées qui offrent non seulement des formations adaptées à leurs propres besoins, mais mettent également des cours et cycles complets d'études sur le *„web"* à la disposition des intéressés. Vu qu'il s'agit là principalement d'entreprises à caractère international, la reconnaissance de leurs diplômes est tout aussi internationale. La COFIBU est convaincue qu'à l'ère d'une mondialisation rapide, cette nouvelle concurrence en matière d'enseignement supérieur constitue une chance unique pour le Luxembourg.

Tel qu'exprimé dans le Livre blanc de l'Enseignement supérieur, le Luxembourg a tout intérêt à ne pas être absent de ce *marché* de l'enseignement supérieur, mais à devenir lui aussi un fournisseur de la formation virtuelle. Sur le plan européen, des travaux préparatoires sont en cours d'élaboration, notamment le projet „EuroUni", dont l'objectif est de mettre en place une université virtuelle ayant son siège à Luxembourg:

> *„En se dotant des moyens techniques les plus pointus, notamment la transmission de données par satellite, l'EuroUni permettra aux étudiants inscrits de suivre des cycles complets d'études par le biais du réseau Internet."*[1] Le lancement de ce projet est prévu pour 2001.

L'université virtuelle est un défi qu'il faut relever. Et ce d'autant plus que la situation géographique projetée de la Cité des Sciences libère un potentiel qui ne demande qu'à être exploité. Implantée sur les terrains émargeant de la reconversion des friches industrielles du Bassin minier, la Cité des Sciences deviendra un lien générateur du transfert entre savoir et technologie.

Il faut investir dans le savoir et promouvoir les études supérieures. En effet, les ressources humaines sont la matière première la plus importante dont dispose notre pays, qui doit cependant être à la pointe du progrès technique et scientifique. Dans ce contexte la COFIBU se félicite de l'application de la loi du 22 juin 2000 sur l'aide financière. Cette loi initiée par le Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche prévoit une redéfinition substantielle des aides étatiques dans le cadre des études supérieures, une extension de l'aide financière aux bourses de troisième cycle et l'introduction de primes d'encouragement.

---

1 Livre blanc de l'Enseignement supérieur au Grand-Duché de Luxembourg.

Les crédits pour bourses connaissent une augmentation de 23% et ceux pour les aides financières de 31%. La dotation budgétaire pour les subventions d'intérêt passe de 2.602.882 € en 2000 à 2.664.856 € en 2001. Pour ce qui est des bourses d'études les crédits augmentent de 4.561.241 € en 2000 à 5.998.741 € en 2001. L'impact budgétaire des nouvelles primes d'encouragement se chiffre à 2.350.031 €.

Conclusion

1. Il va sans dire que le Luxembourg doit, s'il veut rester à la pointe du progrès, se doter des moyens nécessaires au niveau de la R&D. Afin de réaliser cet objectif, le Fonds national de la recherche est appelé à élaborer des programmes pluriannuels de R&D.

2. A noter que le Technoport Schlassgoart représente aujourd'hui un atout considérable pour la mise en œuvre des projets prévus dans le cadre des friches industrielles. La future Cité des Sciences se trouvant à proximité contribuera certainement à la valorisation de la région du Sud. Dans ce même contexte s'inscrit le projet d'université „*virtuelle*" où le Luxembourg entend jouer un rôle important.

3. Le rapporteur rappelle qu'il soutient ces projets qui, tout comme les nouvelles technologies de l'information, sont d'une importance cruciale pour l'avenir du Luxembourg.

7.5. Le phénomène de la pauvreté

Le CES fait dans son avis 2000 sur la situation économique, financière et sociale du Luxembourg la remarque suivante:

> *„… le passage de „l'ancienne économie" … à la „nouvelle économie"… risque de générer des perdants et des gagnants. Il est clair en tout cas que la formation professionnelle devient de plus en plus un élément clé de toute réussite professionnelle et sociale. Les non-qualifiés d'aujourd'hui seront à coup sûr les perdants de demain. Il importe de ne pas tabouiser la pauvreté qui existe au sein de notre société et qui, dans ses multiples facettes, est socialement inacceptable, économiquement une gabegie et politiquement dangereuse, les populistes de tous poils y faisant leur nid et la xénophobie y trouvant un terreau fertile."*

La COFIBU estime qu'il faut prendre au sérieux ce cri d'alarme du CES. En effet, nous ne devons pas oublier que l'évolution économique vers la „nouvelle économie" comporte aussi des risques pour une partie de notre société.

Or, dans une optique d'un système de redistribution touchant à ses limites, dans une économie en plein essor, du développement d'une „nouvelle économie" hautement sophistiquée, le Luxembourg doit faire des efforts importants dans le domaine de l'éducation afin d'éviter que demain une partie des jeunes ne risque d'avoir du mal à s'intégrer dans le système économique, voire dans la société. La formation professionnelle est l'élément clé de la réussite professionnelle et sociale.

En regardant l'analyse des conditions de vie des ménages, publiée par le CEPS/Instead au mois de septembre 2000, on constate que la pauvreté monétaire relative, c'est-à-dire un revenu situé à 60% du revenu disponible médian, a évolué comme suit:

Proportion des ménages/d'individus touchée par la pauvreté monétaire

(*Source:* CEPS/Instead)

	1995	*1996*	*1997*	*1998*
Proportion des ménages disposant d'un niveau de vie inférieur à (en %)				
– 60% de la médiane	11,2	11,5	11,9	12,7
– 70% de la médiane	20,7	19,6	20,4	21,4
Proportion d'individus disposant d'un niveau de vie inférieur à (en %)				
– 60% de la médiane	11,4	11,4	12,1	12,6
– 70% de la médiane	19,8	19,3	20,6	21,8

On constate clairement que le phénomène de la pauvreté est bien réel au Luxembourg et surtout qu'il n'est pas en train de diminuer, même si le Luxembourg connaît une évolution économique propice.

De plus, le CEPS/Instead a analysé le niveau de vie moyen et médian des chefs de ménage par rapport à leur formation, ce qui a donné les résultats suivants:

Niveau de vie moyen et médian selon la formation du chef de ménage en 1998

(*Source:* CEPS/Instead)

Niveau de formation	*Niveau de vie moyen (en LUF)*	*Niveau de vie médian (en LUF)*	*Distribution (en %)*
Primaire	63.324	58.625	34,9
Moyen	79.985	72.818	14,7
Professionnel/Technique	76.800	69.444	19
Secondaire	106.098	98.000	12,8
Supérieur	129.058	112.000	18,3

On constate que le niveau de vie moyen des ménages, dont le chef de ménage a un niveau de formation universitaire, est deux fois plus élevé que celui des ménages dont le niveau de formation ne dépasse pas le primaire. Le CEPS/Instead en tire la conclusion que *„ces résultats illustrent la théorie du capital humain qui souligne que la qualification, mesurée en partie par le diplôme, est prise en compte dans la détermination du salaire, composante essentielle du revenu disponible"*.

Comment pourra-t-on réagir contre le fléau de la pauvreté au Luxembourg? Il existe actuellement des revenus de remplacement (p.ex. pension de vieillesse, de survie, d'invalidité/allocations de chômage/RMG etc.), des prestations familiales et autres transferts publics qui ont enrayé la précarisation des ménages, voire la grande pauvreté. Une politique de prévention moderne contre l'abus de substances hallucinogènes, la création d'un encadrement efficace (logement social, logement pour jeunes en détresse) devraient compléter à court terme cette politique. En effet, ce n'est pas seulement un manque de formation, mais ce sont également des structures familiales difficiles ou inexistantes ainsi que la vie dans un milieu social démuni, qui produisent la pauvreté et l'exclusion sociale.

En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté par le biais de la redistribution de revenus, la COFIBU soutient le CES qui dit que cette lutte *„… exigera, le cas échéant, un ciblage adéquat de certains transferts sociaux au bénéfice de ceux qui en ont le plus besoin, sans cependant augmenter considérablement l'enveloppe globale"*.[1]

1 Voir CES, Avis sur la situation économique, financière et sociale du pays, 2000.

Ainsi, il faudra agir efficacement sur plusieurs plans afin d'éviter la pauvreté:

– assurer une formation adéquate des jeunes;
– limiter la généralisation des transferts sociaux et plutôt aider ceux qui en ont le plus besoin par des transferts plus ciblés;
– pour autant que de besoin offrir aux jeunes en détresse des structures d'encadrement et de logement adéquats;
– continuer à mener une politique de logement social adaptée aux besoins réels de la société.

Conclusion

Le rapporteur tient à souligner que le *„nEw Luxembourg"* devra également se soucier des citoyens qui ne s'adaptent que difficilement à l'évolution de notre société. Il faudra donc observer de près les problèmes engendrés par une société dont les formes de vie sont en constante mutation.

7.6. Le rôle du Luxembourg sur la scène internationale: une question de crédibilité

Ces dernières années le Luxembourg a été souvent appelé à participer aux missions des différentes organisations internationales (OTAN et ONU). Cela a notamment été le cas aux Balkans. Les effectifs de notre Armée étant limités en hommes et en moyens techniques, le Gouvernement a cherché à trouver une solution afin de parer à ce manque. La COFIBU salue l'initiative du Gouvernement de mettre sur pied un corps civil volontaire. Ce corps civil permettra au Luxembourg de mieux répondre aux missions qui lui sont confiées par les organisations internationales telles que l'OTAN, l'ONU, l'OSCE ou encore l'Union européenne. Le corps civil a pour mission de participer aux missions de restauration et de maintien de la paix à la lumière des expériences récemment acquises notamment en Bosnie et au Kosovo.

Par ailleurs, la constitution d'un corps civil volontaire permettra également au Luxembourg de répondre de façon plus efficace aux appels à une entraide internationale adressée par des victimes de catastrophes naturelles pour en pallier les effets au profit des personnes et des biens, soit par des interventions directes, soit par une participation à des interventions coordonnées par une organisation internationale.

Afin de constituer un embryon du noyau permanent du corps, il est prévu dans le projet de budget pour l'exercice 2001 de doter la direction de la défense d'un budget de 500.000 €. Cette dotation permettra l'acquisition du premier matériel et la mise en place des premières infrastructures afin de pouvoir procéder à l'appel à des volontaires au cours de l'année 2001 de manière à ce que le corps civil puisse être opérationnel en 2002.

De plus, à la section 01.6 – Défense nationale du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, de la Coopération et de la Défense sont prévus des crédits à concurrence de 40.101.836 € qui devraient permettre de doter notre Armée des moyens nécessaires afin de remplir ses missions sur le plan national et international.

La COFIBU constate également avec satisfaction que le niveau du solde et les indemnités des volontaires de l'Armée ont été adaptées avec effet au 1er janvier 2000, ceci ayant également des répercussions budgétaires pour 2001. Cette initiative est d'une importance considérable car il s'agit de rendre le service au sein de notre Armée plus attractif afin d'en garantir un recrutement continu nécessaire pour assumer les missions internationales.

Mais à part sa contribution militaire, la COFIBU note que le Gouvernement entend davantage développer la participation du Luxembourg au niveau de la coopération et de l'action humanitaire. C'est ainsi qu'en l'an 2001, l'Aide Publique au Développement (APD), dont la plupart des crédits sont inscrits à la section 01.7 – Défense nationale *„Coopération au développement et de l'action humanitaire"* – devra atteindre l'objectif de 0,76% de notre revenu national brut (RNB) conformément à la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 qui fixe comme objectif l'augmentation de l'APD pour la rapprocher de 1,0% du RNB à la fin de la législature.

La COFIBU se félicite des multiples initiatives que le Gouvernement luxembourgeois entend prendre afin que le Luxembourg puisse remplir de la meilleure façon possible son rôle de partenaire au sein des organisations internationales.

Dans le cadre de la Conférence intergouvernementale sur la réforme des institutions de l'Union européenne, il s'agit de préparer celles-ci à l'élargissement de l'UE, qui à l'avenir devra compter 27 Etats membres. Cet élargissement permettra de garantir la prospérité, la stabilité et la paix en Europe. Mais au fur et à mesure que l'Union européenne évolue, elle est également contrainte de jouer un rôle de plus en plus important dans le monde. L'introduction de la monnaie unique témoigne de la volonté des Etats membres de l'Union européenne de s'allier et de s'imposer sur la scène internationale. Mais il ne s'agit pas uniquement de se faire valoir en tant que puissance économique. L'Union européenne doit aussi prendre ses responsabilités en matière de conflits internationaux. La création du corps européen en 1992 que le Luxembourg a rejoint en 1995 a été une première étape dans cette direction.

Vu l'impuissance de l'Union européenne devenue flagrante lors de la crise du Kosovo, l'idée d'une force d'intervention rapide est née et est sur le point d'être réalisée. Le Luxembourg y participera également.

Conclusion

Les efforts qui seront entrepris dans les domaines de la coopération et de la défense au courant des prochaines années, prouvent que le Luxembourg entend s'acquitter de ses responsabilités au sein des organisations internationales. Le rapporteur se montre satisfait des multiples initiatives que le Gouvernement a engagées dans ce domaine, notamment en ce qui concerne la création d'un corps civil volontaire. En effet, ce corps permettra au Luxembourg de mieux répondre à ses engagements internationaux.

*

CONCLUSION GENERALE

L'analyse du budget de l'Etat 2001 et de la situation financière et économique du Luxembourg a montré clairement que le Luxembourg est arrivé à un moment crucial de son histoire. Quoique la situation économique et financière du Luxembourg soit saine, nous ne devons pas nous arrêter devant ce constat. A partir des années 1970 le Luxembourg a réussi à réorienter avec succès son économie fondée principalement sur le secteur industriel vers le secteur tertiaire. Or, aujourd'hui notre économie doit relever des défis énormes: La révolution dans le domaine des technologies d'information et de communication pose beaucoup de questions, auxquelles il faut donner des réponses adéquates. De plus, vu l'importance du secteur financier dans notre économie et dans le financement des missions de l'Etat, le Luxembourg doit non seulement veiller à préserver cet atout, mais aussi à le développer davantage.

Le Luxembourg tout entier, c'est-à-dire, l'Etat, tous les acteurs de la société civile et de l'économie, bref chaque citoyen individuel, doivent relever ce défi. Le „nEw Luxembourg" est l'objectif. Pour l'atteindre, il faut que nous adoptions une approche à „long terme". La conception du développement durable, cherchant à mieux coordonner et intégrer économie, écologie et politique sociale, sera utile, voire indispensable en tant que moyen d'orientation sur le chemin vers le „nEw Luxembourg". Elle nous aidera à préserver le Luxembourg du „piège de la dépendance économique".

Aujourd'hui, il s'agit de préparer l'avenir: La diversification économique, une symbiose entre la „new economy" et la „old economy", une croissance économique avant tout qualitative, une éducation et une formation professionnelle appropriée et de haute qualité, un système social basé à long terme sur des fondements solides, une politique écologique œuvrant pour le maintien de la qualité de vie des citoyens, la préservation de la nature et des ressources naturelles constituent des étapes importantes sur le chemin vers le „nEw Luxembourg".

Le rapporteur a montré les contraintes, les risques mais aussi les chances et opportunités du Luxembourg. Cependant, il se doit de constater qu'aujourd'hui le Luxembourg a tous les atouts entre ses mains pour relever les défis de demain. En effet, un environnement économique serein au niveau européen et mondial, une situation économique au beau fixe, un budget en équilibre, une dette publique minime et une haute capacité d'investissement confèrent au Luxembourg suffisamment de force pour préparer son avenir. Néanmoins, le rythme élevé de la croissance ne doit pas conduire à ce que nous nous enchérissions l'un sur l'autre, par exemple, dans les domaines de la politique fiscale ou de la politique sociale, dans le seul objectif de tirer des profits éphémères. Au contraire, il serait opportun d'enclencher une réflexion à tous les niveaux de la société, dans le but de trouver des solutions valables à long terme et qui profitent aux générations futures.

Hésitons donc à prendre des décisions qui produiront à court terme des effets bénéfiques et à long terme des effets néfastes! Servons-nous de la bonne situation financière dont nous nous réjouissons aujourd'hui, pour investir dans le „nEw Luxembourg" de demain! Ayons la volonté d'atteindre cet objectif!

Luxembourg, le 23 novembre 2000.

Le Rapporteur,
Gusty GRAAS

Le Président,
Lucien WEILER

Service Central des Imprimés de l'Etat