

N° 4848^{1C}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses
de l'Etat pour l'exercice 2002**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(5.11.2001)

TABLE DES MATIERES

Introduction

Première Partie: Le contexte économique

- 1.1. L'économie mondiale: ralentissement généralisé et environnement incertain
- 1.2. L'économie européenne: manque de sources autonomes de croissance
- 1.3. L'économie luxembourgeoise: faiblesse conjoncturelle momentanée?

Deuxième Partie: La politique budgétaire

- 2.1. Les traits essentiels du projet de budget pour l'exercice 2002
- 2.2. Les recettes de l'Etat
 - 2.2.1. La réforme fiscale
 - 2.2.1.1. Les mesures en faveur des personnes physiques
 - 2.2.1.2. Les mesures en faveur des collectivités
 - 2.2.1.2.1. La baisse de l'impôt sur le revenu des collectivités
 - 2.2.1.2.2. La baisse de l'impôt commercial communal
 - 2.2.2. Nouveau record des plus-values de recettes
- 2.3. Le budget des dépenses de l'Etat
 - 2.3.1. La consommation publique: meilleur contrôle des dépenses
 - 2.3.2. Les investissements publics: maintien du niveau élevé des dépenses
 - 2.3.3. Les transferts de l'Etat
 - 2.3.3.1. Les transferts de l'Etat aux entreprises: absence de nouveaux accents
 - 2.3.3.2. Les transferts de l'Etat à la sécurité sociale: introduction de charges supplémentaires

Troisième Partie: La situation financière

- 3.1. La capacité de financement: changement méthodologique
 - 3.1.1. La situation d'après le compte provisoire 2000
 - 3.1.2. La situation d'après le budget voté 2001

- 3.1.3. La situation d'après le projet de budget 2002
- 3.2. Les fonds d'investissements et les fonds spéciaux: niveau élevé des dépenses
- 3.3. La trésorerie de l'Etat: nouveau record des avoirs
- 3.4. L'endettement de l'Etat: poursuite de la diminution

Quatrième Partie: La croissance économique a long terme, une nécessité vitale

- 4.1. Les enseignements de l'étude du BIT
- 4.2. Les décisions de la table ronde sur les pensions et la position de la Chambre de Commerce
- 4.3. Les implications des mesures décidées sur la croissance
- 4.3.1. La croissance enregistrée au cours du 20^e siècle
- 4.3.2. La relation entre le taux de croissance économique et démographique
- 4.4. Les facteurs à la base d'une croissance continue: la valorisation des ressources humaines
- 4.5. L'encadrement à long terme de la croissance: l'aménagement du territoire et les investissements

Conclusions

Tableaux et graphiques

- Tableau 1: Les chiffres-clés du projet de budget 2002
- Tableau 2: Evolution des recettes et des dépenses budgétaires
- Tableau 3: Nouveaux montants des forfaits et abattements déductibles
- Tableau 4: Taux de l'impôt sur le bénéfice des sociétés au niveau européen
- Tableau 5: Evolution des recettes totales et des plus-values de recettes
- Tableau 6: Evolution des recettes courantes et recettes en capital
- Tableau 7: Evolution des dépenses courantes et dépenses en capital
- Tableau 8: Regroupement comptable des dépenses en capital
- Tableau 9: Evolution des recettes budgétaires et extra-budgétaires
- Tableau 10: Evolution des dépenses budgétaires et extra-budgétaires
- Tableau 11: Evolution du solde financier net
- Tableau 12: Dépenses des fonds d'investissements et des fonds spéciaux
- Tableau 13: Alimentation des fonds d'investissements et fonds spéciaux
- Tableau 14: Evolution de la capacité de financement et de la dette de l'administration publique
- Graphique 1: Evolution des recettes
- Graphique 2: Evolution des plus-values de recettes
- Graphique 3: Evolution de la consommation publique
- Graphique 4: Evolution du solde financier net

INTRODUCTION

Par arrêté grand-ducal du 14 août 2001, le Ministre du Trésor et du Budget a été autorisé à déposer à la Chambre des Députés le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002.

Le projet de budget 2002 a été déposé à la Chambre des Députés le 19 septembre 2001, 8 jours seulement après les attentats terroristes d'une extrême violence contre les Etats-Unis. A l'heure actuelle, il est toujours trop tôt pour évaluer les conséquences de ces attaques, qui ont été tragiques sur le plan humain, sur le système économique et monétaire international. Les experts s'accordent toutefois à dire que les espoirs d'une reprise conjoncturelle rapide se sont définitivement envolés après le 11 septembre 2001, alors même que les prévisions économiques avaient déjà été revues à la baisse à plusieurs reprises avant cette date.

Les trois grands pôles économiques mondiaux (Etats-Unis, Europe, Japon) ont subi au courant de l'année 2001 un coup de frein quasi simultané qui, compte tenu de la mondialisation des échanges, provoque une chute globale de l'activité, aussi bien dans les pays développés que dans les pays émergents ou en développement. L'économie luxembourgeoise, largement orientée vers l'extérieur, n'est pas épargnée par ce ralentissement, qui est d'ores et déjà bien perceptible au sein de l'industrie.

Dans cet environnement à la fois chagrinant et incertain, le Gouvernement luxembourgeois a néanmoins pu présenter un projet de budget progressant de manière significative. En effet, les dépenses prévues augmentent de 9,60% à € 5.968,18 millions, alors que les recettes projetées s'élèvent à € 5.977,39 millions, en hausse de 9,74% par rapport au budget définitif de l'exercice 2001. Ces chiffres sont basés sur une hypothèse de croissance du PIB de 5,3% et d'inflation de 3% en 2002.

Les accents du projet budgétaire concernent, selon ses auteurs, la politique sociale, la préparation du pays à l'avenir et l'amélioration du fonctionnement de l'appareil étatique. Le projet de budget 2002 se présente, tout comme ses prédécesseurs, en équilibre et un endettement supplémentaire n'est pas prévu.

Pour préparer le pays aux défis futurs dans la perspective à long terme d'un accroissement continu et soutenable de la population, les dépenses d'investissements sont maintenues à un niveau élevé. Le financement de notre système de protection sociale, en général, et des mesures retenues à la table ronde sur les pensions, en particulier, rend en effet nécessaire une croissance économique et démographique élevée, qui est à mettre en oeuvre dans le cadre d'une approche prospective et volontariste.

Il est à constater que le Gouvernement a décidé d'introduire de nouvelles charges qui viennent se greffer sur un budget des dépenses courantes déjà en forte progression (de 10,48% par rapport au budget définitif 2001). Parmi les nouvelles mesures, on peut notamment citer le relèvement du taux d'immunisation en matière de RMG, l'extension du bénéfice des „baby-years“ aux mères d'enfants nés avant 1988, l'allocation d'un forfait d'éducation et le relèvement des allocations familiales.

La Chambre de Commerce estime qu'une allocation plus sélective des ressources serait de mise. Une politique budgétaire prudente devrait éviter d'introduire des charges supplémentaires qui s'avèrent être incompressibles en cas de ralentissement économique prononcé. Dans le contexte actuel, où règne l'incertitude, il serait plus opportun d'adopter des mesures structurelles, renforçant les assises économiques actuelles et futures du Luxembourg.

Dans cet ordre d'idées, la poursuite en 2002 de l'allégement de la charge fiscale globale, entamé en 2001, est à saluer. Aux baisses fiscales en faveur des personnes physiques s'ajoutera, à partir du 1er janvier 2002, une réduction de l'imposition des collectivités, diminuant leur charge fiscale globale de 37,45% actuellement à environ 30% après la réforme. Ces mesures sont devenues nécessaires afin de maintenir la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, qui doivent actuellement opérer dans un contexte conjoncturel difficile.

Un revirement abrupt de la situation conjoncturelle dû aux effets directs et indirects des événements tragiques du 11 septembre dernier pourrait avoir des répercussions sur la réalisation du budget, qui a été établi en juillet, lorsque les indicateurs économiques étaient encore plutôt satisfaisants. Le cas échéant, le Gouvernement devra effectuer, à la fin de l'année, les ajustements qui s'imposent par la voie d'amendements budgétaires.

La première partie du présent avis vise à examiner la situation conjoncturelle, internationale et nationale et à évaluer les perspectives économiques à court terme. Cet exercice, que la Chambre de Commerce effectue traditionnellement dans son avis budgétaire, s'avère particulièrement difficile cette

année-ci, compte tenu des analyses souvent contradictoires élaborées par des instituts de prévision économique à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

La deuxième partie examine la politique budgétaire du Gouvernement. Le budget est l'instrument clé par l'intermédiaire duquel l'Etat intervient dans la société et agit sur la vie économique et sociale du pays et des citoyens. A travers le budget de l'Etat, le législateur décide du montant et de la structure des ressources absorbées, notamment sous forme de recettes fiscales, provenant de la valeur ajoutée créée dans le secteur privé. Parallèlement, il dispose de l'utilisation de ces ressources prélevées, soit pour les allouer à la consommation et aux investissements, soit pour les redistribuer par des transferts à des groupes cibles de la population. En outre, la politique budgétaire, à travers l'efficacité de ses actions et la sélectivité des choix opérés, doit viser à dégager une marge de manoeuvre permettant de contribuer à préparer le pays aux défis de l'avenir.

Comme relevé ci-dessus, la politique budgétaire du projet 2002 se caractérise principalement par la réforme fiscale projetée.

La troisième partie analyse la situation financière de l'Etat. La Chambre de Commerce voudrait d'ores et déjà souligner que les finances publiques luxembourgeoises telles que prévues dans le cadre du présent projet de budget se distinguent par leur bonne santé et se comparent favorablement au niveau international, à l'instar des années précédentes.

Finalement, dans la quatrième partie, la Chambre de Commerce voudrait insister sur la nécessité de la croissance économique à long terme et présenter quelques réflexions au sujet du cadre à créer pour soutenir une telle croissance.

Sans avoir la prétention d'être exhaustive et dans l'impossibilité d'aborder tous les éléments inhérents à ce sujet vaste et complexe, la Chambre de Commerce tient à présenter dans cette partie une première contribution au débat public concernant la préparation de l'avenir du Grand-Duché dans la perspective d'une croissance économique élevée nécessaire et d'une forte progression démographique en découlant au cours des prochaines décennies.

*

PREMIERE PARTIE

LE CONTEXTE ECONOMIQUE

Le dépôt du projet de budget 2002 à la Chambre des Députés s'inscrit dans un environnement triste et morose. A l'heure actuelle, il est toujours trop tôt pour évaluer les conséquences des attaques terroristes sur le système économique et monétaire international. Toutefois, les experts s'accordent à dire que les espoirs d'une reprise conjoncturelle rapide et généralisée se sont définitivement envolés après le 11 septembre 2001, alors même que les prévisions économiques avaient déjà été revues à la baisse à plusieurs reprises avant cette date.

Hormis la tragédie sur le plan humain et mises à part les incertitudes quant aux répercussions du conflit militaire en cours, les attaques ont, aux yeux du Fonds Monétaire International (FMI), causé des dommages directs plutôt modérés en relation avec l'économie globale des Etats-Unis, même si quelques secteurs ont été gravement touchés, comme les transports aériens, les assurances et le tourisme. Le FMI compare la situation à celle qui s'était présentée après le tremblement de terre à Kobe au Japon en janvier 1995, qui n'avait finalement eu qu'un impact limité sur la croissance de la production nipponne.

Par contre, les effets indirects des attaques sont significativement plus importants et difficilement quantifiables. Il s'agit de la confiance des consommateurs et des entreprises, ainsi que de leur aversion au risque.

Les experts avancent cependant aussi des raisons pour un optimisme prudent sur le front économique. D'abord, la plupart des économies ont mis en oeuvre des politiques de stimulation économique. Ensuite, les fondamentaux économiques dans le monde sont plus stables qu'au cours des années précédentes (inflation plus basse, fiscalité plus avantageuse, crédibilité monétaire accrue, taux de change plus flexibles dans les pays émergents). Finalement, les attaques terroristes ne devraient pas affecter outre mesure la croissance de la productivité de l'économie américaine, de laquelle dépend fortement la prospérité économique au niveau mondial.

Sous ces hypothèses, la conjoncture devrait démarrer à nouveau au cours de la première moitié de l'année 2002. La croissance globale de l'année 2002 devrait néanmoins rester en dessous des +3,5% projetés antérieurement.

Compte tenu de toutes les interrogations concernant les effets des attentats sur l'économie mondiale qui subsistent à l'heure actuelle, la Chambre de Commerce s'est référée notamment aux projections du FMI, qui avaient été finalisées avant le 11 septembre 2001.

1.1. L'économie mondiale: ralentissement généralisé et environnement incertain

La croissance mondiale ne devrait plus atteindre que 2,6% en 2001, ce qui constitue 0,6 point de pourcentage de moins que ce qui était prévu en mai 2001 et 2 points de pourcentage en moins par rapport à la croissance exceptionnelle de l'année 2000.

Selon l'Organisation Mondiale du Commerce, la croissance en volume du commerce international de marchandises devrait tomber à 2% en 2001, alors qu'en 2000, ce taux avait encore été de 12%.

Les trois grands pôles économiques mondiaux (Etats-Unis, Europe, Japon) ont subi au courant de l'année 2001 un coup de frein quasi simultané qui, compte tenu de la mondialisation des échanges, provoque une chute globale de l'activité, aussi bien dans les pays développés que dans les pays émergents ou en développement. La synchronisation du ralentissement s'explique notamment par le fait qu'au cours de la dernière décennie, la croissance de la demande interne américaine est devenue le moteur principal de l'économie mondiale. La dépendance des investissements et de la consommation des ménages américains a été mise en exergue par la hausse considérable du commerce international, suite à la globalisation des marchés, ce qui a permis à l'Europe et au Japon de dissimuler la faiblesse de leur demande interne.

Parti des Etats-Unis à la fin de l'année 2000, le ralentissement économique a peu à peu gagné l'Europe et les autres zones économiques. Les facteurs à l'origine de ce ralentissement sont notamment la hausse substantielle du prix des produits pétroliers, le relèvement des taux d'intérêt des banques centrales entre juin 1999 et juin 2000, ainsi que l'effondrement des investissements technologiques.

Selon les premières estimations d'Eurostat¹, le PIB américain a stagné, affichant une croissance nulle au cours du 2e trimestre 2001, après une hausse de 0,3% au cours du 1er trimestre. En comparaison avec le 2e trimestre 2000, le PIB américain a augmenté de 1,2% au 2e trimestre 2001. Le taux correspondant du 1er trimestre a été de +2,5% (entre 2000 et 2001).

Selon le FMI, la croissance aux Etats-Unis devrait atteindre 1,3% en 2001 et 2,2% en 2002.

Au Japon, qui reste dans une situation économique difficile, les réformes annoncées risquent de conduire, à court terme, à un affaiblissement de la consommation privée. L'économie nipponne ne pourra se rétablir qu'après un long processus de transformation et après des restructurations profondes. Le PIB a affiché une baisse de 0,8%, après une faible croissance (+0,1%) au cours du premier trimestre 2001.

Par rapport à la même période de l'année 2000, le PIB du Japon a baissé de 0,7% au cours du 2e trimestre 2001, après avoir enregistré une croissance de 0,2% au cours du 1er trimestre.

L'Asie est également touchée par le ralentissement américain. D'une part, les Etats-Unis représentent le plus gros marché d'exportation pour les pays d'Asie et une réduction des dépenses des consommateurs américains a un impact direct sur des pays comme Taïwan ou Singapour. D'autre part, la récession au Japon l'empêche de jouer un rôle de locomotive dans une Asie qui se remet à peine de la crise de 1997/1998.

Par contre, la Chine devrait connaître une croissance remarquable de 7,5% du PIB en 2001, alors que la croissance russe devrait tomber de 7,0% en 2000 à 4,0% en 2001.

L'Amérique latine, affectée par le repli des investisseurs privés et par la crise en Argentine, ne donne pas lieu non plus à l'optimisme.

Par contre, les pronostics pour les pays de l'Europe de l'Est incitent à l'espoir, du fait que l'arrimage de plus en plus serré à l'Union Européenne dans l'optique de l'élargissement modère quelque peu les problèmes de ces pays.

¹ Source: Statistiques en bref, Economie et Finances, Thème 2 – 36/2001.

1.2. L'économie européenne: manque de sources autonomes de croissance

En l'absence d'une dynamique économique endogène, l'Europe ressent à nouveau le ralentissement américain, malgré des efforts structurels récents (cf. réformes fiscales, assainissements des finances publiques, ...).

Le PIB de la zone euro et celui de l'Union Européenne des 15 (UE-15) ont tous les deux augmenté de 0,1% pendant le deuxième trimestre de 2001. Ces chiffres font suite à une croissance de 0,5% dans les deux zones au cours du premier trimestre 2001.

En comparaison avec le deuxième trimestre 2000, le PIB de la zone euro et celui de l'UE-15 ont enregistré une croissance de 1,7%, contre +2,4% au cours du trimestre précédent.

La croissance annuelle moyenne du PIB de l'UE-15 et de la zone euro devrait s'élever à 1,8% en 2001 et à 2,2% en 2002. Le taux d'inflation devrait baisser dans cette même période de 2,6% à 1,8% dans l'UE-15 et de 2,7% à 1,7% dans la zone euro, notamment sous l'effet d'une diminution prévue des prix pétroliers.

Les prévisions du FMI établies avant les attentats tablent sur un taux de chômage de 7,7% en 2001 et en 2002 dans l'UE-15. Selon ces mêmes prévisions, la zone euro connaîtrait un taux de chômage de 8,4% tant en 2001 qu'en 2002.

Par la suite, la Chambre de Commerce voudrait passer en revue la situation actuelle et les perspectives économiques dans les pays voisins du Grand-Duché de Luxembourg, qui sont ses principaux partenaires commerciaux. En effet, quelque 65% de toutes les exportations luxembourgeoises sont destinées à ces pays, dont l'évolution économique est un indicateur précurseur précieux pour établir des prévisions sur l'évolution future de l'économie luxembourgeoise.

L'Allemagne, particulièrement responsable du ralentissement européen, ne devrait connaître que 0,8% de croissance en 2001, alors qu'en mai 2001, les prévisions s'établissaient encore à quelque 2%. La raison principale réside dans la perte de vitesse de la demande extérieure, alors que la demande interne est restée faible depuis des années. En 2002, le PIB devrait augmenter de 1,8%, toujours en dessous de la croissance moyenne prévue en Europe, qui atteindrait 2,2%. L'inflation devrait s'accélérer de 2,1% en 2000 à 2,5% en 2001 pour diminuer à 1,3% en 2002.

Le taux de chômage, en baisse depuis 1999, devrait s'élever à 7,5% en 2001, pour remonter à 7,9% en 2002.

L'économie française, dont la consommation domestique a été jusqu'ici une des sources de croissance les plus dynamiques à l'intérieur de l'Europe, commence à s'affaiblir. Pour l'année en cours, le taux de croissance du PIB ne devrait atteindre plus que 2,0%, contre 2,6% prévus en mai et contre +3,4% en 2000. La projection pour 2002 table sur une croissance de 2,1%.

La France devrait continuer à enregistrer une inflation modérée, avec un taux de 1,8% en 2001 et de 1,1% en 2002. Par contre, le chômage reste élevé, avec un taux prévisible de 8,7% en 2001 et de 8,5% en 2002, ces taux se situant au-dessus de la moyenne projetée de l'Union Européenne et de la zone euro.

L'économie belge, aussi largement orientée vers l'extérieur, devrait connaître un ralentissement prononcé, avec une baisse de la croissance de 4% en 2000 à 1,7% en 2001. En 2002, le PIB belge pourrait croître de 2,0%, mais se situerait toujours en dessous de la moyenne européenne (2,2%). L'inflation devrait tomber de 2,5% en 2001 à 1,7% en 2002, alors que le taux de chômage augmenterait de 7,1% à 7,3%.

Aux Pays-Bas, le ralentissement économique s'avère quasi aussi abrupt qu'en Belgique, avec un taux de croissance du PIB tombant de 3,5% en 2000 à prévisiblement 1,4% en 2001. En 2002, le PIB néerlandais augmenterait au rythme de la moyenne européenne, avec un taux de 2,2%. L'inflation a fortement accéléré en 2001 pour atteindre 4,9%. Ce taux devrait baisser à 2,5% en 2002. Le taux de chômage augmente notablement, en passant de 2,8% en 2000 à 3,6% en 2001 et à 3,9% en 2002.

Ces prévisions montrent que les espoirs d'un rétablissement de la situation conjoncturelle reposent à nouveau sur le comportement des ménages et des investisseurs américains. En effet, si leur confiance devait rester à un niveau bas pendant une période prolongée, l'économie de l'Union Européenne, démunie de sources de croissance endogènes ou autonomes, risque de connaître des difficultés conjoncturelles plus graves.

1.3. L'économie luxembourgeoise: faiblesse conjoncturelle momentanée?

Dans un contexte de ralentissement conjoncturel globalisé, l'économie luxembourgeoise de petit espace et largement orientée vers les marchés d'exportation va logiquement tourner à un régime inférieur qu'au cours des années précédentes. Celles-ci ont par ailleurs été exceptionnelles quant à la performance de croissance du PIB: +7,3% en 1997, +5,0% en 1998, +7,5% en 1999 et +8,5% en 2000.

Pour l'année en cours, le Statec¹, dans ses prévisions établies en juillet 2001, table sur une croissance de 3,9%, ce qui est moins que la moitié du sommet de la croissance atteint en 2000, mais toujours plus que le double de la croissance attendue en 2001 dans l'Union Européenne et dans la zone euro. Par rapport aux prévisions du Statec de janvier 2001, ceci correspond à une révision à la baisse de quelque 1,5%.

En 2002, l'économie luxembourgeoise devrait renouer avec un taux de croissance de 5,3%, donc proche du taux moyen enregistré depuis 1985 (qui s'élève à 5,5%).

– La perte du dynamisme de l'économie a d'abord été sensible dans le *secteur industriel*, même si les performances, qui diffèrent fortement d'une branche à l'autre, ont encore été satisfaisantes au premier semestre 2001. Les indices de l'activité industrielle² pour l'ensemble de l'industrie indiquent une hausse de la production par jour ouvrable de 2,6% au premier semestre 2001. Le chiffre d'affaires a même augmenté de 8% et la valeur de la production de 5,7%. Par contre, les entrées de commandes n'ont progressé plus que de 1,4%.

L'enquête de conjoncture dans l'industrie³ comparant le mois d'août au mois de juillet 2001 fournit des résultats assez hétérogènes.

En ce qui concerne les tendances récentes de la production, il est à constater que le solde des réponses positives par rapport aux réponses négatives augmente de –20 à –10 entre juillet et août pour l'ensemble de l'industrie. Les réponses les plus positives ont été données par la branche „fabrication de machines et équipements“, par l'industrie du papier et par les industries alimentaires. La métallurgie, l'industrie du caoutchouc et des plastiques et l'industrie textile ont donné une appréciation plutôt défavorable sur les tendances récentes de leur production.

En ce qui concerne l'estimation de la tendance de la production au cours des prochains mois, le solde des réponses de l'ensemble de l'industrie augmente de –33 à –20 entre juillet et août. L'optimisme est présent au sein des branches „travail du bois“, „fabrication d'autres produits minéraux non métalliques“ et de l'industrie du bois. Les entreprises de la métallurgie, de la branche „travail des métaux“ et de l'industrie du caoutchouc restent assez pessimistes quant à l'évolution future de leur production.

Dans la sidérurgie, l'indice des nouvelles commandes de produits sidérurgiques et tubes en acier n'a augmenté que de 2,5% en moyenne au premier semestre 2001 par rapport au premier semestre 2000. La production d'acier brut a même diminué de 1,6% pendant la période sous revue.

– La *construction* a été affectée par le ralentissement de l'économie dès le premier trimestre de l'année 2001. Les indices de l'activité dans la construction⁴ font état d'une quasi-stagnation de la production par jour ouvrable (+0,1%) au premier semestre 2001 par rapport au 1er semestre 2000. La production du mois et le chiffre d'affaires ont même diminué respectivement de 0,6% et de 11,6% sur la moyenne semestrielle. Ces mauvais résultats sont à attribuer aux baisses considérables enregistrées pour le génie civil.

L'enquête de conjoncture portant sur la construction⁵ comparant l'appréciation du carnet de commandes du mois d'août à celle du mois de juillet 2001 ne fournit pas d'espoir pour une reprise au cours des prochains mois; le ralentissement devrait ainsi se poursuivre. Le seul point positif est le fait que la durée d'activité assurée augmente de 4,7 à 4,9 mois.

1 Source: Note de conjoncture 2/2001, Statec.

2 Source: Indicateurs rapides, Série B1, édition du 5 septembre 2001, Statec.

3 Source: Indicateurs rapides, Série J1, édition du 24 septembre 2001, Statec.

4 Source: Indicateurs rapides, Série B2, édition du 5 septembre 2001, Statec.

5 Source: Indicateurs rapides, Série J2, édition du 24 septembre 2001, Statec.

– Le *commerce de détail* a enregistré jusqu'ici de bonnes performances. Selon le Statec, cette bonne tenue du commerce de détail „est certainement liée à la progression du salaire moyen réel“.

Le Statec soulève la question de savoir dans quelle mesure les effets de la réforme fiscale auraient joué dans ce contexte. La Chambre de Commerce est d'avis que l'allègement fiscal en faveur des ménages réparti sur les années 2001 et 2002, qui augmentera le pouvoir d'achat de ceux-ci, devrait se répercuter favorablement sur la consommation privée et sur la demande interne et compenser, du moins en partie, la faiblesse momentanée de la demande externe. Les effets positifs pour l'économie nationale devraient cependant être atténués dans la mesure où la plupart des biens de consommation et d'équipement sont importés.

L'indice général du chiffre d'affaires du commerce de détail et de la réparation (à prix constants)¹ indique une hausse de 4,35% sur les 7 premiers mois de l'année 2001 par rapport à la même période de l'année précédente. La progression du chiffre d'affaires a été seulement de 1,75% pour l'alimentation, mais de 4,45% pour les équipements du foyer.

Les immatriculations de nouvelles voitures (particulières et commerciales) ont stagné (+0,1%) au cours du premier semestre 2001 par rapport au premier semestre 2000.

– Le *secteur financier*, qui a évolué à un rythme extraordinaire et qui a été à l'origine du dynamisme de l'économie luxembourgeoise au cours des dernières années, a d'ores et déjà été affecté par le ralentissement conjoncturel international au 1er semestre. Le 30 septembre 2001, la somme des bilans (provisoire) des institutions financières monétaires a atteint € 767,2 milliards, contre € 742,4 milliards au 31 août 2001, soit une hausse de 3,3%. Entre septembre 2000 et septembre 2001, la somme des bilans est en progression de 6,5%.

Quant aux banques, leur somme de bilan s'est élevée à € 695,795 milliards au 30 septembre 2001, contre € 671,956 milliards au 31 août 2001 (+3,5%). Considérée sur la période des douze derniers mois écoulés, la somme des bilans des banques est en hausse de 7,0%, ce qui est inférieur aux taux de croissance enregistrés les années précédentes.

Actuellement, c'est la branche du „private banking“ qui connaît un recul substantiel de l'activité. Les baisses des valeurs échangées sur les bourses sont à l'origine du frein dans l'évolution du patrimoine net des OPC. Ce dernier a même diminué de septembre 2000 à mars 2001 de € 911,2 à € 862,7 milliards (-5,3%). En juin 2001, les actifs nets des 1.858 OPC ont à nouveau connu une progression pour se situer à € 918,4 milliards. Ces actifs vont probablement connaître une nouvelle baisse au 2e semestre 2001, suite à l'effondrement des marchés boursiers.

Les résultats avant provisions des banques ont atteint un montant de € 3,274 milliards au 30 septembre 2001 et sont quasiment stables par rapport au 30 septembre 2000.

La Chambre de Commerce constate donc que les résultats du secteur financier ont encore été globalement satisfaisants au cours des six premiers mois de l'année, qui laissent encore entrevoir une croissance des résultats (malgré un recul du produit bancaire au 1er trimestre 2001). Cependant, le semestre en cours sera beaucoup moins favorable pour les banques qui sont affectées à leur tour par la détérioration de l'environnement économique, et notamment par la situation morose sur les marchés financiers, qui risque de se prolonger au cours de l'année 2002.

Au 30 septembre 2001, l'emploi dans les établissements de crédit s'élève à 23.821 personnes, soit une hausse de seulement 0,4% par rapport au 30 juin 2001, ce qui constitue une détérioration notable du rythme d'expansion de l'emploi dans les banques par rapport aux deux trimestres précédents au cours desquels l'emploi avait crû respectivement de 1,9% et de 1,1%.

– L'évolution économique à court terme du Luxembourg dépendra principalement du moment et de la vigueur de la reprise sur les principaux marchés d'exportation et sur les marchés financiers. La demande externe adressée à l'économie luxembourgeoise est déjà en baisse depuis le début de l'année 2001, ce qui se répercute évidemment sur les résultats du *commerce extérieur* luxembourgeois.

Les derniers chiffres disponibles² font état d'une dégradation du solde de la balance commerciale au premier semestre de l'année 2001 suite au recul des exportations et à la progression des importations. Le

¹ Source: Indicateurs rapides, Série O, édition du 21 septembre 2001, Statec.

² Source: Indicateurs rapides, Série H, édition du 31 août 2001, Statec.

Statec note principalement un accroissement des achats de biens d'équipement, et plus particulièrement l'acquisition exceptionnelle d'aéronefs et de satellites. Ainsi, le solde entre exportations et importations s'est dégradé respectivement de -6% et de -27,9% au cours du 1er et du 2e trimestre.

Au premier semestre de l'année 2001, l'excédent courant s'élève à € 1 milliard contre € 1,35 milliard au premier semestre 2000. Ce recul est en grande partie dû à la réduction de l'excédent des revenus du facteur capital et à la détérioration du solde commercial. L'excédent de la balance courante s'est probablement tassé davantage au cours de l'année 2001 sous l'effet combiné des deux phénomènes prédécrits: dégradation du solde de la balance commerciale et évolution freinée des revenus des investissements.

L'excédent du revenu des investissements s'est légèrement apprécié au premier semestre 2001 par rapport à celui de l'année précédente pour s'élever à € 1,47 milliard. Cette évolution résulte de la hausse de la marge sur intérêts enregistrée au niveau de l'activité d'intermédiation financière internationale¹.

Le scénario exogène du Statec prévoit un fort ralentissement de la demande mondiale s'adressant à l'économie luxembourgeoise au cours de l'année 2001. Ainsi, la hausse de la demande de biens devrait tomber de 12% en 2000 à 6,7% en 2001, pour remonter faiblement à 6,8% en 2002. La progression de la demande mondiale de services diminuerait de 5,9% en 2000 à 3,8% en 2001, pour remonter à 5,0% en 2002.

Ainsi, les exportations de biens et de services n'augmenteraient plus que de 4,9% en 2001, après une hausse de 14,3% en 2000. Les exportations de biens industriels et de services financiers (commissions) seront probablement les plus touchées.

– La création nette d'*emplois* a été forte jusqu'ici, à l'instar de l'évolution dynamique connue ces trois dernières années. En août 2001, l'emploi intérieur total a atteint le chiffre de 278.247 personnes, en progression de 5,8% par rapport à août 2000. L'emploi salarié s'est même accru de 6,2% au cours de cette période, alors que le nombre de frontaliers, qui frôle actuellement la barre des 100.000, est en hausse de 11,9%².

La Chambre de Commerce note que la proportion des femmes dans la structure de l'emploi salarié est en progression et se situe, au milieu de l'année 2001, à 37,06%, ce qui devrait contribuer favorablement à une augmentation du taux d'emploi national. Globalement, l'emploi féminin augmente plus rapidement que l'emploi masculin, aussi bien chez les résidents que chez les frontaliers.

Les statistiques relatives à la création d'emplois vont être moins favorables dans la 2e moitié de l'année en cours et probablement aussi au cours de l'année 2002. En effet, l'évolution de l'économie réelle se répercute normalement avec un certain retard sur l'évolution du marché de l'emploi. Le Statec table sur une croissance de l'emploi salarié de 5,5% en 2001 et de 5,0% en 2002.

Le taux de chômage devrait rester à son faible niveau de quelque 2,5% en 2001, alors que fin septembre 2001, l'effectif des personnes sans emploi enregistrées auprès des services de placement de l'Administration de l'emploi a été de 4.832, contre 4.651 fin août 2001 (+3,9%). Par contre, comparé aux chiffres de fin septembre 2000, l'effectif des chômeurs est en baisse de 1,5% au 30 septembre 2001. Quinze entreprises ont introduit une demande de travail à horaire réduit en vue de bénéficier au mois de novembre 2001 des dispositions de la loi du 26 mars 1998 modifiant et complétant la loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi. Le comité de conjoncture a avisé favorablement neuf demandes, ce qui impliquera que, sur un effectif total de 923 personnes, quelque 568 salariés travailleront prévisiblement à horaire réduit.

Il reste que de nombreuses entreprises sont confrontées à des problèmes pour recruter de la main-d'oeuvre, que ce soit auprès de la population résidente ou auprès des non-résidents. Notre marché de l'emploi, qui s'étend sur toute la Grande Région et même au-delà, présente donc un goulot

1 Le Statec fournit deux explications de cette appréciation: le développement favorable des activités bilantaires (+14,1%) et la tendance à la baisse des taux d'intérêts à court terme qui a permis aux établissements de crédit de se refinancer à des conditions plus avantageuses qu'au début de l'année en cours.

2 Selon l'IGSS, le nombre de salariés affiliés à la sécurité sociale s'est accru de 6,4% au premier semestre 2001 pour atteindre le chiffre absolu de 260.000. Le développement très dynamique chez les salariés frontaliers est maintenu (+12,6% en moyenne semestrielle), alors que le nombre de salariés résidents augmente de 3,1%. Les taux de progression sont plus importants pour l'emploi féminin que pour l'emploi masculin.

d'étranglement du fait du manque de main-d'œuvre qualifiée. Ainsi, il est important de trouver de nouvelles sources de main-d'œuvre, soit en augmentant davantage le taux d'emploi sur le marché du travail autochtone, soit par le recours à une nouvelle vague d'immigration.

– Après une accélération substantielle de l'inflation en 2000 (+3,2%)¹ suite à la hausse brutale des prix pétroliers, accentuée par la dépréciation de l'euro, le taux d'inflation annuel moyen devrait diminuer quelque peu en 2001 à 3%. Ce taux est toujours élevé au niveau de la zone euro (2,7% en 2001), mais aussi dans la comparaison directe avec nos pays voisins, où le Luxembourg figurait en tête jusqu'au mois de juin 2001².

Vu les incertitudes économiques et politiques actuelles, il n'est pas possible de faire des prévisions fiables pour l'année 2002. En effet, le dérapage d'un conflit politique ou militaire, à la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001, pourrait engendrer une nouvelle flambée des prix pétroliers, alors qu'au moment de la rédaction du présent avis, la tendance est plutôt à la baisse.

Ces facteurs étant exogènes et ne pouvant être influencés par les acteurs luxembourgeois, il faut surtout contrôler les éléments endogènes de l'inflation, qui sont mesurés par l'inflation sous-jacente³. Suite à l'impact des échéances rapprochées des tranches indiciaires et de l'effet d'auto-allumage en découlant, l'inflation faite maison évolue toujours autour de 3% et devrait encore remonter davantage en 2002 (à quelque 3,3%). Cet effet d'auto-allumage, qui a des origines nationales, découle du système de l'indexation automatique des salaires, pensions et prestations sociales à l'évolution générale des prix.

Les effets négatifs en termes de compétitivité découlant du système de l'indexation se reflètent par ailleurs dans les chiffres sur le coût salarial nominal. Si le coût salarial nominal a augmenté en moyenne de 2,4% entre 1994 et 1998, il a progressé de 3% en 1999 et même de 4,9% en 2000. Au 1er semestre 2001, le coût salarial moyen par personne et par mois a progressé de 5,5% en glissement annuel. Les prévisions pour 2001 et 2002 se situent respectivement autour de 4,8% et de 5,2%.

L'indexation automatique a compté pour 54,2% de la croissance de ce coût en 2000. La prochaine tranche indiciaire devrait venir à échéance au début du 2e trimestre 2002, un an seulement après la dernière adaptation appliquée au 1er avril 2001. Depuis août 1999, ce sera la 4e tranche indiciaire, augmentant l'échelle mobile des salaires de 10% en 32 mois!

Les effets négatifs pour l'économie liés au phénomène de l'inflation sont ainsi renforcés par notre système de formation des salaires, qui est très spécifique par rapport à celui de nos partenaires commerciaux.

La Chambre de Commerce est d'avis que ce système de formation des salaires, même s'il peut présenter quelques effets positifs (paix sociale, compensation pour la perte de pouvoir d'achat), est dépassé aujourd'hui du fait qu'il ne répond pas aux exigences de flexibilité, de maintien de compétitivité et d'adaptabilité dans le contexte d'une globalisation prononcée des marchés et, actuellement, d'une situation économique fragile.

Dans une phase d'accélération de l'inflation, de ralentissement conjoncturel ou d'insécurité économique et politique, ce système porte atteinte à la compétitivité de nos entreprises exportatrices, qui sont en concurrence directe avec des entreprises ne connaissant pas ce système. Par ailleurs, les entreprises luxembourgeoises sont exposées à maints égards aux fluctuations des prix sur les marchés internationaux. De même, il est de plus en plus difficile de justifier ce système dans des négociations visant à attirer des nouveaux investisseurs au Luxembourg. Les maisons mères de filiales importantes implantées au Grand-Duché n'ont guère de compréhension pour le système de formation des salaires pratiqué dans le pays. Les hausses inconsidérées des coûts salariaux en résultant risquent de porter atteinte à la compétitivité des entreprises dans le contexte économique et politique incertain et fragile.

Pour toutes les raisons énoncées ci-dessus et dans le contexte d'autres prises de position, la Chambre de Commerce continue à s'opposer à la forme en vigueur du mécanisme de formation des salaires au

1 En 2000, le Luxembourg affichait avec l'Irlande la plus mauvaise performance dans l'Union Européenne en matière d'inflation. Pour une analyse détaillée sur ce sujet, la Chambre de Commerce renvoie à la deuxième partie de son avis budgétaire du 6 novembre 2000 qui comportait par ailleurs des propositions en vue de limiter les risques découlant d'un dérapage de l'inflation au Luxembourg.

2 Source: Note de conjoncture 2/2001, Statec.

3 L'inflation sous-jacente est déterminée en excluant de l'indice global les produits pétroliers, les combustibles solides, le café, thé et cacao, les pommes de terre et les fleurs de coupe.

Grand-Duché, même si les autorités politiques actuelles n'envisagent pas une modification du système existant.

En conclusion, la Chambre de Commerce constate que le projet de budget 2002 s'inscrit dans un environnement caractérisé par un ralentissement généralisé des économies qui est amplifié par les événements tragiques du 11 septembre 2001. La baisse du dynamisme économique, qui a commencé au cours du 2e semestre 2000 s'est progressivement aggravée et s'est répandue sur les économies européennes. Le Luxembourg a assez bien résisté au phénomène au cours du 1er semestre 2001. Par contre, les indicateurs précurseurs laissent présager que l'économie luxembourgeoise ne sera pas épargnée par le ralentissement conjoncturel au cours des mois à venir. L'industrie, le génie civil, le tourisme et l'horeca semblent être les secteurs les plus touchés dans un premier stade, alors que le secteur financier commence également à montrer des signes de faiblesses.

Un indicateur donnant particulièrement lieu à l'inquiétude est le nombre de faillites, qui ont augmenté de quelque 50% au premier semestre 2001 par rapport à la même période de l'année 2000.

La Chambre de Commerce rend attentif au fait que la réforme fiscale en faveur des personnes physiques et en faveur des collectivités (à partir du 1er janvier 2002) prend une nouvelle ampleur en ce sens qu'elle devrait contribuer à mieux faire résister l'économie luxembourgeoise à la diminution de la demande internationale.

L'évolution de l'année 2002 dépend en définitive du moment et de la vigueur de la reprise économique, qui devra, semble-t-il, à nouveau provenir des Etats-Unis.

Un ralentissement plus prononcé, voire une récession économique, pourraient avoir des répercussions sur la réalisation prévisible du budget proposé, qui a été établi en juillet, lorsque les indicateurs économiques étaient encore satisfaisants. Dans ce cas, le Gouvernement devra effectuer, à la fin de l'année, les ajustements qui s'imposent par la voie d'amendements budgétaires.

Autant d'incertitudes et de points d'interrogation qui rendent difficile une appréciation des perspectives économiques sur lesquelles reposent les chiffres budgétaires pour l'année 2002, mais qui soulignent l'importance d'une vigilance accrue, d'une réactivité élevée et d'une approche prospective de la part des autorités publiques, visant à créer des fondements solides aux actions politiques futures.

*

DEUXIEME PARTIE

LA POLITIQUE BUDGETAIRE

La politique budgétaire est un moyen d'action qui, à condition d'être utilisé de façon appropriée, peut concourir à développer le potentiel de croissance de l'économie à moyen et à long terme. Pour remplir ce rôle, elle doit, par des décisions judicieuses quant aux recettes et dépenses budgétaires, garantir que les acteurs économiques puissent opérer dans un cadre et un environnement général fonctionnant comme catalyseur au développement d'activités existantes et nouvelles.

Les impacts directs et indirects de l'ensemble de ces mesures et de ces choix, à la fois sur le déroulement de l'activité microéconomique des entreprises et sur la détermination des grands équilibres macroéconomiques, font que le projet de budget, en touchant les intérêts de la population tout entière, est le projet de loi le plus important de chaque session parlementaire.

Les orientations prises doivent viser la création d'un environnement global consolidant durablement l'économie luxembourgeoise, notamment en soutenant l'activité entrepreneuriale, en stimulant les investissements, en promouvant la recherche et l'innovation, en préservant l'environnement et en garantissant le financement à long terme de la sécurité sociale.

Pour être efficace, la politique budgétaire doit, aux yeux de la Chambre de Commerce, être à même de dégager une marge d'action supplémentaire nécessaire à la création d'un cadre législatif, réglementaire, fiscal et parafiscal efficient et propice à l'éclosion d'activités économiques et à la mise en place d'une structure économique diversifiée et robuste, capable d'absorber les chocs extérieurs d'ordre conjoncturel et structurel. Ce cadre est la base pour le développement soutenu et durable du niveau de vie, pour la prospérité de notre société et pour la consolidation de notre système de protection sociale.

La deuxième partie du présent avis vise à examiner la politique budgétaire du Gouvernement.

Dans un premier chapitre, les éléments clés et les principaux chiffres du projet de budget 2002 seront présentés.

Dans un deuxième chapitre, la Chambre de Commerce examinera les recettes de l'Etat, en mettant un accent particulier sur la réforme de la fiscalité et sur ses effets prévisibles sur le budget 2002. Les dispositions du projet de loi portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects seront analysées en détail dans un avis spécifique de la Chambre de Commerce.

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

2.1. Les traits essentiels du projet de budget pour l'exercice 2002

En ce qui concerne la forme du projet de budget 2002, la Chambre de Commerce constate que les autorités ont fait un effort supplémentaire par rapport au projet budgétaire de l'année précédente, lorsque la classification en budget ordinaire et extraordinaire a été remplacée par une classification en budget courant et en budget capital suite à la mise en vigueur de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

En effet, conformément à l'article 6 de cette loi, le projet de budget comprend dès à présent la situation financière des fonds spéciaux, indiquant pour chaque fonds spécial son évolution pluriannuelle passée et prospective, ainsi que l'encours des garanties accordées par l'Etat. Il s'agit des garanties financières accordées à la SNCI, au Fonds du Kirchberg, au Fonds de la Vieille Ville, à la SNCFL, au Fonds Cité Syrdall et au Fonds du Logement. Selon ces chiffres de la Trésorerie de l'Etat du 30 juin 2001, le montant en circulation sur base des garanties s'élevait à € 343,4 millions fin 2000.

Une troisième annexe explicative prévue par le même article 6, mais qui n'est pas publiée dans le présent document budgétaire, concerne la situation financière des services de l'Etat à gestion séparée. Les auteurs du projet de budget 2002 se limitent à informer que la présentation de l'évaluation financière de ces services de l'Etat fera l'objet d'une documentation spéciale.

Les principaux chiffres du projet de budget 2002 sont présentés dans le tableau 1 ci-dessous. Le tableau 2 ci-dessous montre l'évolution des recettes et dépenses budgétaires depuis 1980.

Par rapport au budget voté de l'exercice 2001 et au compte provisoire de l'exercice 2000, le projet de budget pour 2002 a les caractéristiques suivantes:

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2002 présente un total des recettes de € 5.977,40 millions et des dépenses totales de € 5.968,18 millions. Il en résulte un excédent budgétaire symbolique de € 9,21 millions.

Les dépenses totales augmentent de 9,6%, c'est-à-dire de € 522,77 millions, par rapport au budget définitif de 2001, alors que l'accroissement des recettes s'élève à 9,74%, c'est-à-dire à € 530,69 millions.

La Chambre de Commerce constate que l'excédent du budget courant projeté, qui se chiffre à € 818,58 millions, fait plus que compenser le déficit du budget en capital de € -809,37 millions. La progression (par rapport au budget définitif 2001) des recettes (+9,77%) et dépenses (+10,48%) du budget courant est supérieure à celle des recettes (+6,07%) et dépenses (+4,56%) du budget en capital.

Tableau 1: Les chiffres clés du projet de budget 2002 (en milliers d'euros)

	Compte provisoire 2000	Budget définitif 2001	Projet de budget 2002	Variation	
				en euros	en %
Budget courant					
Recettes	5.640.901,2	5.412.818,2	5.941.446,9	+ 528.628,7	+ 9,77%
Dépenses	4.366.045,1	4.636.959,0	5.122.865,1	+ 485.906,1	+ 10,48%
Excédents	+ 1.274.856,1	+ 775.859,2	+ 818.581,8	+ 42.722,6	...
Budget en capital					
Recettes	45.706,6	33.890,9	35.949,4	+ 2.058,5	+ 6,07%
Dépenses	1.229.116,1	808.450,3	845.316,5	+ 36.866,2	+ 4,56%
Excédents	- 1.183.409,5	- 774.559,4	- 809.367,1	- 34.807,7	...
Budget total					
Recettes	5.686.607,8	5.446.790,1	5.977.396,3	+ 530.687,2	+ 9,74%
Dépenses	5.595.161,2	5.445.409,3	5.968.181,6	+ 522.772,3	+ 9,60%
Excédents	+ 91.446,6	+ 1.299,8	+ 9.214,7	+ 7.914,9	...

A l'instar des exercices budgétaires précédents, le projet du budget pour l'an 2002 ne prévoit pas d'emprunt nouveau dans l'intérêt du financement des dépenses de l'Etat. Le Gouvernement ne procédera pas non plus à l'émission d'emprunts nouveaux en 2002 pour le financement des dépenses du Fonds des routes.

Le projet de budget pour l'exercice 2002 se caractérise notamment par la deuxième étape de la diminution de l'imposition des agents économiques. Celle-ci prévoit la poursuite de la baisse entamée en 2001 de la fiscalité des personnes physiques, ainsi qu'une réduction de la charge fiscale des collectivités. L'allègement en découlant de la charge fiscale devrait s'élever à € 590 millions pour l'année d'imposition 2002 par rapport à l'année 2001. Les réductions d'impôt cumulées de la réforme tarifaire 2001/2002, sur les deux années d'imposition 2001 et 2002, s'élèvent à quelque € 669,3 millions par rapport au tarif en vigueur en 2000.

Malgré ces moins-values de recettes fiscales, le projet de budget se présente à nouveau en équilibre et en conformité avec les prescriptions du pacte de stabilité de l'Union européenne, même si la capacité de financement du secteur public exprimé en pourcentage du PIB diminue entre 2000 et 2001 de 5,3% à 3,6%. Cette tendance à la baisse de l'excédent de financement des administrations publiques devrait se poursuivre en 2002, pour atteindre 3,0% du PIB. Les auteurs du projet de budget expliquent ce recul par le ralentissement de l'économie et par la baisse de la ponction fiscale.

Tableau 2: Evolution des recettes et des dépenses budgétaires

Exercice	Dépenses budgétaires	Taux de var. dépenses	Recettes budgétaires	Taux de var. recettes	Solde	Couverture des dépenses
1980	1.213	–	1.196	–	– 17	98,62%
1981	1.319	8,74%	1.324	10,71%	5	100,41%
1982	1.530	15,99%	1.485	12,14%	– 45	97,08%
1983	1.836	20,05%	1.781	19,92%	– 56	96,97%
1984	1.825	– 0,60%	1.860	4,49%	35	101,93%
1985	1.972	8,03%	2.017	8,41%	45	102,30%
1986	2.029	2,93%	2.042	1,26%	13	100,64%
1987	2.138	5,35%	2.140	4,77%	2	100,09%
1988	2.289	7,09%	2.300	7,48%	10	100,45%
1989	2.542	11,03%	2.563	11,45%	21	100,83%
1990	2.722	7,09%	2.733	6,62%	10	100,38%
1991	2.848	4,61%	2.818	3,12%	– 30	98,95%
1992	3.092	8,58%	3.008	6,76%	– 84	97,29%
1993	3.276	5,95%	3.276	8,88%	0	99,98%
1994	3.563	8,74%	3.602	9,95%	39	101,10%
1995	3.689	3,56%	3.713	3,09%	24	100,64%
1996	4.002	8,47%	4.072	9,68%	71	101,77%
1997	4.384	9,56%	4.515	10,86%	131	102,98%
1998	4.676	6,65%	4.726	4,67%	50	101,08%
1999	4.855	3,84%	4.976	5,28%	120	102,48%
2000	5.595	15,24%	5.687	14,29%	91,4	101,63%
2001	5.445	– 2,68%	5.447	– 4,22%	1,3	100,02%
2002	5.968	9,60%	5.977	9,74%	9,2	100,15%

Note: 1980-1999: Comptes généraux
2000: Compte provisoire
2001: Budget voté
2002: Projet de budget

La dette publique exprimée en% du PIB tombe de 5,3% en 2000 à 5,0% en 2001, tendance qui devrait se poursuivre du fait qu'aucun emprunt nouveau n'est prévu pour l'exercice 2002.

La situation favorable des finances publiques luxembourgeoises permet des dépenses d'investissements élevées, qui sont nécessaires pour adapter et moderniser constamment les infrastructures publiques, en vue de créer les bases d'une croissance économique et démographique soutenable à long terme. Les investissements publics s'élèvent à € 725,26 millions et représentent quelque 12,2% dans le projet de budget des dépenses. Ceci constitue une augmentation de 30,4% par rapport au budget voté 2001.

Le pourcentage des dépenses d'investissements par rapport au PIB passe de 2,1% au compte provisoire de 2000 à 2,5% au budget définitif 2001 et à 3,0% au projet de budget 2002.

Comme chaque année, le programme pluriannuel des dépenses d'investissements publics qui renseigne sur les dépenses en capital pour la période 2001 à 2005 sera adopté par le Gouvernement seulement vers la fin du mois d'octobre, ce qui rend impossible une analyse de l'opportunité des différents projets prévus au cours des cinq années à venir dans le cadre du présent avis budgétaire.

Le Gouvernement prévoit pour l'année 2002 une aide publique au développement de 0,8% du revenu national brut, ce qui constitue un pas en plus vers l'objectif d'atteindre un taux de 1% du RNB à la fin de la législature. Au projet de budget 2002, cette politique se traduit par une augmentation de l'aide totale au développement de quelque € 27 millions par rapport au budget voté de 2001.

Finalement, la Chambre de Commerce note que le projet de budget 2002 prévoit des provisions globales pour amendements de € 4 millions inscrite à l'article 05.9.01.000 et de € 8 millions inscrite à

l'article 35.9.01.000. Dans le contexte particulier actuel, décrit à la première partie du présent avis, ces provisions pourront s'avérer importantes ou insuffisantes.

Le texte du projet de loi budgétaire proprement dit ne donne pas lieu à des commentaires spécifiques de la part de la Chambre de Commerce (cf. pages 113* à 128* du document budgétaire).

2.2. Les recettes de l'Etat

Les recettes totales de l'Etat pour l'exercice 2002 sont évaluées à € 5.977,4 millions. Le budget prévu des recettes courantes s'élève à € 5.941,45 millions, celui des recettes en capital se chiffre à € 35,95 millions. Par rapport au budget définitif de l'exercice 2001, qui comporte des recettes totales de € 5.446,71 millions, le projet de budget des recettes est ainsi en progression de 9,74%.

En ce qui concerne le budget des recettes, il y a lieu de tenir compte de l'incidence budgétaire de la baisse de la fiscalité en faveur des ménages, dont la première étape a été mise en oeuvre en 2001 et dont la deuxième étape est prévue pour l'année 2002.

Le projet de loi afférent a été soumis pour avis à la Chambre de Commerce mi-octobre 2001. Par conséquent, ce projet de loi sera analysé en détail dans un avis spécifique. Néanmoins, dans le cadre du présent avis budgétaire, la Chambre de Commerce va passer en revue les mesures essentielles de la réforme fiscale telle que proposée par le Gouvernement.

2.2.1. La réforme fiscale

Au niveau des recettes courantes, les exercices budgétaires 2001 et 2002 se distinguent par l'allègement de la fiscalité des personnes physiques (s'étalant sur les années 2001 et 2002) et par le projet de réforme fiscale en faveur des collectivités (qui concerne l'année 2002). Ces réductions de la ponction fiscale vont engendrer un déchet fiscal s'étendant au-delà de l'exercice 2002, mais à long terme, les effets positifs en découlant en termes de gain d'activités et de recettes fiscales supplémentaires devraient compenser le déchet fiscal initial.

Le coût total de la réforme fiscale se chiffre à quelque € 590 millions au titre de l'année d'imposition 2002 par rapport à l'année d'imposition 2001, selon les auteurs du projet de loi portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects. La Chambre de Commerce constate que ce chiffre est encore largement inférieur aux plus-values de recettes réalisées au cours de l'exercice 2000; celles-ci se sont élevées à € 871,6 millions.

Compte tenu du décalage des impositions et des ajustements des avances trimestrielles sur plusieurs exercices, le déchet budgétaire ne se répercute pas directement sur l'exercice 2002. Les autorités estiment que quelque € 315 millions sont imputables sur le compte de l'exercice 2002 par rapport à 2001, ceci sans l'impact de la taxe d'abonnement. Les moins-values renseignées pour 2002 dans le projet de loi précité sont évaluées de manière statique, par rapport aux dispositions fiscales en vigueur pour les années 2001 et 2000. Elles ne se répercutent donc pas en tant que telles sur le budget des recettes de l'exercice 2002 qui prend en compte à la fois l'évolution des bases imposables, et partant des recettes fiscales, que les délais en matière d'imposition définitive d'exercices précédents.

Dans l'exposé introductif du projet de loi budgétaire, les auteurs estiment que dans l'interprétation des chiffres pour l'exercice budgétaire 2002, il faut considérer l'évolution dynamique de la base imposable aussi bien des personnes physiques, à travers l'accroissement du nombre de salariés et l'évolution des salaires nominaux, que des collectivités. Les recettes budgétaires des collectivités sont sensiblement déterminées par les impôts fixés lors des 3 à 4 exercices fiscaux précédents. Par ailleurs, tout allègement fiscal, à travers ses effets sur le pouvoir d'achat des consommateurs et sur la propension à investir des entreprises, devrait se répercuter positivement sur des nouvelles recettes d'impôts, sur la TVA et les accises.

Dans cette optique, la Chambre de Commerce approuve les mesures de réduction fiscale, qui devraient soutenir la demande intérieure – même si une grande partie des biens de consommation et des équipements concernés doit être importée – et compenser quelque peu la faiblesse actuelle de la demande extérieure.

Il est à noter que la réforme fiscale aura également des répercussions sur l'organisation interne de l'Administration des contributions directes. En effet, les autorités proposent une révision du cadre du personnel qui s'articule principalement autour des trois axes suivants:

- classement du poste de sous-directeur au grade 17;

- introduction d’une filière informatique dans les carrières supérieure, moyenne et inférieure;
- augmentation du nombre des emplois hors cadre de la carrière moyenne de 15 unités pour le porter à 25 unités.

2.2.1.1. *Les mesures en faveur des personnes physiques*

La réduction de la charge fiscale des personnes physiques à partir de l’exercice budgétaire 2002 est estimée à € 421,4 millions par rapport à l’exercice 2001, alors que le déchet budgétaire consécutif au réaménagement du tarif avait déjà comporté pour l’année d’imposition 2001 une moins-value de l’ordre de € 247,9 millions. Par conséquent, l’application en 2001 et 2002 du tarif d’imposition de l’année 2000 aurait impliqué une ponction fiscale plus lourde de € 669,3 millions au total en fin d’année 2002 pour les personnes physiques.

A côté du nouveau système en place pour l’année fiscale 2001, le Gouvernement propose un nouveau tarif applicable à partir du 1er janvier 2002 qui est plus favorable pour les contribuables que celui prévu initialement. Ainsi, le taux d’imposition d’entrée est de 8%, et non pas de 10%, alors que le taux marginal maximal est maintenu à 38%, plus 2,5% au titre de l’impôt de solidarité.

La Chambre de Commerce salue par ailleurs que la conversion en euro se fait en faveur du contribuable, ce qui se traduit par un relèvement du montant non imposable de 390.000 LUF en 2001 à 393.314 LUF ou € 9.750 à partir de 2002 pour un célibataire. Ces montants sont de 786.628 LUF ou de € 19.500 pour un couple marié et pour les personnes de la classe d’impôt 1a. Par rapport à la situation en 2000, ces minima tarifaires exemptés sont en hausse de 45,7%.

Le taux marginal maximal de 38% sera dorénavant applicable pour un célibataire ayant un revenu imposable de € 34.500 (c.-à-d. 1.391.727 LUF au lieu de 1.356.000 LUF) et le tarif se caractérise par des tranches régulières de € 1.650 (66.561 LUF au lieu de 69.000 LUF).

La Chambre de Commerce rappelle qu’elle approuve la réduction de l’IRPP principalement pour les raisons suivantes:

- Une diminution de la ponction fiscale de la rémunération du travail est à saluer dans le sens qu’elle peut motiver les agents économiques à augmenter leur offre de travail;
- La baisse de l’IRPP a un effet non négligeable sur le revenu disponible des contribuables. La majorité des travailleurs voient augmenter la rémunération nette provenant de leur travail. Ainsi, les mesures proposées par le Gouvernement devraient contribuer à maintenir la modération salariale, qui reste l’un des principes essentiels devant guider les grandes orientations des politiques économiques nationale et européenne;
- L’augmentation du pouvoir d’achat des salariés devrait renforcer la demande intérieure face à la faiblesse actuelle de la demande extérieure.

La Chambre de Commerce maintient sa demande pour l’introduction d’un abattement forfaitaire pour spécialistes étrangers, même si la baisse du taux maximal marginal à 38% est un pas important pour atteindre l’objectif poursuivi par un tel régime spécifique. Vu le manque de spécialistes étrangers hautement qualifiés au Luxembourg, il est nécessaire de créer un environnement fiscal attrayant pour cette catégorie de travailleurs¹ et de se référer à ce titre aux exemples appliqués à l’étranger.

La Chambre de Commerce note qu’après l’analyse critique des abattements annoncée par le Gouvernement avant la réforme fiscale, ceux-ci seront tous maintenus, sauf un, du fait de leur caractère d’orientation important et nécessaire. Tel n’est pas le cas, selon les autorités gouvernementales, pour l’abattement pour investissement mobilier (cf. article 129c LIR, loi Rau), dont elles proposent une élimination progressive sur plusieurs années („phasing out“) et concertée avec les différents acteurs économiques concernés.

¹ L’expatrié étranger qui, a priori, ne prévoit pas de résider sur le territoire luxembourgeois à long terme, ne peut à l’heure actuelle bénéficier de certaines mesures de modération fiscale souvent liées à des conditions de durée. A l’instar des mesures existant dans de nombreux pays étrangers, la Chambre de Commerce propose donc l’introduction d’un abattement forfaitaire limité dans le temps pour ces expatriés contribuant de manière significative à la création de richesse au Luxembourg où certains secteurs ressentent de plus en plus de difficultés à retenir ou attirer de tels éléments. Cet abattement comprendrait par ailleurs une partie destinée à compenser les frais de scolarité des enfants de ces expatriés qui, en règle générale, doivent être inscrits dans des écoles privées pratiquant un minerval élevé.

La Chambre de Commerce aurait souhaité le maintien à terme de cette mesure et une adaptation à la réglementation communautaire de façon échelonnée et progressive, afin d'encourager à travers cet instrument modifié l'épargne mobilière et le capital à risque. Ainsi, l'échange pendant une période de transition des actions investies en SICAV loi Rau contre des actions provenant de nouvelles augmentations de capital, à émettre par des sociétés de capitaux résidentes pleinement imposables contribuerait à maintenir la Bourse de Luxembourg intéressante pour les épargnants et les entreprises du Grand-Duché.

La Chambre de Commerce invite le Gouvernement à réfléchir au traitement fiscal des revenus de l'épargne de toute sorte, aussi bien quant à l'imposition de ces revenus que quant à la structure des abattements en fonction de différents objectifs, y compris à l'institution d'un abattement d'épargne plus global.

Une discussion sur les moyens de favoriser une épargne sous forme d'actions est nécessaire au regard des mesures prises dans d'autres pays de l'Union européenne. Le report d'une année du „phasing out“ de la loi Rau laisserait plus de temps à tous les acteurs économiques du pays pour participer à cette discussion.

La Chambre de Commerce peut souscrire au réagencement de la prévoyance-vieillesse qui pourrait compenser en partie le retrait progressif de l'abattement à l'investissement mobilier. Ce nouvel aménagement s'articule autour des quatre axes suivants:

- Le relèvement du montant déductible, qui est croissant en fonction de l'âge du contribuable;
- Le libre choix entre produits de placement, généralement à rendement non garanti, et des produits plus traditionnels à rendement garanti, offerts soit par des compagnies d'assurances, soit par des établissements de crédit;
- La variabilité du mode de versement de la prestation comprenant la possibilité de disposer d'un capital à l'échéance du contrat (au maximum la moitié de l'épargne accumulée), le solde devant être versé sous forme d'une rente viagère payable mensuellement;
- L'atténuation de l'imposition de la rente viagère, exempte à concurrence de 50%.

La Chambre de Commerce espère que ces nouvelles dispositions vont contribuer à promouvoir définitivement l'initiative privée de la prévoyance-vieillesse et à renforcer le troisième pilier de l'assurance pension, à côté du premier pilier (régime légal de l'assurance pension) et du deuxième pilier (régimes professionnels de retraite patronale).

La valeur des différents modes de déduction existants restera inchangée, sous réserve toutefois des adaptations découlant du basculement en euro fixées par la loi du 1er août 2001 relative au basculement en euro. Le tableau 3 ci-dessous donne un aperçu en ce qui concerne la conversion en euro de divers forfaits et abattements déductibles dans le cadre de revenus provenant d'une occupation salariée et des pensions touchées en vertu d'une ancienne occupation professionnelle.

Tableau 3: Nouveaux montants des forfaits et abattements déductibles

	Montant 2001 en LUF	Montant 2002 en euros	Montant 2002 en LUF	Hausse 2002 en LUF
Salaires				
Forfait pour frais d'obtention	21.000	540	21.784	784
Forfait pour frais de déplacement	15.600	396	15.975	375
Forfait pour dépenses spéciales	18.000	480	19.363	1.363
Abattement compensatoire des salariés	24.000	600	24.204	204
<i>Total</i>	<i>78.600</i>	<i>2.016</i>	<i>81.326</i>	<i>2.726</i>
Pensions				
Forfait pour frais d'obtention	12.000	300	12.102	102
Forfait pour dépenses spéciales	18.000	480	19.363	1.363
Abattement de retraite	24.000	600	24.204	204
<i>Total</i>	<i>54.000</i>	<i>1.380</i>	<i>55.669</i>	<i>1.669</i>

Finalement, la Chambre de Commerce prend note des mesures suivantes proposées par le projet de loi sur la réforme fiscale qui sera analysé et commenté plus en détail dans un avis spécifique.

Ainsi, il est prévu de remanier l'article 152 LIR, afin d'assouplir le régime d'imposition des tantièmes touchés par les administrateurs résidents et non résidents. La Chambre de Commerce estime qu'une modification du régime des tantièmes va dans la bonne direction puisqu'actuellement, il cumule les désavantages d'une mesure complexe, lourde et conduisant à une imposition multiple d'un même revenu.

La charge de l'impôt sur la fortune devrait être allégée, notamment au bénéfice des petits et moyens épargnants et investisseurs, en relevant certains abattements figurant dans la loi concernant l'évaluation des biens et valeurs ou en y introduisant de nouveaux abattements.

Les autorités veulent par ailleurs préciser l'encadrement fiscal du mécanisme des stock options en faveur des salariés au moyen d'une circulaire du Directeur de l'Administration des Contributions Directes (qui serait émise avant la fin de l'année 2001).

La Chambre de Commerce estime qu'une attention particulière doit être attachée au traitement fiscal de l'actionnariat salarié et notamment des options de souscription ou d'achat d'actions (stock options). L'absence d'un régime fiscal particulier pour ce type d'intéressement constitue en effet un désavantage lorsqu'il s'agit d'attirer au Grand-Duché du Luxembourg du personnel hautement qualifié.

En l'absence d'une valeur de marché pour des options, il paraît opportun de faire appel à une méthode d'évaluation forfaitaire de l'ordre de 8% de la valeur des actions sous-jacentes. A noter que ce taux est conforté par certains pays voisins (cf. la Belgique) dont le régime fiscal prévoit un taux de 7,5% à 8% des actions. Le traitement fiscal proposé est le suivant:

- Au moment de l'attribution de l'option: conformément aux dispositions de l'article 104 LIR, l'octroi gratuit de l'option est à considérer comme avantage en nature imposable. Cet avantage sera déclaré et imposé en application du barème mensuel (art. 95 LIR et 156 LIR (non-résidents).
- Lors de l'exercice de l'option: pas d'imposition dans la mesure où il n'y a pas de dégagement de plus-value imposable.
- Au moment de la cession des options: imposition de la plus-value dans le cadre des articles 99, 99bis, 100 et 156 LIR pour les non-résidents.
- Au moment de la cession des actions: traitement identique qu'au point précédent.

2.2.1.2. Les mesures en faveur des collectivités

Les entreprises vont bénéficier de la baisse fiscale indépendamment de leur forme juridique. Ainsi, les entreprises exploitées à titre individuel et les sociétés de personnes vont bénéficier des adaptations tarifaires décrites ci-dessus de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, alors que les collectivités vont bénéficier d'une réduction du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités.

Par ailleurs, toutes les entreprises passibles de l'impôt commercial communal, quel que soit leur statut juridique, vont également profiter de la réduction proposée du taux d'assiette de l'impôt commercial communal, qui sera donc maintenu, contrairement aux plans initiaux du Gouvernement.

Avant de commenter plus en détail les modifications concernant le taux de l'impôt sur le revenu des collectivités et le taux de l'impôt commercial communal, la Chambre de Commerce voudrait brièvement passer en revue les principales autres mesures proposées dans le cadre du projet de loi portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects.

– En matière de l'impôt sur la fortune, les autorités proposent de remplacer la mesure d'imputation de l'impôt sur la fortune sur l'impôt sur le revenu des collectivités, visée à l'article 174bis LIR actuel par un mécanisme similaire, mais plus favorable réduisant la charge de l'impôt sur la fortune. Les conditions d'application restent similaires, à savoir la constitution d'une réserve spéciale égale à 5 fois le montant de l'impôt sur la fortune à épargner et le maintien de cette dernière pendant un délai de cinq ans (cette réduction de la charge de l'impôt sur la fortune étant limitée à l'IRC dû pour la même année, avant imputation d'autres crédits d'impôt).

La Chambre de Commerce reste d'avis qu'à terme, il faut viser l'abolition pure et simple de l'impôt sur la fortune pesant sur les entreprises. Elle est d'avis que les bénéfices en matière de simplification administrative et d'attractivité du site d'investissement luxembourgeois compenseront largement le déchet budgétaire afférent, qui par ailleurs va en s'amenuisant.

– Au niveau des impôts indirects, le taux actuel de 0,06% de la taxe d'abonnement annuelle est ramené à 0,05%. La Chambre de Commerce salue cette proposition, qui devrait contribuer au maintien de la compétitivité des fonds d'investissement, secteur important de notre économie. L'objectif, à terme, devra être l'abolition de cette taxe que le Luxembourg est un des seuls pays à connaître et qui constitue un frein certain au développement de l'industrie des OPC. L'abolition progressive pourrait être contrebalancée par un nouveau mécanisme, qui reste à définir.

– Le régime de l'intégration fiscale est revu et assoupli, permettant une plus grande accessibilité à des structures existantes de groupes de sociétés. Il en est de même du régime des sociétés mère et filiales, qui prévoit des modifications et adaptations importantes, aussi bien dans le cadre de l'exonération des dividendes que dans celui des plus-values sur cession de titres.

– La problématique des restructurations d'entreprises a été soumise à une analyse approfondie qui devrait tenir compte des conséquences fiscales, tant au niveau des entreprises qu'au niveau des associés, qui se dégagent des différentes variantes d'opérations de fusion, de scission, d'absorption, d'échange de titres, etc. Le projet de loi propose des solutions pour la plupart des cas de figure pouvant se présenter dans le cadre de restructurations.

– Les critères de la résidence fiscale des collectivités, ainsi que du emploi anticipé des plus-values, admis au titre des immeubles investis dans une entreprise, sont redéfinis. De même, les dispositions régissant l'échange de biens en matière fiscale sont précisées.

– Dans le cadre des mesures horizontales et de droit commun d'incitation à l'investissement, la bonification d'impôt à l'investissement devient accessible à certains investissements intangibles ou immatériels. D'autres modifications ponctuelles sont apportées à cette mesure, notamment une clarification de la notion de premier établissement.

La Chambre de Commerce rappelle que le régime des bonifications d'impôt pour investissement prévu par l'article 152bis LIR constitue un soutien efficace à l'investissement opéré par les entreprises tous secteurs économiques confondus. Elle regrette d'autant plus que l'extension de l'accessibilité de la bonification aux investissements intangibles ne soit trop restrictive. La mesure est en effet réservée aux brevets et logiciels, qui sont directement intégrés dans le processus de production ou de distribution d'une entreprise, et qui, au sein des prestataires de services (banques, assurances), sont directement affectés à l'activité proprement dite de la prestation de services. En ce qui concerne les logiciels, ceux-ci ne sont pas éligibles s'ils sont utilisés dans le cadre de la gestion purement administrative d'une entreprise. Les brevets visés sont uniquement les brevets d'invention ou les brevets industriels qui sont soit développés au sein même de l'entreprise, soit acquis à titre onéreux.

Pour être efficace, l'accessibilité de la bonification devra être étendue à la recherche-développement. Par ailleurs, l'extension doit permettre au secteur des services en général et au secteur financier en particulier de promouvoir le développement de nouveaux produits et créneaux d'activités porteurs (cf. commerce électronique, nouvelles technologies d'information et de communication, ...).

De même, la Chambre de Commerce ne peut pas approuver la diminution de 30% des taux de bonification d'impôt pour investissement qui est justifiée par les auteurs du projet de réforme fiscale par la non-réalisation du partage de l'impact de la bonification d'impôt entre les communes et l'Etat.

Ainsi, le taux de la bonification d'impôt pour investissement complémentaire passe de 12% à 8,4%, et les taux de la bonification d'impôt globale sont réduits de 8%, 6%, 4% et 2% à respectivement 5,6%, 4,2%, 2,8% et 1,4%. Cette baisse des taux est une mesure antiéconomique, qui diminue la propension des entreprises à investir et qui les incite plutôt à distribuer leurs bénéfices. Ceci est inacceptable aux yeux de la Chambre de Commerce, alors que le maintien à un niveau élevé des investissements est une condition nécessaire pour mettre en oeuvre une croissance et un développement soutenu à long terme¹.

La Chambre de Commerce critique la façon de procéder des autorités gouvernementales en vue de discuter et de négocier les mesures initialement proposées avec les communes. Par ailleurs, elle regrette que les communes n'aient pas voulu faire un effort supplémentaire, pour prendre en charge 30% de la bonification d'impôt pour investissement, tel que prévu initialement.

– Les régimes fiscaux des certificats d'investissement audiovisuel et des certificats d'investissement en capital-risque sont adaptés. La mesure fiscale prend désormais la forme d'une bonification d'impôt en lieu et place du système actuel d'un abattement de revenu.

Finalement, la Chambre de Commerce regrette que la législation sur le droit d'apport n'ait pas été modifiée dans le sens proposé à plusieurs reprises par les organisations patronales.

Le régime des droits d'apport s'applique aux augmentations de capitaux et aux constitutions de sociétés. Le droit d'apport qui est de 1% au Luxembourg a été aboli dans de nombreux pays de l'Union européenne et il pénalise les groupes d'entreprises ayant leur siège social au Luxembourg. La Chambre de Commerce est d'avis que le droit d'apport devrait être d'un montant fixe et, qu'à terme, son abolition doit être visée.

S'il n'était pas possible de transformer le droit d'apport en un montant fixe, la Chambre de Commerce demande qu'à l'article 4-2 de la loi d'apport, l'exonération accordée en cas d'apport à une société de capitaux de titres représentant au moins 75% du capital social d'une autre société de capitaux soit déjà accordée en cas d'apport d'au moins 50% du capital social d'une autre société de capitaux.

Comme les grands groupes recourent d'ores et déjà à des montages financiers onéreux leur permettant d'éviter cet impôt lors de la création de nouvelles sociétés ou d'augmentation de capital, le déchet fiscal résultant d'une abolition de cet impôt, qui ne se justifie d'ailleurs plus dans un contexte d'intégration européenne, devrait dès lors rester dans des limites raisonnables.

2.2.1.2.1. La baisse de l'impôt sur le revenu des collectivités

Le Gouvernement propose de diminuer le taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) de 30% actuellement à 22%, tout en supprimant la déductibilité de l'impôt commercial communal (ICC) de la base d'imposition de l'IRC.

La Chambre de Commerce approuve cette baisse de l'IRC qui n'est pas accompagnée d'un élargissement concomitant de la base imposable. La réduction s'est imposée afin de maintenir et d'afficher un taux compétitif au niveau international, apte à renforcer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et à consolider la position du Luxembourg comme lieu d'extension d'activités existantes et lieu de localisation d'activités nouvelles.

A titre de comparaison, le tableau 4 ci-dessous compare les taux d'impôt en vigueur au niveau européen en 2001, ainsi que ceux prévus pour l'année 2002, sans tenir compte d'éventuels taux réduits, surcharges ou impôts locaux. Il est à noter que le Luxembourg se situera, après la réforme, derrière l'Irlande à la deuxième place dans le classement des pays imposant le moins le bénéfice des sociétés.

1 La Chambre de Commerce va revenir sur l'importance de l'investissement dans la quatrième partie du présent avis.

Tableau 4: Taux de l'impôt sur le bénéfice des sociétés au niveau européen

	2001	2002
Allemagne	25%	25%
Autriche	34%	34%
Belgique	39%	39%
Danemark	30%	30%
Espagne	35%	35%
Finlande	29%	29%
France	33,33%	33,33%
Grèce	40%	37,5%
Irlande	20%	16%
Italie	36%	35%
Luxembourg	30%	22%
Pays-Bas	35%	35%
Portugal	32%	30%
Royaume-Uni	30%	30%
Suède	28%	28%

Cependant, les bienfaits de la réduction du taux de l'IRC sont réduits par le fait que l'ICC ne sera plus déductible ni de sa propre base d'imposition, ni de celle de l'IRC.

La Chambre de Commerce rappelle que l'imputation de l'impôt sur la fortune sur l'IRC, introduit avec effet à compter de l'année d'imposition 1998 par l'insertion de l'article 174bis LIR – mécanisme qui du point de vue de son impact économique a certes fait ses preuves – sera abrogée et remplacée par un dispositif en matière d'impôt sur la fortune équivalent, voire dans certains cas plus favorable quant à ses effets.

2.2.1.2.2. La baisse de l'impôt commercial communal

Les autorités proposent une réduction du taux de la base d'assiette de 4% à 3% de l'ICC sur le bénéfice d'exploitation. En admettant un taux communal de 250%, à appliquer au produit résultant de l'application du taux d'assiette de 3% au bénéfice d'exploitation et du fait que l'ICC ne sera plus déductible de sa propre base d'imposition au niveau des collectivités, la charge de l'ICC passera pour les collectivités de 9,09% actuellement à 7,5% après l'entrée en vigueur de la réforme.

Les autorités gouvernementales et communales se sont mises d'accord notamment sur les principes suivants:

- L'Etat assumera seul, à travers l'IRC, l'impact de la bonification d'impôt pour investissement, élargie aux biens intangibles. Ainsi, il est renoncé à la proposition du Gouvernement de répartir à l'avenir la bonification d'impôt pour investissement entre l'Etat et les Communes, à raison de 70% à répercuter sur l'IRC et à raison de 30% à répercuter sur l'ICC. L'impact de cette mesure et sans préjudice des incertitudes liées à l'ampleur que pourrait prendre cette bonification, notamment à la lumière de son élargissement à des biens intangibles, aurait été de quelque € 50 millions en termes de moindres recettes de l'ICC pour l'année d'imposition 2002.

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle ne peut pas approuver le fait que le taux de la bonification d'impôt pour investissement complémentaire soit ramené à 70% de son montant actuel, soit de 12% à 8,4%.

- Le taux d'assiette de l'ICC ne sera pas réduit de 4% à 3,2% – ce qui aurait comporté un impact de € 59,49 millions – mais sera réduit de 4% à 3,0%, ce qui comportera un impact total de € 86,76 millions, donc de € 27,27 millions en plus, montant à comparer toutefois aux quelque € 50 millions qu'aurait comporté la mesure relative à la bonification d'impôt.

- Les taux communaux de l'ICC pour 2002 sont maintenus pour les années subséquentes.
- Pour les collectivités, l'ICC ne sera plus déductible de sa propre base d'imposition et ne sera plus déductible de la base imposable de l'IRC.
- L'abattement de l'ICC pour les personnes physiques sera porté de 1,2 million de LUF à € 40.000.
- Dans le souci de respecter les besoins de financement des communes, le Gouvernement et les communes conviennent d'élaborer un mécanisme de sauvegarde, ce qui implique qu'en cas de diminution des recettes provenant de l'ICC au cours des années à venir par rapport à son montant pour l'année budgétaire 2001, des mesures seront prises pour corriger cette évolution, à condition qu'il y ait une augmentation des recettes fiscales de l'Etat qui le permette¹.

La Chambre de Commerce prend note que le taux d'imposition effectif, c.-à-d. l'IRC de 22% et l'ICC de 7,5% – passera de ce fait à 29,5%, d'un niveau actuel de quelque 36,36%. La charge fiscale globale, incluant l'impôt de solidarité, passera ainsi de 37,45% actuellement à 30,38% après la réforme projetée.

La baisse de la charge fiscale des collectivités devrait se traduire par un allègement de la ponction fiscale de quelque € 335 millions pour l'année d'imposition 2002 par rapport à l'année d'imposition 2001. La majeure partie est à attribuer à la baisse des taux de l'IRC (€ 247,89 millions) et de l'ICC (€ 86,76 millions).

Les mesures visant un rapprochement des bases d'imposition de l'IRC et de l'ICC devraient dégager un léger impact fiscal positif en termes de plus-values de recettes, de l'ordre de quelque € 7,44 millions.

Il est à noter que la suppression de l'article 174bis LIR, mesure spéciale d'imputation de l'impôt sur la fortune sur l'IRC, dégage une plus-value de recettes au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités, estimée à € 119 millions. Il s'ensuit que le total des moins-values de recettes relatives à l'IRC se réduit à quelque € 136,34 millions. Toutefois, il ne s'agit que d'un transfert budgétaire de moins-values vers l'impôt sur la fortune, suite à l'introduction corrélatrice de la mesure de réduction spéciale de l'impôt sur la fortune, comportant un déchet fiscal évalué à € 123,95 millions.

Quant à l'impact purement statique et mécanique de la baisse du taux de la taxe d'abonnement, on peut l'estimer à quelque € 62 millions.

Finalement, la Chambre de Commerce aurait souhaité que la réforme fiscale conduise à un taux d'imposition global se situant en dessous de 30%, ce qui est important d'un point de vue psychologique pour les investisseurs. Un moyen pour y arriver serait par exemple de baisser l'impôt de solidarité de 4% actuellement à 2%. En cas de besoin, le déchet fiscal (s'élevant au titre du projet de budget 2002 à € 22,5 millions) découlant de cet abaissement pour le Fonds pour l'emploi pourrait être compensé par une alimentation supplémentaire du Fonds par les plus-values de recettes.

Un autre moyen pour arriver à un taux global inférieur à 30% serait un effort plus prononcé des autorités communales. Même si un effort supplémentaire pourrait entraîner à court terme des sacrifices au niveau des budgets des collectivités locales et des finances communales en général, l'effet stimulateur sur le niveau de l'activité économique engendrerait à terme des recettes fiscales supplémentaires, permettant aux communes de faire face aux besoins accrus en matière d'infrastructures et de services à une population croissante.

La Chambre de Commerce ne peut pas accepter la baisse de 30% des taux de la bonification d'impôt pour investissement, cette réduction étant une mesure antiéconomique. Elle regrette également l'approche restrictive choisie par les autorités quant à l'extension de l'octroi de bonifications d'impôt aux investissements en biens intangibles. Elle demande par conséquent aux autorités d'étendre le régime aussi à la recherche-développement. De même, les restrictions, qui sont prévues dans le projet de réforme fiscale en matière de logiciels (uniquement ceux utilisés pour la vente de services sont éligibles) sont à éliminer pour permettre la promotion du développement de nouveaux produits ou activités au sein du secteur de services et du secteur financier (cf. commerce électronique, NTIC, ...).

Même si la réforme fiscale telle que proposée conduit à une amélioration de la situation compétitive des entreprises luxembourgeoises à moyen terme, les autorités gouvernementales doivent surveiller constamment les évolutions des dispositions fiscales au niveau international et garder une marge de

¹ Les détails et paramètres de ce mécanisme de sauvegarde, dont le principe est acquis, seront discutés et arrêtés dans le cadre d'un Conseil supérieur des finances communales à mettre en place pour le début de l'année 2002 au plus tard et qui aura un statut légal.

manoeuvre budgétaire suffisante pour réagir rapidement pour éviter le risque de perte de compétitivité de l'économie grand-ducale.

La Chambre de Commerce voudrait, en conclusion de ce chapitre, souligner l'importance de la réforme fiscale dans le contexte économique actuel, caractérisé par un essoufflement de la demande extérieure adressée aux entreprises luxembourgeoises. La réduction de la ponction fiscale des ménages et des entreprises devrait inciter les premiers à maintenir à un niveau élevé leur consommation et les seconds à continuer à investir. La combinaison de ces deux effets escomptés devrait soutenir la demande interne et affaiblir, dans la mesure du possible, les conséquences du ralentissement économique général actuel sur l'économie luxembourgeoise.

2.2.2. Nouveau record des plus-values de recettes

Au cours des dernières années, la situation favorable des finances publiques du Luxembourg résultait principalement de la réalisation de plus-values de recettes importantes engendrées par une économie très dynamique. Ces plus-values étaient toutefois également le résultat d'une sous-évaluation systématique des recettes principalement fiscales.

Malgré les efforts entrepris en vue d'une estimation plus véridique des recettes budgétaires, les chiffres du projet de budget 2002 font à nouveau état d'un dépassement substantiel des recettes effectives par rapport aux recettes anticipées. Ainsi, la différence entre le budget définitif pour l'exercice 2000, qui avait tablé sur des recettes totales de € 4.814,95 millions, et le compte provisoire du même exercice, qui affiche € 5.686,61 millions donne une différence de € 871,66 millions. Ces plus-values proviennent des recettes courantes à hauteur de € 854,82 millions et des recettes en capital pour un montant de € 16,84 millions.

Ainsi, les plus-values se sont une nouvelle fois établies à un nouveau record, suite à la performance économique exceptionnelle de l'année 2000, avec une croissance du PIB de 8,5%. La forte croissance économique avait engendré un surplus de recettes fiscales dans presque toutes les catégories d'imposition.

Compte tenu de ces plus-values, le financement des mesures proposées dans le cadre de la réforme fiscale commentée ci-dessus ne devrait pas poser de problème sur le plan budgétaire. En effet, le coût total de la réforme est estimé à € 590 millions pour l'exercice 2002 par rapport à 2001, tandis que les plus-values de l'exercice 2000 sont évaluées à € 871,66 millions.

La Chambre de Commerce note les plus-values de recettes surtout au niveau de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (+ € 178,8 millions), de la TVA (+ € 166,5 millions), de la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'UEBL en matière de douane et d'accise (+ € 119,8 millions), de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (+ € 98,2 millions) et de l'impôt sur le revenu des collectivités (+ € 66,7 millions).

Dans le contexte international actuel, dominé par une activité économique au ralenti et par l'incertitude suite aux événements tragiques du 11 septembre, la difficulté d'établir des prévisions économiques fiables est mise en évidence.

Indépendamment d'événements imprévisibles, les méthodes de prévisions conjoncturelles et les estimations de croissance du PIB doivent être améliorées constamment et le Gouvernement doit prévoir les moyens budgétaires nécessaires pour atteindre cet objectif. Il s'agit là d'un véritable défi face à la difficulté d'établir des prévisions fiables concernant l'activité économique luxembourgeoise qui découle de l'ouverture prononcée de l'économie et de l'existence d'une multitude de variables exogènes.

La Chambre de Commerce estime que les autorités doivent également renforcer leurs efforts en vue d'une meilleure appréciation des recettes – principalement fiscales – prévisibles.

En ce qui concerne l'exécution du budget de l'année 2001 en cours et au vu des recettes fiscales enregistrées au cours du premier semestre et des tendances récentes des indicateurs économiques, l'on peut s'attendre de nouveau „à un certain excédent de recettes“, selon les auteurs du projet de budget 2002. La Chambre de Commerce note avec intérêt que le Gouvernement va procéder en fin d'année à l'élaboration d'un compte prévisionnel pour l'exercice 2001.

Pour ce qui est de l'exercice 2002 et compte tenu du degré élevé d'incertitude en ce qui concerne l'évolution économique future, la Chambre de Commerce estime que les prévisions de recettes établies par les autorités gouvernementales semblent être réalistes. Si avant le vote du présent projet de loi, de

nouvelles tendances devaient annoncer une baisse conjoncturelle prolongée, les prévisions seront à adapter en conséquence.

De manière générale, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle plaide pour une affectation des plus-values de recettes à l'investissement et au renforcement de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et non pas au financement des dépenses courantes de consommation. Il s'agit là d'un des objectifs du Gouvernement tels que décrits dans sa déclaration du 12 août 1999.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce est d'avis que l'instrument des fonds spéciaux¹, qui sont traditionnellement alimentés par les plus-values de l'exercice budgétaire précédent, permettra de poursuivre et de réaliser les investissements prévus à moyen terme, même en cas de ralentissement prononcé de l'économie et partant d'une diminution des recettes fiscales.

La baisse du régime de l'économie luxembourgeoise au 2e semestre 2001 montre que le Grand-Duché est de façon permanente exposée aux aléas de la conjoncture internationale et aux risques liés à notre structure économique. Il en découle aussi une certaine précarité des recettes fiscales.

De ce fait, le Gouvernement doit suivre une politique budgétaire réaliste et prudente, qui doit comporter une maîtrise suffisante et continue des dépenses budgétaires, notamment des dépenses de consommation courantes.

Tableau 5: Evolution des recettes totales et des plus-values de recettes

en millions d'€

Exercice	Budget voté	Compte généraux	Progression en %		Différence absolue	Différence en %
			Budget voté	Comptes généraux		
1980	1.134	1.196	—	13,30%	62	5,45%
1981	1.259	1.324	10,96%	10,71%	66	5,21%
1982	1.358	1.485	7,92%	12,14%	127	9,32%
1983	1.581	1.781	16,44%	19,92%	199	12,59%
1984	1.697	1.860	7,32%	4,49%	163	9,62%
1985	1.835	2.017	8,10%	8,41%	182	9,93%
1986	1.949	2.042	6,24%	1,26%	93	4,78%
1987	1.985	2.140	1,83%	4,77%	155	7,81%
1988	2.108	2.300	6,23%	7,48%	191	9,08%
1989	2.221	2.563	5,35%	11,45%	342	15,40%
1990	2.412	2.733	8,60%	6,62%	321	13,30%
1991	2.704	2.818	12,09%	3,12%	114	4,23%
1992	2.928	3.008	8,32%	6,76%	80	2,73%
1993	3.086	3.276	5,37%	8,88%	190	6,16%
1994	3.372	3.602	9,27%	9,95%	230	6,81%
1995	3.597	3.713	6,69%	3,09%	116	3,21%
1996	3.863	4.072	7,39%	9,68%	209	5,42%
1997	4.063	4.515	5,17%	10,86%	452	11,12%
1998	4.222	4.726	3,91%	4,67%	504	11,94%
1999	4.463	4.976	5,71%	5,28%	513	11,49%
2000	4.815	5.687	7,89%	14,29%	872	18,10%
2001	5.447	—	13,12%	—	—	—
2002	5.977	—	9,74%	—	—	—

Note: 1980-1999: Comptes généraux
2000: Compte provisoire
2001: Budget voté
2002: Projet de budget

¹ Les fonds spéciaux sont traités dans le chapitre 3.2. ci-dessous.

L'argument classique mis en avant de l'incompressibilité et de la rigidité d'une grande proportion des dépenses courantes ne doit plus être invoqué pour justifier leurs hausses parfois inconsidérées. Ces dépenses étant le plus souvent fixées par ou en vertu de dispositions législatives, le Gouvernement peut le cas échéant modifier ces dernières si les circonstances l'exigent. De cette façon, il peut se donner les moyens lui permettant de diminuer, en cas de nécessité, ces dépenses courantes, afin de conserver une marge de manoeuvre en cas de revirement de la situation économique sur une période plus longue.

Finalement, la Chambre de Commerce constate qu'un autre type de recettes budgétaires, en l'occurrence celles provenant de la taxe de consommation sur l'électricité, restent prévisiblement au même niveau qu'en 2001; en effet, le niveau des taxes inscrit dans la loi budgétaire du 22 décembre 2000 est maintenu.

Tableau 6: Evolution des recettes courantes et recettes en capital

en millions d'€

Exercice	Recettes totales	Recettes courantes			Recettes en capital		
		En valeur absolue	Croissance	Contribution dans recettes totales	En valeur absolue	Croissance	Contribution dans recettes totales
1980	1.196	1.163	11,10%	97,23%	33	1.221,71%	2,77%
1981	1.324	1.259	8,27%	95,08%	65	96,41%	4,92%
1982	1.485	1.411	12,12%	95,06%	73	12,67%	4,94%
1983	1.781	1.669	18,21%	93,71%	112	52,77%	6,29%
1984	1.860	1.786	7,06%	96,01%	74	- 33,76%	3,99%
1985	2.017	1.977	10,67%	98,01%	40	- 46,05%	1,99%
1986	2.042	2.028	2,57%	99,29%	14	- 63,88%	0,71%
1987	2.140	2.119	4,48%	99,02%	21	45,60%	0,98%
1988	2.300	2.286	7,89%	99,40%	14	- 34,00%	0,60%
1989	2.563	2.541	11,17%	99,14%	22	57,70%	0,86%
1990	2.733	2.710	6,64%	99,17%	23	3,81%	0,83%
1991	2.818	2.796	3,18%	99,23%	22	- 4,46%	0,77%
1992	3.008	2.957	5,73%	98,27%	52	138,78%	1,73%
1993	3.276	3.226	9,11%	98,48%	50	- 3,98%	1,52%
1994	3.602	3.577	10,89%	99,32%	24	- 51,05%	0,68%
1995	3.713	3.666	2,49%	98,74%	47	92,01%	1,26%
1996	4.072	4.044	10,31%	99,30%	29	- 38,98%	0,70%
1997	4.515	4.484	10,88%	99,31%	31	8,48%	0,69%
1998	4.726	4.593	2,43%	97,19%	133	328,33%	2,81%
1999	4.976	4.950	7,77%	99,49%	25	- 80,80%	0,51%
2000	5.687	5.641	13,95%	99,20%	46	79,28%	0,80%
2001	5.447	5.413	- 4,04%	99,38%	34	- 25,85%	0,62%
2002	5.977	5.941	9,77%	99,40%	36	6,07%	0,60%

Note: 1980-1999: Comptes généraux
2000: Compte provisoire
2001: Budget voté
2002: Projet de budget

Le produit de la taxe sur l'électricité destiné au budget courant se trouve désormais inscrit à l'article 64.5.28.000 de l'Administration des Douanes et des Accises, avec un montant de € 4 millions. Dans la loi budgétaire de décembre 2000, cette taxe était encore inscrite sous l'article 64.3.28.000 de l'Administration des Contributions Directes.

La partie de la taxe sur l'électricité affectée au financement de l'assurance dépendance en application de l'article 375 du Code des assurances sociales vise à recouvrer la contribution des entreprises au finan-

cement de l'assurance dépendance. Aux termes du projet de budget 2002, l'article 39 des recettes pour ordre est doté de € 4 millions, contre € 3,35 millions au budget voté 2001.

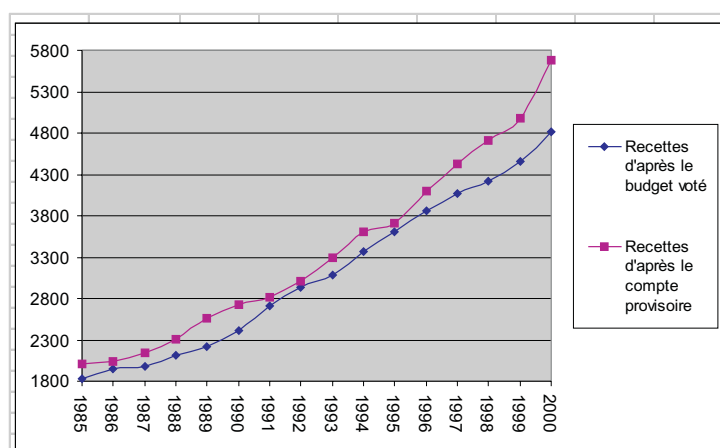
Le tableau 5 ci-dessus indique l'évolution des recettes totales et des plus-values de recettes depuis 1980.

Le tableau 6 ci-dessus retrace l'évolution des recettes courantes et en capital depuis 1980.

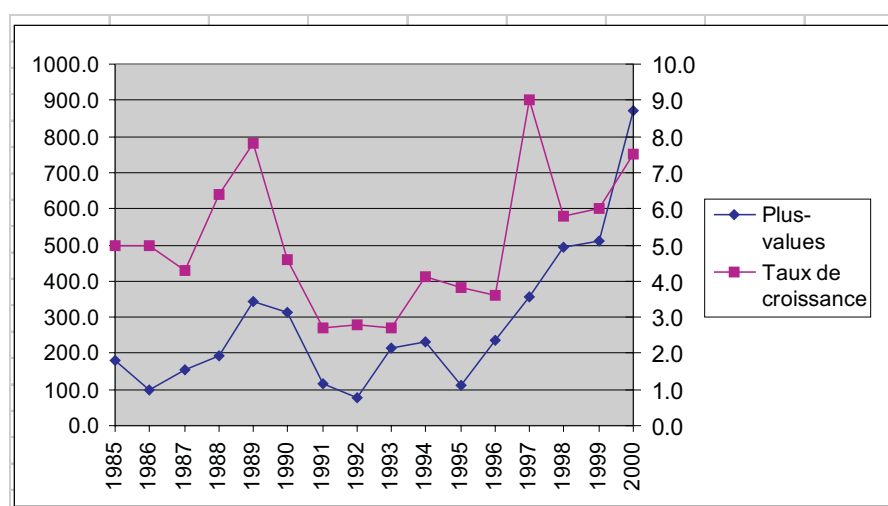
Le graphique 1 ci-dessous présente l'évolution des recettes d'après le budget voté et d'après le compte provisoire depuis 1985.

Le graphique 2 ci-dessous retrace l'évolution des plus-values de recettes en résultant. Ce graphique indique une corrélation assez faible entre les plus-values de recettes et les taux de croissance du PIB¹. Ceci montre à nouveau que les plus-values des dernières années ont plutôt été le résultat d'une sous-estimation volontariste des recettes budgétaires que d'une conséquence directe de la croissance économique. Par ailleurs, les entrées fiscales varient fortement selon les efforts d'encaissement et de recouvrement engagés par les administrations fiscales.

Graphique 1: Evolution des recettes (en millions €)



Graphique 2: Evolution des plus-values de recettes (en millions €)



¹ Dans ce graphique, la Chambre de Commerce s'est référée aux taux de croissance SEC 95 révisés, tels qu'utilisés actuellement par le Statec.

2.3. Le budget des dépenses de l'Etat

Les dépenses de l'Etat concernent notamment la consommation publique, les investissements publics et les différentes formes de transferts que l'Etat opère en faveur des agents économiques.

Pour rappel, les dépenses prévues pour l'exercice 2002 atteignent un montant total de € 5.968,18 millions, dont € 5.122,87 millions du côté des dépenses courantes et € 845,32 millions du côté des dépenses en capital. Les taux de progression par rapport au budget définitif de l'exercice 2001 sont respectivement de +9,6%, de +10,48% et de +4,56% (cf. tableau 7 ci-dessous).

La part dans le PIB des dépenses budgétaires prévues pour l'exercice 2002 représente 25%, ce qui constitue un poids de l'Etat dans l'économie considérable. Le budget définitif des dépenses de l'exercice 2001 représentait 24,8% du PIB, alors que le compte provisoire 2000 met en évidence une part des dépenses budgétaires par rapport au PIB de 27,29%.

Compte tenu du fait que la part des dépenses publiques dans le PIB a déjà atteint des niveaux supérieurs à 35%, qu'elle s'est élevée à quelque 30% au début des années 1990, et qu'elle présente quelque 25% à l'heure actuelle, il faut cependant constater que les efforts, imposés d'ailleurs par les politiques économique et financière communautaires, vers une diminution relative de cette part portent leurs fruits.

De manière générale, la Chambre de Commerce demande aux autorités de veiller à stabiliser la part des dépenses publiques dans le PIB et éviter toute augmentation du poids de l'Etat dans l'économie. En vue d'atteindre cet objectif, il faut en particulier éviter d'introduire de nouvelles dépenses de consommation, à moins qu'elles ne s'avèrent indispensables pour le bon fonctionnement des administrations publiques.

La Chambre de Commerce voudrait brièvement aborder les dépenses de l'Etat destinées à l'aide publique au développement. Le présent projet de budget prévoit à cet effet des dépenses courantes à hauteur de € 118,08 millions et des dépenses du Fonds de la coopération au développement de € 108,12 millions pour l'exercice 2002, ce qui représente ensemble environ 0,8% du revenu national brut (RNB). Ces montants progressent respectivement de 13,5% et de 14,9% par rapport au budget voté de l'exercice 2001. Dans la déclaration du 12 août 1999, le Gouvernement avait affirmé vouloir augmenter cette aide en vue d'atteindre 1% du RNB à la fin de la législature. Actuellement, le Grand-Duché se trouve toujours dans le peloton des 5 pays dont le taux de l'aide publique au développement est le plus élevé au monde.

La Chambre de Commerce demande au Gouvernement d'associer davantage les entreprises luxembourgeoises aux projets d'aide au développement. Une application stricte des critères de la politique de coopération prônée dans les enceintes internationales, et que le Gouvernement entend respecter à la lettre, ne devrait pas exclure d'un autre côté une implication judicieuse du potentiel économique national, là où l'aide au développement stricto sensu peut céder le pas à une politique de coopération prenant davantage la forme de partenariats entre entreprises des pays assistés et des entreprises luxembourgeoises.

Tableau 7: Evolution des dépenses courantes et en capital

en millions d'€

Exercice	Dépenses totales	Valeurs dépenses courantes			Valeur dépenses en capital		
		En absolue	Taux de croissance	Contribution dans dépenses totales	En absolue	Taux de croissance	Contribution dans dépenses totales
1980	1.213	968		79,81%	245		20,19%
1981	1.319	1.033	6,77%	78,37%	285	16,53%	21,63%
1982	1.530	1.272	23,11%	83,18%	257	– 9,80%	16,82%
1983	1.836	1.346	5,82%	73,31%	490	90,43%	26,69%
1984	1.825	1.426	5,90%	78,11%	399	– 18,48%	21,89%
1985	1.972	1.505	5,54%	76,32%	467	16,90%	23,68%
1986	2.029	1.649	9,56%	81,23%	381	– 18,45%	18,77%
1987	2.138	1.737	5,35%	81,24%	401	5,32%	18,76%
1988	2.289	1.886	8,62%	82,40%	403	0,47%	17,60%
1989	2.542	1.989	5,45%	78,26%	553	37,13%	21,74%
1990	2.722	2.217	11,46%	81,45%	505	– 8,61%	18,55%
1991	2.848	2.390	7,79%	83,92%	458	– 9,34%	16,08%
1992	3.092	2.621	9,66%	84,75%	471	2,98%	15,25%
1993	3.276	2.765	5,50%	84,39%	511	8,46%	15,61%
1994	3.563	2.954	6,84%	82,92%	608	19,00%	17,08%
1995	3.689	3.192	8,06%	86,52%	497	– 18,29%	13,48%
1996	4.002	3.411	6,84%	85,23%	591	18,89%	14,77%
1997	4.384	3.683	7,99%	84,01%	701	18,57%	15,99%
1998	4.676	3.771	2,37%	80,65%	905	29,10%	19,35%
1999	4.855	3.937	4,40%	81,08%	919	1,54%	18,92%
2000	5.595	4.366	10,91%	78,03%	1.229	33,79%	21,97%
2001	5.445	4.637	6,21%	85,15%	808	– 34,23%	14,85%
2002	5.968	5.123	10,48%	85,84%	845	4,56%	14,16%

Note: 1980-1999: Comptes généraux
2000: Compte provisoire
2001: Budget
2002: Projet de budget

2.3.1. La consommation publique: meilleur contrôle des dépenses

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

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

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

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

Les dépenses les plus importantes au niveau des administrations publiques sont celles liées aux salaires et charges sociales. Dans le projet de budget 2002, elles s'élèvent à € 1.131,07 millions, contre € 1.047,20 millions au titre du budget voté 2001 (+ 8%). Elles représentent 18,95% du total du budget et 22,08% des dépenses courantes.

Dans le passé, les chiffres provisoires contenus dans les projets budgétaires annuels ont régulièrement été sous-évalués, de sorte que la consommation publique effective était plus importante que celle accordée par le Parlement. Le compte provisoire de l'exercice 2000 témoigne cependant d'une gestion budgétaire plus rigoureuse des dépenses afférentes, ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Ainsi, les salaires et charges sociales effectives ne dépassent celles votées que de € 436.000.

Il y a lieu de rappeler que le budget définitif des dépenses 2000 tient compte de l'estimation du coût des mesures de l'accord salarial 2000-2001 dans la fonction publique du 29 mai 2000. L'impact sur les dépenses de cet accord, qui en somme a sonné à l'époque le glas de la modération salariale au Luxembourg, a été estimé à € 51,7 millions pour l'exercice 2001. L'impact à moyen terme sera plus important du fait des nombreux automatismes liés à la formation des salaires.

Compte tenu de l'étroitesse du marché national de l'emploi et du déséquilibre qui se manifeste entre l'offre et la demande, la politique salariale menée par l'Etat a des répercussions directes sur le secteur privé. Il ne faut pas perdre de vue que la rémunération dans le secteur public n'est a priori déterminée par aucun mécanisme économique, étant donnée l'absence de la nécessité de couvrir les coûts par un prix de vente sur le marché concurrentiel. Ainsi, il faut déterminer la rémunération publique en fonction de la progression des salaires dans le secteur privé.

Le graphique 3 ci-dessous esquisse l'évolution de la consommation publique. Ce graphique ne tient pas compte des dépenses en vue de l'acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels (code 74), qui augmentent de € 53,48 millions en 2001 (budget voté) à € 61,71 millions en 2002 (projet de budget), ce qui constitue une progression considérable de 15,4%.

Par contre, ce graphique tient compte de l'évolution des achats de biens non durables et de services (code 12). Ce poste des dépenses courantes prévoit des crédits de € 286,54 millions pour l'exercice 2002, après un montant de € 260,99 millions inscrit au budget définitif 2001. Le compte provisoire 2000 fait même état d'une moins-value de dépense de ce poste par rapport au budget voté pour 2000. En effet, € 235,92 millions avaient été votés par la Chambre des Députés, alors que les dépenses effectives s'élèvent à € 227,27 millions.

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que le Gouvernement a prévu dans cette catégorie de dépenses (article 01.4.12.141) des moyens financiers pour la promotion de l'image de marque du Luxembourg. Ce crédit non limitatif et sans distinction d'exercice est destiné à financer une campagne de promotion, qui se fera en coopération entre les secteurs public et privé. Elle regrette que, les fonds proposés (€ 1 million) soient en baisse de 20% par rapport au budget voté de l'exercice 2001, alors que l'amélioration de l'image de marque devrait constituer une priorité de l'action politique, qui doit être coordonnée et se faire en collaboration étroite avec les acteurs privés.

Un autre poste à relever sous cette catégorie de dépenses concerne l'article 20.0.12.140 du Ministère de l'Economie, doté d'un montant de € 622.000 au projet de budget 2002, montant inchangé par rapport au budget voté 2001. Cet article, qui a trait à la promotion de l'expansion économique et commerciale, comprend pour un montant de € 50.000 une participation de ce ministère à des dépenses spécifiques de la Chambre de Commerce en rapport avec sa coopération dans le cadre de l'organisation de participations luxembourgeoises collectives à des foires et à des salons spécialisés à l'étranger.

Tout en se félicitant de cette collaboration entre le Ministère de l'Economie et la Chambre de Commerce dans le domaine de la promotion commerciale, qui est opérationnelle sous cette forme depuis janvier de l'exercice 2001, la Chambre de Commerce est d'avis que le crédit afférent devra être substantiellement augmenté pour les exercices à venir, surtout en ce qui concerne l'organisation de foires régionales ou sectorielles complémentaires, qui viendraient utilement compléter le plan d'action annuelle de la Direction de la promotion commerciale du Ministère de l'Economie.

La Chambre de Commerce prend note d'un nouvel article sous la catégorie des dépenses „achats de biens non durables et de services“ du Ministère de l'Economie. Il s'agit de l'article 20.0.12.303, doté d'un crédit de € 1,522 millions pour couvrir des dépenses en relation avec la mise en oeuvre du plan d'action gouvernemental pour la société de l'information. De même, le Ministère d'Etat augmente les dépenses affectées à la société de l'information (article 00.4.12.352, créé l'année passé) de € 3,7

millions en 2001 à € 8 millions en 2002. Ces crédits supplémentaires soulignent la volonté du Gouvernement d'accélérer l'avancement du Grand-Duché dans le domaine de la société de l'information.

Par la suite, la Chambre de Commerce voudrait commenter certaines dépenses courantes du Ministère et de l'Administration de l'Environnement.

Quant au Ministère de l'Environnement, il est à noter que la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement du Centre de Ressources des Technologies pour l'Environnement (CRTE) augmente de € 167.328 en 2001 à € 187.950 en 2002 (+12,3%). La Chambre de Commerce se félicite de cette progression des crédits accordés au CRTE, avec lequel la Chambre de Commerce et d'autres organisations professionnelles ont fait d'excellentes expériences. Afin de permettre au CRTE d'aider davantage les entreprises dans le domaine de l'environnement, les autorités doivent continuer à augmenter les crédits afférents (article 15.0.12.302).

Les frais d'administration et de fonctionnement en faveur de l'Ecoaudit diminuent de € 60.000 à € 45.000 (article 15.0.12.303). Le budget définitif 2000 avait retenu des crédits de € 49.579, alors que le compte provisoire indique qu'aucun crédit n'a été alloué au cours de l'exercice 2000. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce est d'avis que le succès de l'Ecoaudit sera tributaire d'une réorganisation du système EMAS par le Ministère de l'Environnement.

A ses yeux, le moyen le plus efficace pour promouvoir le système EMAS auprès des entreprises serait de prévoir des facilités administratives favorisant les entreprises validées. On pourrait ainsi prévoir que les entreprises EMAS ne doivent plus présenter un plan de prévention et de gestion des déchets à l'Administration de l'Environnement, étant donné que dans le cadre de l'EMAS, ils disposent de toute façon d'un tel plan et que leurs données en matière de déchets sont publiées dans un rapport environnemental. Un attrait particulier consisterait à accorder des facilités dans le cadre de la procédure d'autorisation d'exploitation.

La Chambre de Commerce suggère qu'à l'instar de la législation allemande, elle sera l'autorité d'enregistrement pour ses entreprises ressortissantes. Les auditeurs ne devraient plus travailler dans le cadre de la loi du 21 avril 1993 relative à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques, autres que l'Etat, pour l'accomplissement des tâches techniques d'étude et de vérification dans les domaines de l'environnement, mais un régime spécifique concernant la reconnaissance de la capacité des organismes à procéder à la vérification EMAS devrait être instauré.

Le Ministère de l'Environnement devrait par ailleurs établir une liste des mesures d'ordre administratif concernant la législation environnementale applicable aux entreprises EMAS et destinées à favoriser ces entreprises.

De manière générale, la Chambre de Commerce plaide pour une simplification dans le domaine de l'environnement, notamment en matière de gestion des déchets et de la législation sur les établissements classés (commodo-incommodo), alors que pour ce dernier domaine, des efforts ont déjà été faits ces deux dernières années.

Quant à l'Administration de l'Environnement, la Chambre de Commerce constate un léger recul entre 2001 (€ 247.894) et 2002 (€ 247.000) des dépenses prévues pour couvrir les frais de gestion et de contrôle des dossiers de demande d'autorisation au titre de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés (article 15.1.12.303). La Chambre de Commerce souligne que les crédits mis à disposition pour gérer ces dossiers doivent augmenter, afin d'assurer des progrès réels dans ce domaine.

La Chambre de Commerce note la forte progression de 209% entre 2001 et 2002 du crédit inscrit à l'article 15.1.34.095 au titre de la prime d'encouragement pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire et de la biomasse. Ces dépenses, qui devraient atteindre € 1,545 millions en 2002, pourraient progresser encore davantage au cours des prochaines années, suivant que les effets incitateurs de la réglementation afférente font apparaître de nouveaux besoins.

En vue de limiter les dépenses de consommation publique, dont surtout les salaires et charges sociales (code 11), au strict nécessaire, il faut réserver une priorité d'embauche aux administrations et départements pour lesquels une augmentation des effectifs s'avère indispensable au bon fonctionnement de leurs services. En général, l'augmentation des effectifs peut être limitée dans la mesure où tous les services étatiques procèdent à une analyse interne ayant pour objectif une affectation rationnelle et adéquate des tâches à accomplir et une meilleure gestion des ressources humaines.

En même temps, il faudra veiller à moderniser la gestion du personnel de l'Etat par une motivation accrue des agents, par des formations spécifiques liées à leur carrière et par une implication du personnel à tous les niveaux dans l'action de modernisation de l'administration.

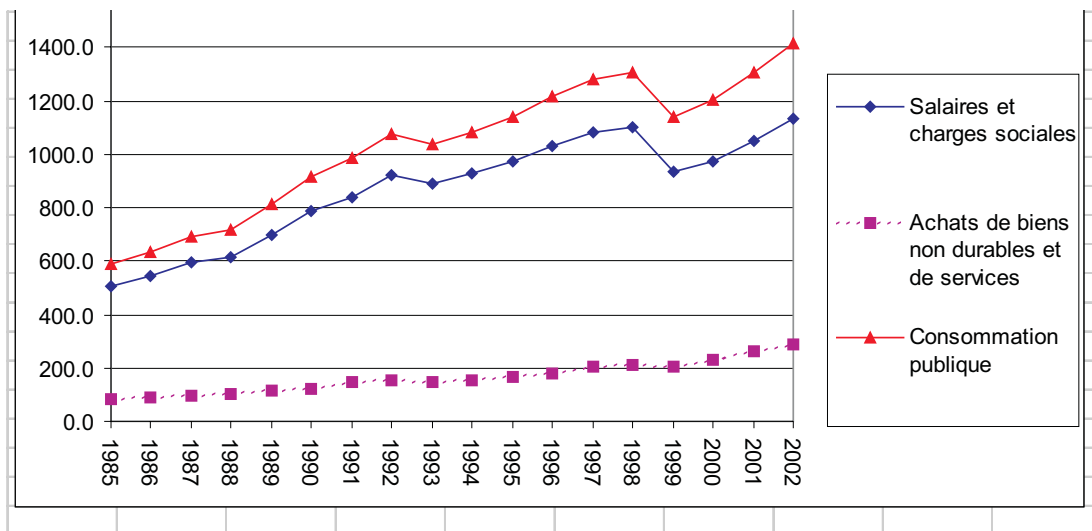
Dans cet ordre d'idées, il faudra également envisager d'ériger des passerelles entre le secteur privé et le secteur public permettant à des personnes d'un secteur de passer à l'autre sans se heurter à des obstacles insurmontables découlant des statuts respectifs.

La Chambre de Commerce regrette que le projet de budget 2002, tout comme ses prédécesseurs, ne contienne pas de nouveaux accents pour la mise en oeuvre de la réforme administrative, si ce n'est l'importante hausse des crédits destinés au Centre Informatique de l'Etat et à l'Institut National d'Administration Publique.

Les crédits destinés à l'acquisition d'équipements informatiques par le Centre Informatique de l'Etat augmentent de € 5,95 millions en 2001 à € 9,06 millions au projet de budget 2002 (+52,3%), ce qui est important en vue de moderniser le matériel informatique, d'optimiser les travaux des administrations étatiques et par conséquent d'améliorer les services prestés aux administrés (articles 38.4.74.050 à 38.4.74.061). Cette majoration des crédits reflète aussi les efforts des autorités gouvernementales visant à développer plus rapidement la société de l'information.

Les crédits destinés à l'Institut National d'Administration Publique augmentent de € 637.777 à € 832.469 (+30,5%) sous l'effet de la loi du 15 juin 1999 qui réorganise la formation des agents de l'Etat pendant leur stage et tout au long de leur carrière.

Graphique 3: Evolution de la consommation publique (en millions €)



2.3.2. Les investissements publics: maintien du niveau élevé des dépenses

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que les dépenses d'investissements de l'Etat continuent à évoluer favorablement. Selon l'exposé introductif du projet de budget 2002, le Gouvernement, confronté à une évolution économique internationale ralentie, voire stagnante, et à une croissance démographique toujours soutenue, entend „satisfaire les besoins collectifs en matière d'infrastructures publiques par la poursuite et même par l'intensification d'une politique d'investissement ambitieuse dans le domaine de la création des infrastructures publiques“.

Au projet de budget 2002, le total des investissements prévus s'élève à € 725,26 millions, contre € 555,98 millions au budget voté pour l'exercice 2001. Ce montant représente 12,2% du total des dépenses de l'Etat¹ ainsi que 3,0% du PIB (version SEC). 72% de ces dépenses d'investissements (ou € 522,32 millions) sont effectués par l'intermédiaire des principaux fonds d'investissements².

Les auteurs du projet de budget précisent que le Gouvernement procédera à la mise au point d'un programme pluriannuel portant sur les dépenses extraordinaires en général et sur les investissements en particulier et ce pour la période 2001-2005. La Chambre de Commerce réitère ses regrets quant à la non-disponibilité de ce document au moment de l'élaboration de son avis budgétaire. En outre, ce programme pluriannuel ne reprend que les projets futurs, sans rendre compte de l'évolution, du financement, des délais, des dépassements, etc. des projets en cours ou achevés.

Les dépenses en vue de doter les fonds de réserve (code 93) constituent un cinquième du budget des dépenses total, avec des crédits prévus de € 1.199,89 millions, contre € 1.142,67 millions au budget définitif 2001 (5%).

Dans le budget des dépenses courantes, les dotations de fonds de réserve s'élèvent à € 740,37 millions, ce qui représente 14,5% du total des dépenses courantes. Dans le budget des dépenses en capital, dont le total est de € 845,32 millions, les dotations de fonds de réserve atteignent € 459,52 millions ou 54,4% du total des dépenses en capital.

Traditionnellement, il y a une nette différence entre les dotations prévues selon le budget voté d'un exercice et les dotations effectives sur base du compte provisoire du même exercice. Tel est le cas aussi pour l'exercice 2000, où le compte provisoire indique des dotations de € 1,593 milliards, alors que le budget voté avait prévu des dépenses de € 941 millions. Ce dépassement s'explique par la réalisation importante de plus-values de recettes, qui ont atteint en 2000 le chiffre record de € 871,6 millions et par leur affectation aux réserves.

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

En vue de permettre aux entreprises luxembourgeoises d'organiser judicieusement leurs travaux et afin d'éviter en conséquence une surchauffe de l'économie par une stimulation trop importante de la demande provenant de l'investissement public, les autorités doivent veiller à répartir les projets dans le temps et selon leur degré de priorité.

2.3.3. Les transferts de l'Etat

Dans cette rubrique des dépenses budgétaires, l'on peut distinguer les transferts visant des objectifs économiques et ceux à caractère social. Les transferts de l'Etat correspondent à des missions diverses, qui doivent être mises en oeuvre selon leur degré de priorité. Les dépenses soutenant l'augmentation de la qualité de vie et de la prospérité des citoyens et des entreprises, promouvant la création de bases solides pour le futur et préparant notre société à l'avenir sont à considérer comme prioritaires.

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

2.3.3.1. Les transferts de l'Etat aux entreprises: absence de nouveaux accents

Les transferts de l'Etat aux entreprises peuvent prendre la forme de subventions d'exploitation (code 31), de transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation (code 32) et de transferts de capitaux (code 51). Les bénéficiaires de ces transferts sont aussi bien des entreprises privées que des

1 Ici les auteurs entendent par dépenses de l'Etat les dépenses budgétaires plus les dépenses des fonds d'investissements moins les dotations des fonds d'investissements.

2 Au sujet des fonds spéciaux, cf. le chapitre 3.2. ci-dessous.

entreprises publiques. Par ailleurs, les entreprises (individuelles ou sociétés de capitaux) peuvent bénéficier des crédits distribués sous forme de transferts de revenus aux administrations privées (code 33).

La Chambre de Commerce va passer en revue les dépenses consacrées par l'Etat au titre de transferts aux entreprises, qui peuvent en bénéficier directement ou indirectement. D'ores et déjà, elle voudrait souligner que ces dépenses ne constituent pas de nouveaux accents par rapport aux exercices précédents.

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

Les subventions d'exploitation augmentent de € 177,89 millions (budget voté 2001) à € 183,64 millions (projet de budget 2002), ou de 3,2%. Le budget voté de 2000 avait prévu un crédit de € 163,33 millions pour ce poste, alors que le compte provisoire de l'exercice 2000 informe que € 169,47 millions de subventions ont été effectivement accordées. Ce dépassement des crédits provient pour l'essentiel des subventions à la Société Nationale des CFL, qui est le destinataire principal de subventions avec € 87,42 millions en 2002. La Chambre de Commerce demande au Gouvernement de veiller à ce que les moyens financiers élevés des subventions accordées à la SNCFL devront être utilisés efficacement de manière à assurer une libéralisation progressive et soutenue de ce moyen de transport, et ceci conformément aux exigences communautaires.

Une autre subvention importante accordée par le Ministère des Transports vise les services publics d'autobus assurés par des entreprises privées en exécution des conventions conclues avec l'Etat. Celle-ci augmente de € 48,9 millions en 2001 à € 55,55 millions au titre du projet de budget 2002 (article 23.2.31.040). Elle souscrit à cette hausse des crédits qui devraient contribuer à étendre l'offre du transport public.

Dans le même contexte, la Chambre de Commerce note que la subvention destinée au projet de la technologie de la pile à combustible dans l'intérêt d'un transport public écologique est maintenue à € 620.000 (article 23.2.31.050).

Une large partie des subventions d'exploitations, c'est-à-dire quelque 15%, sont accordées aux entreprises et exploitations agricoles. Les crédits afférents augmentent de € 25,54 millions en 2001 à € 26,4 millions en 2002, la plupart étant affectés à la section 19.1 „Mesures économiques et sociales spéciales“ du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

Les subventions d'exploitations affectées par le Ministère de l'Economie, tout en restant faibles, augmentent de 12,83% pour se situer à € 1,03 million. Il s'agit notamment de crédits en vue de faciliter l'établissement ou l'extension d'entreprises (article 20.0.31.050, € 200.000), de l'intervention de l'Etat dans les frais engagés à l'étranger par des entreprises ou par des organismes à des fins de promotion commerciale (article 20.0.31.051, € 320.000), de mesures favorisant les activités d'innovation (article 20.0.31.052, € 100.000) ou de la participation de l'Etat dans des actions d'information ou de publicité (article 20.0.31.054, € 333.000).

La Chambre de Commerce note avec intérêt que l'article 20.0.31.059 prévoit une cotisation de € 3.000 au Mouvement Luxembourgeois pour la Qualité (MLQ), montant identique à celui voté pour l'exercice 2001. Elle est d'avis que la contribution publique au MLQ¹ doit augmenter au cours des exercices ultérieurs, en vue de lui permettre d'élargir son champ d'intervention et de multiplier les actions de promotion de la qualité.

Le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement prévoit l'octroi de subventions d'exploitations à hauteur de € 2,91 millions, ce qui constitue une baisse importante des crédits par rapport au budget voté 2001 (- 17,66%). Celle-ci s'explique par la diminution de € 3,1 à € 2,5 millions des bonifications d'intérêt prévus par la loi-cadre ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat (article 21.0.31.030). Cette diminution est à attribuer au fait que

¹ Le MLQ, créé en mars 2001 sous l'initiative de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Métiers, du CRP Henri-Tudor, de la FEDIL, de l'Entente des Hôpitaux Luxembourgeois et de Luxinnovation GIE, se veut un mouvement de promotion du management de la qualité. Il s'engage à promouvoir les initiatives pour la qualité, tant privées que publiques, et à en informer les entreprises et organismes luxembourgeois (www.mlq.lu).

l'instrument des bonifications d'intérêt est moins intéressant pour les entreprises en période de baisse des taux d'intérêt.

Ce Ministère soutient aussi le MLQ, mentionné ci-dessus, avec une contribution de € 3.000 au titre de l'exercice 2002 et de € 3.000 en tant que restant de l'exercice 2001.

Deux autres subventions sont accordées en tant que participations aux charges d'intérêt concernant la construction d'ensembles de logements destinés à la vente. La première concerne une aide de € 240.000 au Fonds pour le logement à coût modéré et au Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall (article 21.2.31.000), la deuxième vise la Société nationale des habitations à bon marché et s'élève à € 40.000 (article 21.2.31.030).

D'autres subventions accordées par l'Etat concernent la promotion à la presse écrite (article 00.8.31.050) augmentant de 13,3% à € 4,44 millions au projet de budget 2002 et les aides du Ministère des Affaires Etrangères, du Commerce extérieur, de la Coopération et de la Défense en vue de faciliter les exportations (article 01.4.31.030, € 49.579) et l'expansion commerciale à l'étranger (article 01.4.31.050, € 198.315). La Chambre de Commerce estime que ces deux derniers crédits doivent être augmentés au cours des prochains exercices, en vue de renforcer l'action de soutien aux entreprises luxembourgeoises voulant entrer sur de nouveaux marchés étrangers.

Finalement, la Chambre de Commerce note que l'erreur matérielle qui se trouve depuis le projet de budget 2000 dans le tableau reprenant le regroupement comptable des dépenses du Ministère des Transports (page 505) n'a toujours pas été corrigée. En effet, la classe de compte correspondant au code 14 s'intitule „Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur“, et non „Subventions d'exploitation“, comme indiqué dans ce tableau. Cette même remarque est également valable pour le tableau regroupant les dépenses du Ministère des Travaux Publics (page 485).

Les transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises (code 32) s'élèvent à € 137,6 millions au projet de budget 2002 et augmentent de 9,76% par rapport au budget voté de 2001. La Chambre de Commerce note que la quasi-totalité, c'est-à-dire € 119,88 millions, de ces moyens financiers sont accordés à la S.N.C.F.L. en tant que compensation de ses charges résultant de la normalisation des comptes en ce qui concerne les pensions du personnel (article 23.3.32.001).

Le solde est principalement transféré par le Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports. La Chambre de Commerce salue l'initiative du Gouvernement d'augmenter la participation au coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aides directes aux entreprises (article 11.3.32.010) de € 5 millions au budget voté 2001 à € 11 millions au projet de budget 2002, du fait que ces fonds devraient contribuer à valoriser les ressources humaines au sein des entreprises.

Une autre rubrique importante des dépenses budgétaires courantes concerne les transferts de revenus aux administrations privées (code 33). Ceux-ci atteignent un volume de € 213,06 millions au projet de budget 2002, ce qui constitue une hausse considérable de 16% par rapport au budget voté de 2001.

La part principale de ces transferts est destinée aux frais de participation de l'Etat aux centres d'accueil et foyers du jour (Ministère de la Famille) et aux activités culturelles (Ministère de la Culture).

Cependant, le code 33 regroupe également les dépenses en faveur de la recherche et de l'innovation sous la forme de transferts de revenus aux administrations privées auprès du Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Bien que classés sous le code 33 des transferts de revenus aux administrations privées, ces moyens financiers peuvent bénéficier également directement aux entreprises.

Le budget total de la section 03.5 „Recherche scientifique et recherche appliquée“ augmente de € 17,85 millions (budget voté 2001) à € 26,34 millions (projet de budget 2002), ce qui équivaut à une progression de 47,56%. Quelque € 22 millions de ces transferts sont destinés aux centres de recherche publics ou autres organismes impliqués dans la recherche et l'innovation. La Chambre de Commerce salue notamment la hausse de 50% du crédit accordé au Fonds National de la Recherche, qui s'élève à € 7,5 millions.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le FNR répond à un besoin de développement tant quantitatif que qualitatif du secteur de la recherche au Luxembourg. Elle se montre satisfaite du fait que le secteur privé, dont en particulier l'industrie, pour laquelle la recherche et l'innovation sont vitales face à la

concurrence internationale, est représenté de façon adéquate au niveau des organes de discussion et de décision du FNR.

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2002 prévoit globalement des dépenses en faveur de la recherche publique de l'ordre de € 35 millions¹, ce qui correspond à une augmentation de 33,4% par rapport au budget voté de l'exercice 2001 (€ 26,03 millions). Malgré cette hausse considérable des dépenses budgétaires affectées à la recherche publique, celles-ci ne représentent que 0,58% du total des dépenses publiques et seulement 0,15% du PIB.

Si le Gouvernement veut atteindre l'objectif fixé d'un niveau d'investissement dans la R&D publique équivalent à 0,3% du PIB en 2004, les fonds consacrés à la recherche doivent continuer à progresser à un rythme élevé au cours des prochains exercices, tout en rendant parallèlement l'environnement économique plus propice au développement de programmes de R&D au niveau des entreprises par des actions ciblées.

Un niveau d'investissement dans la recherche équivalent à 0,3% du PIB en 2004 correspondra à environ € 80 millions. Ces chiffres montrent que cet objectif constitue un véritable défi pour le Gouvernement au cours des deux prochains exercices budgétaires. Un tel niveau d'investissement est loin de la part du budget consacré à la recherche dans d'autres pays. Toutefois, il est vrai que ce niveau d'investissement du Luxembourg n'est guère comparable au niveau international du fait de l'absence de recherche publique dans de nombreux domaines au Grand-Duché (cf. recherche militaire, recherche fondamentale au niveau universitaire, etc.).

Le niveau relatif des dépenses publiques en faveur de la recherche et de l'innovation n'est pas forcément un garant pour la réalisation de retombées économiques réelles. En effet, il faut s'assurer que les moyens sont investis dans des initiatives² adaptées aux besoins des acteurs économiques et que le cadre général du pays les incite à innover et à suivre le progrès technologique.

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

Les *transferts de capitaux aux entreprises* (code 51) se trouvent tous, depuis le budget pour l'exercice 2001, regroupés dans le budget des dépenses en capital, alors que lors des exercices précédents, une partie de ces transferts se trouvait aussi dans le budget des dépenses ordinaires.

Le projet de budget 2002 prévoit des crédits de € 59,86 millions, en baisse de quelque 12% par rapport au budget voté 2001. Quelque € 34 millions des crédits destinés aux transferts de capitaux aux entreprises sont effectués par le Ministère de l'Economie, en application de la loi-cadre ayant pour objet le développement et la diversification économique, ce qui constitue une forte baisse par rapport aux montants inscrits au budget voté de 2001 qui s'élevaient à € 45 millions.

Globalement, la Chambre de Commerce constate que les aides d'Etat ont tendance à diminuer sous la pression des nouvelles règles communautaires en la matière. Ainsi, l'article 50.0.51.040 du Ministère de l'Economie concernant les subventions en capital à l'investissement diminue de moitié de € 24,8 à € 12,4 millions.

Un montant de € 10 millions est prévu au titre de la loi du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays. Il s'agit d'un crédit destiné aux subventions en capital à l'investissement et à la création d'emplois. La Chambre de Commerce salue que ce crédit est en augmentation de 15% par rapport à 2001.

Le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement distribue également une part importante des transferts de capitaux aux entreprises, avec un montant total de € 9,67 millions. Il s'agit principalement de crédits accordés en exécution du sixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique et en faveur du Fonds pour le logement à coût modéré.

Les entreprises peuvent aussi bénéficier d'autres transferts de capitaux, en l'occurrence ceux figurant sous les transferts aux administrations privées (code 52) et aux ménages (code 53). Ces transferts sont

1 Dépenses courantes et dépenses en capital.

2 Vu la diversité de celles-ci, il faut réaliser régulièrement des diagnostics sur l'efficacité des différents instruments de promotion de la R&D et les comparer aux meilleures pratiques appliquées à l'étranger (benchmarking). Sur base d'une telle étude, l'éventail des instruments actuellement en vigueur serait à compléter, voire à réformer.

effectués par le Ministère des Classes Moyennes en application de la loi-cadre du 29 juillet 1968 ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat.

Les transferts aux administrations privées concernent les aides aux mutualités de cautionnement du commerce et de l'artisanat (article 51.0.52.000; € 2.479) et la participation à la couverture de pertes subies sur des cautionnements accordés aux membres de ces mutualités dans le cadre d'un premier établissement, d'une extension ou d'une adaptation à l'évolution technologique (article 51.0.52.001; € 123.947). Les crédits afférents prévus pour l'exercice 2002 restent inchangés par rapport au budget voté 2001.

La Chambre de Commerce demande aux autorités d'élaborer et d'adopter rapidement le règlement grand-ducal prévu à l'article 6 de la loi du 29 juillet 1968 précitée qui doit déterminer les limites, les conditions et les modalités d'application de l'intervention de l'Etat en faveur des mutualités de cautionnement.

Les transferts de capitaux aux ménages, c'est-à-dire aux entreprises exploitées sous forme de personnes physiques, concernent les subventions en capital (article 51.0.53.040; € 6 millions) et les primes d'épargne de premier établissement (article 51.0.53.041; € 347.050). Les crédits prévus pour 2002 restent au même niveau que dans le budget voté 2001.

Tableau 8: Regroupement comptable des dépenses en capital

Code	Classes de comptes	2000	2001	2002
		Compte provisoire	Budget	Crédits
1	Dépenses ventilées	–	–	8.000.000
35	Transferts de revenus à l'étranger	2.198.740	1.487.360	1.487.360
51	Transferts de capitaux aux entreprises	48.189.748	68.254.528	59.855.482
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	3.928.021	8.296.955	7.910.580
53	Transferts de capitaux aux ménages	21.024.284	25.344.838	28.678.266
54	Transferts de capitaux à l'étranger	4.007.280	3.677.198	2.562.624
61	Transfert en capital à l'administration centrale	–	–	1.038.500
62	Transferts de capitaux aux administrations de sécurité sociale	2.652.061	1.115.521	1.115.521
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	19.417.681	29.965.065	32.727.030
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	39.575	45.000	50.000
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	20.616.322	5.525.000	6.325.000
72	Construction de bâtiments	56.486.996	49.552.725	54.789.125
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	65.487.886	77.259.288	80.521.089
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	42.436.438	53.475.532	61.708.324
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	6.347.347	22.390.947	16.177.473
83	Octrois de crédits aux ménages	8.899.377	223.105	223.105
84	Octrois de crédits aux et participations à l'étranger	4.756.223	8.645.701	8.625.600
91	Remboursement de la dette publique	33.263.134	14.000.000	14.000.000
93	Dotations de fonds de réserve	889.365.002	439.191.582	459.521.462
	TOTAL	1.229.116.115	808.450.345	845.316.541

La Chambre de Commerce note que des erreurs matérielles se sont produites dans le tableau récapitulatif des dépenses en capital (cf. page 637 du document budgétaire). En effet, dans la colonne relative aux classes de comptes, la 3e ligne de ce tableau est à retirer du fait de l'absence de transferts de revenus aux administrations publiques au niveau des dépenses en capital prévues pour l'exercice 2002. Les lignes suivantes sont à remonter jusqu'à la ligne concernant les transferts de capitaux à l'étranger.

De même, les auteurs ont oublié de faire figurer dans la colonne relative aux classes de comptes le code 61 „Transferts en capital de l'administration centrale“, qui s'élève à € 1,0385 million et qui concerne la dotation à la Commission de Surveillance du Secteur Financier du Ministère des Finances (article 34.0.61.030, € 1 million) et la subvention du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative pour l'acquisition et la réfection du siège de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics (article 38.0.61.000, € 38.500).

Le tableau 8 ci-dessus montre la version corrigée du regroupement comptable des dépenses en capital.

2.3.3.2. Les transferts de l'Etat à la sécurité sociale: introduction de charges supplémentaires

Dans le projet de budget 2002, le Gouvernement propose des transferts de revenus aux administrations de la sécurité sociale (code 42) d'un montant total de € 1.995,32 millions. Ce poste était doté de € 1.732,66 millions dans le budget voté de l'exercice 2001, ce qui constitue donc une progression de 15% entre 2001 et 2002. Les transferts de l'Etat aux administrations de la sécurité sociale ne cessent d'augmenter fortement, au-delà des taux de croissance annuelle des budgets.

La Chambre de Commerce note par ailleurs que cette rubrique des transferts contribue traditionnellement aux dépassements budgétaires annuels. En effet, le budget voté de l'exercice 2000 prévoyait des transferts à hauteur de € 1.564,97 millions, alors que le compte provisoire de l'exercice 2000 renseigne que les dépenses effectives ont été de € 1.641,14 millions, donc supérieurs de 5% au montant voté par la Chambre des Députés.

Le Ministère de la Sécurité Sociale et le Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse sont les principaux bénéficiaires de ces transferts; en effet, 98% de ces dépenses leur sont destinées.

Ainsi, le Ministère de la Sécurité Sociale distribue une enveloppe de € 1.334,75 millions au titre du projet de budget 2002, ce qui constitue une hausse de 10,4% par rapport au budget voté 2001.

Le poste le plus important reste la participation des pouvoirs publics sous forme de cotisations au financement de l'assurance pension (article 18.8.42.000), doté de € 718,5 millions au projet de budget 2002, contre € 642,6 millions au budget voté pour l'exercice 2001 (+11,8%).

La participation de l'Etat aux cotisations dues au titre du „baby-year“ et du congé parental (article 18.8.42.001) augmente fortement de € 11,74 millions à € 13,97 millions (+19%). Ce poste budgétaire a été largement dépassé au cours de l'exercice 2000. Le budget voté 2000 avait prévu des transferts de € 9,62 millions, alors que les transferts effectifs ont été de € 14,39 millions. Ce dépassement de 50% résulte principalement de l'ajout, par rapport au budget de l'exercice 1999, de la participation de l'Etat dans le financement du congé parental.

La progression importante entre 2001 et 2002 s'explique notamment par l'extension du bénéfice du baby-year aux enfants nés avant le 1er janvier 1988 qui a été décidée à la table ronde sur les pensions et dont les coûts financiers pour l'exercice 2002 ont été estimés par les auteurs du projet de budget à € 9 millions. Aux termes de cette décision, le financement des baby-years s'effectuera à l'avenir moyennant un versement par l'Etat d'un rappel de cotisations au moment de l'entrée en jouissance de la pension des intéressées¹. En conséquence, les crédits inscrits aux articles 18.8.42.000 et 18.8.42.001 sont diminués à partir de l'exercice 2002 du montant des cotisations du baby-year calculées suivant l'ancien système de financement.

Les auteurs du projet de budget 2002 expliquent que le crédit inscrit à l'article 18.8.42.001 est en revanche destiné à couvrir le rappel de cotisation dû au moment de l'obtention de la pension des bénéficiaires du baby-year. Dans la mesure où celles-ci seront presque exclusivement constituées de bénéficiaires de l'extension du baby-year aux enfants nés avant 1988, le crédit de l'exercice 2002 sera grevé d'environ des 10/12èmes de la dépense annuelle afférente (l'entrée en vigueur de l'extension étant prévue pour le 1er mars 2002).

¹ Aucune modification du mode de financement des cotisations du congé parental n'est prévue.

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

Les revenus transférés atteignent € 478 millions en 2002, contre € 436,37 millions en 2001 (+9,6%). Le poste le plus important est l'article 17.5.42.003 concernant les cotisations pour prestations en nature au titre de la participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie. Ce poste est doté de € 382,08 millions au projet de budget 2002.

Quant à l'assurance dépendance, la participation de l'Etat à son financement est portée, sous forme de transferts de revenus, à € 86,7 millions en 2002, contre € 81,56 millions en 2001 (+6,3%) (article 17.6.42.000).

Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale, regroupés au sein du Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse, sont portés à un montant de € 620,85 millions au projet de budget 2002, contre € 493,32 millions au budget voté 2001 (+25,9%).

Les dépenses les plus importantes en volume concernent les participations de l'Etat au financement des allocations familiales, des prises en charge d'allocations par l'Etat ou de versements par l'Etat de cotisations dues pour le financement des allocations familiales. D'autres dépenses à ce titre concernent les allocations de naissance, postnatales, de maternité, de rentrée scolaire et d'éducation, ainsi que du congé parental et du congé pour raisons familiales.

Le poste de transferts de revenus le plus important en volume et en progression concerne la participation de l'Etat au financement des allocations familiales au titre de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales (article 12.5.42.007). Les crédits afférents augmentent de 53% entre 2001 et 2002, pour atteindre € 184,3 millions, principalement sous l'effet du relèvement des allocations familiales de € 24,79 par enfant et par mois.

La Chambre de Commerce note que l'allocation d'un forfait d'éducation de l'ordre de 3.000 LUF par mois et par enfant aux parents ne bénéficiant pas d'une pension, également une mesure décidée à la table ronde sur les pensions, est inscrite à un nouvel article 12.0.42.000 avec un montant de € 22,5 millions, en attendant que soient arrêtées définitivement les compétences et les attributions de cette nouvelle prestation, qui est censée entrer en vigueur le 1er juillet 2002.

La Chambre de Commerce voudrait à nouveau attirer l'attention du Gouvernement sur le problème des transferts de revenus à la sécurité sociale, qui constituent un véritable détonateur latent des finances publiques. Il est d'autant plus dangereux d'introduire de nouvelles prestations, qui viennent se greffer sur un système déjà très généreux, mais dont le financement est difficilement soutenable à long terme. Il s'agit de mieux cibler les transferts sociaux pour canaliser les moyens financiers aux actions sociales en faveur des personnes nécessiteuses ou poursuivant un objectif déterminé.

*

TROISIEME PARTIE

LA SITUATION FINANCIERE

Lors de l'élaboration du projet de budget, la situation financière de l'Etat constitue une des contraintes qui conditionnent les choix budgétaires des autorités politiques. En effet, le degré de liberté dont peut bénéficier l'Etat lors de l'établissement du budget est d'autant plus important que sa situation financière est confortable et que sa marge de manoeuvre budgétaire est ample.

La situation financière de l'Etat délimite les moyens d'actions de la politique budgétaire. Elle est déterminée notamment par les soldes financiers nets que l'Etat a dégagés dans le passé et le solde prévisible pour l'exercice 2002. Elle se mesure par ailleurs par une prise en compte du montant de la réserve budgétaire, du total des avoirs des fonds d'investissements (fonds d'investissements publics et autres fonds spéciaux), des encours de la trésorerie, ainsi que du degré d'endettement de l'Etat, dont dépend la capacité d'emprunt sur le marché des capitaux.

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

3.1. La capacité de financement: changement méthodologique

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

Les informations concernant le solde budgétaire telles que contenues dans le document budgétaire ne permettent pas d'apprécier la situation financière réelle de l'Etat. Afin de pallier ce manque de transparence, la Chambre de Commerce procédera, comme dans ses avis budgétaires des dernières années, à une estimation du solde financier net de l'Etat sur base des informations contenues dans le projet de budget.

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

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

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

Les tableaux 9, 10 et 11 ci-après retracent l'évolution des recettes budgétaires et extra-budgétaires nettes, des dépenses budgétaires et extra-budgétaires nettes, ainsi que du solde financier net de l'Etat. Ils comparent les données budgétaires avec les données des comptes annuels et permettent d'apprécier l'évolution des finances publiques de l'Etat luxembourgeois.

La loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat a augmenté la transparence du budget dans la mesure où la situation financière de tous les fonds spéciaux de l'Etat est publiée dans le document budgétaire. Cette publication constitue une demande de longue date de la Chambre de Commerce.

A défaut de la publication de tous les fonds spéciaux les années précédentes, les chiffres concernant les alimentations et les dépenses des fonds spéciaux se rapportant aux années antérieures à 2000 ne sont pas entièrement comparables à ceux des années 2000, 2001 et 2002. Cependant, cette modification n'affecte pas outre mesure l'évolution des soldes financiers nets.

Tableau 9: L'évolution des recettes budgétaires et extra-budgétaires

(en millions d'euros)

	1996	1996	1997	1997	1998	1998	1999	1999	2000	2000	2001	2002
	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Compte provisoire	Budget voté	Projet de budget
Recettes budgétaires – emprunts budgétaires	3.863,1 24,8	4.101,7 0,0	4.063,0 24,8	4.420,3 0,0	4.221,9 24,8	4.715,4 0,0	4.463,0 0,0	4.974,5 0,0	4.814,9 0,0	5.686,6 0,0	5.446,7 0,0	5.977,4 0,0
Recettes budgétaires nettes (1)	3.838,3	4.101,7	4.038,2	4.420,3	4.197,1	4.715,4	4.463,0	4.974,5	4.814,9	5.686,6	5.446,7	5.977,4
Recettes extra-budgétaires – emprunts extra-budgétaires	120,3 74,4	124,8 74,4	126,4 74,4	125,1 74,4	122,2 74,4	127,1 74,4	101,3 24,8	68,6 0,0	186,1 99,9	202,8 99,9	112,9 0,0	117,2 0,0
Recettes extra-budgétaires nettes (2)	45,9	50,4	52,0	50,7	47,8	52,7	76,5	68,6	86,2	102,9	112,9	117,2
I.A.												
Recettes budgétaires et extra-budgétaires nettes (1) + (2)	3.884,2	4.152,1	4.090,2	4.471,0	4.244,9	4.768,1	4.539,5	5.043,1	4.901,1	5.789,5	5.559,6	6.094,6

Tableau 10: L'évolution des dépenses budgétaires et extra-budgétaires

(en millions d'euros)

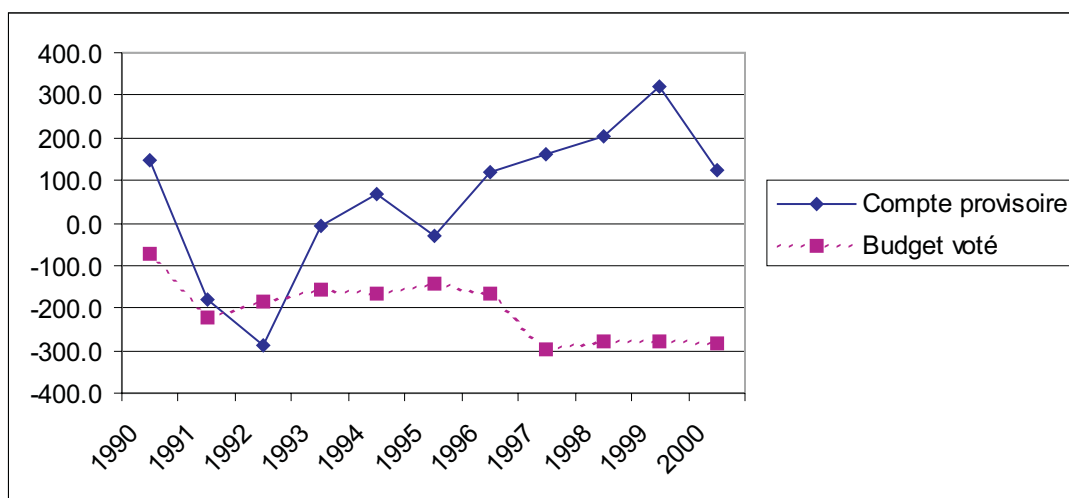
	1996 Budget voté	1996 Compte provisoire	1997 Budget voté	1997 Compte provisoire	1998 Budget voté	1998 Compte provisoire	1999 Budget voté	1999 Compte provisoire	2000 Budget voté	2000 Compte provisoire	2001 Budget voté	2002 Projet de budget
Dépenses budgétaires – amortissement	3.882,1 21,3	4.094,4 42,8	4.052,3 14,1	4.404,0 67,8	4.224,4 7,9	4.692,6 53,5	4.458,7 1,0	4.964,4 50,6	4.863,5 8,3	5.595,2 33,3	5.445,4 14,0	5.968,2 14,0
Dépenses budgétaires nettes	3.860,8	4.051,6	4.038,2	4.336,2	4.216,5	4.639,1	4.457,7	4.913,8	4.855,2	5.561,9	5.431,4	5.954,2
– Alimentation budgétaire des Fonds	199,2	252,3	176,6	285,7	163,9	448,9	172,3	617,0	337,6	1.226,2	1.973,7	1.374,9
+ Dépenses des Fonds	261,6	233,6	288,5	258,7	402,4	297,5	427,9	369,2	541,9	1.213,7	1.625,0	1.945,6
– Alimentation budgétaire du Fonds pour l'emploi	68,2	152,6	79,2	157,9	82,4	87,1	87,6	88,9	91,6	97,0	92,9	95,8
+ Dépenses du Fonds pour l'emploi	170,0	152,4	185,5	160,0	170,1	163,1	192,2	145,1	215,0	213,5	203,99	191,74
II.A.												
Dépenses budgétaires et extra- budgétaires nettes	4.025,0	4.032,7	4.256,4	4.311,3	4.542,7	4.563,7	4.817,9	4.722,2	5.182,9	5.665,9	5.193,8	6.620,8

Tableau 11: L'évolution du solde financier net

(en millions d'euros)

	1996 Budget voté	1996 Compte provisoire	1997 Budget voté	1997 Compte provisoire	1998 Budget voté	1998 Compte provisoire	1999 Budget voté	1999 Compte provisoire	2000 Budget voté	2000 Compte provisoire	2001 Budget voté	2002 Projet de budget
Recettes budgétaires et extra- budgétaires nettes (1) Total I.A.	3.884,2	4.152,1	4.090,2	4.471,0	4.244,9	4.768,1	4.539,5	5.043,1	4.901,1	5.789,5	5.559,6	6.094,6
Dépenses budgétaires et extra- budgétaires nettes (2) Total II.A.	4.025,0	4.032,7	4.256,4	4.311,3	4.542,7	4.563,7	4.817,9	4.722,2	5.182,9	5.665,9	5.193,8	6.620,8
Solde financier net (1) – (2)	– 140,8	119,4	– 166,2	159,7	– 297,8	204,4	– 278,4	320,9	– 281,8	126,6	365,8	– 526,2
Emprunt net	77,9	31,6	85,1	6,6	91,3	20,9	23,8	– 50,6	91,6	66,6	– 14,0	– 14,0

Graphique 4: Evolution du solde financier net (en millions €)



Des chiffres afférents au projet de budget 2002 se dégagent un solde financier net négatif de € 526,2 millions. Par contre, le budget voté de l'exercice 2001 fait état d'une capacité de financement de € 365,8 millions.

3.1.1. La situation d'après le compte provisoire de l'année 2000

Le compte provisoire de l'année 2000 affiche un solde financier net de € + 123,6 millions, alors que le budget voté de ce même exercice budgétaire avait tablé sur un besoin de financement de € 281,8 millions. Ces chiffres confirment la poursuite de l'évolution enregistrée ces dernières années selon laquelle le solde financier négatif sur base du budget voté est plus que compensé par un solde financier positif sur base du compte provisoire établi deux ans plus tard.

En effet, depuis 1993, les autorités publiques sont dans la situation confortable que les besoins de financement importants se dégagent des chiffres contenus dans les projets de budget annuels se transforment finalement en capacité de financement sur base des comptes provisoires.

Cette évolution est donc également enregistrée pour l'exercice 2000: le besoin de financement considérable sur base du budget voté s'est transformé en une capacité de financement de € 123,6 millions sur base du compte provisoire. En 1999, le surplus a même été de € 320,9 millions. Cette diminution de la capacité de financement résulte d'un changement méthodologique au niveau de l'affectation des plus-values de recettes qui sera plus amplement commenté au chapitre 3.1.2. ci-dessous.

Ces capacités de financement découlent des plus-values de recettes considérables réalisées régulièrement au cours des dernières années, caractérisées par une croissance économique élevée. Les chiffres relatifs à la situation globale du compte provisoire de l'exercice 2000 (cf. page 40* de l'exposé introductif) montrent que la bonne conjoncture économique a permis d'engranger à nouveau des recettes supplémentaires considérables. Au cours de l'exercice 2000, les recettes effectives ont dépassé les recettes votées de € 871,6 millions. Ces plus-values se sont élevées à € 511,5 millions en 1999.

La Chambre de Commerce constate que les dépassements des dépenses ordinaires sont restés limités en 2000. En effet, alors que le budget voté de l'exercice 2000 avait tablé sur des dépenses ordinaires de € 4.368,3 millions, les dépenses ordinaires effectives se sont élevées à € 4.509,7 millions, ce qui constitue une différence de 3,23%, largement inférieur au dépassement de 23,31% enregistré en 1999.

Sur base des chiffres disponibles au moment de l'élaboration du présent projet de loi budgétaire, le compte provisoire 2000 devrait clôturer avec un excédent de € 91,4 millions. Les auteurs du projet précisent que ce surplus sera, à l'instar des années précédentes, affecté à la réserve budgétaire, qui a atteint € 501 millions à la fin de l'exercice 1999.

3.1.2. La situation d'après le budget voté 2001

Le budget voté pour l'exercice 2001, tel qu'il a été arrêté par la loi du 22 décembre 2000, a prévu un excédent de € 1,3 million. Le solde financier net, calculé par la Chambre de Commerce, dégage un surplus prévisible de € 365,8 millions.

Ce surplus est exceptionnellement élevé en comparaison avec les exercices précédents et s'explique par un changement méthodologique de l'affectation des plus-values de recettes à travers les dépenses budgétaires aux fonds spéciaux. En effet, dans le projet de loi budgétaire 2002, les affectations de plus-values de recettes de l'exercice 2000, qui seront définitivement arrêtées par une loi spéciale à adopter par la Chambre des Députés, sont transférées en tant que dotations supplémentaires sous l'exercice 2001 des fonds spéciaux afférents. Les années précédentes, ces dotations supplémentaires ont toujours figuré aux fonds spéciaux sous l'exercice au titre duquel les plus-values ont été réalisées.

Ce changement de la technique de l'affectation des plus-values résulte d'une modification de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat entérinée par l'article 57 de la loi du 22 décembre 2000 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat. Cette modification a trait à l'article 76 de la loi du 8 juin 1999 précitée, qui concerne notamment le traitement des dépenses et recettes des fonds spéciaux.

Le point (d) de l'article 76 disposant que „Sont considérées comme appartenant à un exercice budgétaire les dépenses payées et les recettes perçues au cours de l'année civile qui donne sa dénomination à l'exercice budgétaire“ a été supprimé, ce qui a été justifié par les autorités par le fait qu'il créait une confusion entre le traitement des dépenses et des recettes des fonds spéciaux en comptabilité générale et leur traitement en comptabilité budgétaire. La conséquence en serait que les recettes versées au profit d'un fonds spécial après la fin d'une année civile ne peuvent plus être imputées sur le budget de cette année civile, menant à une contradiction entre les chiffres du budget pour un exercice et les données sur les fonds spéciaux établies par exercice budgétaire.

La suppression du point d), en rétablissant l'application aux fonds spéciaux des règles générales des articles 7 à 9 de la loi de 1999 (c.-à-d. ceux relatifs à l'exercice budgétaire et comptable), élimine cette incohérence. La conséquence de ce changement méthodologique est que le compte provisoire de l'exercice 2000 se trouve gonflé du côté des dépenses en capital, alors que les alimentations (supplémentaires) des fonds spéciaux sont gonflées quasiment de la même ampleur, mais au niveau du budget voté de l'exercice 2001. Ceci conduit à une réduction du solde financier net de l'exercice 2000 par rapport à celui dégagé pour l'exercice 1999, mais aussi par rapport au solde financier du budget voté 2001, qui bénéficie de dotations supplémentaires.

Les autorités gouvernementales sont d'avis qu'il est „difficile de réaliser des estimations précises au sujet des éventuelles plus- ou moins-values de recettes à escompter pour l'ensemble de l'année en cours“. Toutefois, sur base de l'analyse des rentrées fiscales comptabilisées au cours du premier semestre 2001, le Gouvernement table sur „un certain excédent de recettes“.

La Chambre de Commerce note que les autorités entendent élaborer en fin d'année un compte prévisionnel pour l'exercice 2001 afin d'éclairer autant que possible l'examen du projet de budget pour 2002 par la Chambre des Députés. La Chambre de Commerce est d'avis que les autorités devraient s'organiser afin de présenter un tel compte prévisionnel déjà au moment du dépôt du projet budgétaire, même si une publication anticipée de ce compte augmente son caractère approximatif. Toujours est-il que les instances consultatives pourraient se faire une idée sur l'évolution prévisible de l'exercice budgétaire en cours. Il en est de même par ailleurs du programme pluriannuel des dépenses d'investissement.

3.1.3. La situation d'après le projet de budget 2002

Dans le projet de budget 2002, le solde financier net se chiffre à un montant négatif de € -526,2 millions. Ce besoin de financement record s'explique principalement par le mécanisme des fonds spéciaux.

La Chambre de Commerce note que les alimentations budgétaires des 27 fonds spéciaux, qui sont publiés dans le document budgétaire, s'élèvent à € 1.470,71 millions, alors que les dépenses prévues par ces mêmes fonds spéciaux atteignent le montant de € 2.173,33 millions, ce qui témoigne de la volonté du Gouvernement de maintenir à un haut niveau les dépenses d'investissement en vue de moderniser constamment les équipements et les infrastructures collectifs.

La Chambre de Commerce est d'avis que les autorités devraient déjà rendre compte de la nature des investissements et des projets spécifiques dans le cadre du présent document budgétaire ou, du moins, par une description sommaire de la destination des dépenses proposées au niveau des fonds spéciaux.

La différence actuelle entre alimentations et dépenses des fonds sera probablement plus que compensée par la réalisation prévisible de plus-values de recettes au cours de l'exercice 2002. Ces plus-values sont d'autant plus probables que le rendement de plusieurs recettes fiscales reflète l'activité économique des années précédentes, qui était caractérisée par une évolution fort dynamique. Ainsi, les plus-values devraient être affectées aux fonds spéciaux par des alimentations supplémentaires dans le cadre d'un projet de loi spéciale consacrée à l'affectation des plus-values de recettes.

De cette manière, l'important besoin de financement du projet de budget 2002 devrait se transformer en capacité de financement au cours de l'exercice.

Les soldes financiers nets annuels continuent donc à évoluer contrairement aux prévisions gouvernementales. Le graphique 4 ci-dessus montre que les données du budget voté et du compte provisoire divergent considérablement, ce qui se répercute évidemment sur les estimations concernant les soldes financiers nets. Les recettes budgétaires s'avèrent en fin de compte sous-estimées, ce qui permet de couvrir les soldes négatifs prévus ex ante par des plus-values de recettes réalisées ex post.

La Chambre de Commerce reconnaît qu'une estimation exacte des recettes budgétaires est difficile et elle peut accepter l'argument de dire qu'il est plus prudent de sous-estimer des recettes budgétaires que de les surestimer. Jusqu'ici les erreurs de prévisions avaient presque toujours eu comme conséquence heureuse une amélioration de la situation financière réelle du budget de l'Etat.

La Chambre de Commerce réitère sa demande aux autorités de continuer sur la voie engagée pour améliorer les instruments de prévisions économiques et pour les adapter aux exigences communautaires en la matière.

3.2. Les fonds d'investissements et les fonds spéciaux: niveau élevé des dépenses

Les fonds d'investissements et les fonds spéciaux constituent un autre élément important pour l'analyse de la situation financière de l'Etat. En effet, après la couverture des excédents de dépenses courantes, les plus-values de recettes sont transférées à ces fonds.

Les fonds les plus importants selon les dépenses prévues au projet de budget 2002 sont le Fonds communal de dotation financière (€ 399,1 millions), le Fonds des pensions (€ 288,28 millions), le Fonds pour l'emploi (€ 191,74 millions), le Fonds des routes (€ 167,73 millions), le Fonds du rail (€ 162,22 millions) et le Fonds de la dette publique (€ 156,56 millions). Les tableaux 12 et 13 ci-dessous renseignent respectivement sur les dépenses et les alimentations prévues pour l'exercice 2002 des fonds d'investissement et des fonds spéciaux publiés en annexe du document budgétaire.

Il est à saluer que les autorités gouvernementales ont fait un effort pour étendre la liste des fonds publiés en annexe du document budgétaire. La Chambre de Commerce note toutefois que pas tous les fonds spéciaux existants n'ont été publiés, comme le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle. Sa dotation augmente fortement de € 2,5 millions en 2001 à € 4,5 millions en 2002. Les informations contenues dans le budget des dépenses en capital du Ministère d'Etat renseignent que les dotations afférentes ont été transférées de la section 30.4 „Gouvernement“ à la section 30.8 „Médias et Communications“.

De même, le Fonds de remembrement des biens ruraux se voit alimenté d'une dotation extraordinaire de € 2 millions (article 49.2.93.000), alors que la situation financière de ce fonds n'est pas publiée en annexe du document budgétaire.

La Chambre de Commerce rend attentif au fait que le tableau concernant les dépenses des principaux fonds d'investissements, repris à la page 37* de l'exposé introductif, est celui du projet de budget 2001 et n'a donc pas été mis à jour par les auteurs du projet de budget 2002.

La Chambre de Commerce rappelle qu'un changement méthodologique important est intervenu dans le mécanisme d'affectation des plus-values de recettes dans les fonds spéciaux. En effet, dans le projet de loi budgétaire 2002, les affectations de plus-values de recettes de l'exercice 2000, qui seront définitivement arrêtées par une loi spéciale, sont transférées en tant que dotations supplémentaires sous l'exercice 2001 des fonds spéciaux afférents. Les années précédentes, ces dotations supplémentaires ont

toujours figuré aux fonds spéciaux sous l'exercice au titre duquel les plus-values ont été réalisées. Ceci explique le volume exceptionnellement élevé des alimentations supplémentaires et partant du solde financier net du budget voté 2001 (cf. chapitre 3.1.2. ci-dessus).

Le Fonds de la dette publique enregistre la plus forte progression des dépenses entre 2001 et 2002 (+268%). Les dépenses prévues se montent à € 156,56 millions, alors que les alimentations budgétaires normales ne s'élèvent qu'à € 63 millions. La Chambre de Commerce rappelle que les dotations annuelles au profit de ce fonds visent à éviter un gonflement massif des dépenses budgétaires au titre des exercices de remboursement en bloc à l'échéance finale des bons d'épargne et des emprunts OLUX. La Chambre de Commerce note en passant que le tableau retraçant l'évolution prévisible de la situation financière de ce fonds spécial au cours de la période 2000 à 2007¹ contient deux erreurs matérielles, en l'occurrence au niveau de l'alimentation des années 2005 et 2006, qu'il s'agit de remplacer par le montant exact s'élevant à € 120 millions.

Le Fonds d'investissements publics administratifs enregistre également une croissance importante au niveau des dépenses entre 2001 et 2002. En effet, les dépenses prévisibles passent de € 21,46 millions en 2000 à € 64,76 millions en 2001 et à € 128,21 millions en 2002. Les alimentations de ce fonds atteignent € 40 millions.

La Chambre de Commerce note que ce fonds reprend, pour un montant de € 25 millions, les dépenses de plusieurs projets destinés antérieurement à être financés par le biais de la loi de garantie. Il s'agit du laboratoire national de santé, du bâtiment administratif à Luxembourg-Gare, du centre de conférences à Luxembourg-Kirchberg, de la salle de concert à Luxembourg-Kirchberg et du nouveau bâtiment administratif sur la Place de l'Etoile.

Un autre fonds important est le Fonds d'investissements publics scolaires, qui enregistre une progression des dépenses prévisibles de 65,3% entre 2001 et 2002 pour atteindre un montant de € 102,82 millions, alors que ce fonds est alimenté de € 62 millions. Cette croissance des dépenses s'explique par les premières décisions prises dans le cadre du plan sectoriel „lycées“.

Le Fonds pour l'emploi, qui est un des fonds les plus importants en volume et dont l'alimentation se caractérise par des ressources spécifiques², enregistre une diminution de 6% des dépenses prévues entre 2001 et 2002. Il s'agit d'une tendance à la baisse qui s'explique entre autres par la diminution de chômeurs en nombre absolu depuis 1999. Il reste à voir si cette évolution va continuer dans le contexte économique actuel plus difficile et incertain.

Les dépenses prévues pour 2002 s'élèvent à € 191,7 millions, alors que les dotations budgétaires sont de € 95,77 millions.

La Chambre de Commerce rend attentif au fait que le produit de la cotisation sociale sur carburants affiche un montant de € 64,62 millions dans le tableau sur la situation financière du Fonds pour l'emploi³, alors que le budget des dépenses pour ordre renseigne d'un versement au Fonds pour l'emploi du produit de cette même cotisation d'un montant de € 68,22 millions. Les auteurs du projet de budget ont probablement oublié d'inscrire l'évaluation mise à jour du produit de la contribution dans le tableau du Fonds pour l'emploi.

Une autre incohérence, découlant probablement de l'oubli d'une mise à jour, concerne le Fonds du rail renseignant des dotations budgétaires sur les années 2001 à 2002 respectivement de € 86,23 millions et de € 113,24 millions, alors que les dotations globales inscrites au budget des dépenses courantes et en capital s'élèvent pour les années respectives à € 95,41 millions et à € 123 millions.

Par ailleurs, le Fonds des pensions est alimenté de € 217,18 millions à travers l'article 08.1.93.000 du Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative. Par contre, le tableau relatif à la situation du même fonds (cf. page 659) indique une dotation normale en 2002 de € 214,08 millions.

1 cf. Projet de loi sur l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice 2000, document parlementaire No 4826 du 8 août 2001.

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

3 cf. page 674 du document budgétaire.

De même, le tableau concernant la situation financière du Fonds de la crise¹ ne contient pas de dotations budgétaires, alors que l'article 05.0.93.000 du Ministère des Finances fait état d'une alimentation du Fonds de la crise de € 100 au budget voté 2001 et au projet de budget 2002.

De manière générale, la Chambre de Commerce constate qu'une grande partie des fonds d'investissements ou des fonds spéciaux prévoient, pour l'exercice 2002, des dépenses supérieures aux dotations budgétaires normales. A l'instar des années précédentes, les autorités gouvernementales comptent à nouveau sur la réalisation de plus-values de recettes, permettant d'alimenter les fonds spéciaux par des dotations supplémentaires et de transformer leur situation financière déficitaire en un excédent.

Dans ce contexte, une partie très importante des recettes additionnelles de l'exercice 2000 provenant de la bonne évolution de la conjoncture économique a été affectée à l'augmentation des dotations des principaux fonds spéciaux, ce que la Chambre de Commerce approuve. Ces plus-values se sont établies à un niveau record de € 871,6 millions. Quelque 74% de ces plus-values, c'est-à-dire € 648 millions, ont été transférées aux fonds spéciaux sous forme d'alimentations supplémentaires. Celles-ci ont à nouveau conduit à une contribution positive des fonds spéciaux au solde financier net.

La Chambre de Commerce demande aux autorités gouvernementales de limiter dans la mesure du possible les dépassements des dépenses annuelles des fonds spéciaux, même si l'objectif de la technique des fonds est de permettre une plus grande flexibilité au niveau des recettes et des dépenses. Le fait de calquer les dépassements des dépenses sur les anticipations de réalisation de plus-values de recettes est dangereux au regard des aléas potentiels de la croissance économique du pays, découlant de la vulnérabilité des structures économiques et de l'environnement conjoncturel instable.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce note que les exercices ultérieurs des fonds d'investissements représentent encore des engagements substantiels, qui devront être couverts au cours des années budgétaires à venir. Le Fonds d'investissements publics administratifs, le Fonds d'investissements publics scolaires, le Fonds des routes et le Fonds pour la loi de garantie, qui renseignent sur leurs dépenses ultérieures, font état d'engagements à couvrir au cours des prochains exercices d'un montant global considérable de € 4,153 milliards.

Les avoirs de tous les fonds spéciaux devraient s'élever, d'après les chiffres du projet de budget, à € 1,574 milliard en fin d'année 2002.

En cas de ralentissement économique prolongé, qui comporte nécessairement une diminution des (plus-values de) recettes, et à politique d'investissement inchangée, les dépenses importantes actuelles des fonds risquent de mener rapidement d'abord à une diminution des réserves des fonds spéciaux et ensuite à un besoin de financement. Ainsi, une grande prudence s'impose en ce qui concerne la décision de nouveaux projets d'investissements. Une telle décision doit prendre en considération l'opportunité d'un projet et le critère de l'utilité-coût.

Toujours est-il que la Chambre de Commerce est d'avis que les investissements opportuns et nécessaires doivent être réalisés dans l'intérêt de la préparation du pays aux futurs défis, même en période de ralentissement économique. Les fonds d'investissements et les fonds spéciaux sont des instruments appropriés permettant d'assurer le financement de projets d'envergure avec une certaine souplesse, sous condition que les critères de contrôle, de surveillance et de transparence soient respectés.

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que les mécanismes prévus par la loi du 8 juin 1999, notamment les dispositions en matière de contrôle financier et de suivi budgétaire ont d'ores et déjà apporté des améliorations en ce sens. Son article 77 dispose 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.

Les autorités doivent persévérer dans leurs efforts en vue d'améliorer constamment la présentation et la publication des informations concernant tous les fonds d'investissements et les fonds spéciaux. Les indications contenues dans le projet de budget 2002 sont plus complètes que les années précédentes. Cependant, les tableaux sur la situation financière des fonds, publiés en annexe du document budgétaire, devraient être complétés par une description sur la nature et la destination des moyens dépensés. En outre, plusieurs incohérences entre les chiffres subsistent et doivent être corrigées.

¹ cf. page 657 du document budgétaire

Tableau 12: Dépenses des fonds d'investissements et des fonds spéciaux

en millions €

<i>Dépenses</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Fonds de la coopération au développement	87,808	94,65	108,12
Fonds d'équipement militaire	1,34	6,45	2,5
Fonds pour monuments historiques	10,1	15,21	14,28
Fonds de crise			
Fonds de la dette publique	42,79	42,55	156,56
Fonds des pensions	259,85	283,5	288,28
Fonds communal de péréquation conjoncturel			
Fonds communal de dotation financière	389,24	383,38	399,01
Fonds spécial de la pêche	0,05	0,1	0,16
Fonds cynégétique	0,01	0,01	0,01
Fonds pour la gestion de l'eau	19,14	38,14	26,66
Fonds spécial des eaux frontalières	0,07	0,16	0,12
Fonds d'équipement sportif national	6,43	7,44	6,2
Fonds pour les investissements socio-familiaux	37,07	81,06	92,84
Fonds d'assainissement en matière de surendettement		0,02	0,12
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	8,92	22,93	31,28
Fonds des investissements hospitaliers		119,56	119,95
Fonds spécial de la chasse	0,3	0,32	0,32
Fonds pour la protection de l'environnement	9,22	40,44	28,27
Fonds d'orientation économique et social pour l'agriculture	13,9	30,64	17,99
Fonds d'investissements publics administratifs	21,46	64,76	128,21
Fonds d'investissements publics scolaires	47,78	62,22	102,82
Fonds des routes	116,78	142,62	167,73
Fonds du rail	127,18	133,17	162,22
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	8,68	4,46	34,05
Fonds pour la loi de garantie	5,61	51,21	57,89
TOTAL hors Fonds pour l'emploi	1.213,728	1.625,00	1.945,59
Fonds pour l'emploi	213,5	203,99	191,74
TOTAL	1.427,228	1.828,99	2.137,33

Tableau 13: Alimentations des fonds d'investissements et fonds spéciaux

en millions €

<i>Alimentations</i>	2000	2001	2002
Fonds de la coopération au développement	83,760	99,00	83,34
Fonds d'équipement militaire	2,43	2,47	2,5
Fonds pour monuments historiques	8,68	20,00	10,00
Fonds de crise			
Fonds de la dette publique	100,42	81,56	63,01
Fonds des pensions	259,85	283,5	288,28
Fonds communal de péréquation conjoncturel			
Fonds communal de dotation financière	389,24	383,38	399,01
Fonds spécial de la pêche	0,09	0,09	0,08
Fonds cynégétique	0,03	0,03	0,03
Fonds pour la gestion de l'eau	45,86	60,74	49,00
Fonds spécial des eaux frontalières	0,12	0,14	0,14
Fonds d'équipement sportif national	6,2	6,2	6,2
Fonds pour les investissements socio-familiaux	54,54	65,00	47,10
Fonds d'assainissement en matière de surendettement		0,02	0,12
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	8,68	37,2	20,00
Fonds des investissements hospitaliers	29,75	135,00	37,00
Fonds spécial de la chasse	0,31	0,34	0,38
Fonds pour la protection de l'environnement	1,24	2,5	4,2
Fonds d'orientation économique et social pour l'agriculture	17,35	18,00	18,00
Fonds d'investissements publics administratifs	23,55	237,2	40,00
Fonds d'investissements publics scolaires	45,86	80,75	62,00
Fonds des routes	12,39	235,99	87,00
Fonds du rail	132,03	126,23	113,24
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	3,72	20,00	15,00
Fonds pour la loi de garantie	0,12	78,31	29,31
TOTAL hors Fonds pour l'emploi	1.226,220	1.973,65	1.374,94
Fonds pour l'emploi	97,01	92,96	95,77
TOTAL	1.323,230	2.066,61	1.470,71

En conclusion, la Chambre de Commerce reconnaît que la pratique des fonds spéciaux permet une certaine flexibilité de financement dans la réalisation de grands projets d'investissement. Cette flexibilité ne doit pas se faire au détriment de la transparence et de l'efficacité des moyens budgétaires. Pour cette raison, il est à saluer que la Chambre des Députés décide de l'affectation finale des plus-values aux différents fonds spéciaux et que la loi du 8 juin 1999 institue un contrôle renforcé des moyens financiers transférés par l'intermédiaire des fonds spéciaux.

Toutefois, le mécanisme des fonds spéciaux camoufle un certain nombre de risques, lorsque des plus-values escomptées ne sont pas réalisées effectivement. Pour cette raison, il est important que les autorités limitent, dans la mesure du possible, les dépenses des fonds spéciaux au niveau des alimentations d'une année, surtout lorsque le budget en question est exécuté lors d'une phase de ralentissement économique.

3.3. La trésorerie de l'Etat: nouveau record des avoirs

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

L'analyse de la trésorerie s'impose pour deux raisons.

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

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

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

Dans le passé, les autorités gouvernementales ont été très réservées quant à la publication d'informations concernant la trésorerie de l'Etat¹. De même, le présent projet de loi budgétaire se limite à renseigner que la réserve budgétaire s'est élevée à € 501 millions à la fin de l'exercice 1999 et qu'elle se gonflera de € 91 millions au titre de l'excédent budgétaire de l'exercice 2000.

Par contre, les autorités gouvernementales publient depuis deux ans des informations intéressantes sur les finances publiques en général et la trésorerie de l'Etat en particulier sur internet.

Ainsi, les chiffres publiés concernant la trésorerie de l'Etat font état d'un avoir total de € 3,91 milliards au 31 décembre 2000, contre € 2,87 milliards fin 1999, ce qui constitue une progression notable de 36,1%. Ce total correspond à:

€ 379,60 millions, qui appartiennent à des tiers, y compris les communes;

€ 697,37 millions, qui ont été empruntés par l'Etat (dette publique);

€ 2,83 milliards, qui appartiennent en propre à l'Etat.

Par rapport à la fin de l'année 1999, le dernier agrégat a connu une progression spectaculaire de 63,1%. Il s'agit de la situation nette de la trésorerie au 31 décembre 2000, obtenue en soustrayant du total des fonds en trésorerie le montant des fonds de tiers gérés (€ 379,60 millions) et l'encours de la dette publique (€ 697,37 millions). Les informations précisent par ailleurs que sur les € 3,53 milliards appartenant à ou empruntés par l'Etat en fin 2000, € 1,16 milliard a été affecté aux différents fonds spéciaux et € 2,37 milliards correspondent à l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat.

Cette forte croissance de la situation de trésorerie de l'Etat s'explique par le fait que 2000 a été une année exceptionnelle pour l'économie nationale dans son ensemble, ce qui a provoqué des rentrées fiscales importantes tout au long de l'exercice. Une autre explication fournie concerne le retard qu'ont pris divers projets d'investissement, de sorte que les dépenses n'ont pas été effectuées au rythme escompté.

Par ailleurs, l'on trouve sur le site du Ministère des Finances un tableau indiquant la situation des participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé, des participations de l'Etat

¹ Le document du projet de budget pour l'exercice 2000 contenait exceptionnellement un tableau retraçant l'évolution de la réserve budgétaire et de la réserve des fonds spéciaux depuis le début des années 90. Depuis 1989, la trésorerie de l'Etat n'avait plus fait l'objet d'informations concrètes. Selon ces chiffres, la trésorerie de l'Etat luxembourgeois est fort aisée. En effet, la réserve budgétaire et la réserve des fonds spéciaux, qui constituent une bonne partie de la trésorerie, avaient atteint ensemble un montant de € 1,82 milliard sur base du compte prévisionnel de 1998. La réserve budgétaire et la réserve des fonds spéciaux de l'Etat s'étaient élevées respectivement à € 353,21 millions et à € 1,47 milliard.

dans le capital d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale, ainsi que des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales. La valeur comptable totale du portefeuille des participations de l'Etat a été de € 1,99 milliard au 31 décembre 2000. Quant aux participations dans des sociétés, dont les actions sont cotées en Bourse, la valeur de marché du portefeuille de l'Etat a atteint € 443,73 millions, contre € 505,7 millions fin 1999.

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

En ce qui concerne les informations relatives aux réserves de l'Etat contenues dans le document budgétaire, la Chambre de Commerce note que le compte provisoire de l'exercice 2000 du compte „Dotations de fonds de réserve“ (code 93) affiche un montant de € 1,59 milliard, alors que seulement € 941,02 millions étaient prévus à cet effet au budget voté. Cette divergence importante est imputable à la réalisation considérable de plus-values de recettes en 2000, qui ont été affectées aux différents fonds spéciaux au titre de l'exercice 2001.

La Chambre de Commerce précise que les dotations de fonds de réserve ne concernent pas uniquement les fonds spéciaux ou les fonds d'investissements „classiques“, mais aussi des fonds comme le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, le Fonds de rénovation de la vieille ville, le Fonds du remembrement des biens ruraux destinés à couvrir les frais de fonctionnement de l'office national de remembrement, etc.

Selon le budget voté pour l'exercice 2001 en cours, les auteurs du présent projet de budget s'attendent à une alimentation des fonds de réserve de € 1,14 milliard. Au vu des plus-values prévisibles pour l'exercice 2001, cette prévision paraît à nouveau sous-estimée. Compte tenu d'un gonflement prononcé des réserves, les intérêts de fonds en dépôt avaient augmenté de € 50,7 millions en 1996 à € 58,0 millions en 1997, à € 79,2 millions en 1998, pour tomber à € 64,06 millions en 1999 suite à la diminution des taux d'intérêt à court terme sur les marchés financiers. En 2000, le produit des intérêts de fonds en dépôt a augmenté à € 72,9 millions (d'après le compte provisoire 2000), alors que le budget définitif 2000 avait anticipé des recettes de € 45,86 millions.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le montant retenu au titre des intérêts de fonds en dépôt au budget voté 2001 est également sous-estimé, avec € 70 millions. Même si les taux d'intérêt ont commencé à diminuer au cours de l'année 2001, il faut considérer que le volume des fonds en dépôt a augmenté. Ces € 70 millions semblent d'autant plus sous-estimés que les auteurs du projet de budget 2002 tablent sur des intérêts de fonds en dépôt de € 100 millions, ceci dans un environnement de baisse continue des intérêts à court terme.

La partie disponible de la réserve budgétaire constitue, aux yeux du Gouvernement, un atout important pour affronter les charges et incertitudes de l'avenir et ne doit en aucun cas être utilisée pour couvrir des dépenses courantes de fonctionnement ou de consommation de l'Etat.

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.

3.4. L'endettement de l'Etat: poursuite de la diminution

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

Selon les chiffres de l'exposé introductif (page 43*), la dette de l'Etat atteint € 697,4 millions fin 2001 et fin 2000, contre € 697,6 millions en 1999 et € 706 millions en 1998. Cette baisse est imputable au fait que pour les exercices 1999 à 2001, aucune nouvelle émission d'emprunts n'a été prévue par le Gouvernement.

Au 31 décembre 2000, la dette de l'Etat était caractérisée par une durée de vie moyenne de 4 ans et 29 jours (contre 5 ans et 29 jours fin 1999), par un ratio dette/PIB de 3,4% (contre 3,85% fin 1999) et par

un montant par tête d'habitant de quelque € 1.600 (contre € 1.626 fin 1999), ce qui est très faible en comparaison européenne.

La tendance à la baisse de la dette de l'Etat ressort de l'encours de celle-ci au 30 septembre 2001, qui atteignait € 697,3 millions. Selon les prévisions des autorités gouvernementales, la dette de l'Etat sera complètement absorbée fin 2008.

Les auteurs du projet de budget précisent qu'en raison de la bonne situation des finances publiques, le Gouvernement ne procédera pas à l'émission d'emprunts nouveaux en 2002, ceci ni pour le budget proprement dit, ni pour le financement des dépenses du Fonds des routes.

En application du Traité de Maastricht et du critère du rapport entre la dette publique et le PIB, il faut prendre en considération la *dette consolidée du secteur public* regroupant la dette de l'Etat, des communes et de la sécurité sociale.

Dans le tableau relatif à la dette publique (cf. page 47* de l'exposé introductif), la Chambre de Commerce constate que la dette prévue pour l'exercice 2001 se chiffre à € 1.093,9 millions, contre € 1.094,6 millions en 2000.

Par rapport au PIB, qui devrait se chiffrer à € 21,95 milliards en 2001, la dette publique atteindra dès lors 5,0%, ce qui correspond au taux d'endettement public le plus faible de l'ensemble des pays membres de l'Union européenne. Par ailleurs, ce taux est en baisse depuis 1998.

La capacité d'emprunt de l'Etat luxembourgeois reste donc 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.

Dans le contexte de la dette publique, la Chambre de Commerce voudrait attirer l'attention des autorités politiques sur le fait que le Luxembourg fait partie des Etats où les engagements futurs en matière d'assurance pension risquent de ne pas pouvoir être respectés à long terme en raison d'une législation trop généreuse, combinée à une évolution démographique qui joue en défaveur du système en place. Lorsque l'on tient compte de ces engagements futurs dans les chiffres actuels concernant la dette de l'Etat et de la sécurité sociale, la situation du Luxembourg n'est plus aussi favorable que les chiffres publiés pourraient le laisser croire.

En conclusion de cette troisième partie du présent avis, la Chambre de Commerce constate néanmoins que la situation des finances publiques reste globalement favorable (cf. le tableau 14 ci-dessous).

L'évolution économique internationale des prochains mois va montrer dans quelle mesure la situation économique et financière du Grand-Duché risque de subir un revirement. Si la situation conjoncturelle va reprendre au cours du premier semestre 2002, les finances publiques ne devraient pas être affectées par le ralentissement conjoncturel actuel. En cas de récession économique prolongée aux Etats-Unis et en Europe, freinant la demande internationale adressée au Luxembourg, la situation financière du budget de l'Etat risque d'enregistrer à terme un sérieux revers.

Tableau 14: Evolution de la capacité de financement et de la dette de l'administration publique

<i>Luxembourg en millions d'€</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999 provisoire</i>	<i>2000 provisoire</i>	<i>2001 estimations</i>
Besoin (–) Capacité de financement (+)	563	525	852	1.089	803
Administration publique					
– Administration centrale	332	212	563	578	257
– Communes	89	65	22	113	41
– Sécurité sociale	142	248	267	398	504
Dette publique	930	1.061	1.080	1.095	1.094
Par catégorie:					
– Numéraire et autres dépôts	7	25	24	24	24
– Titres à court terme	–	–	–	–	–
– Obligations	557	612	605	606	606
Crédits					
– Autres crédits à court terme	17	22	24	25	25
– Autres crédits à moyen et long terme	360	402	427	439	439
Formation brute de capital fixe	654	766	774	896	965
Dépenses d'intérêt	52	61	57	60	65
PIB SEC 95	15.483	16.503	18.141	20.505	22.008
<i>Pays: Luxembourg en % du PIB</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999 provisoire</i>	<i>2000 provisoire</i>	<i>2001 estimations</i>
Besoin (–) Capacité de financement (+)	3,63%	3,18%	4,70%	5,31%	3,65%
Administration publique					
– Administration centrale	2,14%	1,29%	3,10%	2,82%	1,17%
– Communes	0,57%	0,40%	0,12%	0,55%	0,19%
– Sécurité sociale	0,92%	1,50%	1,47%	1,94%	2,29%

*

QUATRIEME PARTIE

LA CROISSANCE ECONOMIQUE A LONG TERME, UNE NECESSITE VITALE

Dans le contexte actuel de ralentissement économique et d'incertitude quant au moment et à l'ampleur de la reprise économique, la Chambre de Commerce voudrait, dans cette quatrième partie, faire un plaidoyer pour la nécessité d'une croissance économique à long terme et exposer quelques réflexions au sujet du cadre à créer pour soutenir une telle croissance.

Sans avoir la prétention d'être exhaustive et dans l'impossibilité d'aborder tous les éléments inhérents à ce sujet vaste et complexe, la Chambre de Commerce tient à présenter ci-après une première contribution au débat public concernant la préparation de l'avenir du Grand-Duché dans la perspective d'une croissance économique élevée nécessaire et d'une forte progression démographique en découlant au cours des prochaines décennies.

L'objectif n'est pas de vouloir évaluer la taille de la population, de la main-d'oeuvre ou le nombre d'entreprises ou de frontaliers d'ici 50 ans à un taux de croissance défini. En effet, une telle évaluation est difficile, voire impossible, et n'a d'ailleurs qu'un intérêt limité, du fait du caractère incertain des prévisions sous-jacentes, de la multitude des variables endogènes et exogènes, de l'hétérogénéité des paramètres à considérer, qui en plus sont en interaction permanente.

Si la prévision de l'avenir reste impossible, l'on peut cependant établir des hypothèses dans le cadre de différents scénarios ou de simulations. Ceci permet, selon la réalisation de l'une ou de l'autre hypo-

thèse, d'anticiper des évolutions et de réagir à temps à des mutations qui se concrétisent à l'horizon. Les experts du Bureau International du Travail (BIT) ont établi de telles hypothèses pour élaborer une étude commanditée par le Gouvernement, intitulée „Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg“. Cette étude devait servir de base aux discussions de la table ronde sur les pensions, qui avait pour objet de trouver un consensus sur l'évolution future des pensions.

La Chambre de Commerce regrette que les recommandations de l'étude du BIT n'aient pas été considérées, alors que plusieurs d'entre elles sont parfaitement valables et applicables à notre pays.

De même, la Chambre de Commerce ne peut pas approuver le déroulement des discussions à la table ronde et regrette que l'accord final du 16 juillet 2001 prévoit des hausses générales de toutes les pensions et l'introduction ou l'augmentation d'autres prestations, qui n'ont aucun lien avec l'assurance pension, au lieu de hausses ponctuelles et sensibles pour les personnes nécessiteuses qui n'hypothèquent pas outre mesure le financement à long terme des pensions.

A la suite de la table ronde sur les pensions, une discussion animée a été déclenchée sur la nécessité d'une croissance continue de l'économie et partant de la population luxembourgeoise („Etat de 700.000 habitants“). Ce débat de société est toujours d'actualité et les acteurs politiques essaient de se positionner face à la problématique et face à l'approche à choisir en vue de discuter sur les défis de l'avenir du Grand-Duché, dont l'économie serait dorénavant condamnée à connaître un taux de croissance moyen annuel de l'ordre de 4% pour pouvoir assurer le financement de l'assurance pension.

Par la suite, la Chambre de Commerce entend émettre quelques réflexions en vue d'une première contribution au débat public actuel. Elle se permettra d'approfondir ses réflexions à un stade ultérieur et se propose de participer activement dans des futures discussions à ce sujet au niveau national.

L'axe principal de ces réflexions concerne les actions politiques nécessaires et opportunes pour créer les bases et le cadre permettant une croissance économique et démographique continue et soutenable à long terme.

4.1. Les enseignements de l'étude du BIT

L'étude „Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg“, réalisée par le Bureau International du Travail (BIT), s'est basée sur une simulation de deux scénarios de croissance économique et sur différentes projections démographiques et de l'emploi en découlant.

– Dans le *premier scénario*, les tendances de l'évolution de la croissance du PIB et de l'emploi vont continuer dans le futur. Le facteur le plus important de cette hypothèse est que le nombre de frontaliers nécessaires pour maintenir la croissance n'est limité par aucune contrainte. En conséquence, le PIB au prix de 1995 augmenterait de 4% en moyenne sur la période 2000 à 2050. La productivité serait maintenue à 2,1% par heure travaillée. La population augmenterait de 1,2% en moyenne annuelle, ce qui déboucherait en une population totale en 2050 de 780.800 personnes.

La population active (nationale), en progression moyenne de 1,3%, atteindrait 357.200 personnes et l'emploi intérieur, en hausse de 1,9% en moyenne annuelle, s'élèverait à 660.200 personnes (dont 616.700 salariés).

La Chambre de Commerce souligne que le chiffre absolu de 780.800 habitants en 2050 n'est, dans ce scénario, qu'une étape intermédiaire, puisque l'effet boule de neige inhérent au système fait que, toutes choses restant égales par ailleurs, la population devra continuer à croître davantage pour garantir le financement du système après l'année 2050.

Ce scénario optimiste prévoit une augmentation progressive du montant nominal de la réserve des caisses de l'assurance pension tout au long de la projection. Toutefois, à partir de la seconde moitié de la période de projection, vers 2025, les excédents annuels seraient uniquement dus aux revenus de la fortune alors accumulée et les cotisations ne suffiront plus pour payer les dépenses du régime. Ceci impliquerait que le niveau relatif de la réserve devrait décroître au cours de la seconde moitié de la projection, d'environ 5,0 entre 2016 et 2020 à 1,9 en 2050.

La prime moyenne générale (qui peut être interprétée comme la prime de répartition moyenne à long terme) est de 22,9% jusqu'en 2050, donc environ 1 point de moins que le taux de cotisation actuel de 24%. Les experts soulignent qu'une augmentation des dépenses dans le futur immédiat réduirait la

réserve de façon significative et devrait inévitablement être compensée plus tard pour éviter un déficit du régime général d'assurance pension avant 2050.

– Dans le *deuxième scénario*, l'augmentation rapide des frontaliers qui est observée depuis le milieu des années 1980 cesserait dans un avenir prochain et leur nombre resterait stable à un niveau relativement bas¹. Les conséquences de cette stagnation affecteraient la croissance économique et celle de l'emploi. Ainsi, le PIB au prix de 1995 n'augmenterait plus que de 2,1% en moyenne annuelle entre 2000 et 2050. Le nombre d'habitants serait même en légère baisse, pour atteindre 438.900 personnes, de même que la population active (nationale), avec 174.700 personnes et l'emploi intérieur, avec 259.500 travailleurs (dont 242.400 salariés).

Ce deuxième scénario, s'il se concrétisait, nécessiterait une augmentation du taux de cotisation vers 2020 ou une diminution des dépenses, afin de respecter la législation actuelle sur le niveau relatif de la réserve. Ainsi, dès 2012, les cotisations ne suffiraient plus pour payer les dépenses, ce qui mènerait à l'épuisement des réserves aux alentours de 2028 et le système aurait même besoin d'emprunter de l'argent sur le marché des capitaux pour remplir ses obligations. Le niveau relatif de la réserve augmenterait jusqu'à 4,0 entre 2008 et 2010, pour diminuer brusquement jusqu'à un niveau de -12,2 à la fin de la projection.

La prime moyenne générale, calculée au 1er janvier 2000 pour la période allant jusqu'en 2050, est de 31,9% dans ce deuxième scénario, ce qui est environ un tiers plus élevé que le taux de cotisation actuel. Le système pourrait remplir ses obligations jusqu'en 2050 seulement si ce taux était appliqué dès maintenant et il devrait tout de même emprunter de l'argent par la suite sur le marché des capitaux. Dans le deuxième scénario, les prestations ne peuvent donc plus être augmentées.

Selon les auteurs de l'étude, la grande différence entre le coût à long terme du régime dans les deux scénarios s'explique par le fait que le régime de pension est très sensible aux changements de l'environnement économique. Cette vulnérabilité proviendrait, selon le BIT, de la dépendance de l'économie nationale de la main-d'oeuvre frontalière. Alors qu'il est supposé que le nombre de frontaliers actifs s'ajuste aux besoins économiques, la plupart d'entre eux sont des pensionnés latents, qui demanderont leurs prestations quelques fois plusieurs dizaines d'années après leur séjour en tant que travailleurs au Luxembourg.

La Chambre de Commerce note par ailleurs que les résultats de l'évaluation du statu quo révèlent que, dans les deux scénarios, la situation financière va se détériorer après quelques années, soit après 25 années dans le premier scénario, soit après 15 à 20 années dans le deuxième scénario. Les experts en déduisent la nécessité d'une consolidation structurelle à long terme.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le deuxième scénario de l'étude BIT aurait aussi dû comporter d'autres facteurs explicatifs de l'hypothèse du ralentissement économique, puisque la pénurie de main-d'oeuvre frontalière n'est qu'un danger potentiel parmi d'autres auxquels l'économie luxembourgeoise risque d'être confrontée à l'avenir (cf. vulnérabilité de notre économie, harmonisation accrue au niveau communautaire, ...). Par ailleurs, ce danger pourra être contrebalancé par une nouvelle vague d'immigration venant de l'est, dans l'optique du futur élargissement de l'Union européenne.

L'étude du BIT a certainement ignoré de nombreux paramètres et des interrelations entre différentes variables, ce qui est inévitable dans le contexte d'une simulation de scénarios à long terme qui reste toujours une simplification de la réalité. La croissance du PIB réel a été considérée comme résultant uniquement du total multiplicatif de la productivité par heure effectuée, du nombre de personnes pourvues d'un emploi et du nombre d'heures effectuées par personne pourvue d'un emploi, par année.

Or la croissance dépend aussi du progrès technologique, de la recherche et de l'innovation des entreprises, du stock de capital matériel et immatériel, de l'investissement dans ce stock, du système éducatif, etc. Par ailleurs, dans les deux scénarios, le salaire brut par heure travaillée, donc le coût salarial unitaire, est supposé rester constant sur toute la période sous revue, ce qui est peu réaliste. En effet, les entreprises essaient constamment d'améliorer leur compétitivité-coût dans un contexte concurrentiel

1 Les raisons d'un tel développement pourraient être, selon le BIT, par exemple une plus grande croissance économique dans la périphérie du Luxembourg, qui redirigerait le courant de frontaliers dans des régions autres que le Luxembourg, le manque de personnes suffisamment qualifiées disposées à traverser les frontières, ou un changement de législation qui diminuerait les avantages du Luxembourg en tant que centre de services financiers dans un contexte régional plus grand, ce qui amortirait ainsi l'attraction du Luxembourg auprès des travailleurs étrangers.

accru. Dans l'analyse des recommandations dégagées de l'étude BIT par ses auteurs, il faut donc être conscient des faiblesses inhérentes au modèle utilisé et à la méthodologie appliquée pour faire les simulations.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il importe peu de porter une appréciation sur le degré de probabilité que revêtent les simulations adoptés par les experts du BIT quant aux performances futures de l'économie au cours de la période analysée. Il est par contre indispensable de tirer les justes enseignements des tendances lourdes qui sont communes aux deux scénarios.

L'étude met en effet en évidence la nécessité d'accumuler d'importants excédents de recettes sous forme de réserves au cours des deux premières décennies de la période d'observation. Celles-ci, à condition d'atteindre les niveaux relatés par les experts, sont seules capables de financer – à législation constante et dans une hypothèse d'une évolution extrêmement favorable du niveau de l'emploi – les charges, qui ne manqueront pas de s'amplifier et de grever lourdement le régime général de l'assurance pension lorsqu'il arrivera à maturité.

4.2. Les décisions de la table ronde sur les pensions et la position de la Chambre de Commerce

Contrairement aux recommandations de l'étude du BIT, la table ronde sur les pensions a décidé d'introduire des augmentations généralisées et substantielles des prestations à charge du système d'assurance pension, ce qui augmente sa précarité et ce qui hypothèque davantage son financement à long terme.

Les mesures décidées¹ ne modifient pas, du moins à court terme, la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance pension. Cependant, le surcoût annuel, estimé à € 128,9 millions, grèvera les caisses de pension à l'avenir. Les réserves des caisses de pension seront rapidement épuisées et le financement budgétaire de l'assurance pension et les taux de cotisation devront partant être relevés.

La Chambre de Commerce regrette tout particulièrement que lors des discussions à la table ronde sur les pensions, les conclusions de l'étude du BIT aient été complètement ignorées et que les mesures retenues ne puissent pas être qualifiées de soutenables à long terme. En effet, au lieu d'adopter des mesures opportunes, bien ciblées et ponctuelles, comme un relèvement sensible des pensions dites de misère, les acteurs politiques et les représentants syndicaux ont retenu, dans une optique purement électorale, une multitude de mesures générales, très coûteuses pour le système et peu efficaces d'un point de vue social.

La Chambre de Commerce dénonce l'ampleur de ces mesures (€ 128,9 millions) alors que la marge de manoeuvre, telle qu'elle résulte de calculs du BIT basés sur des prémisses extrêmement optimistes quant à l'activité économique future, ne dépasse guère € 24,8 millions par an. Vu cet écart, et toutes choses restant égales par ailleurs, l'augmentation envisagée aura pour conséquence que les fonds des caisses de pension seront vidés entre 2025 et 2035 selon le développement de l'économie nationale.

Dans un tel scénario, une partie de la population active d'aujourd'hui, dont l'activité professionnelle n'excède pas respectivement 15 et 5 ans, sera lésée puisqu'elle sera confrontée, dès l'entrée en retraite, à l'insolvabilité du régime légal des pensions. Cette situation ne pourra pas être redressée par les remèdes classiques (augmentation des taux de cotisation et/ou recul de l'âge d'entrée en retraite). Il ne restera alors que de réduire sensiblement le niveau des pensions. Il est bien entendu que les ressortissants des classes d'âge faisant valoir leur droit à la retraite avant la susdite échéance n'échapperont pas non plus aux conséquences de cette situation financière désastreuse.

L'étude du BIT a en effet révélé que le régime général de l'assurance pension connaîtra irrémédiablement, même en présence d'une situation économique extrêmement favorable, à partir de 2025 une situation déficitaire caractérisée par un important excédent des dépenses (sous forme de pensions) par rapport aux recettes (se composant du rendement du patrimoine et des cotisations). Aussi les experts du BIT ont-ils recommandé aux autorités luxembourgeoises de réduire les dépenses du régime et non d'en y ajouter encore.

La Chambre de Commerce dénonce la décision tenant à l'ampleur des augmentations des pensions, alors qu'elle est non seulement incompatible avec une gestion prudente du régime, mais encore

¹ Augmentation des majorations proportionnelles et forfaitaires, relèvement de la pension minimum, allocation d'un complément de fin d'année, allègement des dispositions anticumul pour les survivants.

contraire aux principes d'équité et de solidarité entre générations. En effet, le système de la répartition des charges est justement fondé sur ces principes, qui sont inhérents au pacte des générations à la base de ce système de financement. Or, les augmentations des prestations dans l'immédiat ne manqueront pas d'avoir pour conséquence de mettre en péril la pérennité du système et son niveau élevé de prestations au détriment des générations futures de pensionnés.

La Chambre de Commerce réitère sa proposition visant à faire procéder au recalcul, à des intervalles rapprochés, de la marge de manoeuvre pour concéder des augmentations ponctuelles des pensions à caractère réversible et de réajuster le niveau des prestations au regard de l'évolution économique.

De manière générale, la Chambre de Commerce invite les autorités gouvernementales à repenser le fonctionnement du système de protection sociale actuel, en concentrant les mesures sur les actions sociales nécessaires, efficaces, opportunes et ciblées découlant d'objectifs politiques et sociaux bien déterminés. Par ailleurs, il faut que les prestations et les allocations accordées n'excèdent pas le niveau des recettes collectées ou anticipées à moyen terme pour pouvoir assurer leur financement et, par là, leur pérennité à long terme.

4.3. Les implications des mesures décidées sur la croissance

Les décisions retenues à la table ronde sur les pensions engendrent une certaine pression sur les acteurs publics et privés dans le sens qu'une croissance économique continue très forte devra être réalisée, afin d'assurer à long terme la viabilité du système de protection sociale et en particulier le système légal d'assurance pension. Il est clair que cette obligation de résultat en termes de croissance moyenne (c.-à-d. +4% par année), nécessaire pour sauvegarder l'équilibre de l'assurance pension, constitue un véritable défi pour les acteurs économiques, lorsqu'on analyse les séries statistiques du PIB et les facteurs explicatifs de l'évolution socio-économique du Grand-Duché du dernier siècle.

La réalisation d'une telle performance de croissance dépendra d'une multitude de facteurs exogènes, sur lesquels les autorités publiques et les acteurs privés du Luxembourg n'auront guère de mainmise. Tout au plus, ils pourront optimiser le cadre, sur lequel ils ont une influence, pour permettre le déploiement de nouvelles activités économiques et le développement des activités existantes. Ceci aura inévitablement des conséquences sur la société luxembourgeoise quant au développement démographique et quant à l'utilisation et à l'affectation des ressources naturelles, matérielles et immatérielles.

4.3.1. La croissance enregistrée au cours du 20^e siècle

Par référence aux chiffres du Statec¹, l'économie luxembourgeoise aurait connu un taux de croissance réel moyen de 1,6% entre 1913 et 1951. Elle aurait quasiment stagné entre 1913 et 1928, avant de croître à un taux moyen de près de 3% entre 1928 et 1951. La grande dépression des années 1929 à 1935 ne se traduit guère dans les chiffres, avec un taux de croissance réel moyen d'environ 1% entre 1928 et 1935.

Certaines périodes furent marquées par une croissance assez forte. Il s'agit d'abord de la période 1935-1937, avec un taux de croissance moyen d'environ 6%. Il semble que la conjoncture sidérurgique ait été, au moins en partie, responsable de cette évolution favorable. La deuxième période de forte croissance (taux moyen de 6,7%) se situe entre 1946 et 1951. C'était la phase de reconstruction du pays après la Deuxième Guerre mondiale.

Toujours selon le Statec, la deuxième moitié du 20^e siècle était caractérisée par un rythme soutenu de la croissance. A partir du milieu des années 80, le développement économique s'est encore davantage accéléré.

Entre 1953 et 1960, le taux de croissance annuel moyen du PIB en volume aurait été de 3,4% au Luxembourg. Ce taux se compare favorablement avec celui de la Belgique (3,2%), mais il est inférieur à celui de l'Allemagne (7,8%) et de la France (4,5%).

Entre 1960 et 1985, la croissance du PIB réel du Luxembourg a été de 3,1% dans la version SEC² et de 3,6% dans la version nationale. De 1960 à 1974, la conjoncture luxembourgeoise a évolué au rythme

¹ Source: „L'économie luxembourgeoise au 20^e siècle“, Editions le Phare, décembre 1999.

² Système Européen de Comptes.

de celle de ses pays voisins. Des années à forte croissance en France, Belgique ou Allemagne constituent en principe aussi des années fortes au Luxembourg (1964, 1968, 1969, 1972 et 1973). Toutefois, tandis que le boom économique des années 60 fut quasiment ininterrompu dans les pays voisins, le Grand-Duché avait enregistré quelques contre-performances, suite à des conjonctures moins favorables de la sidérurgie.

Le début des années 1970 a été caractérisé par le déclin de la sidérurgie au Luxembourg et dans ses pays voisins, mais aussi par la montée en puissance de la finance internationale au Grand-Duché. Ainsi, au cours des années 70, la croissance moyenne du PIB luxembourgeois a pour la première fois durablement dépassé celle de ses partenaires commerciaux, mais uniquement en tenant compte des spécificités du secteur financier et en y adaptant les méthodes comptables (version nationale du PIB). Ce PIB national s'est accru de 3,7% entre 1970 et 1980, tandis que le PIB n'a progressé que de 2,7% à 3,4% dans nos trois pays voisins au cours de la même période.

Les dernières quinze années du siècle se sont caractérisées par une croissance économique élevée de quelque 5,5% en volume, soit plus du double de la performance des économies voisines. Il est connu que le développement spectaculaire du secteur financier en est la cause principale et que ces dernières années, le dynamisme des autres services marchands, des transports et des communications a soutenu davantage la croissance.

Le calcul d'un taux de croissance global au cours du dernier siècle est compliqué par le fait que les bases statistiques et les méthodologies disponibles pour calculer le revenu national des années antérieures à 1950 sont très modestes et ne permettent que de conclure à des ordres de grandeurs. Par ailleurs, le déflateur utilisé pour calculer la croissance réelle du revenu national est l'indice du coût de la vie. Etant donné qu'une partie importante de la production nationale provenait de la sidérurgie (environ 20% en 1950), cet indice de prix ne peut que donner une approximation grossière de l'évolution des prix du PIB, selon le Statec.

Consciente de ces mises en garde et se basant sur le développement qui précède, la Chambre de Commerce évalue la croissance annuelle du PIB au cours du 20^e siècle à quelque 3,6%. Sur une période d'environ 50 années – période similaire à celle utilisée par le BIT –, il est à noter que le taux de croissance de la période 1951 à 1999 se situe autour de 4,2%.

Le taux de croissance de 4%, avancé par l'étude BIT en vue d'assurer l'équilibre du système de l'assurance pension au cours des 50 prochaines années, est une performance élevée d'un point de vue socio-économique, réaliste d'un point de vue statistique, et difficilement imitable d'un point de vue historique, compte tenu des événements chanceux et des hasards de l'histoire qui avaient joué en faveur du développement du Luxembourg, dont les structures économiques restent vulnérables et dépendantes de l'extérieur (que ce soit de la conjoncture internationale ou de la tendance à une harmonisation accrue au niveau européen).

Indépendamment des facteurs sur lesquels les acteurs politiques et économiques n'ont guère d'emprise, les aspects démographiques garderont, comme par le passé, une importance primordiale pour le futur développement économique du Luxembourg.

4.3.2. La relation entre le taux de croissance économique et démographique

Tout au long de l'histoire de son développement économique, le Grand-Duché a régulièrement connu le phénomène du manque de main-d'oeuvre, qui n'a guère posé de problèmes grâce à l'immigration et, plus tard, à l'apport transfrontalier de main-d'oeuvre.

– Ainsi, les travailleurs allemands et italiens ont contribué au développement de la sidérurgie, et les Portugais ont participé à la réalisation des grands projets d'infrastructures à partir de la fin des années 60. L'immigration a non seulement permis à l'économie luxembourgeoise de disposer d'un réservoir suffisant de travailleurs, mais a aussi eu des effets positifs à deux points de vue notamment: d'abord, en période de crise, le reflux de travailleurs immigrés a contenu le chômage et évité des problèmes sociaux. Ensuite, l'immigration pouvait réduire les charges d'éducation et de formation, du fait que les immigrés venaient généralement avec une formation ou une spécialisation particulière qui leur permettait d'accéder directement au marché du travail. Ceci n'est plus nécessairement le cas aujourd'hui.

Depuis le milieu du 20^e siècle, le facteur dominant expliquant l'augmentation globale de la population a été l'immigration nette. En période de croissance économique, l'immigration avait augmenté. A

l'opposé, un ralentissement de l'économie avait incité les immigrants potentiels à rester dans leur pays¹. La croissance économique et la croissance démographique sont donc fortement corrélées; chaque phase de croissance élevée du PIB a été accompagnée jusqu'ici par un afflux substantiel de personnes disposées à travailler au Grand-Duché.

Toutefois, à partir des années 80, la main-d'oeuvre, nécessaire au développement économique, ne provient plus exclusivement des flux migratoires, mais elle est assurée par des travailleurs résidant dans la région frontalière et effectuant quotidiennement la navette entre leur lieu de résidence et de travail.

– Ainsi, le phénomène de l'afflux de *main-d'oeuvre frontalière* s'est superposé à celui de l'immigration. Le Statec note que sans les frontaliers, „le boom économique des années 80 et 90 n'aurait pas été possible“. Pour satisfaire ses besoins en main-d'oeuvre, le Luxembourg a déclenché un mouvement de frontaliers au sein de la Grande Région, qui n'a été possible qu'en raison de la grande mobilité de main-d'oeuvre, de l'écart dans les taux de chômage entre les pays émetteurs et récepteur et d'un différentiel de rémunération positif. En dehors des avantages en termes de coûts socio-économiques de l'immigration, mentionnés ci-dessus, les frontaliers présentent l'atout de l'économie de logements ou d'infrastructures sociales. Par contre, il faut se poser actuellement la question si ces atouts ne sont pas plus qu'annulés par les contraintes en matière des transports.

Dans l'étude du BIT, le facteur dominant duquel dépendra le déclin ou le succès de l'économie luxembourgeoise au cours des prochaines années est le recul ou l'afflux de main-d'oeuvre frontalière. La Chambre de Commerce rappelle qu'un frein de l'afflux des frontaliers devra, le cas échéant, être compensé par une immigration ordonnée et contrôlée de travailleurs étrangers, comme cela a été le cas à plusieurs reprises dans l'histoire du pays.

À l'avenir, les autorités publiques doivent veiller à assurer la disponibilité de main-d'oeuvre, pour éviter une hausse démesurée des salaires et un frein au développement économique du pays. Les facteurs influençant la disponibilité suffisante de main-d'oeuvre à l'avenir, à un taux de croissance donnée, sont principalement:

- la politique d'emploi (cf. augmentation du taux d'emploi au sein de la population active luxembourgeoise, augmentation de l'âge moyen des travailleurs autochtones, augmentation du taux d'emploi féminin²),
- la politique d'immigration et d'intégration des étrangers (cf. nécessité d'une modification de la législation en matière de l'immigration, en vue d'abolir les contradictions actuelles entre l'attribution de permis de séjour et de permis de travail),
- la politique de formation initiale et continue,
- l'évolution socio-économique et démographique dans la Grande Région,
- les mutations dans l'organisation du travail (cf. télétravail, ...),
- les efforts des entreprises en vue d'améliorer constamment la productivité de leur outil de production,
- la recherche publique et privée et l'innovation au sein des entreprises,
- les mutations des structures économiques du pays (cf. niches d'activités nécessitant quantitativement moins de main-d'oeuvre, mais qui est plus spécialisée).

Toujours est-il qu'à court terme, tous les secteurs d'activité sont confrontés à un manque de main-d'oeuvre, principalement qualifiée. Ainsi, la Chambre de Commerce invite les autorités gouvernementales à poursuivre leurs analyses, avec les secteurs concernés, des besoins spécifiques et des opportunités se présentant dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne.

Actuellement, la part de la main-d'oeuvre étrangère travaillant au sein de l'économie luxembourgeoise dépasse les 60%, dont la moitié sont des frontaliers. La politique d'intégration de citoyens étrangers est appelée à prendre une dimension plus importante, du fait qu'à long terme, la part des nationaux risque de diminuer plus rapidement par rapport à la part des résidents étrangers. Compte tenu des expériences historiques du passé, la Chambre de Commerce estime qu'une telle situation ne devrait pas

1 Ainsi, l'immigration était très basse au lendemain des deux crises économiques induites par les chocs pétroliers au milieu des années 1970 et au début des années 1980.

2 Dans ce contexte, la Chambre de Commerce constate que le taux d'emploi féminin a fortement augmenté ces dernières années.

poser de problème au Luxembourg, dont le contexte international et l'environnement multiculturel ont toujours été considérés comme un atout pour son développement économique, social et culturel.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il faut surtout veiller à organiser l'afflux de travailleurs étrangers d'une manière ordonnée et éviter d'instituer des nouveaux „droits acquis“ dans le domaine social, qui risqueraient de créer des graves problèmes sociaux et des tensions entre résidents nationaux et non nationaux en cas de ralentissement prononcé de l'économie.

En outre, il faut éviter que le secteur non marchand ou public – secteur abrité – ne soit exclusivement composé par une main-d'oeuvre nationale, qui jouit de la protection de l'emploi, et dont les rémunérations sont principalement financées par le secteur marchand ou privé, composé principalement par une main-d'oeuvre étrangère ou non résidente, qui n'a pas le même lien avec le pays que les travailleurs nationaux résidents. Actuellement un Luxembourgeois sur trois est occupé par le secteur public au sens large, ce qui entraîne que les Luxembourgeois travaillant dans le secteur privé, qui crée la richesse au niveau national, sont largement minoritaires par rapport à leurs collègues étrangers. Ceci n'est pas une mauvaise chose en soi, mais comporte un certain risque et une grande dépendance du secteur privé par rapport à la main-d'oeuvre étrangère.

Hormis le déficit démographique des Luxembourgeois, qui se répercute logiquement sur le marché du travail, la raison principale de cette situation est la concurrence en termes de rémunérations exercée par les administrations publiques centrales et locales sur les entreprises privées. Ces dernières sont en concurrence directe avec d'autres entreprises sur les marchés locaux, régionaux et internationaux et doivent contrôler leur prix de revient et les coûts salariaux. La politique salariale de la fonction publique devrait tenir compte de l'évolution des salaires et des salaires de départ pratiqués pour des postes et des qualifications comparables dans le secteur privé.

De même, il faut continuer à ouvrir davantage la fonction publique aux ressortissants étrangers, comme cela est d'ailleurs prévu par les directives européennes en la matière.

Même si un équilibre parfait entre travailleurs nationaux et non nationaux, résidents ou non, dans les entreprises privées n'est pas possible au Luxembourg, il faudrait néanmoins veiller à éviter une situation extrême, telle que décrite ci-dessus.

Quant aux projections démographiques, la Chambre de Commerce estime qu'un facteur à analyser plus en détail est le vieillissement général de la population dans les régions du Nord de l'Europe. Même dans plusieurs de nos régions voisines (cf. région de Trèves en Allemagne), la population est en train de diminuer, notamment à cause de son vieillissement. Ceci va certainement contribuer à accélérer ou à multiplier les flux migratoires au sein de nos régions, à l'intérieur de l'Union européenne, mais aussi en provenance de régions se situant à l'extérieur de l'Union européenne.

En ce qui concerne la simulation de l'étude BIT, qui projette une population de 780.800 habitants au Grand-Duché en 2050, la Chambre de Commerce, sans vouloir se prononcer sur la probabilité de réalisation de cette hypothèse, est d'avis que cette perspective ne devrait pas poser de problème pour un pays comme le Luxembourg, avec un nombre actuel d'habitants par km² de 170 personnes. Il faudra seulement veiller à organiser l'évolution progressive vers les 250 voire les 300 habitants par km² de manière ordonnée, dans le cadre d'une approche prévoyante et prospective, dont l'importance et la complexité augmentent avec l'ampleur et le rythme de l'immigration.

Tout en se rappelant toujours d'où on vient, pourquoi on est là où on est actuellement et comment on y est arrivé, il faut dès à présent regarder en avant. Ainsi, la Chambre de Commerce plaide pour une réflexion quant aux bases sur lesquelles il faut asseoir la future croissance et aux conditions à remplir pour permettre à l'économie de se développer continuellement (chapitre 4.4). En même temps, il faut analyser les conséquences que la croissance peut avoir pour la qualité de vie, la société et l'environnement du Grand-Duché et prendre les dispositions afin d'assurer la soutenabilité à long terme de la croissance (chapitre 4.5).

4.4. Les facteurs à la base d'une croissance continue: la valorisation des ressources humaines

Indépendamment de la problématique concernant le maintien de l'équilibre de l'assurance pension qui complique considérablement la donne, la Chambre de Commerce estime qu'il faut créer les bases, se donner les moyens et réunir les conditions, afin que notre économie puisse continuer à croître et à se développer. La croissance économique à long terme doit rester le dénominateur commun de toutes les

actions politiques futures. Même si la croissance ne se décrète pas, elle est cependant nécessaire pour créer de la richesse, des emplois et de la valeur ajoutée et pour assurer la prospérité et le bien-être de la population et le développement de la société.

La Chambre de Commerce constate que la structure diversifiée actuelle de l'économie luxembourgeoise peut se prêter parfaitement à l'éclosion de nouvelles activités et au développement des activités existantes. Cette structure se caractérise par la prédominance de trois grands centres ou pôles stratégiques, avec au centre le secteur de la finance et des services marchands aux entreprises (place financière, avec tous les secteurs dépendants), à l'est le secteur des télécommunications (opérateur de satellites, nouvelles technologies d'information et de communication), au sud le secteur industriel (sidérurgie, centres de recherche, friches industrielles, Pôle européen de développement).

Dans cette optique, il n'est pas tenu compte de la région nord, qui revêt cependant aussi un intérêt stratégique par la présence d'une multitude de grandes entreprises, de PME et de PMI de tous les secteurs. Par ailleurs, cette région du pays se prête parfaitement au développement des activités touristiques et d'entreprises familiales.

Ces centres stratégiques se sont développés tout au long des dernières années et sont devenus des véritables centres de compétence, autour desquels se sont implantées de nouvelles entreprises, souvent de petite taille, qui se sont agrandies par la suite, en bénéficiant de la concentration d'expérience et du savoir-faire, ainsi que du développement de nouveaux procédés ou de nouvelles technologies.

La Chambre de Commerce voit dans la création de telles grappes dynamiques une opportunité pour le développement à moyen et à long terme de l'économie luxembourgeoise, qui aurait pour conséquence positive que le Grand-Duché pourra continuer à jouer le rôle de centre d'attraction et de locomotive au centre de la Grande Région et de l'Europe pour divers secteurs d'activité. Ceci permettrait à l'économie luxembourgeoise de croître plus rapidement que les économies voisines; en effet, ce type d'entreprise peut être fortement créateur de valeur ajoutée, sans utiliser trop de ressources naturelles ou humaines.

Cependant, le développement renforcé de ce type d'entreprises autour des centres stratégiques traditionnels, que les autorités politiques doivent continuer à soutenir, exige au préalable la présence d'une culture d'entreprise et de conditions favorables et incitatrices à la création d'entreprise. De même, la formation initiale et continue, ainsi que la recherche et l'innovation revêtent une importance primordiale, puisque la haute spécialisation de ces entreprises exigent le recours à des ressources humaines hautement qualifiées.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le facteur clé de la croissance à long terme au Grand-Duché sera la valorisation des ressources humaines. Celle-ci doit être opérée à travers des actions visant à éveiller l'esprit d'entreprise auprès des jeunes (cf. des initiatives comme Business Initiative, ...) et à travers une politique appropriée et proactive en matière de formation initiale et continue, d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation.

– A côté de la poursuite d'une politique globale favorisant la diversification continue des activités économiques à travers l'allègement de la ponction fiscale des entreprises, les aides à l'investissement, la simplification administrative et l'accès au financement, les autorités luxembourgeoises doivent prendre, en concertation avec les autorités de la Grande Région, des initiatives communes ayant pour objectif de promouvoir *l'esprit d'entreprise*, en particulier auprès des jeunes.

Les établissements d'enseignement supérieur, notamment universitaires, devront réunir leurs moyens et offrir aux jeunes de la Grande Région une formation poussée en management et en marketing, éveillant, de cette façon, l'intérêt et la disponibilité pour l'aventure entrepreneuriale. Une formation spécifique en „entrepreneurship“ devra être offerte non seulement aux universitaires, mais également aux non-universitaires désireux de parfaire leur formation en vue de la création d'une entreprise.

Des structures communes de viviers ou de pépinières d'entreprises et de bâtiments relais devraient être créées, en collaboration notamment avec les différentes institutions de recherche et de l'enseignement supérieur de la Grande Région. Les efforts consentis dans le domaine de la recherche-développement devraient cibler davantage la création de nouvelles entreprises.

La Chambre de Commerce voudrait souligner notamment l'importance des trois centres stratégiques décrits ci-dessus dans la mise en place de viviers d'entreprises. Ainsi, les autorités publiques doivent mettre à disposition des créateurs d'entreprises des infrastructures communes, leur permettant de se concentrer sur leurs activités de lancement d'un nouveau produit ou service.

Les acteurs publics et privés doivent faire des efforts pour amener un changement de mentalité au Luxembourg en faveur d'une prise de risque accrue et d'une stimulation de l'esprit d'entreprise. Des actions ciblées doivent viser à soutenir une mobilisation plus importante de l'énergie entrepreneuriale auprès de la population.

Afin de donner aux jeunes le goût d'entreprendre, il convient par exemple de favoriser l'esprit d'entreprise à l'école, ce qui signifie aussi qu'il faut au préalable libérer l'esprit d'initiative des enseignants, revalorisant ainsi également leur fonction afin d'y attirer les meilleurs. Le contact avec la réalité des entreprises doit se faire au moyen de visites d'entreprises, de la création d'entreprises virtuelles, de l'animation de certains cours par des entrepreneurs, de stages en entreprises, etc.

– Un autre domaine qui doit engendrer des atouts endogènes au sein de notre économie est l'éducation et la formation. Tout comme l'esprit d'entreprise, le système d'enseignement et de *formation initiale et continue* sont des domaines laissant un grand rayon d'action aux autorités nationales.

La mission fondamentale de l'école d'aujourd'hui consiste à préparer les enfants à la vie en société et à la vie professionnelle, qui deviennent de plus en plus complexes. Dans l'environnement actuel caractérisé par la mondialisation, il s'agit en particulier de préparer les jeunes à faire face aux mutations profondes et rapides qui ont lieu en particulier dans le contexte de la société de l'information. Pour réaliser cet objectif, l'enseignement doit s'adapter aux changements qui s'opèrent sur les plans économique, technologique et sociologique afin de remplir sa mission.

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

La Chambre de Commerce plaide pour un enseignement qui met l'accent davantage sur la capacité d'analyse et de synthèse des élèves que sur le contenu des matières enseignées. Ainsi, il importe en particulier de doter les élèves d'une bonne formation en ce qui concerne l'accès à l'information et de leur apprendre à recourir aux meilleures méthodes d'accès à la connaissance. Il faudra renforcer l'apprentissage de l'effort, de la création, de l'autonomie et du savoir de base.

La Chambre de Commerce souligne la nécessité de la mise à la disposition d'une infrastructure adéquate et moderne à tous les acteurs concernés par les différents systèmes de formation. Les nouvelles technologies de l'information et les services multimédias doivent être rendus accessibles et servir à l'enseignement, afin de permettre aux jeunes de s'adapter au progrès technique et aux changements qui s'opèrent au niveau de la société de l'information.

Par ailleurs, il faut prioritairement endiguer le manque de personnel éducatif. Un recours accru à des enseignants de nationalité étrangère, mais parlant la langue luxembourgeoise, serait un moyen pour atteindre cet objectif. Ce qui compte finalement c'est la disponibilité d'un corps enseignant qualifié, motivé et compétent.

La création d'une structure scolaire adéquate est importante, si le Grand-Duché veut consolider son statut de plate-forme de services et de place financière dans l'Union européenne. En effet, un corollaire de la politique de diversification des structures de notre économie aux niveaux de l'industrie et des services touche à la scolarisation des enfants, qui résident pour trois à quatre ans seulement au Grand-Duché et réintègrent par après le système scolaire de leur pays d'origine.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce estime nécessaire, au niveau de domaines spécifiques, le développement d'une formation de troisième cycle, couplée le cas échéant, à une activité de recherche. Ceci s'avère particulièrement utile au niveau des formations liées aux activités financières, mais doit toucher également les domaines de gestion des entreprises en général.

La Chambre de Commerce plaide pour une formation continue rencontrant les besoins effectifs des entreprises et s'inscrivant dans le cadre d'une étroite concertation entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux.

Finalement, la Chambre de Commerce peut souscrire au concept de „l'Université de Luxembourg“, dont les détails sont à analyser avec tous les acteurs concernés. Les autorités envisagent de regrouper et de fédérer les institutions et les formations au sein de facultés dans le cadre d'un établissement public, appelé „Université de Luxembourg“. Des instituts pourront être créés dans le cadre de différentes facultés, ceci pour pouvoir répondre de façon flexible aux besoins nouveaux de formation qui nécessitent de plus en plus l'élaboration de formations croisées.

L'Université de Luxembourg reprendra les enseignements actuels et mettra sur la création d'écoles doctorales. Ainsi, elle sera appelée, selon les autorités, à allier enseignement et recherche. Pour garantir la mise en cohérence et la masse critique nécessaires à son développement, l'Université de Luxembourg prévoit un regroupement au sein de facultés sur trois sites, en l'occurrence Belval-Ouest, Luxembourg-Limpertsberg et Walferdange.

Pour que le projet de l'Université de Luxembourg puisse devenir un succès, il faut que la loi-cadre afférente permette une grande flexibilité en ce qui concerne les formations, pour lesquelles il faut cependant poser des priorités, et la structuration des formations. En effet, la loi de 1996 sur l'enseignement supérieur, qui devra également être réaménagée, a été trop rigide à maints égards.

– La *recherche et l'innovation* sont d'autres facteurs, qui par leur capacité de valorisation des ressources humaines, sont à considérer comme prioritaires pour préparer l'économie luxembourgeoise au défi d'une croissance forte et durable au cours des prochaines décennies.

À côté du soutien financier à la R&D, les autorités publiques doivent promouvoir l'innovation par des mesures structurelles, susceptibles de créer un environnement favorable à l'innovation. Le dispositif légal promouvant la recherche et l'innovation doit se distinguer par une souplesse et une adaptabilité élevées, par une révision régulière et par des mesures de soutien concrètes aux acteurs économiques.

La forte présence de PME au sein de l'économie luxembourgeoise exige un renforcement de la capacité des PME à mener des efforts propres de recherche ou à absorber des technologies nouvelles de toute origine. Force est de constater que les exigences pour participer aux programmes communautaires deviennent de plus en plus lourdes et qu'il faut réfléchir sur les instruments de soutien financier ou d'aide logistique, afin d'aider les entreprises dans la préparation de leurs dossiers de candidature et dans la réalisation de leurs projets.

Dans ce contexte, l'on peut également relever que le 5e Programme-cadre de R&D de l'Union Européenne¹ n'avait guère favorisé la participation des PME et des entreprises luxembourgeoises en général, du fait de la définition plus restrictive des programmes de R&D. Afin de remédier à cette situation, il importe dès lors de faire valoir le point de vue des PME dans les discussions en vue de la définition du 6e Programme-cadre.

La formation, la qualification et les compétences de la main-d'œuvre étant des facteurs clés de l'innovation, il faut constamment adapter le système d'éducation aux connaissances les plus récentes et au progrès technologique. L'innovation doit devenir une dimension permanente de la formation initiale et continue. Le programme scolaire doit éveiller l'esprit d'entreprise et d'innovation chez les jeunes. Le rapprochement entre les écoles et les entreprises est de première importance pour le maintien d'une qualification de haut niveau, correspondant aux besoins du marché.

La Chambre de Commerce note que les autorités prévoient que l'Université de Luxembourg, mentionnée ci-dessus, fera de la recherche par ses propres moyens et en coopération avec les Centres de Recherche Publics.

La fiscalité joue également un rôle déterminant au niveau de la promotion de la recherche et de l'innovation. Bien que la pression fiscale soit moins élevée au Luxembourg que dans la plupart des autres Etats membres de l'Union européenne, l'adaptation d'un certain nombre de dispositions de notre législation fiscale pourrait amener des améliorations substantielles en faveur du développement de la recherche et de l'innovation.

Le développement de la recherche et de l'innovation requiert l'intervention de spécialistes hautement qualifiés, qui souvent ne sont pas disponibles au Grand-Duché. Ainsi, il faut recourir à des spécialistes étrangers, qu'il faut d'abord convaincre de s'installer chez nous. À l'instar des mesures existant à l'étranger (cf. les Pays-Bas ou la Belgique), il est nécessaire de créer un environnement fiscal attrayant pour des spécialistes étrangers hautement qualifiés. L'introduction d'un abattement forfaitaire, limité dans le temps, en faveur de ces expatriés, qui contribuent de manière significative à la création de richesse, est d'autant plus importante et urgente que certains secteurs ressentent de plus en plus de difficultés à retenir ou attirer de tels collaborateurs. Malgré l'abolition progressive de l'abattement pour

¹ L'instrument phare de la Commission européenne en matière de promotion de la recherche et de l'innovation sont les programmes-cadres de R&D. À titre indicatif, le 5e programme-cadre de R&D avait prévu des dépenses de l'ordre de 14,96 milliards d'euros. Le 6e programme-cadre, qui entrera en fonction probablement à la fin de l'année 2002, prévoit un budget total de 17,5 milliards d'euros.

investissement mobilier, il faudra aussi à l'avenir encourager l'épargne mobilière et le capital-risque, par exemple en étendant des dégrèvements fiscaux orientant les investisseurs individuels vers l'investissement dans l'innovation (cf. research development limited partnership). Ces propositions ou d'autres mesures fiscales en faveur de la recherche et de l'innovation auraient utilement pu être mises en oeuvre dans le cadre de la réforme fiscale projetée.

D'autres mesures favorisant la recherche et l'innovation sont la simplification des démarches administratives, la simplification de l'accès au capital-risque, l'amélioration de l'intelligence économique, le développement de la veille et de la prospective technologiques, et la recherche constante d'une coordination efficace des actions privées et publiques. D'ailleurs, plusieurs des mesures précitées sont déjà actuellement mises en oeuvre dans le cadre d'une collaboration réussie entre les autorités publiques et les acteurs privés. Ces mesures visent principalement à améliorer le potentiel d'innovation des entreprises et à optimiser leur réactivité face au progrès technologique qui va en s'accéléralant.

C'est dans cet état d'esprit qu'a été créée en 1984 l'agence Luxinnovation, qui a pris en 1998 la forme juridique de Groupement d'intérêt économique. La mission essentielle de Luxinnovation est d'encourager les entreprises et les organismes luxembourgeois à investir davantage dans la recherche et le développement de nouveaux produits ou services et de les assister dans leurs démarches. En vue de renforcer les services au profit des entreprises locales, Luxinnovation étendra son programme de visites d'entreprises et intensifiera, à travers ses collaborations avec Business Initiative et le Technoport Schlassgoart, l'assistance aux créateurs d'entreprises innovantes.

Toutes les actions engagées actuellement au Grand-Duché sont à développer continuellement sur base d'une politique volontariste de promotion et d'incitation à l'innovation, qui est la condition nécessaire pour maintenir une croissance économique à long terme.

4.5. L'encadrement à long terme de la croissance: l'aménagement du territoire et les investissements

Après avoir décrit quelques pistes de réflexion sur les actions pouvant promouvoir la croissance à moyen et à long terme au sein de l'économie luxembourgeoise, la Chambre de Commerce présente par la suite les actions nécessaires pour accompagner cette croissance, afin qu'elle puisse contribuer durablement à une qualité de vie élevée et au bien-être général de la population.

La croissance économique et démographique a toujours eu et aura toujours des effets sur l'environnement social, politique et naturel. Il s'agit donc de canaliser ces effets, de créer le cadre propice à la croissance et de mettre à la disposition des acteurs économiques les instruments et les infrastructures leur permettant de déployer leurs activités. Le tout doit s'inscrire dans une approche ordonnée, cohérente et globale et dans une optique à long terme.

La planification joue un rôle de première importance. Toute politique prévoyante à long terme suppose la collecte d'informations utiles et nécessaires, susceptibles de faciliter plus tard l'aménagement de zones industrielles et la localisation d'une entreprise sur un site déterminé. Dans ce contexte, les politiques d'environnement et d'aménagement du territoire doivent poursuivre les mêmes objectifs, tout en soutenant le développement et la croissance économiques.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, les accents sont à mettre sur la politique d'aménagement du territoire (aspects organisationnels, de coordination et de planification à long terme) et sur la politique d'investissement dans les infrastructures (réseaux de transport et de communication, logements, établissements de formation, centres de recherche, hôpitaux, établissements sociaux, culturels et sportifs, ...).

– Quant à *l'aménagement du territoire*, la Chambre de Commerce rappelle que les débuts de l'aménagement du territoire ont été faits à travers la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire. Cette loi-cadre avait le mérite de définir les objectifs, les instruments et les moyens à mettre en oeuvre en ce qui concerne l'aménagement du territoire. Parmi ses instruments, l'on peut citer les programmes directeurs, les plans d'aménagement global ou partiel et les parcs naturels. Toutefois, ces instruments n'ont guère atteint les objectifs posés et la loi-cadre n'a pas été efficace puisqu'elle était trop générale et de nombreuses questions restaient sans réponses. Il faut aussi considérer qu'au moment de l'adoption de cette loi, personne ne pouvait espérer que l'économie luxembourgeoise allait connaître un développement aussi dynamique au cours des 15 années suivantes.

L'importance de l'aménagement du territoire et de la planification à long terme a toujours été sous-estimée et les actions politiques dans ce domaine se sont caractérisées par une vision quinquennale au mieux. Depuis quelques années, les données ont changé. Le développement économique ayant été fulgurant, les moyens pour accompagner la croissance spectaculaire ont fait défaut, avec toutes les conséquences sur le plan de l'utilisation et l'acheminement des ressources naturelles et humaines, ainsi que sur le plan organisationnel que cela engendrait (infrastructures, urbanisme, planification, ...).

Les moyens financiers et humains affectés à l'aménagement du territoire ont été dérisoires, ce qui a rendu impossible une politique cohérente et globale, jouant le rôle de coordination au niveau national.

La loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire devait apporter un nouvel élan dans le cadre légal national. Son élaboration et sa naissance étaient déjà assez difficiles. Son article 1er dispose que „l'aménagement du territoire poursuit le développement du territoire national en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.“

L'objectif a été de passer d'un aménagement passif et réglementaire à un aménagement actif, volontariste, prospectif et dynamique¹. Les principales innovations de la nouvelle loi sont la mise en avant du concept de développement durable et de l'approche régionale. Par ailleurs, le ministre ayant en charge la politique d'aménagement du territoire devrait recevoir la communication de la part des autres départements de toutes les informations dont il a besoin pour mener à bien ses tâches. La mission explicite de coordination devrait être assurée par ce ministre. Les principaux instruments sont à nouveau le programme directeur d'aménagement du territoire, mais aussi les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol.

La Chambre de Commerce est d'avis que la loi de 1999 en général et le nouveau programme directeur en particulier contiennent plusieurs éléments qui constituent des améliorations par rapport à l'ancienne loi. D'autres éléments restent à préciser et à peaufiner dans le cadre d'une concertation étroite entre les autorités publiques (ministères, administrations, communes), mais aussi entre celles-ci et les acteurs privés.

La critique principale de la Chambre de Commerce réside toujours dans le fait que le point stratégique de la législation, c'est-à-dire son rôle de coordination au sein d'un seul ministère, n'est toujours pas mis en oeuvre; l'approche horizontale de la politique de l'aménagement du territoire fait toujours défaut au Luxembourg. Cette politique doit devenir un ressort global du Gouvernement dans son ensemble (tout comme la réforme administrative devrait l'être). Ainsi, il faudrait qu'au sein de chaque ministère, une personne soit responsable pour la mise en oeuvre de la politique de l'aménagement du territoire du Gouvernement, et ceci en liaison directe avec la Direction de l'Aménagement du Territoire, qui assure la fonction de coordination et de secrétariat.

A côté de la coordination horizontale, l'aménagement du territoire tombe aussi sous la responsabilité des autorités locales; c'est la coordination verticale entre le Gouvernement et les communes qui joue un rôle prépondérant. La Chambre de Commerce constate que ces deux types de coordination font défaut actuellement.

Sans pouvoir approfondir dans le cadre du présent avis budgétaire toute la problématique en matière de l'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce voudrait faire des observations au sujet de quelques aspects spécifiques et des difficultés actuelles quant à la planification à long terme, à l'aménagement du territoire et à la politique en matière de protection de l'environnement.

Un problème majeur réside dans la réglementation en matière des plans d'aménagement général (PAG) des communes. Dans le cadre de l'institutionnalisation de l'aménagement communal à travers la loi du 12 juin 1937, les communes doivent établir un projet d'aménagement couvrant l'ensemble de leur territoire et fixant l'affectation générale des diverses zones. Même si l'objectif de la loi de 1937 a été louable en soi, il est à constater qu'aujourd'hui cette réglementation a conduit à une définition désordonnée des territoires communaux, dans la mesure où chaque commune fixe individuellement son PAG, selon des critères subjectifs. Ceci complique considérablement la matière des attributions des autorisations de construire et les acteurs économiques voulant s'implanter pour un projet sur le territoire d'une

1 Source: „L'économie luxembourgeoise au 20e siècle“, Statec, Editions Le Phare, décembre 1999.

commune doivent évoluer sur un terrain vague du fait de l'absence de critères harmonisés au niveau national.

Ainsi, il se peut qu'une commune prévoie de classer une partie de son territoire en zone de protection communale, alors que la commune voisine affecte une partie similaire de son territoire en zone d'habitation ou en zone d'activité industrielle ou commerciale. Ainsi, les acteurs économiques se trouvent confrontés à des décisions souvent arbitraires.

La Chambre de Commerce demande ainsi à ce que dans cette matière, le Ministère de l'Intérieur, en tant qu'autorité de tutelle, établisse des critères homogènes pour les demandes d'autorisation, tout en laissant une certaine autonomie aux communes dans l'établissement de leur PAG.

Un autre problème actuel résultant notamment de la législation en matière des PAG des communes concerne les antennes ou stations des réseaux de télécommunication.

La Chambre de Commerce rappelle dans ce contexte que le développement du commerce électronique au Luxembourg exige au préalable la présence d'un secteur des télécommunications et des NTIC hautement compétitif, évoluant dans un environnement concurrentiel, dans le respect de dispositions légales et réglementaires flexibles et attrayantes. Un tel secteur ne peut se créer que si le marché afférent est complètement libéralisé, transparent quant aux coûts et tarifs des opérateurs et ouvert à un nombre suffisant de nouveaux entrants pouvant espérer rentabiliser leurs investissements.

Le développement du secteur des télécommunications et de l'UMTS, ainsi que la réalisation du programme „e-Luxembourg“ nécessitent avant tout un environnement promouvant la mise en place d'infrastructures et de technologies modernes. Les opérateurs potentiels doivent en effet avoir la possibilité d'installer leurs réseaux de communication à des coûts compétitifs, dans des délais raisonnables et en conformité avec la législation communautaire.

A ce propos, la Chambre de Commerce voudrait souligner les difficultés actuelles se présentant aux opérateurs établis au Grand-Duché pour l'installation de nouvelles antennes ou stations de base. La situation décrite ci-avant freine considérablement la libéralisation des télécommunications au Grand-Duché. Elle résulte en grande partie des incohérences actuelles entre la politique d'aménagement du territoire et la politique environnementale.

Le Gouvernement encourage une limitation du nombre des stations de base et des antennes supplémentaires à ériger. Cette approche découle notamment des dispositions de la loi du 21 mai 1999 sur l'aménagement du territoire.

En effet, cette législation prévoit la définition, au niveau communal, d'un PAG, qui répartit le territoire des communes en différentes zones (cf. zone d'habitation, zone de récréation, ...). La définition du PAG détermine si un opérateur peut ou non ériger une installation ou une antenne dans une zone définie. Le problème principal, qui se pose aux opérateurs, est que les critères retenus pour définir un PAG varient d'une commune à l'autre, ce qui complique considérablement la mise en oeuvre d'une couverture acceptable de la population par le réseau GSM/DCS 1800.

Aussi la Chambre de Commerce demande-t-elle aux autorités politiques de modifier la législation relative à l'aménagement du territoire et la réglementation d'exécution afférente en vue de mettre sur un pied d'égalité tous les opérateurs actuels et potentiels voulant construire une installation, et ceci indépendamment de la commune où ils en font la demande. La Chambre de Commerce estime qu'un cadre légal et réglementaire flexible, transparent et simple est de rigueur, avec des critères précis et uniformes pour l'autorisation de construction d'installations dans des zones définies, évitant toute ambiguïté pour les opérateurs et pour les autorités locales.

– Quant à la *politique d'investissement*, la Chambre de Commerce est d'avis qu'une politique volontariste et prévoyante en matière d'investissement dans les équipements d'infrastructures publiques et dans le capital humain est nécessaire en vue de mettre en place des bases économiques et sociales solides et soutenables à long terme. Pour mettre en oeuvre durablement une politique efficace et cohérente dans le domaine des infrastructures publiques, il faut impérativement combiner les objectifs fixés avec les considérations de politique d'aménagement du territoire, énoncées ci-dessus.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, la croissance économique et le développement harmonieux de la société doivent être réalisés par une politique visant à concilier les impératifs économiques et écologiques. Dans ce sens, les instruments de politique de protection de l'environnement doivent permettre aux entreprises de répondre aux impératifs écologiques tout en préservant leur position compétitive.

Le taux d'investissement public du Grand-Duché, rapporté au PIB, est le plus élevé en Europe. La politique d'investissement poursuivie par les autorités a eu comme conséquence que le Luxembourg dispose actuellement d'infrastructures et d'un réseau de communication modernes et le plus souvent adaptés aux besoins de l'économie.

Pourtant, le niveau de l'investissement public n'est pas forcément synonyme de l'efficacité de l'investissement public. Ainsi, la Chambre de Commerce insiste sur la nécessité d'une sélection des projets selon leur degré de priorité et d'une évaluation préalable en ce qui concerne leur utilité et leur coût. De façon générale, l'accent doit être mis sur la qualité, l'utilité, ainsi que sur le potentiel générateur de valeur ajoutée des investissements, et non pas uniquement sur leur volume.

De même, la Chambre de Commerce plaide pour une analyse du coût-avantage et de l'économicité de chaque projet d'investissement public. Elle exige une transparence accrue au niveau de la politique d'investissement des responsables des administrations centrales et locales. Celles-ci doivent rendre compte des investissements à réaliser, de la procédure d'adjudication, de l'état d'avancement des travaux, de la situation du financement.

Dans le chapitre précédent, la Chambre de Commerce a souligné l'importance de la valorisation des ressources humaines. Ainsi, une priorité est à accorder aux investissements dans le capital humain, c'est-à-dire dans le système d'éducation et de formation et dans la recherche publique.

Les investissements dans les technologies les plus performantes en matière de transmission de données revêtent une importance accrue, notamment en vue de garantir le libre accès aux réseaux de communications, qui est une condition nécessaire pour faire du Luxembourg un centre d'excellence dans le domaine du commerce électronique.

Par ailleurs, les investissements réguliers dans le réseau routier et ferroviaire s'imposent d'autant plus que ce dernier sert à importer les biens au pays et à expédier les produits, de même qu'à acheminer la main-d'œuvre frontalière vers les centres économiques du pays. Dans ce sens, le Gouvernement doit éviter un enclavement du pays, en investissant dans les infrastructures de connexion avec l'étranger.

En ce qui concerne un élément des infrastructures, la Chambre de Commerce voudrait aborder le sujet de l'aéroport de Luxembourg. Elle avait déjà à maintes reprises insisté sur la nécessité de l'extension de l'aérogare. Il est à regretter dans ce contexte que le projet de loi initial, déposé le 13 février 2001 à la Chambre des Députés, eût été bloqué suite à l'annulation par le tribunal administratif de l'autorisation *commodo/incommodo* pour vice de forme.

A côté du retard considérable en découlant pour la réalisation du projet, la construction de la nouvelle aérogare sera plus coûteuse que prévu initialement du fait de frais d'interruption du chantier et des frais générés par l'élaboration d'un nouveau dossier de demande d'autorisation. Le surcoût total est évalué à € 1,325 million.

La croissance démographique nécessite évidemment aussi des nouveaux investissements dans le domaine des logements sociaux.

A côté du maintien à un niveau élevé des investissements publics, l'investissement privé des acteurs économiques doit être soutenu constamment. L'investissement des entreprises est primordial dans la mesure où il contribue à l'amélioration de la productivité des facteurs de production. L'augmentation de la productivité des entreprises est importante dans le contexte de l'économie luxembourgeoise, qui est caractérisée par une croissance élevée au cours des dernières années et par un manque de main-d'œuvre.

Il s'agit donc d'améliorer, à travers les investissements appropriés, la productivité multifactorielle permettant une croissance additionnelle du PIB généré, non pas par une mise en œuvre „quantitative“ accrue de facteurs de production (capital et travail), mais par une utilisation plus efficiente de ces facteurs (production accrue avec les mêmes inputs).

Selon une étude économique de l'OCDE sur le Luxembourg et une analyse effectuée par le STATEC et la cellule de recherche en économie appliquée du Centre de Recherche Public Gabriel-Lippmann, on observe ces dernières années un moindre accroissement de la productivité totale des facteurs dans le secteur marchand hors banques¹.

Selon la méthode de calcul appliquée pour déterminer la productivité multifactorielle, l'accélération de la croissance du secteur marchand non financier depuis 1985 résulte plus d'une utilisation accrue des

¹ Source: Note de conjoncture 3-2001, Statec.

facteurs de production que de la progression des gains de productivité multifactorielle. La baisse des gains de productivité du travail depuis 1990 s'explique par le ralentissement, puis la détérioration des gains de productivité multifactorielle. L'accélération de la contribution de l'intensité capitalistique a néanmoins permis de freiner le ralentissement de la productivité de travail.

Une explication des résultats obtenus réside dans les investissements massifs entrepris dans l'économie luxembourgeoise au cours de la période étudiée (1975-2000), dont la transposition en „efficience économique générale“ prend un certain délai (processus d'apprentissage).

Au cours des années suivantes, la productivité multifactorielle des entreprises luxembourgeoises devrait augmenter à la suite d'une efficience accrue engendrée par les investissements réalisés au cours des dernières années.

A l'avenir, les entreprises doivent continuer à investir dans leur outil de production en vue d'augmenter constamment leur productivité. L'Etat doit maintenir un cadre incitateur, soutenant et facilitant les dépenses d'investissement des entreprises.

*

CONCLUSIONS

Le projet de budget 2002 s'inscrit dans un contexte de ralentissement économique généralisé et dans un environnement incertain, suite aux attaques terroristes aux Etats-Unis du 11 septembre 2001. L'évolution au cours des prochains mois dépendra de la réaction et de la confiance des consommateurs américains, dont la demande a été l'épine dorsale de la croissance économique mondiale au cours des dernières années.

Après une année 2000 caractérisée par une croissance exceptionnelle, l'économie luxembourgeoise, dont l'évolution a encore été assez favorable au premier semestre 2001, ne sera pas épargnée par la stagnation, voire le recul de l'activité au 3e et au 4e trimestre 2001 dans plusieurs zones économiques du monde.

La perte du dynamisme économique devrait se répercuter sur la réalisation des recettes budgétaires prévues pour l'exercice 2001 en cours et sur la projection des recettes au titre du projet de budget 2002, si le recul de l'activité économique se prolongeait ou s'amplifiait. La croissance prévue pour 2001 ne s'établissant plus qu'à 3,9%, il est évident que les plus-values de recettes ne vont plus atteindre le niveau exceptionnel de l'exercice 2000 qui se chiffrait à € 871,66 millions.

Ces plus-values ont à nouveau permis de transformer le solde financier net négatif prévu au budget voté 2000 en une capacité de financement sur base du compte provisoire de l'exercice 2000. La Chambre de Commerce souligne la nécessité d'un effort supplémentaire en vue d'améliorer les prévisions en matière de recettes budgétaires. De même, il faut faire preuve d'une maîtrise accrue et d'une discipline sans faille dans l'exécution des dispositions budgétaires de l'exercice en cours et de l'exercice 2002 dans le contexte actuel, où règne l'incertitude quant à l'évolution économique à court et à moyen terme.

Il est en effet trop dangereux de compter sur la réalisation de plus-values de recettes pour camoufler une mauvaise maîtrise de dépenses ou pour introduire de nouvelles dépenses courantes, qui augmentent la rigidité des dépenses budgétaires. Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'une grande partie des recettes fiscales du budget proviennent directement ou indirectement du seul secteur bancaire et que de ce fait, elles sont affectées d'une certaine vulnérabilité.

Globalement, la Chambre de Commerce estime que la situation des finances publiques luxembourgeoises est saine. Au-delà du maintien de la capacité de financement, qui diminue au titre de l'exercice 2000 suite à un changement méthodologique, cette situation se distingue par la réduction continue de l'endettement, par un encours important de la trésorerie, par une nouvelle hausse des réserves budgétaires et par un niveau élevé des dépenses d'investissements publics. En outre, les réserves des fonds spéciaux devraient permettre au Gouvernement de réaliser son programme d'investissement ambitieux au cours des prochaines années, même en cas de ralentissement conjoncturel.

La Chambre de Commerce insiste sur l'importance de ces investissements pour préparer le pays à l'avenir dans une Union européenne élargie et pour relever les défis socio-économiques et démographiques de la société. Il est à relever que ces investissements, qui sont financés principalement à travers

l'instrument des fonds d'investissement et des fonds spéciaux, se caractérisent par des engagements ultérieurs à couvrir de l'ordre de € 4,135 milliards.

La Chambre de Commerce n'a pas été en mesure d'analyser en détail les projets d'investissement afférents et de se prononcer sur leur opportunité, leur efficience et leur coût. A l'instar des années antérieures, la publication tardive du programme pluriannuel des dépenses d'investissement rend impossible un tel examen. Par ailleurs, les tableaux sur les fonds spéciaux, publiés en annexe du document budgétaire et renseignant pour la première fois après l'entrée en vigueur de la loi du 8 juin 1999 sur la situation financière de tous les fonds spéciaux, ne contiennent pas des précisions sur les dépenses de ces derniers et sur les projets afférents.

Ainsi, les autorités gouvernementales doivent continuer les efforts en vue d'améliorer davantage la transparence du document budgétaire en général et des fonds spéciaux en particulier, qui sont un instrument efficace et souple de la politique d'investissement de l'Etat, à condition que leur transparence soit garantie.

Le budget des dépenses se distingue par une forte progression (+10,48%) des dépenses courantes qui s'explique entre autres par l'introduction de nouvelles charges dans le domaine social et qui augmentent sa rigidité.

La Chambre de Commerce voudrait à nouveau attirer l'attention du Gouvernement sur le problème des transferts de revenus à la sécurité sociale, qui constituent un véritable détonateur latent des finances publiques. Il est d'autant plus dangereux d'introduire de nouvelles prestations, qui viennent se greffer sur un système déjà très généreux, mais dont le financement est difficilement soutenable à long terme. Il s'agit de mieux cibler les transferts sociaux pour canaliser les moyens financiers aux actions sociales en faveur des personnes nécessiteuses.

De manière générale, la Chambre de Commerce invite les autorités gouvernementales à repenser le fonctionnement du système de protection sociale actuel, en concentrant les mesures aux actions sociales nécessaires, opportunes et ciblées découlant d'objectifs politiques et sociaux bien déterminés. Par ailleurs, il faut que les prestations et les allocations accordées n'excèdent pas le niveau des recettes collectées ou anticipées de l'exercice concerné pour pouvoir assurer leur financement et, par là, leur pérennité à long terme.

Au niveau des recettes, la Chambre de Commerce accueille favorablement la plupart des mesures d'allègements fiscaux en faveur des ménages et des entreprises. Le moment est propice pour l'introduction de ces mesures, qui seront davantage commentées dans un avis spécifique de la Chambre de Commerce. En effet, la réduction de la ponction fiscale devrait avoir un effet stimulateur pour les agents économiques, même si toute redynamisation fiscale au sein de l'économie luxembourgeoise est caractérisée par un certain effet d'éviction du fait que la progression de la demande interne va engendrer une hausse des importations. Toujours est-il que cette réforme fiscale pourra avoir un véritable effet dynamique sur la demande de toute la Grande Région, ce qui confirmera le rôle du Grand-Duché en tant que locomotive et en tant que centre d'attraction.

Toutefois, la Chambre de Commerce aurait souhaité un effort plus prononcé des autorités gouvernementales et communales en vue d'atteindre un taux d'imposition global des sociétés en dessous de 30%. Même si un effort supplémentaire aurait pu entraîner à court terme des sacrifices au niveau des finances publiques et des budgets des collectivités locales, l'effet stimulateur sur le niveau de l'activité économique aurait engendré à terme des recettes fiscales supplémentaires, permettant aux autorités de faire face aux besoins accrus en matière d'infrastructures et de services à une population croissante.

Dans le présent avis budgétaire, la Chambre de Commerce a également critiqué d'autres dispositions de la réforme fiscale, qui seront commentées plus amplement dans un avis spécifique.

Même si, globalement, la réforme fiscale telle que proposée conduit à une amélioration de la situation compétitive des entreprises luxembourgeoise à moyen terme, les autorités gouvernementales doivent surveiller constamment les évolutions des dispositions fiscales au niveau international et garder une marge de manoeuvre budgétaire suffisante pour réagir rapidement pour éviter le risque de perte de compétitivité de l'économie grand-ducale.

La croissance économique à long terme doit rester le dénominateur commun de toutes les actions politiques futures. La croissance est nécessaire pour créer de la nouvelle richesse, des emplois et de la valeur ajoutée et pour assurer la prospérité de la population et le développement de la société.

Les mesures retenues à la suite de la table ronde sur les pensions infligent une certaine pression sur les acteurs publics et privés dans le sens qu'une croissance économique continue très forte devra être réalisée afin d'assurer à long terme la viabilité du système de protection sociale et en particulier le système légal d'assurance pension. Il est clair que le taux de croissance moyen, nécessaire pour sauvegarder l'équilibre, avancé par le BIT dans son étude sur les pensions, est très élevé lorsqu'on observe les séries statistiques des dernières décennies.

Indépendamment de la problématique concernant les pensions qui complique considérablement la donne, la Chambre de Commerce estime qu'il faut créer les bases, se donner les moyens et réunir les conditions, afin que notre économie pourra continuer à croître et à se développer. Plutôt que de „contrôler“ la croissance économique en termes quantitatifs, il faut que les autorités gouvernementales élaborent rapidement un concept cohérent et global, qui permettra, dans une optique du long terme, de préparer le terrain dans les meilleures conditions en vue de consolider et de développer les activités existantes et d'accueillir de nouvelles activités et la main-d'oeuvre afférente.

Les accents sont à mettre sur la politique d'aménagement du territoire, la politique d'investissement dans les infrastructures, la politique de formation, de recherche et de valorisation des ressources humaines, ainsi que la politique économique. Cette dernière doit oeuvrer constamment en vue du maintien de la compétitivité des entreprises luxembourgeoise et promouvoir leurs efforts d'amélioration de la productivité.

La croissance économique et la croissance démographique sont fortement corrélées; chaque phase de croissance élevée du PIB a été accompagnée jusqu'ici par un afflux substantiel de personnes disposées à s'installer chez nous. Dans l'histoire de son développement économique, le Grand-Duché a toujours connu le phénomène du manque de main-d'oeuvre, qui n'a guère posé de problèmes jusqu'ici grâce à l'immigration. A l'avenir, les autorités publiques doivent veiller à assurer la disponibilité de main-d'oeuvre, le cas échéant à travers une nouvelle vague de travailleurs étrangers. De ce fait, la politique d'intégration de citoyens étrangers est appelée à prendre une autre dimension, du fait qu'à long terme, la part des nationaux risque de diminuer plus rapidement par rapport à la part des résidents étrangers.

