

N° 4848^{1G}

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 DES EMPLOYES PRIVES

(10.12.2001)

SOMMAIRE:

- Chapitre 1 Le projet de budget pour 2002: Une progression notable des dépenses
 - 1. Tendances globales
 - 2. Accents fondamentaux
 - 2.1. Le développement de la société de l'information
 - 2.2. La poursuite du développement des activités de recherche et d'innovation
 - 2.3. Le développement des infrastructures sociales, médicales et familiales
 - 3. L'encours des garanties financières accordées par l'Etat
- Chapitre 2 La rigidité des dépenses budgétaires: Une réalité?
 - 1. Regroupement des principales dépenses budgétaires
 - 2. Les transferts de revenus
 - 3. Les dotations des fonds de réserve
 - 4. Les salaires et charges sociales
- Chapitre 3 Les finances de l'Etat: Une situation excellente
 - 1. Le compte provisoire de l'exercice 2000 par rapport au budget définitif 2000
 - 2. Les principales plus-values de recettes
 - 3. L'affectation des plus-values de recettes
 - 4. La situation financière des fonds spéciaux de l'Etat au 31.12.2000
 - 5. La dette de l'Etat
 - 6. Bilan financier et économique excellent
- Chapitre 4 La politique d'investissement: Une extension soutenue
- Chapitre 5 Des défis à moyen terme
 - 1. La politique des transports
 - 1.1. L'aggravation du problème
 - 1.2. Une politique favorisant la route
 - 1.3. Les objectifs fixés au niveau européen
 - 1.4. Les efforts nécessaires au niveau national

2. Le phénomène de la „métropolisation“
3. La promotion de l'éducation et de la formation
4. La participation à la société de l'information

*

TABLEAUX

1. Projet de budget pour 2002 par rapport au budget définitif 2001
2. Répartition des garanties accordées aux différentes sociétés emprunteuses
3. Regroupement comptable des dépenses courantes et en capital
4. Répartition des transferts de revenus de 2000 suivant les différents bénéficiaires
5. Dotations des fonds de réserve (en millions de LuF)
6. Répartition des dotations de fonds de réserve
7. Salaires et charges sociales (en millions de LuF)
8. Plus-values du compte provisoire 2000 par rapport au budget définitif 2000
9. Les principales plus-values ou moins-values de recettes par rapport au budget définitif
10. Evolution du PIB et de l'emploi intérieur de 1997 à 2000
11. Répartition des alimentations supplémentaires (en milliards de LuF)
12. Les principales plus-values ou moins-values de dépenses par rapport au budget définitif (en milliards de LuF)
13. La situation financière des fonds spéciaux de l'Etat (en milliards de LuF)
14. Les tendances et la structure de la dette de l'Etat au cours de la période 1995-2001
15. Evolution des investissements de l'Etat au cours des dernières années
16. Evolution des dépenses des principaux fonds d'investissement de l'Etat (en millions de LuF)
17. Evolution démographique du Luxembourg et de ses pays voisins
18. Evolution de la population au Grand-Duché de Luxembourg
19. Solde migratoire de 1900-2000
20. Evolution des frontaliers suivant pays de résidence

*

PREFACE

Par lettre du 19 septembre 2001, Monsieur Luc Frieden, Ministre du Trésor et du Budget, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

Ledit projet a pour objet de prévoir le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002.

Le présent avis de notre Chambre professionnelle comporte cinq parties:

- la présentation du projet de budget pour l'exercice 2002;
- la rigidité des dépenses budgétaires;
- la situation financière de l'Etat;
- la politique d'investissement;
- les défis à moyen terme.

Il résulte de cette énumération que la réforme fiscale proposée par le Gouvernement pour 2002 n'est pas abordée dans le cadre de la présente prise de position, alors que cette réforme fait l'objet d'un projet de loi séparé qui a été communiqué à la CEP•L en date du 12 octobre 2001.

En raison de cette séparation, notre Chambre professionnelle a décidé de présenter ses observations dans un avis à part qui sera remis au Ministre compétent.

Le présent avis a été adopté à l'unanimité lors de la réunion de l'assemblée plénière du 27 novembre 2001.

Luxembourg, le 10 décembre 2001.

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur adjoint,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

*

Chapitre 1: *Le projet de budget pour 2002: Une progression notable des dépenses*

1. *Tendances globales*

Le projet de budget pour l'exercice 2002 est basé sur des prévisions faites avant les attentats terroristes du 11 septembre 2001:

- l'inflation prévue en 2002: 3%;
- taux de croissance du PIB en 2002: 5,3%;
- pour ne pas faire augmenter la part des dépenses publiques dans le PIB, la hausse de celles-ci ne devrait donc pas être supérieure à 8,5%.

Malgré une réduction de la charge fiscale globale de 23,8 milliards de LuF par rapport à l'année d'imposition 2001, le budget des recettes totales progresse de 9,74%.

Tableau 1: *Projet de budget pour 2002 par rapport au budget définitif 2001*

	<i>Budget définitif 2001 (en milliards de LuF)</i>	<i>Projet de budget 2002 (en milliards de LuF)</i>	<i>Variation en %</i>
Budget courant			
Recettes	218,35	239,68	9,77%
Dépenses	187,05	206,65	10,48%
Excédents	31,30	33,03	
Budget en capital			
Recettes	1,37	1,45	6,07%
Dépenses	32,60	34,10	4,56%
Excédents	- 31,23	- 32,65	
Budget total			
Recettes	219,72	241,13	9,74%
Dépenses	219,67	240,76	9,60%
Excédents	0,05	0,37	

Source: Ministère des Finances; Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002, page 27
Calcul: CEP•L

De l'autre côté, les dépenses courantes augmentent considérablement avec une progression de 10,48%.

Le Gouvernement explique la croissance considérable des dépenses courantes par un ensemble des crédits supplémentaires dont l'incidence budgétaire totale se chiffre à 3,67 milliards de LuF pour l'exercice 2002.

Ces crédits supplémentaires s'expliquent par:

- le relèvement du taux d'immunisation en matière de revenu minimum garanti (RMG) (201,7 millions de LuF);
- l'extension du bénéfice des „baby-years“ aux mères d'enfants nés avant 1988 (363 millions de LuF);
- l'allocation d'un forfait d'éducation au profit de certains parents (907,65 millions de LuF);
- le relèvement des allocations familiales (2,19 milliards de LuF).

Sans ces dépenses nouvelles, la progression du total des dépenses courantes s'élèverait, selon le Gouvernement, à 8,51%, et non à 10,48%, entre 2001 et 2002. La progression du total des dépenses du budget de l'Etat entre 2001 et 2002 s'établirait à 7,9% au lieu de 9,6%.

Une augmentation de 8,51% des dépenses courantes correspond exactement au taux de croissance prévu lors de l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 2002.

Or depuis que les prévisions ont été établies, le contexte économique international a connu une forte dégradation. Pour le Luxembourg, les prévisions sont à la baisse au niveau de l'inflation et au niveau de la croissance réelle, mais dans une moindre proportion que pour les autres pays de l'Union Européenne.

2. Accents fondamentaux

En dehors de la poursuite de l'allègement de la charge fiscale globale, le Gouvernement a défini plusieurs accents fondamentaux de sa politique budgétaire pour l'année 2002.

2.1. Le développement de la société de l'information

Conformément à ses obligations européennes, le Gouvernement continue à attribuer une place primordiale au développement de la société de l'information. Le Conseil européen de Santa Maria de Feira des 19 et 20 juin 2000 a demandé aux Etats membres d'assurer la mise en œuvre intégrale en temps voulu pour 2002 du plan global d'action „eEurope“.

Dans ce contexte, le Gouvernement luxembourgeois a élaboré en février 2001 un plan d'action national pour la société de l'information. Le projet de budget pour l'exercice 2002 a inscrit 322,7 millions de LuF pour la réalisation de ce plan. Il s'agit d'une majoration de 149,3 millions de LuF. Ensuite, un crédit nouveau de 20,2 millions de LuF est prévu pour promouvoir le développement de l'outil informatique dans les communes. En outre, le Gouvernement a décidé un accroissement des crédits de 359 millions de LuF au profit de l'informatique dans les différents ministères et services publics.

La CEP•L salue évidemment ces efforts financiers du Gouvernement destinés à garantir le futur développement de la société de l'information. Qui oserait encore douter aujourd'hui que le développement des technologies informatiques et de télécommunication constitue une des clés de réussite pour l'économie d'un pays?

Mais le danger qui existe est qu'une partie de la population reste plus ou moins à l'écart de ce nouveau monde. Les dirigeants politiques doivent veiller à éviter un partage de la société en deux parties: d'une part, ceux qui savent profiter des nouvelles possibilités et, d'autre part, ceux qui ne saisissent pas cette chance.

Dans ce contexte, le Gouvernement vient de lancer le projet „Brécke bauen iwwert den Internet-gruef“ dont l'objectif est notamment d'empêcher la création d'une société à deux vitesses.

2.2. La poursuite du développement des activités de recherche et d'innovation

La CEP•L a toujours reconnu l'importance de la poursuite du développement des activités de recherche et d'innovation. L'étroitesse du territoire luxembourgeois ne constitue pas une raison de négliger ce champ d'activités. Le Luxembourg doit se présenter comme un pays actif dans la recherche car ce facteur est un argument important pour attirer des entreprises qui opèrent dans des technologies de pointe.

Le budget pour l'exercice 2002 prévoit ainsi une majoration des moyens budgétaires pour la recherche scientifique et appliquée publique à 1,1 milliard de LuF. Cette majoration représente une progression de 383,2 millions de LuF (53,33%).

La dotation du Fonds national de recherche connaît une hausse de 50% et passe ainsi de 201,7 millions de LuF à 302,5 millions de LuF. Dans ce contexte, il faut relever que l'Etat a signé avec le Fonds national de la recherche quatre conventions portant sur des programmes pluriannuels de recherche portant sur un montant total de plus d'un milliard de LuF. Les axes prioritaires de ces programmes sont les suivants:

- Sécurité et efficacité des nouvelles pratiques du commerce électronique;
- Matériaux innovateurs et nanotechnologie;
- Gestion durable des ressources hydriques;
- Biotechnologie et santé.

Le total des dotations de l'Etat aux centres de recherches publics dans l'intérêt de leur fonctionnement passe de 133,1 millions de LuF à 161,4 millions de LuF, soit une progression de 20,73%.

La CEP•L constate avec satisfaction que le total des crédits afférents au développement des activités de recherche et d'innovation représente 0,19% du PIB en 2002. En quatre ans, le total des crédits prévus au budget dans ce domaine a connu une progression de 279%.

2.3. Le développement des infrastructures sociales, médicales et familiales

Le projet de budget prévoit une augmentation du crédit pour le développement du réseau de crèches conventionnées, ainsi que les crédits nécessaires pour développer les infrastructures prenant en charge les enfants scolarisés en dehors des heures de classe. Ces efforts se joignent à la politique de promotion féminine que l'Etat a pratiquée ces dernières années.

Ces mesures visent en effet à promouvoir le travail à temps plein des deux conjoints. La CEP•L approuve tous les efforts qui sont entrepris dans cette direction et qui devraient à terme permettre d'adapter le taux d'emploi féminin luxembourgeois aux standards européens.

En outre, le Gouvernement a décidé dans le domaine des infrastructures sociales, médicales et familiales la création de 15 postes conventionnés supplémentaires (psychiatrie extra-hospitalière, maladies

de dépendance), ainsi que la majoration de 1,4 à 1,5 milliard de LuF de la dotation au fonds des investissements hospitaliers.

3. *L'encours des garanties financières accordées par l'Etat*

La loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit dans son article 6 que le projet de budget doit obligatoirement être accompagné d'annexes explicatives faisant connaître:

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

Dans son avis relatif au projet de budget pour l'exercice 2001, la CEP•L affirmait que „le projet de budget pour l'exercice 2001 ne répond pas à ces exigences. Si on fait abstraction des services de l'Etat à gestion séparée, formule qui fonctionne actuellement sur base de projets pilotes, l'annexe explicative renseignant sur l'encours des garanties accordées par l'Etat fait défaut et l'explication sur la situation financière des fonds spéciaux est incomplète. Il manque, entre autres, le fonds de crise, le fonds communal de dotation financière, le fonds du rail, le fonds national de recherche etc.“

Cette manière de procéder est contraire à l'intention des auteurs de la loi du 8 juin 1999 qui s'étaient exprimés à l'époque comme suit:

„Afin d'assurer une transparence accrue des documents budgétaires, tout comme de la situation financière de l'Etat en général, l'article 6 dispose que le projet de budget se trouve accompagné d'une série de notes et d'annexes descriptives concernant notamment la situation des fonds spéciaux.

Il développe la pratique actuellement suivie en ce qui concerne la présentation matérielle du projet de budget et des notes explicatives y annexées, en y ajoutant notamment un relevé des garanties accordées par l'Etat, ainsi qu'un état de la situation financière des services de l'Etat à gestion séparée et la rend obligatoire.“

La CEP•L constate avec satisfaction qu'abstraction faite des services de l'Etat à gestion séparée, le projet de budget pour l'exercice 2002 comprend l'annexe explicative renseignant sur l'encours des garanties accordées par l'Etat et l'explication sur la situation financière des fonds spéciaux en conformité avec la loi précitée.

Il résulte du relevé des garanties accordées par l'Etat que le maximum autorisé s'élève au total à 17,4 milliards de LuF. Le tableau ci-après présente la répartition des garanties accordées aux différentes sociétés emprunteuses.

Tableau 2: Répartition des garanties accordées aux différentes sociétés emprunteuses

<i>Société emprunteuse</i>	<i>Montant émis ou Maximum autorisé (en milliards de LuF)</i>
SNCI	12,40
CFL	3,42
Fonds Vieille Ville	0,75
Fonds du Kirchberg	0,60
Fonds du Logement	0,22
Total:	17,40

Source: Tableau établi par la CEP•L

La SNCI se trouve largement en tête avec un montant émis de 12,4 milliards de LuF, ce qui représente 71% du total des montants émis.

En dehors de la SNCI, il faut encore relever la CFL avec une garantie maximale autorisée de 3,42 milliards de LuF.

Bénéficient, en outre, de créances garanties par l'Etat, les Fonds Vieille Ville, du Kirchberg et du Logement.

La CEP•L regrette que dans le cadre du présent projet de budget, le Gouvernement se soit limité à la publication du strict minimum sur les garanties accordées par l'Etat.

La CEP•L est d'avis, qu'afin d'assurer une meilleure transparence des engagements financiers de l'Etat, le projet de budget devrait aussi retracer le détail des activités des Fonds du Kirchberg et Vieille Ville.

Chapitre 2: La rigidité des dépenses budgétaires: Une réalité?

1. Regroupement des principales dépenses budgétaires

Lors de la présentation du projet de budget, le Gouvernement souligne chaque année que la progression des dépenses courantes, qui représentent plus de 80% des dépenses totales, „s'explique pour une large part par le fait que le budget des dépenses courantes est caractérisé par une très grande rigidité et qu'une proportion élevée des dépenses publiques (dépenses de rémunération du personnel, transferts à la sécurité sociale, autres transferts de revenus et de capitaux, etc.) est fixée par ou en vertu de dispositions législatives. D'autre part, cette croissance des dépenses publiques est renforcée par le fait qu'environ deux tiers des dépenses courantes du budget de l'Etat sont liées, par le biais de l'échelle mobile des salaires, à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Les variations de ces dépenses sont donc très largement tributaires de l'évolution de cet indicateur.“

Dans quelle mesure cette rigidité des dépenses courantes, souvent citée par le Gouvernement, se vérifie-t-elle dans la réalité?

Tableau 3: Regroupement comptable des dépenses courantes et en capital

<i>Classes de comptes</i>	<i>Compte provisoire 2000 en milliards de LuF</i>	<i>Pourcentage du total</i>
Transferts de revenus	88,75	39,32%
Dotations de fonds de réserve	64,28	28,48%
Salaires et charges sociales	39,32	17,42%
Achat de biens non durables et de services	9,17	4,06%
Subventions d'exploitation	6,84	3,03%
Transferts de capitaux	4,00	1,77%
Réalisation d'ouvrages de génie civil	2,64	1,17%
Construction de bâtiments	2,28	1,01%
Intérêts de la dette publique	1,72	0,76%
Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	1,71	0,76%
Divers	5,00	2,22%
Total	225,71	100,00%

Source: Ministère des Finances; Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002, page 638.

Calcul: CEP•L

Du tableau ci-dessus, qui regroupe en ordre décroissant toutes les dépenses pour l'exercice 2000, on peut déduire que les trois principaux postes représentent à eux seuls 85,22% des dépenses.

Il s'agit des postes suivants:

- les transferts de revenus (39,32%);
- les dotations aux fonds de réserve (28,48%);
- les salaires et charges sociales (17,42%).

2. Les transferts de revenus

Il ressort du tableau ci-dessous que presque 75% des transferts de revenus sont destinés aux administrations de la sécurité sociale.

Tableau 4: Répartition des transferts de revenus de 2000 suivant les différents bénéficiaires

<i>Transferts de revenus</i>	<i>Compte provisoire 2000 en milliards de LuF</i>	<i>Pourcentage</i>
aux administrations de la sécurité sociale	66,20	74,59%
aux administrations privées	6,46	7,28%
aux ménages	6,19	6,97%
autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	4,90	5,52%
aux administrations publiques locales	2,17	2,45%
à l'étranger	1,56	1,76%
à l'enseignement privé	1,03	1,16%
à l'administration centrale	0,24	0,27%
Total	88,75	100,00%

Source: Tableau établi par la CEP•L

Ces transferts sont exécutés à 98% par deux Ministères:

- 70% par le Ministère de la Sécurité Sociale: prestations de maternité, assurance maladie, assurance dépendance, établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, assurance contre accidents, assurance pension;
- 28% par le Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse: allocations familiales, allocation de naissance, allocation de rentrée scolaire, allocation d'éducation.

Ces dépenses sont incompressibles parce qu'elles résultent de dispositions légales; en plus elles sont adaptées à l'évolution du coût de la vie.

La même remarque vaut pour la rubrique „administrations privées“. Les principales dépenses sur ce poste sont réalisées par le Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse (58%), par le Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (23%), suivi par le Ministère de la Santé (6%). On retrouve sous cette rubrique la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de foyers de jour conventionnés, de centres d'accueil conventionnés et de services pour les enfants, les étrangers, les personnes handicapées, etc. Par ailleurs, il ne faut pas oublier la participation de l'Etat aux frais de l'orchestre philharmonique, au financement des activités du Théâtre national et à toutes sortes d'activités culturelles. En outre, l'Etat participe aux frais de fonctionnement de la fondation RESTENA et attribue des contributions financières au Centre universitaire, à l'IST et aux Centres de Recherche publique.

3. Les dotations des fonds de réserve

Le tableau ci-dessous montre que plus de 32% des dotations des fonds de réserve de l'Etat passent par le Ministère des Travaux Publics. Ce Ministère a versé 20,8 milliards de LuF dans ces fonds en 2000. Deuxième de la liste est le Ministère de l'Intérieur (19,3%), suivi du Ministère de la Fonction Publique (11,7%), du Ministère des Transports (9,3%) et du Ministère de la Santé (8,4%).

Tableau 5: Dotations de fonds de réserve (en millions de LuF)

<i>Ministère</i>	<i>Compte provisoire 2000</i>	<i>Pourcentage du total</i>
Travaux Publics	20.799,46	32,36%
Intérieur	12.399,24	19,29%
Fonction publique	7.522,40	11,70%
Transports	5.993,43	9,32%
Santé	5.414,79	8,42%
Travail et Emploi	3.913,49	6,09%
Affaires Etrangères, Commerce Extérieur, Coopé- ration et Défense	3.471,50	5,40%
Famille, Solidarité Sociale et Jeunesse	2.603,40	4,05%
Agriculture, Viticulture et Développement Rural	857,25	1,33%
Culture, Enseignement Supérieur et Recherche	753,40	1,17%
Education nationale, Formation Professionnelle et Sports	250,00	0,39%
Environnement	164,91	0,26%
Etat	90,00	0,14%
Finances	45,32	0,07%
Total	64.278,59	100,00%

Source: Tableau établi par la CEP•L

Le tableau 6 permet de voir quels fonds ont reçu les dotations les plus importantes et par quels Minis-
tères ces dotations ont été effectuées.

Ainsi, le Fonds communal de dotation financière reçoit en 2000 plus de 10 milliards de LuF, ce qui
représente 16,4% du total des dotations. Cette dotation est réalisée par le Ministère de l'Intérieur.

Tableau 6: Répartition des dotations de fonds de réserve

<i>Fonds</i>	<i>Ministères effectuant les dotations</i>	<i>Montant (en millions de LuF)</i>	<i>%</i>
Fonds communal de dotation financière	Intérieur	10.540,59	16,40%
Fonds d'investissements publics administratifs	Travaux Publics	9.017,98	14,03%
Fonds des pensions	Fonction publique	7.522,40	11,70%
Fonds des routes	Travaux Publics	6.550,98	10,19%
Fonds du rail*	Transports	5.440,03	8,46%
Fonds des investissements hospitaliers	Santé	5.414,79	8,42%
Fonds pour l'emploi	Travail	3.913,49	6,09%
Fonds de la coopération au développement	Affaires Etrangères	3.373,50	5,25%
Fonds d'investissements publics scolaires	Travaux Publics	2.858,50	4,45%

<i>Fonds</i>	<i>Ministères effectuant les dotations</i>	<i>Montant (en millions de LuF)</i>	<i>%</i>
Fonds pour les investissements sociofamiliaux	Famille, Solidarité Soc., Jeunesse	2.603,40	4,05%
Fonds pour la loi de garantie	Travaux Publics	2.022,00	3,15%
fonds pour la gestion de l'eau	Intérieur	1.850,00	2,88%
Fonds pour les monuments historiques	Culture, Enseignement Sup., Recherche	753,40	1,17%
Fonds d'orientation écon. et sociale pour l'agriculture	Agric., Vitic., Dév. Rural	700,00	1,09%
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	Transports	553,40	0,86%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	Travaux Publics	350,00	0,54%
Fonds d'équipement sportif national	Education Nat., Formation Prof., Sports	250,00	0,39%
Fonds de remembrement	Agric., Vitic., Dév. Rural	157,25	0,24%
Fonds pour la protection de l'environnement	Environnement	150,85	0,23%
Fonds d'équipement militaire	Affaires étrangères	98,00	0,15%
Fonds national de soutien à la production audiovisuelle	Etat	90,00	0,14%
Fonds de rénovation de la vieille ville	Finances	23,02	0,04%
Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau du Kirchberg	Finances, Travaux Publics	22,31	0,03%
Fonds spécial de la chasse	Environnement	12,70	0,02%
Fonds spécial des eaux frontalières	Intérieur	4,94	0,01%
Fonds spécial de la pêche	Intérieur	3,71	0,01%
Fonds cynégétique	Environnement	1,36	0,00%
Total		64.278,59	100,00%

* Le Fonds du rail prévoit non seulement des crédits pour financer les investissements, mais également pour régler des dépenses courantes.

Source: Tableau établi par la CEP•L

En deuxième place, on trouve le Fonds d'investissements publics administratifs avec 9 milliards de LuF (14%), versés par le Ministère des Travaux Publics.

Les importantes dotations des fonds de réserve résultent de la bonne situation financière de l'Etat. Ces dotations n'ont aucunement un caractère incompressible. Elles ne sont ni liées à des prescriptions légales, ni soumises à l'indexation, mais sont plutôt le signe d'une volonté politique.

4. Les salaires et charges sociales

En examinant de plus près le poste „Salaires et charges sociales“, on constate que 47% des dépenses de ce poste sont effectuées par le Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports. Il s'agit principalement des traitements des enseignants.

Tableau 7: Salaires et charges sociales (en millions de LuF)

<i>Ministère</i>	<i>Compte provisoire 2000</i>	<i>Pourcentage du total</i>
Education nationale, Formation Professionnelle et Sports	17.976,78	47,08%
Intérieur	3.492,35	9,15%
Finances	3.200,70	8,38%
Fonction publique	2.656,17	6,96%
Travaux Publics	2.277,61	5,96%
Justice	1.752,93	4,59%
Etat	1.068,39	2,80%
Santé	986,69	2,58%
Agriculture, Viticulture et Développement Rural	691,88	1,81%
Affaires Etrangères, Commerce Extérieur, Coopération et Défense	669,86	1,75%
Culture, Enseignement Supérieur et Recherche	647,12	1,69%
Sécurité Sociale	626,92	1,64%
Famille, Solidarité Sociale et Jeunesse	601,39	1,57%
Transports	447,77	1,17%
Environnement	431,28	1,13%
Travail et Emploi	316,97	0,83%
Economie	279,64	0,73%
Classes Moyennes, Tourisme et Logement	62,19	0,16%
Promotion féminine	0,08	0,00%
Total	38.186,72	100,00%

Source: Tableau établi par la CEP•L

D'autres Ministères qui contribuent encore fortement à ce poste de dépenses sont le Ministère de l'Intérieur (9,14%), celui des Finances (8,38%), celui de la Fonction Publique (6,96%), celui des Travaux Publics (5,96%) et celui de la Justice (4,59%). Ces dépenses sont facilement explicables, car ces Ministères dirigent des Services publics nécessitant un grand nombre de personnel.

Ainsi, le Ministère de l'Intérieur a sous sa direction la Police grand-ducale et la Protection civile.

Le pourcentage élevé du Ministère des Finances est dû au fait qu'il dirige toute l'administration fiscale: Contributions directes et métrologie, Enregistrement et domaines, Douanes et accises.

En ce qui concerne le Ministère de la Fonction Publique, on retrouve évidemment dans ce poste les traitements des fonctionnaires de la Fonction Publique en général. Le Ministère des Travaux Publics dirige le service des Ponts et chaussées, tandis que le Ministère de la Justice est à la tête de tous les services judiciaires, ainsi que des établissements pénitentiaires, ce qui explique les montants élevés respectifs des salaires et charges sociales de ces deux Ministères.

Les dépenses relatives aux salaires et charges sociales se caractérisent évidemment par une grande rigidité.

La CEP•L constate que les transferts de revenus ainsi que les salaires et charges sociales sont caractérisés par une grande rigidité; par contre les dotations des fonds de réserve résultent d'une politique volontariste.

En faisant l'analyse de la répartition des dépenses budgétaires pour l'exercice 2000, on note ainsi que quelque 30% des dépenses budgétaires totales n'exposent aucun élément de rigidité, ce qui représente une large marge de manœuvre pour le Gouvernement.

Chapitre 3: Les finances de l'Etat: Une situation excellente

1. Le compte provisoire de l'exercice 2000 par rapport au budget définitif 2000

Il se dégage du tableau ci-dessous que le compte provisoire de l'exercice 2000 clôture avec un excédent total de 3,69 milliards de LuF. Ce montant est de 5,65 milliards de LuF supérieur à ce que le Gouvernement attendait dans le budget définitif 2000.

Tableau 8: Plus-values du compte provisoire 2000 par rapport au budget définitif 2000

	<i>Compte provisoire</i>	<i>Plus-value par rapport au budget définitif 2000</i>	<i>Variation (en %) par rapport au budget définitif 2000</i>
Recettes ordinaires	229,22	35,13	+ 18,10%
Dépenses ordinaires	181,92	5,70	+ 3,24%
Recettes extraordinaires	0,18	0,03	+ 18,92%
Dépenses extraordinaires	43,77	23,81	+ 119,91%
Recettes totales	229,40	35,16	+ 18,10%
Dépenses totales	225,71	29,51	+ 15,04%
Excédent total	3,69	5,65	+ 288,07%

Note: Les chiffres sont exprimés en milliards de LuF.

Source: Tableau établi par la CEP•L

Le Gouvernement prévoyait initialement un déficit de 1,96 milliard de LuF.

Il existe donc une forte différence entre les estimations gouvernementales et le résultat final.

Ce bon résultat est quasi entièrement dû à la plus-value des recettes ordinaires de l'ordre de 35,13 milliards de LuF. La plus grande partie de cette plus-value est affectée, comme d'habitude, aux fonds spéciaux de l'Etat, ce qui explique la hausse des dépenses extraordinaires par rapport au budget définitif.

L'excédent de 3,69 milliards de LuF est affecté, comme dans les années précédentes, à la réserve budgétaire qui passe ainsi à 23,9 milliards de LuF à la fin de l'exercice 2000.

2. Les principales plus-values de recettes

La taxe d'abonnement sur les titres des sociétés accuse la plus grande variation (+7,21 milliards de LuF) par rapport au budget définitif 2000.

Tableau 9: Les principales plus-values ou moins-values de recettes par rapport au budget définitif

Libellé	Résultats probables 2000	Variations par rapport au budget définitif
Taxe d'abonnement sur les titres des sociétés	18,91	+ 7,21
Taxe sur la valeur ajoutée	39,26	+ 6,72
Part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'UEBL en matière des droits de douane et d'accises	27,99	+ 4,83
Impôt retenu sur les traitements et salaires	47,06	+ 3,96
Impôt sur le revenu des collectivités	40,69	+ 2,69

Note: Les chiffres sont exprimés en milliards de LuF.

Source: Ministère des Finances, Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002, pages 41*-42*.

L'impôt retenu sur les traitements et salaires présente quasi chaque année un surplus par rapport aux estimations.

L'exercice 2000 ne fait évidemment pas d'exception, au vu de la forte croissance du PIB en 2000 (8,5%) engendrant une augmentation sensible de l'emploi intérieur (5,64% par rapport à 1999).

Tableau 10: Evolution du PIB et de l'emploi intérieur de 1997 à 2000

	Taux de croissance du PIB (en volume)	Taux de croissance de l'emploi intérieur
1997	7,3%	3,2%
1998	5,0%	4,3%
1999	7,6%	5,0%
2000	8,5%	5,6%

Source: STATEC

Pour cette raison, la CEP•L avait déjà revendiqué dans son avis relatif au budget pour l'exercice 2000 une réduction sensible de l'impôt sur les salaires et traitements. Rappelons dans ce contexte, qu'à l'époque (fin 1999), les responsables politiques avaient quasi unanimement rejeté cette proposition.

Force est de constater que quelques mois plus tard, le Gouvernement a annoncé une diminution massive des impôts sur les salaires et traitements, ceci en se basant sur les mêmes arguments que la CEP•L, c'est-à-dire que les salariés étaient les grands perdants d'une phase de croissance exceptionnelle depuis le milieu des années 90.

Le Gouvernement a donc finalement décidé d'avancer la réforme fiscale prévue pour 2002, malgré ses affirmations de ne concéder dans aucun cas des réductions fiscales avant le 1er janvier 2002.

3. L'affectation des plus-values de recettes

Les bons résultats de l'exercice 2000 ont rendu possible des alimentations supplémentaires de 26,14 milliards de LuF au profit des fonds spéciaux (17,51 milliards de LuF en 1999).

Tableau 11: Répartition des alimentations supplémentaires (en milliards de LuF)

Fonds d'investissements publics administratifs	8,07
Fonds des routes	6,05
Fonds pour les investissements hospitaliers	4,03
Fonds pour la loi de garantie	2,02
Fonds du rail	1,61
Fonds d'investissements scolaires	1,01
Fonds pour la coopération au développement	1,01
Fonds pour le service de la dette publique	1,01
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	0,40
Fonds pour les monuments historiques	0,40
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	0,40
Fonds pour la protection de l'environnement	0,12
Total	26,14

Source: Ministère des Finances/Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002, page 43*.

La plus importante dotation revient au fonds d'investissements publics administratifs, un fonds pêle-mêle, par lequel sont financés les projets les plus divers, tels qu'une unité de sécurité à Dreibern, le projet de l'Abbaye Neumünster, l'extension et la transformation de la Chambre des Députés, etc.

En deuxième lieu figure le fonds des routes, un fonds qui réalise des dépenses importantes, notamment à cause de la liaison avec la Sarre et la grande voirie du Nord.

En troisième place se situe le fonds des investissements hospitaliers dont les projets les plus importants sont l'hôpital du Kirchberg, le nouvel hôpital d'Ettelbruck et les transformations au niveau de l'hôpital de la Ville d'Esch-sur-Alzette.

En ne tenant pas compte des dotations supplémentaires au profit des fonds spéciaux, les dépenses du compte provisoire de 2000 dépassent de 3,37 milliards de LuF celles prévues dans le budget définitif.

Tableau 12: Les principales plus-values ou moins-values de dépenses par rapport au budget définitif (en milliards de LuF):

Libellé	Compte provisoire 2000	Variations par rapport au budget définitif 2000
Alimentations supplémentaires des fonds spéciaux	-	+ 26,14
Traitements et pensions de fonctionnaires, indemnités des employés et salaires des ouvriers de l'Etat ainsi que rémunérations d'autres agents publics en tout ou en partie à charge de l'Etat	0	- 2,00
Alimentation du fonds communal de dotation financière	10,54	+ 0,67
Indemnités des employés occupés à titre temporaire	0,91	+ 0,56
Accueil de réfugiés	0,73	+ 0,48
Prise en charge par l'Etat de l'allocation d'éducation	2,52	+ 0,54
Prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental	0,14	- 0,79

<i>Libellé</i>	<i>Compte provisoire 2000</i>	<i>Variations par rapport au budget définitif 2000</i>
Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie: cotisation pour prestations en nature	13,15	+ 0,51
Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension: cotisation	24,57	+ 1,81
Acquisition auprès de secteurs autres que le secteur des administrations publiques d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'Etat	0,80	+ 0,65
Application de la loi-cadre ayant pour objet le développement et la diversification économique: subventions en capital à l'investissement, aides à la promotion, garantie de l'Etat	0,81	- 0,49

Source: Ministère des Finances/Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002, pages 43*-44*.

Hormis les fonds spéciaux, les dépassements de crédit les plus importants se situent au niveau de l'article „Participations des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension: cotisations“ (+1,81 milliard de LuF) et de l'article „Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie“.

Ces dépenses additionnelles résultent directement de la situation économique excellente. L'augmentation impressionnante du PIB de 8,5% en 2000 a connu naturellement des répercussions sur l'emploi intérieur du Grand-Duché qui a progressé de 5,64% en un an.

4. La situation financière des fonds spéciaux de l'Etat au 31.12.2000

L'état favorable des comptes de l'Etat se reflète également dans la situation financière des fonds spéciaux.

Tableau 13: La situation financière des fonds spéciaux de l'Etat (en milliards de LuF)

<i>Fonds spécial</i>	<i>Avoir véritable au 31.12.2000</i>
Fonds de la dette publique	16,18
Fonds d'investissements publics administratifs	14,71
Fonds des investissements hospitaliers	10,45
Fonds des routes	9,68
Fonds pour la loi de garantie	5,92
Fonds du rail	5,21
Fonds pour les investissements sociofamiliaux	4,88
Fonds pour l'emploi	4,56
Fonds pour la protection de l'environnement	4,25
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	3,68
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	3,65
Fonds de la coopération au développement	1,83
Fonds d'investissements publics scolaires	1,71
Fonds pour la gestion de l'eau	1,58
Fonds communal de péréquation conjoncturale	1,56
Fonds de crise	0,88

<i>Fonds spécial</i>	<i>Avoir véritable au 31.12.2000</i>
Fonds d'orientation écon. et sociale pour l'agriculture	0,70
Fonds pour les monuments historiques	0,57
Fonds d'équipement militaire	0,16
Fonds d'équipement sportif national	0,07
Fonds spécial des eaux frontalières	0,05
Fonds spécial de la pêche	0,02
Fonds cynégétique	0,02
Fonds des pensions	0,00
Fonds communal de dotation financière	0,00
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,00
Fonds spécial de la chasse	0,00
Total	92,32

Source: Tableau établi par la CEP•L

Les dotations supplémentaires ajoutées aux fonds spéciaux en 2001 résultent en grande partie des excellents résultats financiers de l'année 2000. Pour estimer correctement l'avoir de ces fonds au 31.12.2000, on doit donc y ajouter les dotations supplémentaires versées en 2001.

Le tableau ci-dessus montre que l'avoir véritable des fonds spéciaux à la fin de l'année 2000 s'élève à 92,31 milliards de LuF. Ce montant représente environ 41% des dépenses totales de l'exercice 2000.

5. La dette de l'Etat

Entre 1995 et 2001, la dette à long terme est passée de 15,92 millions d'euros à 28,13 millions d'euros, donc une augmentation de quasi 75%. Toutefois, depuis 1999, le montant de la dette est resté constant, voire a légèrement diminué.

La dette de l'Etat s'élève à 28,13 milliards de LuF en 2000.

Tableau 14: Les tendances et la structure de la dette de l'Etat au cours de la période 1995-2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dette à long terme							
– Dette extérieure	0,14	0,10	0,06	1,76	1,73	1,72	1,72
– Dette intérieure	15,78	21,66	24,61	26,71	26,41	26,41	26,41
	15,92	21,76	24,66	28,48	28,14	28,13	28,13
	+ 42,13%	+ 36,65%	+ 13,43%	+ 15,41	- 1,20%	- 0,01%	- 0,01%
Bons du Trésor							
– Intérieurs	0,05	0,05	0,05	0,05	0,03	0,03	0,00
– Extérieurs	5,48	5,53	6,21	0,71	0,66	0,63	0,61
	5,53	5,58	6,26	0,75	0,69	0,66	0,61
	- 7,30%	+ 0,92%	+ 12,14%	- 87,93%	- 8,94%	- 6,13%	- 6,13%

Note: – Les chiffres sont exprimés en milliards de LuF.

– Chiffres définitifs pour 1995-2000.

– Estimations pour 2001.

Source: Ministère des Finances/Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002, page 46*.

De l'autre côté, l'avoir du Fonds de la dette publique s'élève à 16,18 milliards de LuF au 31.12.2000. En plus, l'Etat disposait d'une réserve budgétaire de 20,21 milliards de LuF à la fin de l'exercice 1999.

L'Etat pourrait ainsi à tout moment rembourser sa dette entière, tout en maintenant toujours une réserve budgétaire et une excellente situation financière des fonds spéciaux.

6. Bilan financier et économique excellent

A la fin de l'exercice 2000, la situation économique et financière de l'Etat est excellente.

Au niveau économique, cet exercice a été caractérisé par un taux de croissance du PIB de 8,5%, un taux d'inflation de 3,2%, un accroissement de l'emploi intérieur de 5,6% et un taux de chômage de 2,6%.

Au niveau financier, il a été caractérisé par une plus-value des recettes ordinaires de l'ordre de 35,13 milliards de LuF par rapport au projet de budget, un avoir dans les fonds spéciaux de 92,32 milliards de LuF et une dette publique, en légère régression, se chiffrant à 28,13 milliards de LuF fin 2000.

Chapitre 4: La politique d'investissement: Une extension soutenue

Le Gouvernement annonce le développement des investissements de l'Etat comme un des accents fondamentaux de sa politique budgétaire en 2002. Cette intensification de la politique d'investissement dans les infrastructures publiques s'avère nécessaire, d'une part, à cause de l'évolution moins favorable de l'économie internationale et, d'autre part, à cause de la forte croissance démographique du Grand-Duché.

Le tableau ci-dessous montre que les investissements de l'Etat ont régulièrement augmenté ces dernières années.

Tableau 15: Evolution des investissements de l'Etat au cours des dernières années

	1999 <i>Compte gén.</i>	2000 <i>Compte prov.</i>	2001 <i>Budget voté</i>	2002 <i>Proj. budget</i>
Crédits budgétaires	7.244,4	7.433,9	7.482,0	8.186,6
Fonds d'investissements de l'Etat	9.488,5	9.851,6	14.946,2	21.070,2
Total des investissements	16.732,9	17.285,4	22.428,2	29.256,8
Variation en %		3,30%	29,80%	30,40%
Total des dépenses de l'Etat	195.861,5	225.708,0	219.667,3	239.147,2
Investissements en % des dépenses de l'Etat	8,50%	7,70%	10,20%	12,20%
PIB au prix du marché (version SEC)	731.822,0	827.186,1	885.547,6	962.679,3
Investissements en % du PIB	2,30%	2,10%	2,50%	3,00%

Note: Les montants de ce tableau sont indiqués en millions de LUF.

Source: Ministère des Finances, Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002, pages 37*.

Calcul: CEP•L

Les investissements de l'Etat atteignent en 2002 un total de 29,26 milliards de LUF contre 22,43 milliards en 2001. Ce nouveau montant correspond à un accroissement de 30,4%.

En 2002, les investissements représentent 12,2% des dépenses totales de l'Etat (contre 10,2% en 2001).

Les investissements se composent, d'une part de crédits budgétaires (30%) et, d'autre part, de fonds d'investissements de l'Etat (70%).

En analysant de plus près la croissance des investissements, on constate que les crédits budgétaires au sens strict n'accusent qu'une croissance modérée depuis 1999. Par contre, les dépenses totales des fonds spéciaux connaissent un accroissement moyen de 30% par an entre 1999 et 2002.

Tableau 16: Evolution des dépenses des principaux fonds d'investissement de l'Etat
(en millions de LuF)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Variation entre 2001 et 2002
Administratif	1.527,4	1.228,3	1.340,8	1.217,1	1.332,4	2.481,5	4.090,3	5.173,0	26,5%
Scolaire	819,1	1.349,5	2.237,7	3.289,6	2.439,0	2.604,4	3.341,7	4.147,6	24,1%
Sanitaire	155,8	231,4	305,7	440,5	603,8	675,3	989,6	1.261,7	27,5%
Fonds des routes	3.351,6	2.967,8	2.453,3	2.539,3	4.028,6	4.683,4	5.330,1	6.766,4	26,9%
Monuments historiques	212,1	176,5	272,9	251,6	357,0	301,8	297,5	575,9	93,6%
Fonds du rail	897,5	1.371,5	1.157,6	1.432,4	1.228,8	1.676,7	2.907,5	6.544,2	125,1%
Total général	6.963,5	7.325,0	7.768,0	9.170,5	9.989,7	12.423,0	16.956,7	24.468,8	44,3%
Variation en %		5,2%	6,0%	18,1%	8,9%	24,4%	36,5%	44,3%	

Source: Ministère des Finances, Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002, pages 37*.

Calcul: CEP•L

Du tableau ci-avant, on peut dégager que les dépenses des principaux fonds d'investissements augmentent de 44,3% en 2002 par rapport à 2001.

Le rapport entre les investissements et le PIB a régulièrement progressé depuis 1999. Ainsi, les investissements représentent 2,0% du PIB en 2000 pour passer à 2,5% en 2001 et pour augmenter à 3% du PIB en 2002.

Le Gouvernement tient également à relever que le niveau de l'investissement atteint par le Luxembourg – exprimé par la formation brute de capital fixe de l'ensemble du secteur public – reste le plus élevé des pays de l'Union européenne. Ce ratio s'élève à 4,6% du PIB en 2001, alors que la moyenne européenne pour les autres pays est de 2,3%.

Il est indéniable que l'Etat luxembourgeois a pratiqué ces dernières années une politique d'investissement expansive. La CEP•L approuve cette politique qui est d'autant plus incontournable que nous sommes dans une situation de croissance économique ayant pour conséquence une forte augmentation de la population résidente et du nombre des frontaliers.

Tableau 17: Evolution démographique du Luxembourg et de ses pays voisins
(en millions de personnes)

	1991	2000	Variation
Luxembourg	0,384	0,436	13,54%
Allemagne	79,753	82,164	3,02%
Belgique	9,987	10,236	2,49%
France	56,893	59,296	4,22%

Source: Eurostat

En comparant avec les pays voisins, on constate que le Luxembourg a connu, ces dernières années, une croissance démographique forte due à l'immigration.

Tableau 18: Evolution de la population au Grand-Duché de Luxembourg

Année	Population totale	Croissance	%	Population étrangère	Croissance	%
1960	314.900			41.500		
1970	339.800	24.900	7,91%	62.500	21.000	50,60%
1981	364.600	24.800	7,30%	95.800	33.300	53,28%
1991	384.400	19.800	5,43%	113.000	17.200	17,95%
2001	441.300	56.900	14,80%	164.700	51.700	45,75%
Total		126.400			123.200	

Source: Statec

Le tableau ci-dessus démontre que la croissance de la population totale correspond à celle de la population étrangère résidant sur le territoire du Grand-Duché. Entre 1960 et 1999, la population a augmenté d'environ 114.000 personnes, dont 111.000 de nationalité étrangère et 3.000 de nationalité luxembourgeoise, surtout par le fait de la naturalisation. Le taux de naissance des autochtones, déficitaire depuis les années 60, est donc largement compensé par l'excédent des naissances de la population étrangère résidant au Luxembourg.

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, la population totale a augmenté en moyenne de 2.790 personnes par année. Toutefois, cette progression n'a pas été constante, mais a évolué parallèlement à la croissance économique du pays.

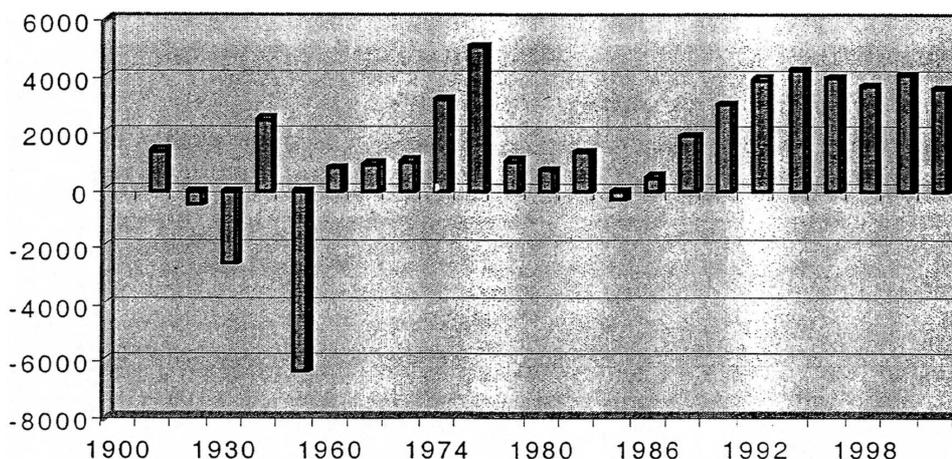
Entre 1976 et 1986, l'augmentation de la population totale a été seulement de l'ordre de 2,4%. Cette période correspond aux années de crise de l'économie luxembourgeoise.

Les années 90, par contre, sont marquées par des hausses du PIB. Pendant cette dernière décennie, l'immigration a augmenté de plus de 50.000 unités. La population totale a augmenté de 18% entre 1986 et 1999.

La progression de la population totale n'est donc pas régulière, mais suit la même évolution cyclique que la conjoncture économique. On constate une augmentation rapide du solde migratoire de 1960 à 1974, puis une stagnation voire une régression pendant les années de crise entre 1974 et 1986. A partir de 1987, le solde migratoire redevient largement positif. L'immigration est donc largement tributaire de la conjoncture économique du Luxembourg.

Tableau 19: Solde migratoire de 1900-2000

Solde migratoire



Source: Statec

De 1970 à 1999, l'emploi intérieur total a augmenté d'environ 139.000 à 248.000 personnes, c'est-à-dire de 109.000 unités. Dans cette même période, la population totale, comprenant actifs et non actifs, a seulement progressé de 89.400 personnes. La main-d'oeuvre résidente était numériquement insuffisante pour répondre à l'offre d'emplois.

La croissance économique a donc également un impact sur le nombre de frontaliers au Luxembourg. Pendant les dix dernières années, ce flux a été particulièrement important. En effet, entre 1990 et 1999, le nombre de frontaliers a plus que doublé.

Tableau 20: Evolution des frontaliers suivant pays de résidence

	1974	1980	1990	1999	Variation depuis 1990
Belgique	5,7	5,7	12,3	22,4	82%
France	4,4	4,7	16,6	43,1	160%
Allemagne	1,3	1,5	6,4	15	134%
Total	11,4	11,9	35,3	80,5	128%

Source: Statec

En septembre 2001, la barre des 100.000 frontaliers a été franchie pour la première fois et la tendance est à la hausse.

La croissance de la population résidente et celle du nombre de frontaliers accroissent évidemment le besoin en infrastructures, notamment en transports publics, routes, etc. D'ailleurs, malgré ces investissements, il faut constater que des déficits existent toujours, en particulier en matière d'infrastructures scolaires et de transports publics.

Si le développement démographique du Grand-Duché maintient la tendance actuelle, le Gouvernement luxembourgeois sera forcé d'intensifier ses efforts en matière d'investissement.

Chapitre 5: Des défis à moyen terme

Dans le cadre de ce chapitre, la CEP•L procède à une description non exhaustive des défis auxquels le Luxembourg doit faire face à cause de la croissance massive de sa population résidente et du nombre de frontaliers.

La CEP•L se permet de relever dans ce contexte quatre points qui lui paraissent essentiels:

- la politique des transports;
- le phénomène de la „métropolisation“;
- la promotion de l'éducation et de la formation;
- la participation à la société de l'information.

1. La politique des transports

1.1. L'aggravation du problème

Entre 1970 et 1993, le trafic sur toutes les routes en dehors des agglomérations a augmenté de 325%, ce qui correspond à une augmentation de plus de 14% par an. Dans cette même période, le trafic transfrontalier a augmenté de 800%.

La quote-part des transports en commun au trafic motorisé est de 18% pendant les jours ouvrables et reste ainsi clairement en dessous de son potentiel réel. Plus de la moitié de tous les déplacements en bus sont effectués par des adolescents ne disposant pas encore du permis à conduire.

La voiture reste le moyen de transport préféré des conducteurs luxembourgeois. Pour l'année 2001, le Statec a recensé un total de 273.088 voitures particulières et commerciales (618 sur 1.000 habitants), contre 183.404 en 1990, donc une augmentation de presque 100.000 unités en dix ans seulement. A ce chiffre déjà impressionnant, il faut encore ajouter les 100.000 frontaliers qui passent dans leur immense

majorité en voiture les frontières luxembourgeoises. Seulement 6% des frontaliers (8% des Lorrains) utilisent des transports en commun pour venir travailler au Luxembourg.

Aujourd'hui le trafic sur les autoroutes semble avoir atteint le maximum de ses capacités. Les autoroutes ne représentent que 4% du réseau routier, mais prennent en charge environ 26% de la circulation annuelle. On songe déjà à ajouter une troisième voie aux autoroutes afin de réduire le taux de densité du trafic routier.

En dehors du fait de la croissance de la population résidente et du nombre des frontaliers, deux autres facteurs entrent en jeu pour expliquer l'augmentation massive du trafic.

Le premier facteur tient au fait que les fonctions habitées et travaillées se sont de plus en plus dissociées depuis un certain temps.

En effet, le nombre de navetteurs a augmenté de 32.000 à 92.000 entre 1960 et 1991. En 1991, les navetteurs avaient recours à 76% à l'automobile.

On peut constater que si en 1960 seulement 25,5% de la population active résidente travaillait en dehors de leur commune de résidence, cette part a augmenté jusqu'à 60% en 1991.

Cette augmentation s'explique en grande partie par la tertiarisation de l'économie luxembourgeoise qui tente à concentrer les emplois dans les centres urbains et périphériques, notamment de la ville de Luxembourg.

Le deuxième facteur entrant en jeu est l'augmentation de la création d'équipements de commerce et de loisirs dans des zones spéciales. Cette tendance a accru aussi bien la nécessité de se déplacer en voiture que la dépendance par rapport à ce mode de transport (40% du trajet). En effet, ces centres de commerce, souvent situés en dehors des grandes agglomérations, contribuent considérablement au renforcement du trafic par le fait qu'ils ne disposent, en général, que d'une desserte par transports publics peu développée.

1.2. Une politique favorisant la route

Le congestionnement du trafic routier exige l'élaboration de solutions alternatives parmi lesquelles l'utilisation plus systématique des transports par rail s'impose à l'évidence, du moins pour le transport de marchandises à longue distance et pour le transport voyageur urbain, à courte et à moyenne distance.

La Chambre des Employés Privés constate que les efforts des Ministères compétents en matière de mobilité, se concentrent surtout sur le réseau routier. Les chemins de fer par exemple n'obtiennent pas le soutien nécessaire pour leur développement. Ceci n'est pas un phénomène propre au Luxembourg. Dans toute l'Union Européenne, contrairement aux voies ferroviaires, le réseau routier continue à s'étendre. Concernant le transport ferroviaire de marchandises, celui-ci ne représente aujourd'hui plus que 8,4% du transport de fret total. En 1970, la part de marché du rail en Europe était encore de 21,1%. Au cours des trente dernières années, 600 km de voies ferrées ont été fermées en moyenne chaque année en Europe, alors que parallèlement, le réseau autoroutier augmentait de 1.200 km par an.

Il semble que le Gouvernement n'ait pas encore trouvé la voie adéquate pour remédier au problème de la densité croissante du trafic routier. Pour l'instant, la politique en matière de transports semble se limiter à la construction de nouvelles routes et autoroutes, respectivement à l'agrandissement de celles-ci. Ainsi un nombre plus important de véhicules pourra les utiliser jusqu'à ce qu'elles soient de nouveau saturées. Le réseau routier a été agrandi de 10 km par an en moyenne dans les années 90, dont notamment le réseau de grande voirie.

1.3. Les objectifs fixés au niveau européen

Au niveau européen, les responsables ont déjà pris conscience de la problématique. Ainsi, la Commission européenne vient de publier son Livre Blanc sur „la politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix“.

Dans cette publication, la Commission européenne estime qu'une „véritable révolution culturelle du transport ferroviaire“ doit avoir lieu. Cette révolution est urgente en raison des encombrements majeurs et de plus en plus coûteux auxquels doit faire face le trafic transeuropéen.

Ces difficultés causent non seulement un impact sérieux sur l'environnement, mais également un coût sérieux et une perte de compétitivité pour l'économie européenne.

Dans ce contexte, le Livre Blanc projette, en matière des chemins de fer, les objectifs suivants pour 2010:

- Une augmentation de la part de marché de 6% à 10% du trafic voyageurs et de 8 à 15% du trafic marchandises;
- Un triplement de la productivité du personnel des chemins de fer;
- Une amélioration de 50% de l'efficacité énergétique;
- Une réduction de 50% de l'émission des polluants;
- Une augmentation de la capacité de l'infrastructure correspondant aux objectifs de trafic poursuivis.

Vu la situation de trafic actuelle au Luxembourg et en Europe, et en prenant en compte les objectifs du Livre Blanc de la Commission en matière des chemins de fer, le Gouvernement luxembourgeois est poussé à faire des efforts afin d'améliorer les transports en commun.

La CEP•L soutient l'objectif de la Commission consistant à promouvoir le rééquilibrage entre transport routier et ferroviaire. Mais, force est de constater que la situation du Luxembourg se distingue par rapport aux autres pays européens par certaines particularités, dont notamment l'exiguïté de son territoire.

1.4. Les efforts nécessaires au niveau national

Sur le plan des transports routiers de personnes, l'utilisation des moyens de transports publics devrait être favorisée aux dépens du transport individuel.

Pour y arriver, le transport public doit être rendu attrayant et confortable. En effet, les voyageurs opteront d'autant plus facilement pour le transport public que celui-ci leur offre une alternative rapide, confortable, ponctuelle et circulant à une cadence suffisamment rapprochée.

Le système Park and Ride devra être étendu et aménagé près des gares et suffisamment loin des goulots d'étranglement de la circulation routière à l'approche immédiate de la ville de Luxembourg.

Au vu de l'augmentation rapide du nombre des frontaliers, il conviendrait d'inciter les communes des pays limitrophes, situées à l'abord immédiat de la frontière, à participer dans une plus large mesure au concept.

En dehors d'un système performant de Park and Ride, la CEP•L demande d'urgence l'élaboration et la mise en oeuvre d'un concept BTB pour la ville de Luxembourg afin de réduire l'encombrement du Centre-Ville et le rendre ainsi plus attractif.

Les nouveaux emplois à créer ne pourront évidemment pas tous se situer au centre de la Ville de Luxembourg. D'où il est absolument nécessaire de faire de l'accès des nouveaux sites d'activités l'un des aspects prioritaires de l'aménagement du territoire.

La discussion quant à la mise en oeuvre du concept BTB, ne pourra donc pas se limiter au coeur de la ville, mais il devra englober tous les nouveaux sites d'implantation d'activités.

Dans le domaine de la politique des transports, la CEP•L propose ainsi trois mesures pour faire face au problème des routes surchargées:

- l'extension et l'aménagement du système Park and Ride;
- la mise en place d'un système BTB pour desservir le Centre-Ville;
- une politique de décentralisation pour freiner le phénomène de la „métropolisation“ (cf. point 2 de ce chapitre).

En dehors de ces mesures à prendre sur le plan national, la CEP•L est d'avis que le Gouvernement doit également améliorer le raccordement aux réseaux de chemin de fer internationaux.

Le raccord du Grand-Duché au réseau européen à grande vitesse est d'une nécessité impérieuse pour des raisons économiques et de réduction du recours au véhicule individuel. Cela vaut également et surtout pour les lignes ferrées qui rallient les capitales de nos pays voisins. Prioritairement, la ligne vers Bruxelles et celle en direction de l'Allemagne devraient être améliorées afin d'arriver à une réduction notable de la durée du trajet.

2. Le phénomène de la „métropolisation“

Malgré une volonté politique de décentralisation et de déconcentration prônée dans les différentes déclarations gouvernementales, le site de la ville de Luxembourg semble toujours rester l'endroit privi-

légié de la construction d'immeubles publics. Le centre financier et les institutions européennes s'installent également de préférence dans les quartiers étroits de la capitale.

Aujourd'hui, celle-ci réunit 40% des personnes actives résidentes et la moitié de l'ensemble des emplois existants au Grand-Duché, soit environ 130.000 personnes. La capitale luxembourgeoise subit donc ce que les géographes appellent le phénomène de la „métropolisation“.

Depuis 1991, le nombre d'habitants de notre pays a augmenté de plus de 50.000 personnes. En ajoutant à ce chiffre déjà important le nombre croissant de frontaliers, qui travaillent eux aussi majoritairement à Luxembourg-Ville, les responsables politiques devraient procéder à une politique de décentralisation. Une telle politique est d'autant plus urgente du fait de l'incapacité matérielle de mettre rapidement en place un système complet et organisé de transport public citadin et régional.

Aujourd'hui, le système du transport en commun devrait être notamment complété par un système de tournement de la ville et desservant les centres d'activités à la périphérie.

Certains signes de la politique de décentralisation sont détectables. Comme exemple, on peut citer l'exploitation des anciennes friches au Sud de notre pays avec plus de 600 ha sur lesquelles sera probablement construite, entre autres, la nouvelle Cité des sciences.

A cet égard, la CEP•L plaide pour une implantation intégrale du Centre Universitaire sur les anciennes friches.

En outre, la CEP•L souligne que la „métropolisation“ doit être combattue par une politique raisonnable de l'aménagement du territoire et une décentralisation des infrastructures administratives.

3. La promotion de l'éducation et de la formation

Une demande de main-d'oeuvre qualifiée accrue

L'économie grand-ducale a subi au cours des dernières années un changement qualitatif: en général, l'implantation d'entreprises à haute valeur ajoutée est favorisée. Souvent ces entreprises engendrent également une demande de sous-traitants dont le degré de spécialisation n'est pas moindre. Cette roue, bénéfique en principe pour les finances étatiques, fait en sorte que la qualification demandée à la main-d'oeuvre devient de plus en plus pointue, et cela à tous les niveaux de qualification.

Certes, nous devons toujours recourir à l'immigration et aux frontaliers. Mais nous devons également nous efforcer à contribuer à des solutions luxembourgeoises.

Le système éducatif doit être amélioré, la formation continue doit être généralisée.

La formation initiale et la formation continue constituent donc plus que jamais un élément stratégique à poursuivre.

De plus, l'éducation et la formation étant des investissements ne portant de manière générale leurs fruits qu'à long terme, il importe de poser suffisamment tôt les jalons et d'être conscient que le succès escompté demande une surveillance et une remise en cause permanente des dossiers.

Dans cet esprit, certains problèmes demandent des réflexions et solutions d'anticipation, d'autres nécessitent un temps de réaction beaucoup plus court que celui que nous connaissons aujourd'hui.

Dans ce sens, le Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports, a besoin, lui aussi, des ressources humaines, lui permettant de mener des actions allant au-delà de la gestion des affaires courantes.

Les infrastructures

Le Gouvernement a établi un plan pluriannuel pour la construction de nouveaux lycées. Le plan, comparé aux réalisations d'antan, est ambitieux. Mais, déjà aujourd'hui il risque d'être insuffisant, au vu des seuls enfants vivant déjà au Grand-Duché. La logique veut par conséquent une adaptation annuelle dudit plan, si les indicateurs démographiques clignent.

Notre Chambre plaide pour des bâtiments scolaires décentralisés, qui peuvent être atteints par voie ferroviaire, ou par transport sur route et qui se feraient dans le sens inverse du trafic de pointe. Par ailleurs, les bâtiments ne devraient pas accueillir plus de 1.400 élèves et devraient être équipés par des moyens permettant l'utilisation d'outils pédagogiques performants. Finalement, ils devraient abriter des facilités permettant l'accueil de formations pour adultes.

Les enseignants

A la lumière de la croissance de la population, due notamment à un afflux des étrangers, le recrutement des enseignants connaît et connaîtra inévitablement des problèmes quantitatifs.

L'Etat, et l'éducation en particulier, ne peuvent pas se permettre d'éponger tous les bons universitaires de nationalité luxembourgeoise; par contre, l'éducation ne peut pas non plus baisser les critères qualitatifs d'admission, notamment sur le plan pédagogique. Dès lors se pose la question de l'ouverture de la fonction d'enseignant à des catégories nouvelles de personnes exclues jusqu'à présent.

La CEP•L voudrait seulement soulever les questions suivantes:

- Pourquoi des jeunes diplômés juristes, informaticiens et autres ne sont-ils pas admissibles à la fonction?
- Ne faut-il pas songer à ouvrir davantage l'éducation à des étrangers, sans évidemment faire des concessions sur des qualités pédagogiques? L'approche de la pratique de la langue luxembourgeoise ne devrait-elle pas être nuancée?
- Dans le postprimaire l'homogénéité du corps enseignant est-elle de rigueur? La règle générale de l'accès présuppose un Bac + 4; aujourd'hui déjà il y a nombre d'exceptions, certaines voulues (p. ex.: les maîtres de cours pratiques), certaines non voulues expressis verbis (p. ex.: des chargés de cours, parfois du milieu professionnel, détenteurs à peine d'un BAC). Est-ce que l'honnêteté intellectuelle ne demanderait pas d'établir un système tenant compte de ces données, système soutenu par la CEP•L pour autant qu'un contrôle pédagogique évalue les prestations de l'un et de l'autre assurant l'éducation de nos enfants?

Les programmes scolaires

Un afflux permanent d'étrangers, avec des enfants en âge de la scolarisation, demande certainement une approche différente pour notre système scolaire. Les solutions ne sont pas simples, d'après le principe que toute médaille a son revers. Néanmoins, la non-action aggravera la problématique, d'où la nécessité de tirer des conclusions à des débats menés depuis des années. Le changement qui en résulterait le cas échéant demanderait de toute façon un laps de temps assez long de réalisation.

Il importe également de se donner une méthode différente pour établir les programmes scolaires: des méthodologies pédagogiques doivent être précisées et être appliquées par après, des surcharges plus ou moins inutiles des programmes sont à éviter, des échanges de réflexions et de bonnes pratiques entre enseignants de diverses disciplines doivent entrer dans les moeurs quotidiennes.

La formation continue

La Chambre des Employés Privés est un des précurseurs au Luxembourg en matière de la formation continue. Elle n'en a jamais fait une affaire à bénéfice, bien au contraire; elle s'est lancée dans ce créneau parce que depuis trois décennies maintenant, elle est convaincue de la nécessité du life long learning, qui est d'un intérêt capital et pour les employeurs et pour les salariés. Aujourd'hui la CEP•L compte plus de 5.000 inscriptions par année dans ses diverses actions de formation. En plus, la demande pour les formations intra-entreprises va croissante dans son carnet de commandes.

Ceci prouve, parmi d'autres mesures d'institutions analogues, que la demande est présente, tant pour les individus que pour les collectivités.

Notre Chambre est d'avis que ce marché ne doit pas être dominé par un Ministère déterminé. Bien au contraire, pour garantir la flexibilité qui est de rigueur dans cette matière, il importe que les réglementations y relatives doivent être des plus souples. Elle est convaincue que les utilisateurs sont suffisamment mûrs pour décerner ou investir à la fois argent et temps de loisirs ou temps de travail.

Dans cet esprit, il va de soi que la formation continue doit évoluer avec les métiers et professions exercés dans l'économie luxembourgeoise. Là encore, l'Etat doit s'abstenir de freiner les initiatives privées qui visent à offrir des formations à niveau supérieur.

Par contre, l'Etat devrait jouer un rôle accru dans l'offre de formations continues servant à rattraper des formations initiales ratées. Des modèles devraient être élaborés permettant à des adultes de suivre raisonnablement des cours aboutissant à des diplômes officiels. Dans pareil cas, l'on devrait songer à des approches modulaires, à des contenus adaptés de cours, pas nécessairement identiques, mais pas

plus faciles que ceux s'adressant à des jeunes, ainsi qu'à des horaires tenant compte des contraintes des adultes.

Finalement, l'Etat dispose de bâtiments scolaires, d'une valeur de milliards de francs, qui restent fermés pour une large partie de l'année. Or, des besoins de formation continue existent également durant les vacances scolaires. Des solutions, promises par ailleurs à maintes reprises, doivent être trouvées.

L'enseignement supérieur et la recherche

Au passé les voix réticentes à la création au Luxembourg d'une université digne de ce nom dépassaient celles qui étaient favorables à un tel développement.

L'argument déployé jadis, qui craignait la perte du multiculturalisme et de l'ouverture d'esprit de nos étudiants qui resteraient pendant toute leur vie scolaire sur le territoire étroit du Grand-Duché, n'a pas perdu de sa valeur.

Néanmoins d'autres arguments font pencher la balance dans un autre sens.

En effet, durant les quinze dernières années notre économie a subi de profonds changements. La matière grise est devenue, plus que jamais, un élément clé de survie de notre économie. Or, il importe de veiller à un environnement propice aux activités de pointe de notre économie.

Par conséquent nous devons donner la possibilité à un maximum de jeunes de fréquenter des études supérieures; en plus, des diplômés universitaires doivent pouvoir trouver des possibilités de fréquenter des formations spécialisées, p. ex. du type 3ème cycle, ainsi que des mesures leur permettant de maintenir leur niveau de connaissance à jour: pour encadrer ces mesures des activités de recherche doivent être développées, qui sont également appelées à engendrer des retombées positives sur les entreprises. Voilà pourquoi une priorité doit être accordée à des recherches dans des sciences utiles pour le monde économique.

Le Gouvernement a choisi les friches de l'Arbed comme un site de cette future université. La CEP•L est d'avis que les friches doivent être l'unique site de cette université. En effet, il s'agit de créer un ensemble cohérent, comprenant les diverses activités universitaires, y compris des facilités de séjour et de logement pour les étudiants. Les distances entre Luxembourg et Esch ne sont pas telles qu'une division par spécialisation se justifie. L'infrastructure à créer n'est pas non plus si grande qu'une séparation s'impose. Bien au contraire: une université nécessite la vie estudiantine. L'atmosphère, devant attirer des jeunes du Luxembourg et de l'étranger, ne peut se faire que sur un site d'une certaine importance.

Voilà pourquoi, et pour ne pas hypothéquer l'avenir de cette future institution même avant sa création, la Chambre des Employés Privés ne peut se prononcer que pour un seul et unique site.

4. La participation à la société de l'information

Suite aux engagements pris au Conseil européen de Santa Maria de Feira des 19 et 20 juin 2000, le Gouvernement a mis sur chantier le plan e-Luxembourg comportant les objectifs suivants:

- améliorer la qualification des élèves et des étudiants luxembourgeois par l'intégration des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'enseignement;
- faire participer tous les citoyens à la société de l'information;
- former rapidement aux nouveaux métiers d'avenir;
- mettre les nouvelles technologies au service des citoyens et des entreprises;
- promouvoir le commerce électronique;
- favoriser l'accès à la connaissance par les nouvelles technologies de communication;
- développer les infrastructures et les services de communication;
- collaborer dans la Grande Région;
- adapter le cadre réglementaire pour la société de l'information.

Si le taux de pénétration d'Internet au Luxembourg est assez élevé, il faut néanmoins oeuvrer afin que toutes les couches de la population qui le désirent puissent avoir accès à ce mode de communication de pointe.

L'intégration à la société de l'Information ne doit notamment pas dépendre de considérations financières. Des mesures devraient être prises dans l'immédiat, par exemple réduire le taux de TVA sur les produits informatiques au niveau du software et au niveau du hardware. Cette mesure devrait s'appliquer aux ménages qui, contrairement aux entreprises, ne peuvent pas répercuter en aval la charge de la TVA. Vu les conclusions de Feira, une concertation au niveau européen devrait être possible à brève échéance.

En plus, le Gouvernement luxembourgeois devrait promouvoir l'équipement informatique en introduisant un abattement spécial pour l'acquisition de nouvelles technologies. Un tel abattement, qui pourrait aussi être conçu comme crédit d'impôt, donc comme „subside“ pour ceux qui n'ont pas la possibilité de profiter de réductions d'impôt, permettrait aux personnes intéressées d'acquérir à faible coût l'équipement informatique et de le mettre régulièrement à jour.

Ces mesures ont déjà été proposées par la CEP•L, dans une lettre du 22 juin 2001 au Ministre délégué aux Communications. Dans sa réponse du 18 juillet 2001 à cette lettre, le Ministre réfute l'idée d'un subside en argumentant que „sa mise en oeuvre engendrerait des coûts disproportionnés par rapport à l'objectif à atteindre“. En outre, il précise que selon des sondages, le coût d'acquisition de l'équipement informatique n'est pas la raison principale de la non-connexion et que les prix de cet équipement baisseront considérablement à court terme.

En ce qui concerne le manque de connaissances d'un groupe très important de personnes, le Gouvernement vient de lancer, dans le cadre du plan d'action e-Luxembourg, le projet „Brécke bauen iwwert den Internetgruef“ qui comporte trois volets:

- l'installation des „Internetstufen“;
- la formation des formateurs de l'„Internetführerschäin“;
- l'„Internetführerschäin“ et la formation continue en informatique.

Complémentairement aux „Internetstufen“, les communes participent à l'initiative en offrant une formation en informatique, l'„Internetführerschäin“. La participation individuelle s'élève à 37 euros, dont remboursement de 25 euros si la personne a suivi tous les cours (7 séances de 2 heures). Le solde de 12 euros qui reste à payer devrait constituer un prix abordable pour tout le monde.

Reste à savoir combien de communes participeront effectivement à ces initiatives. La CEP•L pense qu'un projet de type „e-Bus“ pourrait être opportun. A l'instar du „Bicherbus“, ce bus pourrait circuler dans les communes, surtout dans celles ne participant pas aux initiatives de l'Etat, afin de familiariser les gens avec l'ordinateur. Dans sa lettre du 18 juillet 2001, le Ministre délégué aux Communications a qualifié l'idée de l'„e-Bus“ d'„opportunité intéressante et complémentaire aux „Internetstufen““. Il affirme même que ce sujet serait placé à l'ordre du jour d'une des prochaines réunions de la Commission Nationale de la Société de l'Information (CNSI). La CEP•L demande ainsi des renseignements quant à l'avancement de cette initiative.

