N° 5200[1D]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(22.10.2003)

En guise d'introduction, retenons …

Par lettre du 12 septembre 2003, 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.

Ce projet vise à définir le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004.

1. Structure de l'avis

Notre Chambre professionnelle a structuré son commentaire du budget prévisionnel de l'année 2004 en quatre chapitres.

Le premier chapitre se penche sur les orientations budgétaires générales, qui tendent à un équilibre précaire et qui, pour la première fois depuis de longues années, enregistrent un recul des recettes courantes de l'Etat.

Dans un second chapitre, la Chambre des Employés Privés (CEP•L) décrit l'état relativement sain des finances publiques; état qui devrait largement permettre aux pouvoirs publics de surmonter le creux conjoncturel actuel pour autant que celui-ci ne perdure pas.

La CEP•L passe ensuite succinctement en revue la politique d'investissement du Gouvernement pour, finalement, examiner dans un quatrième chapitre l'éventualité que le retournement conjoncturel du début de ce siècle aurait pu marquer la fin de l'exception économique luxembourgeoise. Dans l'hypothèse où ce retour à la normalité devait se confirmer, notre Chambre invite dès à présent les autorités à entamer un débat national sur l'avenir du Luxembourg ainsi que sur les orientations prioritaires de la politique budgétaire étatique dans une perspective de croissance modérée prolongée.

2. Croissance modérée

Le projet de budget pour 2004 constitue une rupture en matière de politique budgétaire. En effet, pour la première fois depuis la deuxième guerre mondiale, les recettes courantes de l'Etat sont en recul, freinées par la dégradation de l'économie.

Leur chute est essentiellement due à la baisse des rentrées provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités. Des estimations de la CEP•L annoncent également des moins-values fiscales importantes au niveau de cet impôt pour l'exercice 2003 déjà.

Cette baisse résulte de la mauvaise passe que traverse le principal contributeur à l'impôt sur le revenu des collectivités, c'est-à-dire le secteur financier. Contrairement aux années de crise de la fin des années 1970, il n'existe cette fois-ci pas de secteur susceptible de prendre la relève du moteur économique en panne.

En effet, on est en droit de se demander, au vu des prévisions de croissance modérée pour les années à venir et des difficultés notables du secteur-phare de l'économie monolithique luxembourgeoise, si le

retournement conjoncturel du début de ce siècle n'aura pas marqué la fin des années d'abondance pour le Luxembourg.

3. Des réserves pour préparer l'avenir

L'examen des finances publiques du début des années 2000 indique nonobstant que la situation financière de l'Etat demeure toujours relativement saine en cette troisième année de faible conjoncture.

Les marges de manœuvre des pouvoirs publics, notamment en matière d'emprunt, doivent permettre à l'Etat de surmonter les années difficiles, si la reprise économique est effectivement imminente, et de relancer ses investissements pour stimuler l'économie.

Comme elle le déclarait déjà dans son avis relatif au projet de budget pour l'exercice 2003, notre Chambre considère que la situation économique ne doit pas porter à la dramatisation, mais elle est consciente que le pays fait face à des défis structurels qu'il convient de relever et auxquels, dès lors, il faut d'ores et déjà se préparer.

4. Nécessité d'une réforme budgétaire

Le scénario d'un retour du Grand-Duché à la norme économique européenne, qui ne doit pas être écarté, forcerait à opérer des choix non seulement dans les orientations budgétaires, mais également dans la politique économique et sociale dans son ensemble. A cet égard, la Chambre des Employés Privés invite le Gouvernement à lancer un débat politique général sur l'avenir du pays qui devrait déboucher sur des orientations globales pour l'économie luxembourgeoise.

Ces nouvelles orientations viseraient, dans un contexte de croissance modeste, à renforcer le pays en diversifiant son économie et en lui garantissant toutes les ressources nécessaires pour lui assurer un avenir serein.

Aux yeux de la CEP•L, les éléments principaux de la politique budgétaire future devront tendre à maintenir la cohésion sociale du pays par des transferts sociaux élevés. La cohésion sociale constitue un garant de la paix sociale et est également de la sorte un atout de l'économie nationale. Dans ce contexte, il est crucial de trouver des instruments efficaces pour juguler le chômage.

Les axes budgétaires devront aussi favoriser une politique d'investissement volontariste tant au niveau des infrastructures qu'au niveau des ressources humaines (notamment formation initiale et professionnelle continue). La CEP•L invite le Gouvernement à porter réellement et concrètement son effort, entre autres, dans les transports publics, les infrastructures scolaires et le développement de nouvelles zones et nouveaux types d'activité.

Le présent avis a été adopté à l'unanimité lors de la réunion de l'assemblée plénière du 22 octobre 2003.

Luxembourg, le 22 octobre 2003

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur adjoint,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

*

SOMMAIRE

Chapitre 1 – Politique budgétaire

1. Recettes courantes: recul notable dû à la mauvaise conjoncture
   1.1. Réduction de l'impôt sur les traitements et salaires: stimulation de la consommation privée
   1.2. Impôt sur le revenu des collectivités: baisse de 18%
2. Recettes totales: augmentation grâce aux recettes en capital
3. Dépenses courantes: progression sensible
4. Dépenses totales: ralentissement causé par la chute des dépenses en capital

Chapitre 2 – Situation financière de l'Etat

1. Réserve budgétaire: un support financier en basse conjoncture
2. Avoirs des fonds spéciaux: nette régression
3. Recettes de l'Etat: en route vers des moins-values?
4. Dette publique: large marge de manœuvre

Chapitre 3 – Politique d'investissement

1. Dépenses en capital: chute importante
2. Fonds spéciaux: dotations réduites
3. Dépenses des fonds spéciaux: prévisions non respectées

Chapitre 4 – Fin de l'exception luxembourgeoise?

1. Secteur financier: un moteur économique en panne?
2. Economie luxembourgeoise: retour à des taux de croissance modérés?
3. Finances publiques: réserves pour préparer l'adaptation
4. Politique budgétaire: quelle vision et quels choix pour l'avenir?
5. Respecter l'esprit du pacte de stabilité et de croissance

*

TABLEAUX

1. Orientations générales du budget de l'Etat
2. Recettes provenant de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (en millions d'euros)
3. Evolution de la consommation et du PIB à prix constants
4. Composants du coût salarial
5. Epargne privée au Luxembourg en % du PIB
6. Recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités (en mio d'euros)
7. Recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités et de la taxe d'abonnement sur les titres des sociétés
8. Impôts sur le revenu et le bénéfice des établissements de crédit luxembourgeois
9. Evolution de l'impôt sur le revenu des collectivités
10. Evolution des recettes budgétaires de 1973 à 2004
11. Répartition des recettes totales en recettes courantes et recettes en capital
12. Evolution des dépenses budgétaires depuis 1973

13. Variation en % des recettes et dépenses budgétaires courantes par rapport au budget définitif (ou voté) de l'exercice précédent
14. Comparaison entre l'évolution du PIB à prix courants et celle des dépenses courantes de l'Etat
15. Dotations de fonds de réserve inscrites dans le budget en capital
16. Evolution de la réserve budgétaire de 1990 à 2002
17. Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat (en millions d'euros)
18. Dotations budgétaires des fonds de réserve
19. Dotations totales des fonds spéciaux de l'Etat
20. Evolution des recettes provenant de l'impôt général sur le revenu et de l'impôt sur le revenu des collectivités
21. Dette publique 1998-2002 en millions d'euros
22. Evolution de la dette à moyen et long terme 2001 à 2007
23. Evolution pluriannuelle des différentes composantes des investissements de l'Etat
24. Evolution des dépenses en capital
25. Evolution pluriannuelle des dotations des principaux fonds spéciaux de l'Etat
26. Evolution des dépenses des principaux fonds spéciaux de l'Etat, dont les dotations sont inscrites au budget en capital
27. Dépenses des Fonds d'investissements publics administratifs, scolaires et sanitaires et sociaux (en millions d'euros)
28. Evolution des comptes de profits et pertes des établissements de crédit luxembourgeois
29. PIB à prix constants de 2002 à 2004

*

GRAPHIQUES

1. Plus-values de recettes en millions d'euros
2. Dette de l'administration centrale en % du PIB (v. SEC)
3. Dette de l'Etat en euros par tête d'habitant
4. Evolution du solde du Fonds de la dette publique (situation au 31.12 de chaque année)
5. Evolution du personnel des banques sur les dernières années
6. Evolution du personnel des banques sur les 9 derniers trimestres
7. Taux de croissance du PIB en volume (moyennes quinquennales)

*

Chapitre 1: *Politique budgétaire*

1. Le projet de budget pour l'exercice 2004 se situe dans un contexte économique difficile. Les taux de croissance accomplis et prévisionnels du PIB à prix constants des années 2001 à 2004 donnent une moyenne pour cette période de 1,7%. En comparaison, entre 1986 et 2000 le Luxembourg a connu une croissance du PIB de 6% en moyenne par année.

Cette dégradation économique n'est évidemment pas sans effets sur les finances publiques.

2. Le tableau ci-dessous révèle une très faible progression des recettes totales de l'Etat pour 2004 par rapport au budget définitif 2003. En effet, cette augmentation porte seulement sur 0,64%.

En comparaison, les recettes totales du budget voté 2003 ont progressé de 6,2% et celles du budget voté 2002 de 9,7% par rapport aux budgets votés de l'année précédente respective.

Tableau 1: Orientations générales du budget de l'Etat

	Compte général 2002	*Budget définitif 2003*	*Projet de budget 2004*	*Variation*	
				en euros	*en %*
Budget courant					
Recettes	6.149.413,9	6.305.285,1	6.161.743,0	- 143.542,1	- 2,28%
Dépenses	5.247.274,2	5.521.484,8	5.801.849,4	+ 280.364,6	+ 5,08%
Excédents	+ 902.139,7	+ 783.800,3	+ 359.893,6	- 423.906,7	…
Budget en capital					
Recettes	51.007,1	44.427,2	228.346,5	+ 183.919,3	+ 413,98%
Dépenses	952.903,0	827.833,6	676.094,0	- 151.739,6	- 18,33%
Excédents	- 901.895,9	- 783.406,4	- 447.747,5	+ 335.658,9	…
Budget total					
Recettes	6.200.421,0	6.349.712,3	6.390.089,5	+ 40.377,2	+ 0,64%
Dépenses	6.200.177,2	6.349.318,4	6.477.943,4	+ 128.625,0	+ 2,03%
Excédents	+ 243,8	+ 393,9	- 87.853,9	- 88.247,8	…

Note: Les montants sont indiqués en milliers d'euros.
Les pourcentages représentent les taux de variation du projet de budget pour 2004 en comparaison avec le budget définitif pour 2003.

Source: Ministère des Finances, Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004

1. Recettes courantes: recul notable dû à la mauvaise conjoncture

3. Les recettes courantes de l'Etat diminuent de plus de 2% en 2004 par rapport à l'exercice précédent.

Selon le projet de budget, cette régression s'explique par deux facteurs: la mauvaise conjoncture, qui amoindrit les recettes fiscales, ainsi que la réforme fiscale portant sur l'impôt des personnes physiques et sur l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) effectuée en 2001 et en 2002.

4. La Chambre des Employés Privés se demande si cette double réforme fiscale a réellement contribué à la diminution des recettes courantes pour l'exercice 2004 ou si la mauvaise conjoncture n'est pas, en fin de compte, la principale responsable de cet état de choses.

C'est pourquoi, elle se propose de se livrer ci-après à l'analyse des répercussions budgétaires que le Gouvernement considère induites, d'une part, par la réforme de l'impôt sur les traitements et salaires et, d'autre part, par la réforme de l'impôt sur le revenu des collectivités.

1.1. *Réduction de l'impôt sur les traitements et salaires: stimulation de la consommation privée*

5. Du tableau ci-dessous, il ressort d'emblée que, dès 2004, la baisse des recettes fiscales sur les traitements et les salaires faisant suite à la double réduction de cet impôt sera presque consommée.

Après une légère baisse en 2002, les recettes atteignent déjà en 2003 quasiment le niveau de 2001. En 2004, l'impôt sur les traitements et salaires dépassera avec ses 1,225 milliard d'euros la somme encaissée en 2001 (1,20 milliard d'euros).

Tableau 2: Recettes provenant de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (en millions d'euros)

1998	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*
916,9	1.035,6	1.166,6	1.200,6	1.155,0	1.185,0	1.225,0

Note: 1998-2002: Compte général
2003: Budget définitif
2004: Projet de budget 2004

Source: Ministère des Finances, Projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2004

6. Ces réductions de l'impôt ont évidemment produit, dans un premier temps, des déchets fiscaux passagers. Ces déchets fiscaux sont toutefois relatifs puisque les réductions fiscales de 2001 et 2002 en faveur des personnes physiques ont également engendré un retour positif sur les recettes publiques en stimulant la consommation privée.

7. En effet, le tableau suivant indique que la consommation finale nationale des ménages s'est manifestement bien comportée en 2001, première année de crise mais aussi première phase de la réduction fiscale. Cette même consommation a également tenu le choc en 2002, deuxième temps de la réforme de l'impôt sur les traitements et salaires.

Tableau 3: Evolution de la consommation et du PIB à prix constants

	2000	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*
Dépense de consommation finale des ménages	+ 4,4%	+ 4,4%	+ 2,1%	+ 1,3%	+ 1,9%
PIB à prix constants	+ 9,1%	+ 1,2%	+ 1,3%	+ 1,5%	+ 2,8%

Source: Statec, Ministère des Finances

En 2001, la consommation privée a certes progressé au même rythme qu'en 2000, mais cette augmentation est à situer dans un contexte économique beaucoup plus défavorable. On peut par conséquent parler d'un effet positif des réductions fiscales sur la consommation privée.

Si en 2000, la consommation finale nationale des ménages a augmenté beaucoup moins rapidement que le PIB, sa progression en 2001 et 2002 était beaucoup plus favorable. Comparé au taux de croissance du PIB, l'accroissement de la consommation privée reste encore relativement élevé pendant les deux premières années de mauvaise conjoncture.

Remarquons d'ailleurs en sus que l'agrégat „Commerce; réparations automobiles et d'articles domestiques; hôtels et restaurants, transports et communications" a augmenté de 3,5% en 2002 et a contribué à hauteur de 61,9% à la croissance réelle du PIB. Cet agrégat, qui dépend directement de la consommation privée, constitue un témoin de l'importance de celle-ci pour la croissance économique.

8. La consommation finale nationale des ménages a donc contribué à tirer la croissance de l'économie luxembourgeoise vers le haut. Les données du Statec montrent en outre que la consommation finale des ménages non résidents connaît aussi une progression de 10,8% entre 2001 et 2002.

Cette progression a sans aucun doute été favorisée par l'augmentation du revenu disponible des frontaliers suite à la réduction fiscale. L'étude conjointe du CEPS et du Statec sur *Les dépenses des salariés transfrontaliers au Luxembourg* estime celles-ci à 800 millions d'euros pour 2002, soulignant de la sorte leur importance.

9. La consommation privée a ainsi joué un rôle d'autant plus important que la croissance du PIB était faible; son importance relative s'en est accrue. La CEP•L estime, comme elle l'écrivait déjà dans son avis sur le projet de budget pour l'exercice 2003, que sans l'évolution positive de la consommation privée notamment favorisée par la réforme de l'impôt sur les traitements et salaires 2001-2002, la croissance du PIB aurait certainement été encore inférieure en ce début de crise.

10. Mais la réforme fiscale n'explique pas à elle seule la bonne tenue de la consommation privée. Aux effets positifs des réductions fiscales sur la consommation privée s'ajoute encore l'impact d'une politique salariale active. En effet, le tableau suivant révèle que le coût salarial a augmenté de 2000 à 2003. Cette augmentation est non seulement due à l'indexation, mais aussi à une augmentation réelle des salaires.

Tableau 4: Composants du coût salarial

	Contribution à la croissance annuelle en points de pourcentage		*Total en variation annuelle en %*
	Indexation	*Autres*	
2000	2,7	1,6	4,3
2001	3,1	2,3	5,5
2002	2,1	1,1	3,1
2003, 2 mois	2,5	- 0,3	2,2

Source: Statec

On observe toutefois un revirement de tendance en 2002 au niveau du coût salarial réel qui va jusqu'à la régression au début de l'année 2003. La Chambre des Employés Privés constate que, parallèlement à la stagnation des salaires réels, l'effet stimulateur de la réforme fiscale sur la consommation privée s'estompe en 2003-04 – d'après les prévisions – du fait de l'incertitude économique (stagnation du secteur financier, hausse du chômage, …) qui pèse sur la confiance des consommateurs.

11. Cette perte de confiance paraît également se traduire au niveau de l'épargne privée exprimée en % du PIB, qui, après une période caractérisée par une tendance à la baisse (1995-2001), a commencé à augmenter en 2002.

Tableau 5: Epargne privée au Luxembourg en % du PIB

1995	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*
31,20%	29,95%	28,32%	26,66%	26,93%	25,19%	24,18%	25,47%	26,96%

Source: BCL

12. En résumé, même si une partie des liquidités dégagées par les réductions fiscales au profit des personnes physiques semble avoir trouvé refuge dans l'épargne à partir de 2002, la diminution de la charge fiscale et l'augmentation des salaires réels ont favorisé la croissance de la consommation privée. Cette dernière a elle-même eu un effet positif sur les taux de croissance du PIB en 2001 et 2002.

A partir de 2003, on note incontestablement un ralentissement de la consommation privée et, parallèlement, une augmentation de l'épargne privée.

En ce qui concerne les recettes publiques, la réforme de l'impôt sur les traitements et salaires est déjà presque consommée en 2003 et n'exerce donc qu'une influence mineure sur les recettes budgétaires courantes en 2004.

1.2. *Impôt sur le revenu des collectivités: baisse de 18%*

13. Aux yeux de la CEP•L, la réduction de l'impôt sur le revenu des collectivités de 2002 commence à exercer son influence sur les recettes courantes de l'exercice 2004. Si influence il y a, elle paraît tout de même moindre que l'impact de la dégradation économique, notamment dans le secteur financier.

Il est à observer que ces deux facteurs font chuter le niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités de 1,4 milliard d'euros (budget voté 2003) à 1,15 milliard (projet de budget 2004), ce qui correspond à une diminution de presque 18%.

Tableau 6: Recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités (en mio d'euros)

1998	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*
917,0	895,9	1.008,7	1.124,0	1.312,5	1.400,0	1.150,0

Note: 1998-2002: Compte général
2003: Budget définitif
2004: Projet de budget 2004

Source: Ministère des Finances, Projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2004

14. Cette perte de 250 millions d'euros par rapport au budget voté 2003, certes quelque peu compensée par la légère progression d'autres rentrées fiscales, explique à elle seule le recul des recettes courantes de l'Etat; cela même si d'autres sources de recettes moins importantes, comme la taxe d'abonnement sur les titres des sociétés (-12,1%) ou les droits d'enregistrement (-19,0%), connaissent également de fortes régressions.

Le Luxembourg se trouve dans une phase de basse conjoncture depuis 2001 et l'impact de cette dernière au niveau des recettes découlant de l'IRC se fait sentir avec un décalage de quelques années. Cette période de faible croissance, déjà dans sa troisième année, touchera donc pleinement les finances publiques à partir du prochain exercice.

Les années 2002 et 2003 sont également caractérisées par une mauvaise croissance économique et devraient donc en toute logique induire un effet négatif au niveau des recettes publiques au moins jusqu'en 2006.

15. L'impôt sur le revenu des collectivités est une ressource majeure pour les pouvoirs publics. A lui seul, l'IRC pesait en 2002 quelque 21% des revenus courants totaux de l'Etat et 47% de l'impôt général sur le revenu. Si l'IRC dispose d'un poids important dans les recettes de l'Etat, il fluctue au gré de la conjoncture économique.

La situation conjoncturelle actuelle ainsi que la réduction du taux d'imposition sur le revenu des collectivités de 30% à 22% font subir un recul de 143 millions d'euros aux recettes courantes en 2004. Du fait du retard de payement de l'IRC, l'an 2004 sera la première année où les deux facteurs se font pleinement sentir au niveau des finances publiques.

16. Dans ce contexte, il apparaît intéressant de comparer la situation actuelle à une autre crise sérieuse qu'a connue l'économie luxembourgeoise: la crise sidérurgique.

Les fluctuations du rendement de l'impôt sur le revenu des collectivités entre 1973 et 1985 reprises dans le tableau suivant trouvent leurs origines dans les mouvements de conjoncture et, en particulier, dans les variations du volume de production et des prix de vente des grandes sociétés exportatrices.

Toutefois, la forte baisse des rentrées lors de l'exercice 1975 est attribuable à un retournement de conjoncture dont les retombées ont touché de plein fouet l'industrie sidérurgique. Les pertes substantielles subies par ce secteur-clé de l'économie ont d'ailleurs eu pour conséquence à l'époque que l'IRC n'a pas été prélevé auprès de ces entreprises pendant plusieurs années.

17. Nonobstant ce manque à gagner, la décennie 1975-85 a tout de même été marquée par une forte tendance à la hausse de cet impôt. Ceci s'explique par le fait que, depuis les années 1970, l'essentiel du produit de l'IRC résulte de la contribution du secteur financier, qui a accru chaque année son incidence sur le rendement de l'impôt des collectivités.

L'expansion rapide, continue et remarquable des affaires de ce secteur a cependant connu un creux en 1977 et 1978 causant ainsi la baisse de rentrée visible lors des exercices 1979 et 1980.

Tableau 7: Recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités et de la taxe d'abonnement sur les titres des sociétés

	Impôt sur le revenu des collectivités	*Variation*	*Poids de l'IRC dans les recettes totales*	*Taxe d'abonnement sur les titres des sociétés*	*Variation*
Compte général 1973	75.761	70,2%	15%	11.644	
Compte général 1974	128.927	- 23,5%	20%	13.768	18,2%
Compte général 1975	98.639	31,3%	14%	14.192	3,1%
Compte général 1976	129.502	26,0%	16%	17.414	22,7%
Compte général 1977	163.159	27,2%	18%	18.823	8,1%
Compte général 1978	207.584	- 15,3%	20%	21.423	13,8%
Compte général 1979	175.823	- 4,5%	17%	24.460	14,2%
Compte général 1980	167.968	1,8%	14%	27.528	12,5%
Compte général 1981	170.916	7,3%	13,5%	31.495	14,4%
Compte général 1982	183.391	30,3%	13%	37.651	19,5%
Compte général 1983	238.884	- 3,4%	14%	41.314	9,7%
Compte général 1984	230.757	33,1%	13%	47.190	14,2%
Compte général 1985	307.178		15%	50.613	7,3%
					…
Compte général 2000	1.008.677	12,6%	18%	468.836	41,0%
Compte général 2001	1.124.000	11,4%	20%	468.200	- 0,1%
Compte général 2002	1.312.487	16,8%	21%	403.561	- 13,8%
Budget voté 2003	1.400.000	6,7%	22%	455.000	12,7%
Projet de budget 2004	1.150.000	- 17,9%	19%	400.000	- 12,1%

Note: Montants en milliers d'euros aux erreurs d'arrondi près.
Le poids relatif de l'IRC dans les recettes totales est calculé sur base des comptes provisoires.
Les taux de croissance du compte général 2000 sont exprimés par rapport au compte général de 1999.

Sources: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat 1975-2004;
Trésorerie de l'Etat

18. Dans les années 1975-85, en dépit de la crise sidérurgique et des différents allègements fiscaux en faveur des personnes physiques, les recettes courantes de l'Etat ont réussi à se maintenir dans une courbe ascendante. La situation des finances publiques au cours de cette décennie ne fut, en fin de

compte, pas si dramatique, car la place financière avait alors pu contrebalancer le déclin de l'industrie sidérurgique et son impact dans le rendement de l'IRC.

Incidemment, on observe que la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés, hormis une stagnation en 1975, a également connu un mouvement ascendant pour atteindre 8% du total des impôts indirects en 1985 – pour quelque 15% à l'heure actuelle. Cette évolution renforce le constat d'influence dynamique du secteur sur les recettes courantes de l'Etat.

Le creux de cycle actuel et les ondes sismiques qui ont secoué le secteur financier se situent dans un autre contexte; le Luxembourg ne peut se reposer sur un autre secteur pour doper son économie et compenser le manque à gagner fiscal sur les marges bénéficiaires des établissements financiers, confirmant, si besoin est, le caractère monolithique de l'économie luxembourgeoise.

19. La diminution des rentrées de l'impôt sur le revenu des collectivités s'explique par la régression manifeste du montant de l'impôt payé par le secteur financier. Le tableau suivant présente les provisions que les banques ont prévues pour payer leurs impôts.

Notons que ces montants ne correspondent pas à l'impôt effectivement payé pour l'exercice indiqué. Ils représentent seulement une évaluation de la part des établissements de crédit sur l'impôt qu'ils estiment devoir verser.

Etant donné que l'impôt sur le revenu des collectivités est seulement versé avec un certain retard, les montants indiqués dans le tableau ne sont donc pas comptabilisés comme impôt sur le revenu des collectivités pour l'année indiquée, mais pour au moins deux années après.

Tableau 8: Impôts sur le revenu et le bénéfice des établissements de crédit luxembourgeois

1996	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*
904	899	717	902	943	829	632

Note: Montants en millions d'euros
Source: BCL

20. Depuis 2001, l'on constate une tendance à la baisse des impôts sur le revenu et le bénéfice des établissements de crédit luxembourgeois. En 2002, les établissements de crédit prévoyaient une réduction de 23,8% des impôts sur le revenu et le bénéfice. Pour cette estimation, ils tiennent évidemment compte non seulement de la mauvaise conjoncture, mais également de la réduction de l'impôt sur le revenu des collectivités.

Toutefois, cette diminution considérable se fait seulement sentir en 2004 au niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités. Elle aura un impact notable au vu de l'importance des recettes provenant des établissements de crédit.

Tableau 9: Evolution de l'impôt sur le revenu des collectivités

1997	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*
808	917	896	1.009	1.124	1.312

Note: Montants en millions d'euros
Source: Ministère des Finances

Il faut donc s'attendre en 2004, et probablement déjà en 2003, à une diminution sensible de l'impôt sur le revenu des collectivités, et par là même, à une diminution des recettes publiques courantes par rapport aux prévisions. Il s'agit d'un fait unique, puisque, comme le tableau ci-après nous le remet en mémoire, les recettes courantes de l'Etat n'ont jamais connu de recul au cours des trente dernières années. Même dans les années de crise, ces recettes n'avaient cessé d'augmenter.

Tableau 10: Evolution des recettes budgétaires de 1973 à 2004

Exercice	*Recettes totales*	*Recettes courantes*		*Recettes en capital*	
		En absolu	*Taux de croissance*	*En absolu*	*Taux de croissance*
1973	520	509		10	
1974	637	634	24,5%	3	- 71,4%
1975	703	700	10,4%	3	9,8%
1976	821	796	13,6%	25	679,0%
1977	952	918	15,4%	34	33,7%
1978	1.056	1.033	12,5%	23	- 31,9%
1979	1.056	1.054	2,0%	2	- 91,6%
1980	1.196	1.163	10,4%	33	1.626,5%
1981	1.324	1.259	8,3%	65	96,4%
1982	1.485	1.411	12,1%	73	12,7%
1983	1.781	1.669	18,2%	112	52,8%
1984	1.860	1.786	7,1%	74	- 33,8%
1985	2.017	1.977	10,7%	40	- 46,1%
1986	2.042	2.028	2,6%	14	- 63,9%
1987	2.140	2.119	4,5%	21	45,6%
1988	2.300	2.286	7,9%	14	- 34,0%
1989	2.563	2.541	11,2%	22	57,7%
1990	2.733	2.710	6,6%	23	3,8%
1991	2.818	2.796	3,2%	22	- 4,5%
1992	3.008	2.957	5,7%	52	138,8%
1993	3.276	3.226	9,1%	50	- 4,0%
1994	3.602	3.577	10,9%	24	- 51,1%
1995	3.713	3.666	2,5%	47	92,0%
1996	4.072	4.044	10,3%	29	- 39,0%
1997	4.515	4.484	10,9%	31	8,5%
1998	4.726	4.593	2,4%	133	328,3%
1999	4.976	4.950	7,8%	25	- 80,8%
2000	5.687	5.641	14,0%	46	79,3%
2001	5.709	5.677	0,6%	32	- 29,1%
2002	6.200	6.149	8,3%	51	57,4%
2003	6.350	6.305	2,5%	44	- 12,9%
2004	6.390	6.162	- 2,3%	228	414,0%

Note: En millions d'euros
1980-2002: Comptes généraux, sauf 2000: Compte provisoire
2003: Budget définitif
2004: Projet de budget

Sources: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat 1975-2004;
Trésorerie de l'Etat

21. La morosité économique actuelle, qui remonte déjà à 2001, mais dont les effets au niveau des recettes se feront pleinement sentir en 2004, met les finances de l'Etat bien plus à contribution que lors de la précédente crise au cours de la décennie 75-85.

La grisaille touche de front le secteur-clé de l'économie luxembourgeoise, c'est-à-dire le secteur financier qui est le plus grand contributeur aux recettes étatiques parmi les collectivités, ce qui rend son impact sur les finances publiques si important.

Ceci explique le recul historique des recettes courantes (- 2,28%) et l'accroissement pour le moins modéré des recettes globales prévues pour l'exercice 2004 (+ 0,64%), et cela en dépit de l'artifice utilisé dans le budget en capital (cf. infra). Si ce recul se confirme, il représenterait un phénomène inconnu depuis la Deuxième Guerre Mondiale.

Au vu de l'analyse qui précède, la Chambre des Employés Privés est d'avis que la régression sérieuse des recettes courantes pour l'exercice 2004 s'interprète, d'une part, pour large partie par la phase de très faible croissance entamée en 2001 et, d'autre part, par la réduction du taux d'imposition sur le revenu des collectivités. La réforme de l'impôt sur les traitements et salaires n'a quant à elle joué qu'un rôle mineur et temporaire sur les recettes de l'Etat tout en ayant exercé un effet bénéfique sur la croissance économique du pays.

2. Recettes totales: augmentation grâce aux recettes en capital

22. Les recettes totales connaissent en 2004 une quasi-stagnation. Elles progressent seulement de 0,64%. Cette légère progression des recettes totales est réalisée grâce à des recettes en capital gonflées artificiellement par le Gouvernement.

L'explosion des recettes en capital ainsi que le recul simultané des recettes courantes provoque une répartition différente des recettes totales de celle des exercices précédents.

En effet, les recettes courantes constituent en 2004 seulement 96,4% des recettes totales alors que ce pourcentage dépasse depuis 1986 généralement les 99%. Ce pourcentage est similaire au pourcentage des années 1976-85, qui furent de longues années de crise.

Tableau 11: Répartition des recettes totales en recettes courantes et recettes en capital

	Contribution des recettes courantes dans les recettes totales	*Contribution des recettes en capital dans les recettes totales*
1973	98,0%	2,0%
1974	99,5%	0,5%
1975	99,5%	0,5%
1976	96,9%	3,1%
1977	96,5%	3,5%
1978	97,8%	2,2%
1979	99,8%	0,2%
1980	97,2%	2,8%
1981	95,1%	4,9%
1982	95,1%	4,9%
1983	93,7%	6,3%
1984	96,0%	4,0%
1985	98,0%	2,0%
1986	99,3%	0,7%
1987	99,0%	1,0%
1988	99,4%	0,6%

	Contribution des recettes courantes dans les recettes totales	*Contribution des recettes en capital dans les recettes totales*
1989	99,1%	0,9%
1990	99,2%	0,8%
1991	99,2%	0,8%
1992	98,3%	1,7%
1993	98,5%	1,5%
1994	99,3%	0,7%
1995	98,7%	1,3%
1996	99,3%	0,7%
1997	99,3%	0,7%
1998	97,2%	2,8%
1999	99,5%	0,5%
2000	99,2%	0,8%
2001	99,4%	0,6%
2002	99,2%	0,8%
2003	99,3%	0,7%
2004	96,4%	3,6%

Note: 1980-2002: Comptes généraux, sauf 2000: Compte provisoire
2003: Budget définitif
2004: Projet de budget

Sources: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat 1975-2004;
Trésorerie de l'Etat

23. Les recettes en capital gagnent donc en importance relative en 2004 par rapport aux recettes courantes et connaissent une véritable explosion après un léger recul en 2003. Elles progressent en effet de plus de 400% par rapport au budget définitif de l'année 2003.

Cette augmentation énorme des recettes en capital permet au Gouvernement de maintenir le budget plus ou moins en équilibre. Force est de constater qu'il s'agit en l'occurrence d'un artifice, c'est-à-dire de recettes uniques, par lesquelles, dans une phase de mauvaise conjoncture, le Gouvernement tente de combler le mieux possible le recul des recettes courantes.

24. Les postes auxquels on doit le bonus en capital de 184 millions d'euros sont les suivants:

– vente de bâtiments à des secteurs autres que le secteur des administrations publiques pour 65 millions d'euros;
– recettes provenant de la vente de participations de l'Etat de 30 millions d'euros;
– produits d'emprunts nouveaux de 80 millions d'euros.

En 2004, ces trois postes rapportent donc 175 millions d'euros aux caisses de l'Etat contre 2,6 millions pour le budget voté de 2003. Il s'agit en l'occurrence de recettes uniques.

La CEP•L regrette que le Gouvernement ne donne pas de précisions eu égard à la vente des bâtiments et des participations. Ceci constitue en effet un manque de transparence dans le projet de budget.

25. Sans cette augmentation conjoncturelle des recettes en capital, le projet présenterait un déficit total du budget de l'Etat de 260 millions d'euros.

3. Dépenses courantes: progression sensible

Tableau 12: Evolution des dépenses budgétaires depuis 1973

	Dépenses totales	*Dépenses courantes*			*Dépenses en capital*		
		En absolu	*Taux de croissance*	*Contribution dans dépenses totales*	*En absolu*	*Taux de croissance*	*Contribution dans dépenses totales*
1973	489	409		83,6%	80		16,4%
1974	584	516	26,1%	88,3%	68	- 15,1%	11,7%
1975	693	601	16,5%	86,7%	92	35,6%	13,3%
1976	813	682	13,5%	83,8%	131	42,3%	16,2%
1977	942	786	15,3%	83,5%	156	18,7%	16,5%
1978	1.031	831	5,8%	80,6%	200	28,1%	19,4%
1979	1.082	918	10,5%	84,8%	164	- 17,8%	15,2%
1980	1.213	968	5,4%	79,8%	245	49,3%	20,2%
1981	1.319	1.033	6,8%	78,4%	285	16,5%	21,6%
1982	1.530	1.272	23,1%	83,2%	257	- 9,8%	16,8%
1983	1.836	1.346	5,8%	73,3%	490	90,4%	26,7%
1984	1.825	1.426	5,9%	78,1%	399	- 18,5%	21,9%
1985	1.972	1.505	5,5%	76,3%	467	16,9%	23,7%
1986	2.029	1.649	9,6%	81,2%	381	- 18,4%	18,8%
1987	2.138	1.737	5,4%	81,2%	401	5,3%	18,8%
1988	2.289	1.886	8,6%	82,4%	403	0,5%	17,6%
1989	2.542	1.989	5,5%	78,3%	553	37,1%	21,7%
1990	2.722	2.217	11,5%	81,4%	505	- 8,6%	18,6%
1991	2.848	2.390	7,8%	83,9%	458	- 9,3%	16,1%
1992	3.092	2.621	9,7%	84,8%	471	3,0%	15,2%
1993	3.276	2.765	5,5%	84,4%	511	8,5%	15,6%
1994	3.563	2.954	6,8%	82,9%	608	19,0%	17,1%
1995	3.689	3.192	8,1%	86,5%	497	- 18,3%	13,5%
1996	4.002	3.411	6,8%	85,2%	591	18,9%	14,8%
1997	4.384	3.683	8,0%	84,0%	701	18,6%	16,0%
1998	4.676	3.771	2,4%	80,6%	905	29,1%	19,4%
1999	4.855	3.937	4,4%	81,1%	919	1,5%	18,9%
2000	5.595	4.366	10,9%	78,0%	1.229	33,8%	22,0%
2001	5.707	4.786	9,6%	83,9%	921	- 25,1%	16,1%
2002	6.200	5.247	9,6%	84,6%	953	3,5%	15,4%
2003	6.349	5.521	5,2%	87,0%	828	- 13,1%	13,0%
2004	6.478	5.802	5,1%	89,6%	676	- 18,3%	10,4%

Note: Montants en millions d'euros
1973-2002: Comptes généraux
2003: Budget définitif
2004: Projet de budget

Sources: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat 1975-2004;
Trésorerie de l'Etat

26. Malgré la réduction des recettes courantes, le projet de budget pour 2004 prévoit une progression de 5,1% pour les dépenses courantes. Cette progression est presque aussi élevée qu'en 2003 où les dépenses courantes du budget voté ont augmenté de 5,2% par rapport au compte général de 2002.

Entre 1991 et 2003, les dépenses courantes ont progressé en moyenne de 7,3%. Même si l'augmentation prévue pour 2004 est en dessous de cette moyenne, les dépenses courantes progressent encore de manière sensible.

27. En dehors du fait que les dépenses courantes augmentent de manière considérable, il convient d'enregistrer que, au cours des dix dernières années, l'écart qui sépare l'augmentation des recettes courantes et celle des dépenses courantes n'a jamais été aussi élevé qu'il le sera en 2004 (7 points de %), comme on peut l'observer dans le tableau ci-dessous.

Tableau 13: Variation en % des recettes et dépenses budgétaires courantes par rapport au budget définitif (ou voté) de l'exercice précédent

	Recettes courantes	*Dépenses courantes*
2004	- 2,28	5,08
2003	8,24	8,19
2002	9,77	10,48
2001	12,74	8,77
2000	5,51	5,36
1999	6,83	6,10
1998	3,85	4,41
1997	5,20	4,64
1996	6,73	5,73
1995	6,77	6,22
1994	6,76	6,80
1993	5,49	5,51
1992	5,81	5,57
1991	9,20	9,60
1990	8,46	6,69

Source: Ministère des Finances; Projets de budget pour les exercices 1990-2004

Généralement, l'évolution des recettes et dépenses courantes se fait en parallèle, c'est-à-dire que recettes et dépenses progressent au même rythme. Le seul écart notable est à constater en 2001, mais en faveur des recettes courantes.

Notons en sus que, si l'écart entre les recettes et les dépenses courantes relativement stable jusqu'à présent continue d'augmenter de la sorte, il pourrait mener, toutes choses égales par ailleurs, à un déficit du budget courant en 2005. En effet, après un calcul tout à fait hypothétique, on remarque que, si le budget courant 2004 est effectivement exécuté tel qu'il est prévu et si le budget 2005 affiche les mêmes taux de croissance pour les recettes et dépenses courantes, le budget courant de 2005 présentera un déficit de 75 millions d'euros.

28. Dans le projet du budget pour l'exercice 2003, le Gouvernement cite le programme de stabilité luxembourgeois qui postule entre autres que la croissance des dépenses ordinaires de l'Etat devra être

inférieure à la croissance du budget total. Cet objectif n'est manifestement pas atteint en 2004. Si les dépenses totales progressent seulement de 2,03%, les dépenses courantes augmentent de 5,08%; l'importance relative des dépenses en capital s'en trouve donc réduite.

29. En outre, la CEP•L tient à rappeler la norme budgétaire établie par le Gouvernement qui préconise que l'augmentation des dépenses de l'Etat ne dépasse pas les possibilités de croissance à moyen terme de l'économie luxembourgeoise.

La CEP•L estime que les dépenses courantes ne devraient pas, à moyen terme, augmenter plus rapidement que le PIB. Les dépenses en capital qui sont destinées à financer les investissements de l'Etat ne devraient pas être prises en considération mais doivent, au contraire, constituer un élément contre-cyclique par rapport à la conjoncture économique.

Tableau 14: Comparaison entre l'évolution du PIB à prix courants et celle des dépenses courantes de l'Etat

	2000	*2001*	*2002*	*2003*
PIB	+13,4%	+3,4%	+1,9%	+3,6%
Dépenses courantes	+10,9%	+9,6%	+9,6%	+5,2%

Source: Statec, Projets de budget de l'Etat pour les exercices 2001-2004
Calculs: CEP•L
Note: 2000-2002: Compte général
2003: Budget définitif

30. Le tableau ci-dessus révèle clairement que, de 2001 à 2003, l'augmentation des dépenses courantes dépasse largement celle du PIB et que le projet de budget prévoit une progression de 5,1% des dépenses courantes pour 2004. Il reste à vérifier si la relance de l'économie sera assez puissante pour que la croissance du PIB se rapproche de celle des dépenses courantes.

La CEP•L note que les dépenses courantes effectivement réalisées lors des exercices budgétaires précédents ont généralement dépassé le niveau prévu par les projets de budget respectifs. Cette augmentation ex post des dépenses courantes était possible grâce à une sous-estimation parallèle du niveau des recettes courantes.

La CEP•L tient à relever que cette pratique risque de ne plus fonctionner pour l'exercice 2004, voire déjà pour 2003.

4. Dépenses totales: ralentissement causé par la chute des dépenses en capital

31. Les dépenses en capital affichent leur deuxième année de recul d'affilée. Si elles ont diminué de 13% en 2003, cette tendance est confirmée en 2004 par une réduction de 18%.

La réduction des dotations de fonds de réserve de 180 millions d'euros provoque une diminution des dépenses en capital de l'ordre de 152 millions d'euros. La chute de 180 millions n'est donc que légèrement compensée par d'autres postes de dépenses en capital.

32. Les dotations de fonds de réserve figurant dans le projet de budget en tant que dépenses en capital se trouvent en diminution constante depuis 2001. Cette diminution des dotations risque d'hypothéquer la politique des investissements futurs qui seront financés via les fonds spéciaux de l'Etat.

En effet, l'avoir des fonds spéciaux de l'Etat se trouve considérablement réduit entre 2002 et 2004 (-50%) du fait de la chute des dotations budgétaires.

Tableau 15: Dotations de fonds de réserve inscrites dans le budget en capital

	Dépenses en capital	
	En absolu	*Variation en %*
Compte provisoire 1998	548,2	
Compte provisoire 1999	569,1	3,8%
Compte provisoire 2000	889,4	56,3%
Compte provisoire 2001	569,7	- 35,9%
Compte provisoire 2002	509,6	- 10,6%
Budget 2003	427,7	- 16,1%
Crédits 2004	248,0	- 42,0%

Note: Montants en millions d'euros

Source: Ministère des Finances; Projets de budget pour les exercices 1999-2004

33. Ce recul sensible des dépenses en capital fait que, depuis trente ans, les dépenses courantes n'ont jamais constitué une part aussi importante des dépenses totales que pour l'exercice 2004. C'est ainsi que les dépenses courantes représenteront plus de 89% des dépenses totales.

34. Ce pourcentage témoigne de la rigidité de la grande majorité des dépenses budgétaires. La progression des dépenses courantes au détriment des dotations aux fonds de réserve peut porter préjudice aux investissements publics des années à venir qui sont financés notamment par le biais des fonds spéciaux de l'Etat, dont les dotations souffrent en 2004.

En effet, la majorité des dotations de fonds de réserve, c'est-à-dire celles qui figurent dans le projet de budget en tant que dépenses courantes, n'est pas destinée à financer des investissements futurs, mais à gérer des dépenses courantes de l'Etat.

Ces dotations sont notamment:

– versement au Fonds pour l'emploi du produit 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 (85,4 millions d'euros);
– alimentation du Fonds des pensions introduit par la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (235 millions d'euros);
– alimentation du Fonds communal de dotation financière (265,9 millions d'euros);
– dotation au profit du fonds du rail dans l'intérêt de la prise en charge de la gestion de l'infrastructure ferroviaire conformément à la directive 91/440 CEE (90 millions d'euros);
– alimentation du Fonds de la coopération au développement (98,2 millions d'euros).

35. Déjà dans le cadre de son avis relatif au projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2003, la Chambre des Employés Privés a recommandé au Gouvernement de ne pas supprimer les dépenses d'investissements en cas de déséquilibre budgétaire, ce qui constituerait une solution de facilité.

Malheureusement, le Gouvernement opte pour cette même solution de facilité en ce qui concerne le projet de budget de l'exercice 2004 et réduit considérablement ses dépenses en capital, alors qu'il augmente parallèlement ses recettes en capital.

Chapitre 2: *Situation financière de l'Etat*

36. La Chambre des Employés Privés procède dans la présente partie de son avis à une analyse de la situation financière de l'Etat. Comme elle l'a fait dans le cadre de son avis relatif au budget de l'Etat pour l'exercice 2003, elle prend en compte la réserve budgétaire et le degré d'endettement de l'Etat, l'avoir des fonds spéciaux ainsi que les plus- ou moins-values de recettes éventuelles.

1. Réserve budgétaire: un support financier en basse conjoncture

37. La réserve budgétaire de l'Etat représente les soldes budgétaires des comptes généraux de l'Etat après affectation des plus-values de recettes depuis 1944.

Cette réserve s'élève à 564,8 millions d'euros en 2002 et se trouve en constante augmentation depuis 1994.

Tableau 16: Evolution de la réserve budgétaire de 1990 à 2002

	Réserve budgétaire	*Variation*
1990	180,4	
1991	150,6	- 16,5%
1992	66,8	- 55,6%
1993	66,4	-0,6%
1994	105,4	58,7%
1995	128,9	22,3%
1996	199,6	54,8%
1997	330,4	65,5%
1998	380,7	15,2%
1999	501,0	31,6%
2000	503,2	0,4%
2001	505,6	0,5%
2002	564,8	11,7%

Note: Montants en millions d'euros

Source: Ministère des Finances, Projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2004

38. La réserve budgétaire devrait permettre à l'Etat de compenser les éventuelles moins-values de recettes en 2003 ainsi que le déficit probable en 2004. La politique prudente des dernières années s'avère donc payante.

Cette pratique de puiser dans la réserve budgétaire ne constitue toutefois qu'une solution passagère. Elle ne permettra pas de surmonter une phase de mauvaise conjoncture prolongée, et cela même si elle avait pu se reposer sur une réserve budgétaire gonflée par les déchets fiscaux de la réforme 2001-02.

2. Avoirs des fonds spéciaux: nette régression

39. Le Gouvernement effectue une large partie des investissements publics par le biais de ses fonds spéciaux. Sur ces fonds, alimentés essentiellement par des dotations budgétaires, il s'est constitué au fil des années une réserve financière conséquente, qui atteint 2,6 milliards d'euros au 31 décembre 2002.

Toutefois, le tableau ci-après révèle que le total des avoirs sur les fonds spéciaux diminue de plus de 50% entre la fin 2002 et la fin 2004. Toutes choses égales par ailleurs, l'Etat va donc consommer une large partie de sa réserve des fonds spéciaux.

Tableau 17: Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat (en millions d'euros)

	Avoir au 31.12.2002	*Avoir au 31.12.2003*	*Avoir au 31.12.2004*	*Variation 03/04*
Fonds de la coopération au développement	35,4	10,4	0,4	- 96,1%
Fonds d'équipement militaire	1,1	4,1	1,1	- 74,0%
Fonds pour les monuments historiques	14,9	5,8	1,8	- 68,7%
Fonds de crise	21,7	21,7	21,7	0,0%
Fonds de la dette publique	329,7	117,5	79,1	- 32,7%
Fonds des pensions	15,4	0,0	0,0	0,0%
Fonds communal de péréquation conjonct.	41,7	42,8	44,0	2,8%
Fonds communal de dotation financière	0,0	0,0	0,0	0,0%
Fonds spécial de la pêche	0,4	0,4	0,3	- 15,6%
Fonds cynégétique	0,5	0,5	0,5	4,3%
Fonds pour la gestion de l'eau	94,1	108,1	88,1	- 18,5%
Fonds spécial des eaux transfrontalières	1,4	1,4	1,4	0,5%
Fonds d'équipement sportif national	24,7	0,7	0,7	0,0%
Fonds pour les investissements sociofamiliaux	162,2	126,3	51,7	- 59,1%
Fonds d'assainissement surendettement	0,1	0,1	0,1	0,0%
Fonds d'invest. publics sanitaires et sociaux	62,4	67,4	65,4	- 3,0%
Fonds des investissements hospitaliers	334,1	166,0	56,0	- 66,3%
Fonds spécial de la chasse	0,0	0,1	0,1	71,2%
Fonds pour la protection de l'environnement	79,4	50,3	25,9	- 48,5%
Fonds pour l'emploi	109,3	51,3	20,6	- 60,0%
Fonds d'orientation écon. et soc. pour l'agric.	20,8	20,8	18,3	- 11,8%
Fonds d'investissements publics administratifs	377,7	327,7	252,6	- 22,9%
Fonds d'investissements publics scolaires	276,9	291,9	261,9	- 10,3%
Fonds des routes	161,3	72,4	12,2	- 83,2%
Fonds du rail	142,7	124,2	55,1	- 55,6%
Fonds des raccordements ferroviaires internat.	111,7	50,5	21,3	- 57,9%
Fonds pour la loi de garantie	189,4	168,0	135,8	- 19,2%
Fonds pour la promotion touristique	0,0	0,0	0,0	0,0%
Total	2.609,1	1.830,3	1.215,9	- 33,6%
Variation du total		- 29,9%	- 33,6%	

Source: Ministère des Finances, Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004

40. Tous les fonds d'investissement importants de l'Etat voient leur avoir diminuer au cours de l'exercice 2004. La moitié de la réserve, que l'Etat s'est constituée jusqu'en 2002 au travers de ces fonds, aura disparu fin 2004.

La Chambre des Employés Privés a montré dans son commentaire des dépenses en capital que les dotations en faveur des fonds de réserve effectivement destinées à financer des projets d'investissements publics futurs (dépenses en capital) diminuent depuis 2001. Le projet de budget pour l'exercice 2004 prévoit même une diminution de 42% par rapport au budget de 2003.

Tableau 18: Dotations budgétaires des fonds de réserve

	Dépenses courantes		*Dépenses en capital*		*Dotations budgétaires*	
	En absolu	*Variation*	*En absolu*	*Variation*	*En absolu*	*Variation*
Compte provisoire 1998	436,4		548,2		984,6	
Compte provisoire 1999	652,7	49,6%	569,1	3,8%	1.221,9	24,1%
Compte provisoire 2000	704,1	7,9%	889,4	56,3%	1.593,4	30,4%
Compte provisoire 2001	747,2	6,1%	569,7	- 35,9%	1.316,9	- 17,4%
Compte provisoire 2002	780,1	4,4%	509,6	- 10,6%	1.289,7	- 2,1%
Budget 2003	776,4	- 0,5%	427,7	- 16,1%	1.204,1	- 6,6%
Crédits 2004	794,9	2,4%	248,0	- 42,0%	1.042,9	- 13,4%

Note: Montants en millions d'euros

Source: Ministère des Finances, Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004

41. En revanche, les dotations destinées à financer des dépenses courantes par l'intermédiaire des fonds spéciaux progressent légèrement (2,4%), ce qui permet de freiner la chute des dotations budgétaires totales.

Selon le tableau qui suit, les dotations globales augmenteraient même en 2004. Ceci s'explique par le fait que les données ci-dessous tiennent compte de tous les types de recettes, dont notamment le produit de la cotisation sociale sur carburants qui augmente de 61 millions d'euros.

Tableau 19: Dotations totales des fonds spéciaux de l'Etat

	Dotations 2002	*Dotations 2003*	*Dotations 2004*	*Variation 03/04*
Fonds de la coopération au développement	87	78	98	26,7%
Fonds d'équipement militaire	0	3	5	66,7%
Fonds pour les monuments historiques	13	10	10	0,0%
Fonds de crise	0	0	0	0,0%
Fonds de la dette publique	68	53	48	- 10,3%
Fonds des pensions	303	307	328	6,8%
Fonds communal de péréquation conjonct.	1	1	1	9,1%
Fonds communal de dotation financière	401	418	433	3,5%
Fonds spécial de la pêche	0	0	0	10,6%
Fonds cynégétique	0	0	0	- 3,2%
Fonds pour la gestion de l'eau	49	49	20	- 59,2%
Fonds spécial des eaux transfrontalières	0	0	0	41,3%
Fonds d'équipement sportif national	28	21	21	0,0%
Fonds pour les investissements sociofamiliaux	73	51	51	0,0%
Fonds d'assainissement en mat. surendettement	0	0	0	0,0%
Fonds d'invest. publics sanitaires et sociaux	20	11	6	- 45,5%
Fonds des investissements hospitaliers	37	37	37	0,0%
Fonds spécial de la chasse	0	0	0	- 4,3%

	Dotations 2002	*Dotations 2003*	*Dotations 2004*	*Variation 03/04*
Fonds pour la protection de l'environnement	4	4	4	0,0%
Fonds pour l'emploi	205	211	251	18,8%
Fonds d'orientation écon. et soc. pour l'agric.	18	18	16	- 11,1%
Fonds d'investissements publics administratifs	40	10	9	- 10,0%
Fonds d'investissements publics scolaires	62	65	45	- 30,8%
Fonds des routes	88	70	70	0,0%
Fonds du rail	178	188	196	4,1%
Fonds des raccordements ferroviaires internat.	15	10	10	0,0%
Fonds pour la loi de garantie	29	29	30	2,6%
Fonds pour la promotion touristique	0	7	7	3,2%
Total	1.720	1.652	1.696	2,7%
Variation du total		- 4,0%	2,7%	

Source: Ministère des Finances, Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004

Note: Les montants, exprimés en millions d'euros, des dotations comprennent les dotations budgétaires normales et supplémentaires, ainsi que les autres types de recettes.

42. La Chambre des Employés Privés perçoit au niveau de la politique d'investissement le risque que l'Etat pourrait hésiter à garantir, dans un avenir proche, un niveau suffisamment élevé d'investissements publics puisque les avoirs des fonds spéciaux, tout comme les dotations budgétaires, sont en diminution.

Toutefois, la Chambre des Employés Privés tient à relever qu'il n'est pas nécessaire de disposer d'avoirs énormes sur les fonds spéciaux pour pouvoir réaliser des investissements publics importants. En effet, vu le faible niveau de la dette publique, le Gouvernement pourra recourir à l'emprunt pour les financer.

Un niveau élevé des avoirs est certes utile si de nombreux projets d'investissement sont prévus, mais ne doit jamais constituer une fin en soi, surtout en phase de mauvaise conjoncture. Toutefois, une diminution des avoirs pourrait constituer un indice de la réduction des investissements à l'avenir.

De plus, de grands chantiers financés par ces fonds spéciaux tels que la grande voirie du Nord ou l'autoroute de la Sarre sont en cours de finalisation.

Au vu de la situation financière plus précaire, il est à craindre que l'Etat ne souhaite plus lancer, pour l'instant, de grands projets d'investissement pourtant nécessaires pour soutenir la croissance de l'économie luxembourgeoise.

3. Recettes de l'Etat: en route vers des moins-values?

43. Le graphique suivant illustre le phénomène des plus-values réalisées par l'Etat au niveau de ses recettes budgétaires. Après une sous-estimation exceptionnelle de ses recettes en 2000, les plus-values sont retombées en 2001 et 2002 à des niveaux normaux.

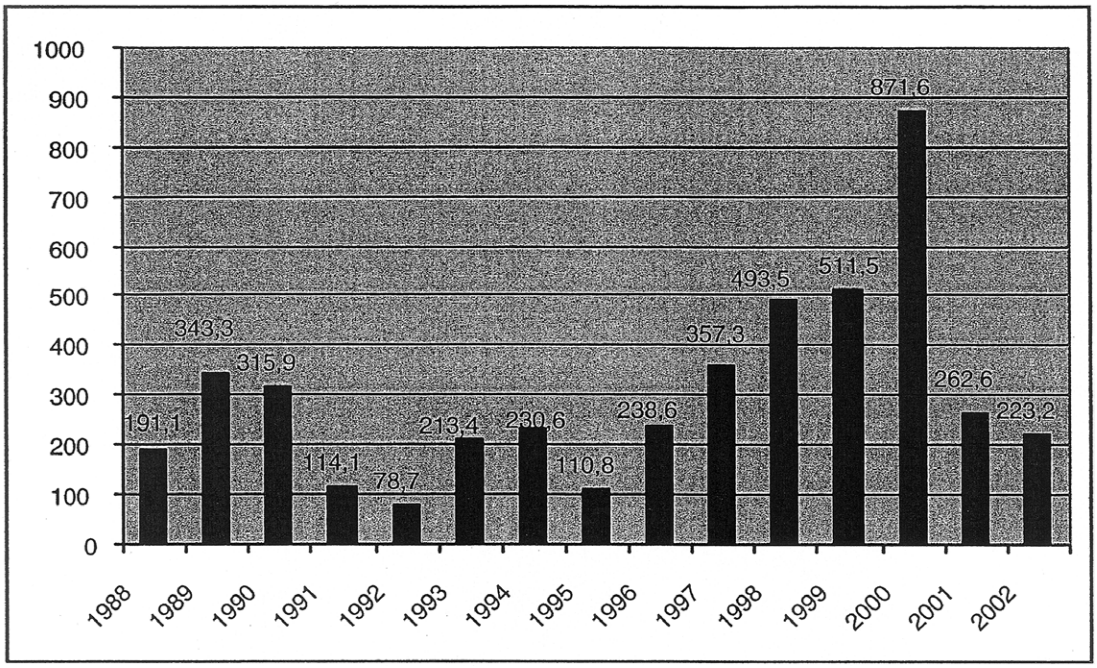
Malgré des moins-values importantes pour certains postes de recettes (taxe d'abonnement sur les titres des sociétés, droits d'enregistrement), l'Etat a encore réalisé des plus-values de 223 millions d'euros en 2002.

Ceci s'explique notamment par l'apport de trois postes:

– part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'UEBL en matière de droits de douane et d'accise (+ 81 millions d'euros);
– impôt sur la fortune (+ 120 millions d'euros);
– impôt sur le revenu des collectivités (+ 113 millions d'euros).

Les deux derniers postes connaissent des plus-values importantes, en dépit de la mauvaise conjoncture, du fait du paiement d'arriérés d'impôt pour les années antérieures à 2002.

Graphique 1: Plus-values de recettes en millions d'euros



Source: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat des exercices 1990-2004

44. Selon les estimations de la Chambre des Employés Privés, l'Etat ne doit toutefois pas escompter des plus-values de recettes pour l'année 2003.

Les auteurs du projet de budget affirment d'ailleurs eux-mêmes que, pour l'exercice 2003, les recettes au niveau de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés seront sensiblement inférieures aux prévisions initiales établies lors du projet de budget 2003.

45. Il faut en sus s'attendre en 2003 à une moins-value considérable au niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités, qui, pour rappel, représente plus d'un cinquième des recettes courantes de l'Etat.

Tableau 20: Evolution des recettes provenant de l'impôt général sur le revenu et de l'impôt sur le revenu des collectivités

	Recettes provenant de l'impôt général sur le revenu			*Impôt sur le revenu des collectivités*		
	Exercices entiers	*Premiers semestres*	*Premier semestre en % de l'exercice entier*	*Exercices entiers*	*Premiers semestres*	*Premier semestre en % de l'exercice entier*
1998	2.163,8	1.047,3	48,4%	917,0	371,4	40,5%
1999	2.271,0	1.115,5	49,1%	895,9	398,8	44,5%
2000	2.525,8	1.206,2	47,8%	1.008,7	409,1	40,6%
2001	2.672,4	1.318,4	49,3%	1.124,0	454,8	40,5%
2002	2.691,2	1.319,6	49,0%	1.312,5	516,0	43,0%
2003	2.941,5	1.358,8	46,2%	1.400,0	504,6	36,0%

Note: Montants en millions d'euros

Source: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat 1975-2004

En effet, selon le tableau ci-dessus les recettes encaissées au niveau de l'impôt général sur le revenu pour le premier semestre 2003; leur pourcentage vis-à-vis du total escompté pour l'exercice entier est relativement faible par rapport à la moyenne des années précédentes (-2,5 points de %).

Au vu des résultats du premier semestre, on doit donc s'attendre à des moins-values de recettes plutôt qu'à des plus-values, en tout cas pour ce qui est de l'impôt général sur le revenu.

46. Les recettes plus faibles au niveau de l'impôt général sur le revenu au cours du premier semestre 2003 sont dues au recul de l'impôt sur le revenu des collectivités. L'Etat a en effet encaissé au titre de cet impôt 11,4 millions d'euros en moins par rapport au premier semestre 2002 (- 2%), alors qu'une progression de 88 millions est prévue pour l'exercice entier.

Le tableau ci-avant indique que, le Gouvernement a encaissé lors des premiers semestres 1998-2002 une moyenne de 41,85% des recettes annuelles provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités. Si les 504,6 millions encaissés lors du premier semestre 2003 représentent effectivement 41,85% des recettes annuelles, à l'instar des années précédentes, alors ces recettes annuelles s'élèveront seulement à 1,21 milliard d'euros au lieu des 1,40 milliard prévus.

Selon cette évolution, il faut s'attendre, pour l'exercice 2003, à une moins-value de 190 millions d'euros (-14%) au niveau des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités par rapport au budget voté.

Il serait par conséquent irréaliste de croire en la réalisation de plus-values similaires aux exercices précédents qui dépassaient toujours les 200 millions d'euros. Peut-être faudra-t-il même compter sur des moins-values en 2003, comme le laisse supposer l'analyse de l'apport du secteur financier dans l'IRC (cf. supra)?

4. Dette publique: large marge de manoeuvre

47. En ce qui concerne la dette publique, le Luxembourg se trouve encore dans une position enviable. La dette publique en pourcentage du PIB a été constamment réduite au cours des dernières années.

Tableau 21: Dette publique 1998-2002 en millions d'euros

	1998	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*
Dette à long terme de l'Etat	706	697,6	697,4	697,3	642,2
Bons du Trésor	18,7	17,1	16,3	15,7	13,9
Dette publique	1.067,7	1.109,5	1.153,6	1.194,0	1.166,6
PIB version SEC (p.m.)	16.975,0	18.387,0	20.463,0	21.224,0	22.300,0
Dette publique en % du PIB	6,3	6,0	5,6	5,6	5,2

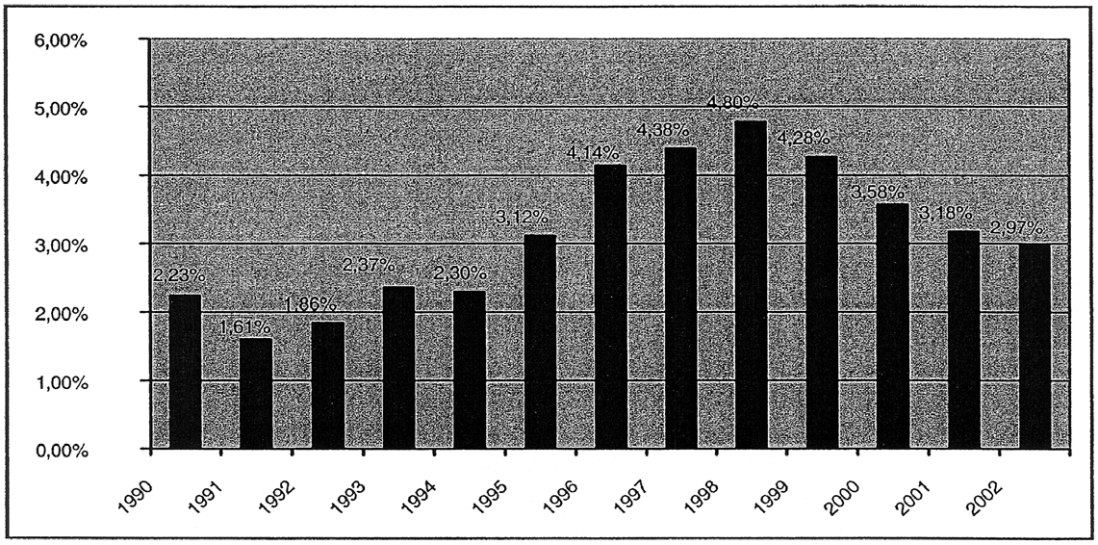
Source: Projets de budget de l'Etat pour les exercices 2003-2004

En 2002, la dette publique s'élevait à 5,2% du PIB ce qui est largement en dessous des critères de Maastricht (60%). En termes absolus, la dette publique est relativement constante et retombe en 2002 presque au niveau de l'année 2000.

48. La dette à long terme de l'Etat connaît, après trois années de stagnation, une diminution de 55,1 millions d'euros, c'est-à-dire de 7,9%.

Le ratio dette de l'Etat/PIB a également baissé depuis 1998. De 4,8% en 1998, il est passé à 2,97% en 2002.

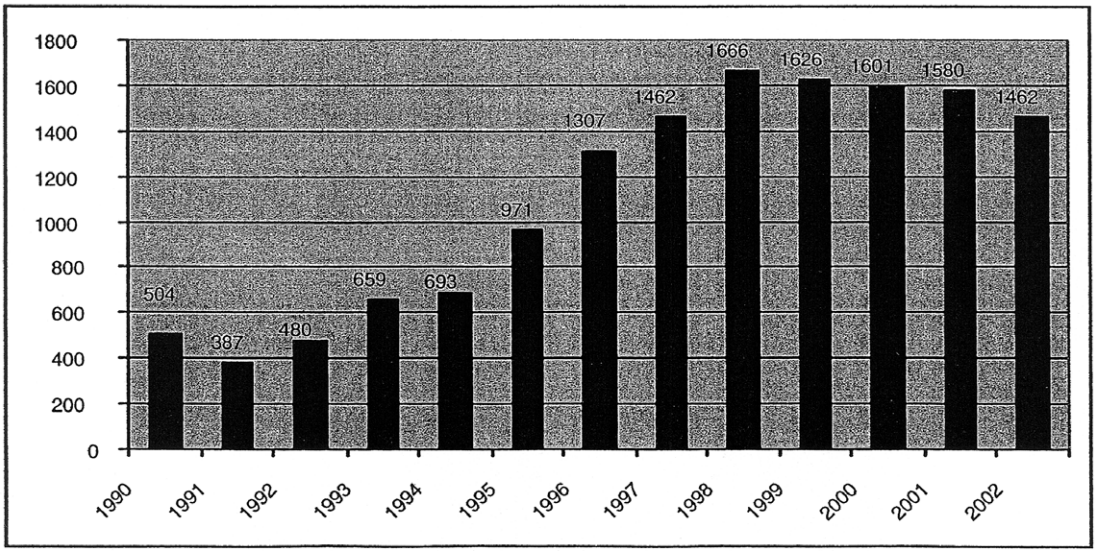
Graphique 2: Dette de l'administration centrale en % du PIB (v. SEC)



Source: Trésorerie de l'Etat

Le graphique suivant révèle que la dette de l'Etat par tête d'habitant affiche également une tendance à la baisse après avoir fortement grimpé dans les années 1990.

Graphique 3: Dette de l'Etat en euros par tête d'habitant



Source: Trésorerie de l'Etat

49. Comme le tableau suivant le montre, l'Etat envisage de réduire à zéro l'encours de la dette au 1er janvier 2008.

Tableau 22: Evolution de la dette à moyen et long terme 2001 à 2007 (en mio d'euros)

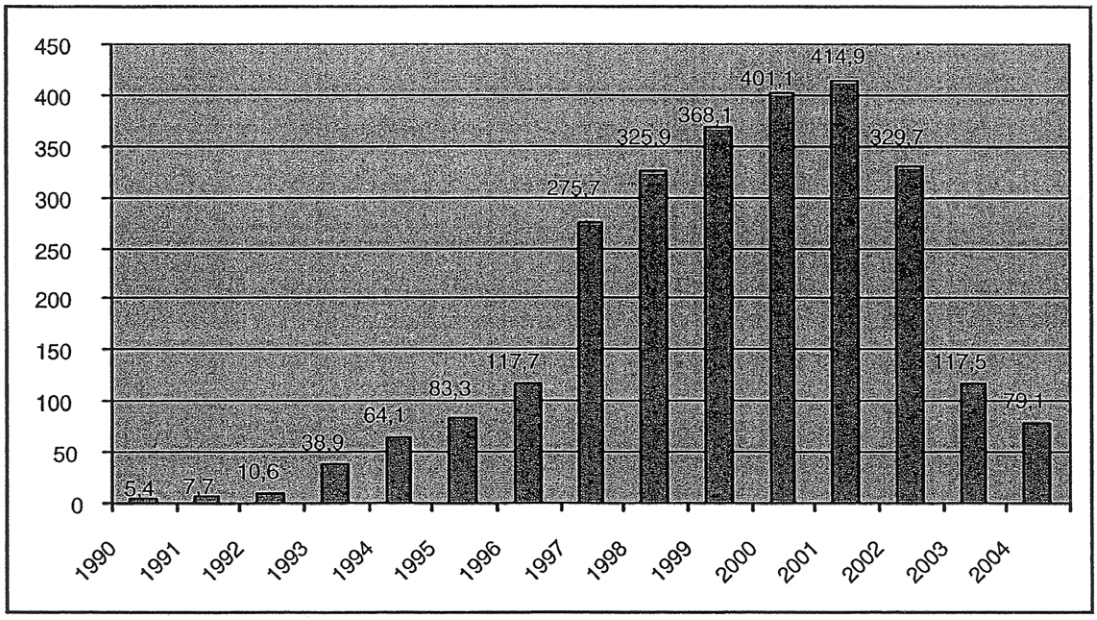
	Encours de la dette au 31.12
2001	697,3
2002	642,4
2003	435,5
2004	392,1
2005	248,6
2006	94,4
2007	0

Source: Trésorerie de l'Etat

L'année 2004 sera la première année budgétaire depuis 1998 pour laquelle l'Etat recourt à l'emprunt en vue de financer ses dépenses. Le faible niveau de sa dette lui laisse en effet cette marge de manœuvre pour traverser une phase de mauvaise conjoncture économique.

50. Il faudra toutefois se poser la question si l'Etat va dès lors remplir son objectif de réduire à zéro sa dette d'ici 2008. Cette question est d'autant plus pertinente au regard de l'évolution du solde du Fonds de la dette publique.

Graphique 4: Evolution du solde du Fonds de la dette publique (situation au 31.12 de chaque année)



Note: Montants en millions d'euros

Source: Trésorerie de l'Etat
Ministère des Finances, Projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2004

Ce fonds a été considérablement alimenté au cours des années 1990 de telle sorte que son solde en fin d'année a constamment progressé. Depuis 2002, cette tendance a toutefois été renversée.

51. Les dotations budgétaires ne s'alignent plus sur les dépenses de ce fonds dont les réserves ont été divisées par cinq entre la fin 2001 et la fin 2004. Au 31 décembre 2004, l'avoir du Fonds de la dette

publique ne s'élèvera plus qu'à 79,1 millions d'euros. Ceci devrait rendre difficile la réalisation de l'objectif „dette zéro" pour le 31 décembre 2007.

Selon la CEP•L, le remboursement de la dette publique ne devrait en aucun cas être un objectif premier de la politique budgétaire. Le recours à l'emprunt pour financer les investissements publics constitue même une nécessité pour relancer l'économie. Ce moyen est surtout recommandable dans une période où les taux d'intérêts sont très bas.

Chapitre 3: *Politique d'investissement*

52. Selon le projet de budget pour l'exercice 2004, le total des investissements est en progression constante depuis 2001. Ceci est vrai si l'on compare le compte général 2001 au compte 2002, au budget voté 2003 et au projet de budget 2004.

Or, si l'on confronte le projet de budget 2004 au projet de budget 2003, force est de constater que le total des investissements connaît une nette régression (-20%). La chute est encore plus frappante pour la comparaison du projet de budget 2003 avec le budget finalement voté pour cet exercice (- 28%).

Tableau 23: Evolution pluriannuelle des différentes composantes des investissements de l'Etat

	Compte général 2001	*Budget voté 2002*	*Compte 2002*	*Projet de budget 2003*	*Budget voté 2003*	*Projet de budget 2004*
Crédits budgétaires	184,4	211,7	266,9	223,9	231,8	248,9
Fonds d'investissements	300,9	477,9	323,8	650,1	397,1	447,3
Total des investissements	485,3	689,6	590,7	874,0	628,9	696,2
Investissements en % des dépenses de l'Etat	8,70%	11,10%	9,50%	12,80%	9,60%	10,20%
Investissements en % du PIB	2,40%	3,10%	2,60%	3,60%	2,70%	2,90%

Note: Montants en millions d'euros

Source: Ministère des Finances, Projets de budget pour les exercices 2003-04

53. En 2002 déjà, le Gouvernement n'a pas réalisé le total des investissements prévu par le budget voté. Des 689,6 millions d'euros prévus, seulement 590,7 ont été dépensés.

La part des investissements dans les dépenses de l'Etat, respectivement dans le PIB, n'a donc pas évolué de la manière prévue par le Gouvernement. Au lieu des 3,6% du PIB estimés pour le budget 2003, les investissements constituent en 2003 seulement 2,7% du PIB.

1. Dépenses en capital: chute importante

54. Selon le tableau ci-dessous, l'Etat ne se conforme pas à son programme pluriannuel (2001-2005) de dépenses en capital en 2003. Le même phénomène se reproduira en 2004.

Même si, en 2001 et en 2002, il a procédé à plus de dépenses en capital que prévu par le programme pluriannuel des dépenses extraordinaires, le total de ces dépenses sur les quatre premières années de programmation est inférieur à ce qui était initialement envisagé.

En effet, le programme pluriannuel prévoyait pour la période de 2001-2004 des dépenses totales de 3.753,7 millions d'euros. Selon les différents budgets annuels, les dépenses en capital des quatre années considérées s'élèvent à 3.377,9 millions d'euros. Il s'agit de 375,8 millions d'euros en moins qu'initialement prévu (-10%).

Tableau 24: Evolution des dépenses en capital

	Programme pluriannuel	*Budget**	*Variation*
2001	808,5	921,1	13,9%
2002	845,3	952,9	12,7%
2003	990,5	827,8	- 16,4%
2004	1.109,4	676,1	- 39,1%
2005	1.157,7	–	

Note: Montants en millions d'euros

* 2001-2002: Compte général
2003: Budget définitif
2004: Projet de budget

Source: Ministère des Finances; Programme pluriannuel des dépenses en capital 2001-2005
Ministère des Finances; Projets de budget pour les exercices 2003 et 2004

55. Il ne faut cependant pas confondre les dépenses en capital avec les dépenses d'investissement effectivement réalisées. Le fait que les dépenses en capital, d'après les budgets annuels de 2001 et 2002, soient supérieures à ce qui a été fixé par le programme pluriannuel ne signifie pas que l'Etat a réalisé plus d'investissements que prévu.

Ces dépenses comprennent en effet les dotations aux fonds spéciaux de l'Etat qui ne sont pas nécessairement dépensées la même année, mais peuvent faire partie de l'avoir des fonds spéciaux pendant plusieurs années.

2. Fonds spéciaux: dotations réduites

56. Le tableau ci-après indique que les dotations réalisées au cours des années 2001 et 2002 étaient beaucoup plus élevées que ce qui était prévu par le programme pluriannuel.

Ceci tient aux importantes plus-values de recettes réalisées lors des exercices précédents respectifs. En outre, pour ce qui est des dotations effectuées, le tableau ci-dessous inclut non seulement les dotations budgétaires proprement dites mais aussi tout type de recette enregistrée par les fonds. Ces recettes ne figurent toutefois pas dans le programme pluriannuel.

57. Pour les années 2003 et 2004, pour lesquelles il ne faut pas espérer des plus-values de recettes pouvant être affectées aux fonds spéciaux, les dotations réalisées seront inférieures à celles prévues par le programme pluriannuel.

Tableau 25: Evolution pluriannuelle des dotations des principaux fonds spéciaux de l'Etat

		2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*
Fonds des monuments historiques	progr. pluri. réalisé	10 20	10 13	10 10	10 10	10 –
Fonds pour les infrastruc. sociofamiliales	progr. pluri. réalisé	55 79	55 79	59 51	70 51	70 –
Fonds des investissements hospitaliers	progr. pluri. réalisé	35 322	37 37	40 37	40 37	40 –
Fonds pour la protection de l'environnement	progr. pluri. réalisé	3 5	4 4	6 4	7 4	8 –
Fonds pour la gestion de l'eau	progr. pluri. réalisé	48 61	49 49	50 49	61 20	62 –
Fonds d'orientation pour l'agriculture	progr. pluri. réalisé	18 18	18 18	18 18	18 16	18 –
Fonds du rail	progr. pluri. réalisé	25 204	40 178	100 188	150 196	170 –
Fonds des raccord. ferrov. internat.	progr. pluri. réalisé	10 20	15 15	15 10	15 10	15 –
Fonds des routes	progr. pluri. réalisé	86 262	87 88	95 70	100 70	100 –
Fonds pour la loi de garantie	progr. pluri. réalisé	6 108	7 29	25 29	25 30	25 –
Fonds d'investissements publics (admin., scolaires et sanitaires et sociaux)	progr. pluri. réalisé	130 408	122 122	160 86	185 60	210 –
Total	progr. pluri. réalisé	426 1.507	444 626	578 552	681 504	728 –
Ecart pour le total entre le programme pluriannuel et les recettes réalisées		254%	41%	- 4%	- 26%	

Note: Les dotations effectivement réalisées comprennent tout type de recette, donc pas uniquement les dotations budgétaires. Les montants sont exprimés en millions d'euros.

Source: Ministère des Finances; Programme pluriannuel des dépenses en capital 2001-2005
Ministère des Finances; Projets de budget pour les exercices 2003 et 2004

3. Dépenses des fonds spéciaux: prévisions non respectées

58. Le tableau suivant compare les dépenses à effectuer par les différents fonds spéciaux telle que prévues par le programme pluriannuel aux dépenses inscrites aux différents budgets annuels.

Notons que, pour les quatre années considérées, les dépenses effectivement réalisées n'atteignent jamais les prévisions inscrites au programme pluriannuel, ce qui a pour conséquence une augmentation sensible des avoirs des fonds spéciaux.

Tableau 26: Evolution des dépenses des principaux fonds spéciaux de l'Etat, dont les dotations sont inscrites au budget en capital

		2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*
Fonds des monuments historiques	progr. pluri. budget ann.	15,2 10	14,3 12,2	10,9 19,1	9,2 14	6,2 –
Fonds pour les infrastruc. sociofamiliales	progr. pluri. budget ann.	81,1 36,5	92,8 62,5	94,2 86,7	81,9 125,4	66,2 –
Fonds des investissements hospitaliers	progr. pluri. budget ann.	119,6 65,2	119,9 26,6	88,6 205,1	59,8 147	60 –
Fonds pour la protection de l'environnement	progr. pluri. budget ann.	40,4 24	28,3 10,6	21 33,3	21 28,6	21 –
Fonds pour la gestion de l'eau	progr. pluri. budget ann.	38,1 26,8	26,7 28	40 35	40 40	41 –
Fonds d'orientation pour l'agriculture	progr. pluri. budget ann.	30,6 11,1	17,9 20,1	18,5 18	18,7 18,5	19,1 –
Fonds du rail	progr. pluri. budget ann.	62,3 71,2	95 68,8	130 103,1	175 136	190 –
Fonds des raccord. ferrov. internat.	progr. pluri. budget ann.	4,5 0	34,1 4,4	39,1 71,2	27,6 39,3	16,6 –
Fonds des routes	progr. pluri. budget ann.	142,6 135,6	167,7 152	135,5 158,9	122,6 130,2	110,1 –
Fonds pour la loi de garantie	progr. pluri. budget ann.	51,2 21,8	51,2 22,4	57,9 50,9	57,1 62,5	93,4 –
Fonds d'investissements publics (admin., scolaires et sanitaires et sociaux)	progr. pluri. budget ann.	149,9 84,12	266,3 90,73	343 116	351,5 167	302,1 –
Total	progr. pluri. budget ann.	735,5 486,3	914,2 498,3	978,7 897,3	964,4 908,5	925,7 –
Ecart entre les prévisions et les dépenses réalisées		- 34%	- 45%	- 8%	- 6%	

Montants en millions d'euros

Source: Ministère des Finances; Programme pluriannuel des dépenses en capital 2001-2005
Ministère des Finances; Projets de budget pour les exercices 2003 et 2004

59. Si, en 2003 et 2004, le Gouvernement se rapproche du niveau d'investissements prévus par le programme pluriannuel, ceci est principalement lié aux dépenses du Fonds des investissements hospitaliers qui dépassent largement celles programmées (+131,5% en 2003; +145,8% en 2004).

60. Du tableau ci-dessous il apparaît que, pour les Fonds d'investissements publics administratifs, scolaires et sanitaires et sociaux en particulier, les dépenses effectivement exécutées sont largement en-dessous de ce qui était planifié.

Tableau 27: Dépenses des Fonds d'investissements publics administratifs, scolaires et sanitaires et sociaux (en millions d'euros)

	Programme pluriannuel	*Budget annuel*	*Ecart*
2001	149,91	84,11	- 43,9%
2002	266,30	90,73	- 65,9%
2003	343,04	116,00	- 66,2%
2004	351,49	167,04	- 52,5%
2005	302,11	–	

Source: Ministère des Finances; Programme pluriannuel des dépenses en capital 2001-2005
Ministère des Finances; Projets de budget pour les exercices 2003 et 2004

Le décalage entre les prévisions et l'exécution effective du programme pluriannuel nous semble s'expliquer par le programme irréaliste d'investissements, maintes fois critiqué par la CEP•L, qui menaçait l'économie luxembourgeoise à l'époque et qui aurait contraint le Gouvernement à réviser à la baisse les investissements prévus.

Chapitre 4: *Fin de l'exception luxembourgeoise?*

1. Secteur financier: un moteur économique en panne?

61. Selon les *Etudes économiques de l'OCDE* concernant le Luxembourg, „la croissance économique s'est effondrée au Luxembourg ces deux dernières années, le secteur financier, comme le reste de l'activité financière mondiale, ayant été touché de plein fouet par l'éclatement de la bulle boursière internationale qui s'était formée à la fin des années 90. La situation du secteur financier, qui réalise directement environ un tiers du PIB, est susceptible de s'améliorer, mais il y a peu de chances qu'elle redevienne aussi favorable que dans les années 90. Par conséquent, le Luxembourg doit s'adapter à une croissance à moyen terme qui sera sans doute plus basse que dans le passé, tout en restant nettement plus élevée que dans d'autres pays européens".

62. Les auteurs du projet de budget estiment de leur côté que „les perspectives pour le secteur financier sont cruciales pour l'évolution de l'économie luxembourgeoise. Sur les quinze à vingt dernières années, il a exercé un effet d'entraînement sur le reste de l'économie, tant grâce à la masse qu'il représente que par les effets positifs qu'il a généré au niveau des termes de l'échange (influence favorable des prix à l'exportation)".

Bien entendu, si le secteur financier luxembourgeois se trouve en mauvaise posture par rapport aux années précédentes, il ne s'agit pas d'un fait isolé dans le paysage financier mondial. Toutefois, vu l'importance du secteur dans le PIB luxembourgeois (un tiers selon l'OCDE, 20 à 30% selon le projet de budget), les conséquences pour l'économie luxembourgeoise sont majeures.

63. Selon le projet de budget, „il est supposé que l'évolution en volume des principaux agrégats du secteur financier sera très modeste sur tout l'horizon de prévision […]. Ainsi, les commissions financières exportées devraient quasiment stagner (+1% par an) tandis que la marge d'intermédiation baisserait pour la deuxième année consécutive – légèrement il est vrai – pour augmenter à nouveau à partir de 2004 à des taux proches de la moyenne, soit quelque 3-5% en volume".

Le détail de l'impôt sur le revenu des collectivités versé par le secteur financier révèle encore l'importance de ce dernier pour les finances publiques (cf. supra).

D'après les plus récentes données du Statec, l'agrégat „Activités financières; immobilier, location et services aux entreprises" est passé de 10.080 millions d'euros en 2001 à 9.873 millions d'euros en 2002 (aux prix de 2001), soit une baisse de 2,1%. Sa contribution à la croissance réelle du PIB fut de -73,4%, ce qui équivaut à -0,9 point de croissance de PIB.

A l'opposé, comme nous l'avons vu au chapitre 1, l'agrégat „Commerce; réparations automobiles et d'articles domestiques; hôtels et restaurants, transports et communications", qui dépend directement de

la consommation privée, augmente de 3,5% en 2002 et contribue à hauteur de 61,9% à la croissance réelle du PIB.

64. Les banques connaissent au premier trimestre 2003 une diminution de leurs résultats avant provisions de 4,5% par rapport au premier trimestre 2002. Même si la marge sur intérêt progresse de 1,6% et les frais de fonctionnement diminuent de 2,6%, ceci n'a pas empêché d'autres postes d'engendrer ce mauvais résultat: baisse de revenus sur commissions (-15%), sur opérations de change (-6,6%) et sur divers (-16,2%).

Pour le premier semestre 2003, le résultat brut affiche, selon la BCL, une baisse de -6,9% par rapport au premier semestre 2002, malgré l'évolution favorable des marchés financiers et la croissance, certes faible, au Luxembourg et dans la zone euro. Les résultats avant provisions connaissent également une évolution défavorable (-9,9%).

Tableau 28: Evolution des comptes de profits et pertes des établissements de crédit luxembourgeois

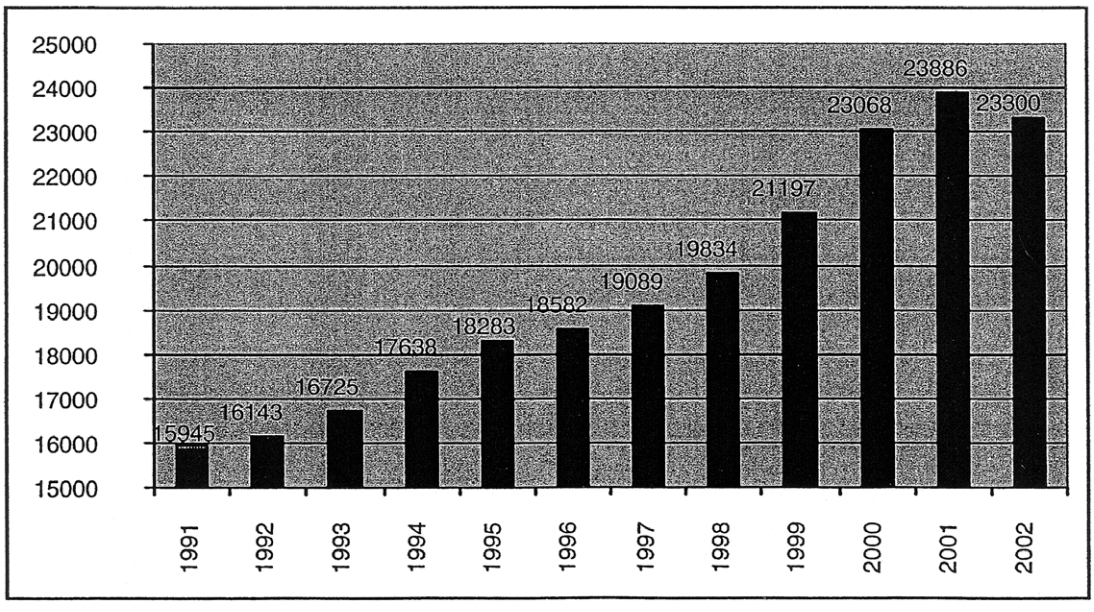
	2002/06	*2003/06*	*Variation*
Résultat brut	4.014	3.738	- 6,9%
Résultats avant provisions	2.257	2.033	- 9,9%

Source: BCL
Note: Montants en millions d'euros

65. Toujours selon la BCL, la somme des bilans des établissements de crédits aurait chuté de plus de 7% du 30 avril 2002 au 30 avril 2003. Ce recul serait principalement dû au repli des encours de crédits distribués, particulièrement à destination du secteur non bancaire et particulièrement sur les premiers mois de 2003. Au 31 juillet 2003, la somme des bilans s'élève à 656.257 millions d'euros, c'est-à-dire 2,9% en moins qu'au 31 juillet 2002.

66. Un indicateur supplémentaire de la fragilité actuelle du secteur financier est le renversement tendanciel de l'emploi du personnel bancaire: à la fin de l'année 2002, les banques emploient 2,4% de personnel en moins que fin 2001.

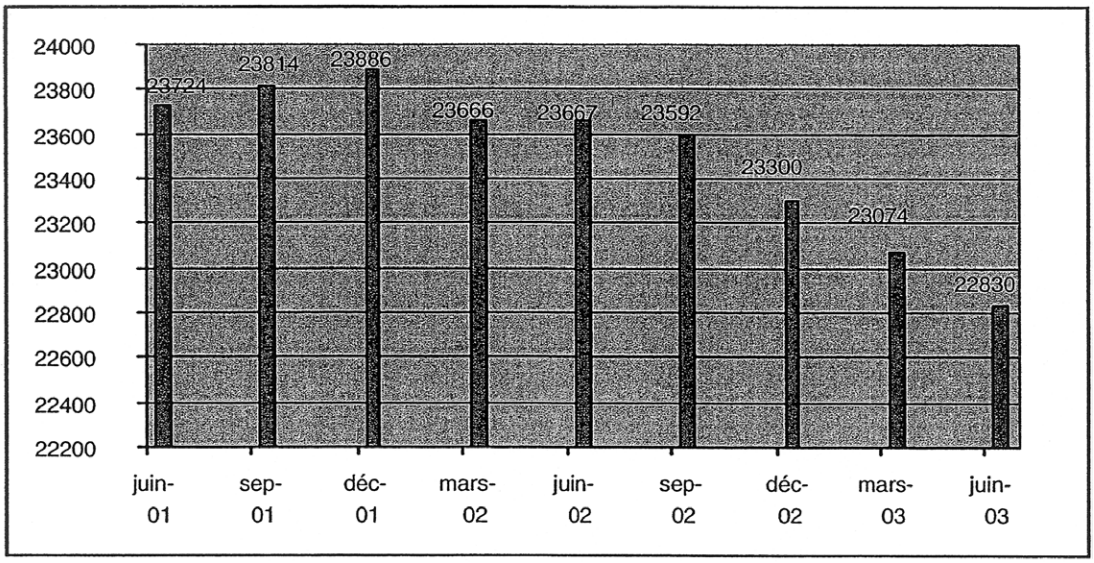
Graphique 5: Evolution du personnel des banques sur les dernières années



Source: CSSF

Cette tendance négative entamée en 2002 semble se confirmer en 2003. Le graphique ci-dessous à données trimestrielles indique en effet une réduction de 2% du personnel bancaire entre décembre 2002 et juin 2003.

Graphique 6: Evolution du personnel des banques sur les 9 derniers trimestres



Source: CSSF

67. Selon la BCL, cette chute dans l'emploi bancaire s'explique partiellement par la concentration dans le secteur bancaire, mais également par une politique volontariste de réduction des coûts des établissements de crédit (tendance à l'outsourcing, offre d'années sabbatiques, plans de préretraite, licenciements). En outre, des transferts d'activités à l'international contribuent à faire baisser l'emploi bancaire au Luxembourg.

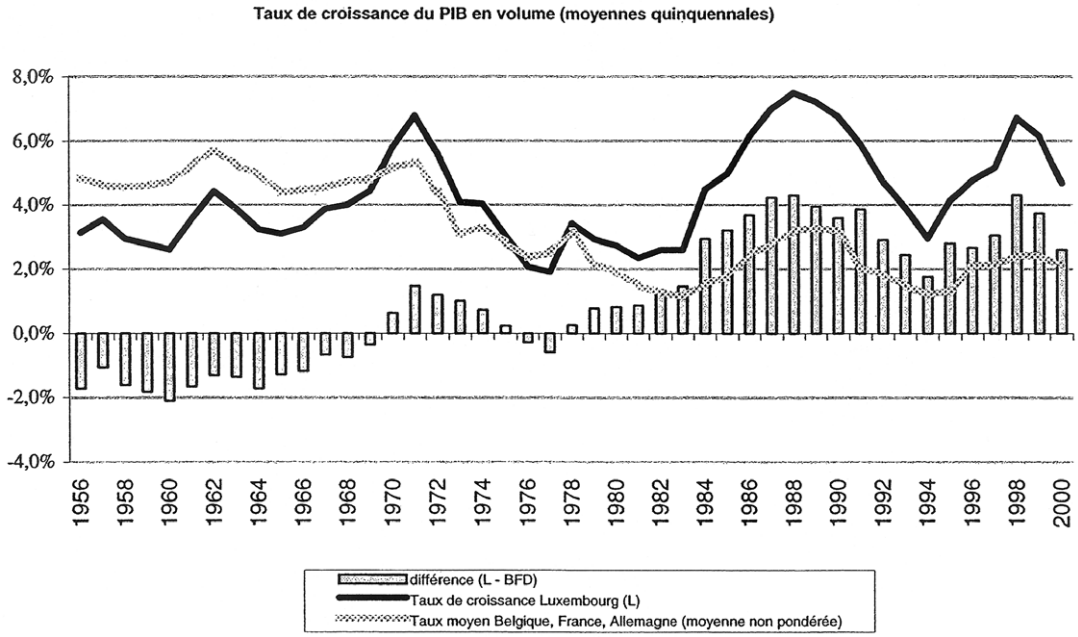
Il est à noter que si l'emploi bancaire est en diminution, l'emploi intérieur continue à progresser, bien qu'à un rythme plus lent qu'il y a une ou deux années encore. En juillet 2003, il a augmenté de 2% par rapport au même mois de l'année précédente. En 2002, l'emploi intérieur progresse de 3,1% par rapport à 2001.

L'importance relative de l'emploi bancaire dans l'emploi intérieur s'en trouve réduite.

2. Economie luxembourgeoise: retour à des taux de croissance modérés?

68. Ci-dessous, le graphique expose la situation d'exception qu'a occupée le Luxembourg de 1978 à 2000 par rapport à ses voisins, essentiellement grâce à la percée du secteur financier. Depuis la fin des années 1970, son taux de croissance suit certes le mouvement des pays voisins, mais en général dans un rapport qui va du simple au double.

Graphique 7: Taux de croissance du PIB en volume (moyennes quinquennales)



Source: Statec

De 1986 à 2002, la croissance fut soutenue, bien qu'elle ait connu une phase au ralenti au début des années 1990; croissance malgré tout toujours largement au-dessus de celle de ses voisins.

69. La CEP•L se demande toutefois si la mauvaise conjoncture actuelle ne signifie pas pour le Luxembourg un retour à des taux de croissance similaires au reste de l'Europe, a fortiori si le secteur financier ne parvient plus à exercer un effet d'entraînement comme cela fut le cas lors des deux dernières décennies. Avec ses 1,2% en 2001, le taux de croissance du PIB luxembourgeois était en effet inférieur à la moyenne européenne (1,7%).

Le tableau suivant reprend les estimations de la Commission européenne datées de mars 2003. Les taux de croissance prévus pour le Luxembourg, plus pessimistes que les estimations du Statec, seraient inférieurs à la moyenne européenne pour les années 2002 et 2003. Toutefois, le taux de croissance luxembourgeois deviendrait légèrement supérieur à la moyenne en 2004.

Tableau 29: PIB à prix constants de 2002 à 2004

	2002	*2003*	*2004*
Luxembourg	0,4%	1,1%	2,7%
Union européenne	1,1%	1,3%	2,4%

Source: Commission européenne

70. Au vu de l'augmentation continue de ses recettes fiscales, l'Etat a été un des grands bénéficiaires de la croissance économique soutenue. Logiquement, les finances publiques seront à la peine si le Luxembourg est contraint d'adopter un rythme de croissance proche de la moyenne de ses voisins, si pas inférieur, comme cela était le cas avant 1970.

3. Finances publiques: des réserves pour préparer l'adaptation

71. L'examen des finances publiques luxembourgeoises du début du 21ème siècle dévoile une situation que l'on peut aisément qualifier de saine, comme l'attestent le compte général de l'exercice 2002 et les orientations du budget définitif de 2003.

Il convient néanmoins de noter que l'économie du pays est entrée dans une zone de fortes turbulences en 2001 (1,2% de croissance du PIB), entraînée dans le sillage de l'économie européenne et mondiale. Le pilier économique principal du Grand-Duché, c'est-à-dire le secteur financier, qui représente selon les sources un quart à un tiers du PIB, a directement été touché par la crise mondiale. A lui seul, il a mené à -0,9 point de croissance du PIB entre 2001 et 2002, qui n'a lui-même crû que de 1,3% en 2002.

72. Cette dégradation substantielle de la performance économique luxembourgeoise par rapport à la fin des années 1990, découverte avec retard, ne s'est pas immédiatement reflétée dans les différents budgets de l'Etat des exercices 2001, 2002 et 2003 et n'a pas atteint les finances publiques.

Il n'en reste pas moins que, en dépit d'une situation financière saine, la déprime de l'activité économique aura des répercussions sur les recettes de l'Etat en 2004. L'exercice 2004 constitue donc une césure en matière de politique budgétaire dans la mesure où, si les prévisions gouvernementales se confirment, les recettes courantes vont connaître, pour la première fois depuis la deuxième guerre mondiale, une régression de 2,28%.

73. Sans le recours à l'emprunt effectué à concurrence de 80 millions d'euros, les recettes budgétaires totales afficheraient une variation de -39,6 millions d'euros. Ce n'est donc que grâce au recours à l'emprunt que les recettes totales connaissent encore une progression de 0,64%.

Les recettes budgétaires uniques engendrées par cet emprunt ainsi que par la vente de bâtiments et de participations de l'Etat ont permis d'éviter un déficit total du budget de l'Etat qui se serait élevé à 260 millions d'euros.

Le projet de budget pour l'exercice 2004 affiche une tendance à la réduction du déficit en capital, toutefois parallèle à une détérioration des excédents courants en constante diminution depuis 2002.

En 2003, l'Etat avait réduit ses dépenses en capital, ce qui a participé à l'équilibre budgétaire. En 2004, il poursuit sur la même voie (-18%), mais doit augmenter ses recettes en capital afin de s'approcher de l'équilibre.

74. Malgré ce budget difficile pour 2004, la Chambre des Employés Privés considère que la situation financière de l'Etat n'est pas dramatique, si, comme les prévisions officielles semblent l'indiquer, le phénomène est réellement conjoncturel et la reprise à des taux de croissance plus faibles qu'au cours des années 1990 est imminente. En effet, la CEP•L a déjà souligné dans son avis relatif au projet de budget pour l'exercice 2003 que la réserve budgétaire devait permettre de surmonter un creux conjoncturel de deux ou trois ans.

Si la réserve budgétaire, qui s'élevait en 2002 à 564,8 millions d'euros, peut facilement combler le déficit de 2004, pour autant que celui-ci reste dans les limites prévues par le projet de budget, elle sera néanmoins rapidement épuisée en cas de prolongation de la phase de faible croissance.

75. L'on est en effet en droit de se demander si le retournement conjoncturel du début des années 2000 ne perdurera pas et n'aura pas en définitive annoncé la fin de l'exception économique luxembourgeoise.

Les prévisions institutionnelles, qui sont, bien entendu, toujours à aborder avec la plus grande prudence, font certes montre d'une reprise pour les prochaines années, mais à des taux proches de la moyenne européenne. Le rythme de croisière que semble avoir atteint la place financière luxembourgeoise permettra-t-il au pays de maintenir avec ses voisins des écarts de croissance qui vont du simple au double?

76. Si notre Chambre ne récuse pas le projet de budget 2004, elle souhaiterait cependant qu'une réflexion à l'égard de la structure des budgets futurs soit entamée dans le cadre d'un débat national sur l'avenir et les orientations du pays.

A moins que le pays ne renoue avec ses taux de croissance élevés de la fin des années 1990, ne faudra-t-il pas en effet, une fois la réserve budgétaire épuisée et considérant la chute de 50% de l'avoir des fonds spéciaux entre 2002 et 2004, soit trouver de nouvelles ressources pour alimenter le budget courant, soit entamer une réforme structurelle des dépenses courantes?

77. Comme nous l'avons observé dans le commentaire de la politique budgétaire, l'écart entre l'augmentation des recettes et des dépenses courantes n'aura jamais été aussi élevé qu'en 2004 (7 points

de %). Les dépenses courantes de l'Etat, que l'on peut schématiquement répartir en trois grandes catégories (les frais de fonctionnement, dont les salaires et traitements, les dotations aux fonds pour les frais consécutifs aux investissements publics et les transferts sociaux), progresseront de 5,08%.

D'un point de vue relatif, l'augmentation des dépenses courantes en 2004 n'est pas outrancière. Néanmoins, il faut constater que l'évolution entamée est périlleuse, si l'on compare encore la progression des dépenses courantes avec celle du PIB pour la période 2001-2003. Toutes choses égales par ailleurs, ce processus pourrait bien mener à un déficit caractérisé du budget courant à l'avenir.

78. C'est pourquoi, dans l'hypothèse d'un scénario pessimiste, il conviendra d'opérer des choix. Notre Chambre est consciente de la difficulté de l'exercice liée à la nature hétérogène des dépenses courantes. Elle les rend difficilement compressibles et, partant, rend leur réduction linéaire difficile à opérer, voire peu recommandable. Une approche structurelle d'ensemble semble bien plus nécessaire qu'une révision linéaire.

79. Dans une première phase, aux fins d'examiner les divers postes budgétaires à la loupe, la Chambre des Employés Privés estime qu'il serait impératif d'analyser la situation financière de l'Etat en reconstruisant sur une base zéro tout le budget, article par article, en motivant toutes les dépenses à partir de la base zéro et pas seulement en fonction de leur augmentation d'une année à l'autre (technique dite du *zero base budgeting*). Cette méthode constituerait un outil rigoureux d'évaluation budgétaire dans la situation critique actuelle.

Par ailleurs, la CEP•L a revendiqué l'application de ce principe dans son avis relatif au budget de l'Etat pour l'exercice 1997 et a réitéré cette demande à maintes reprises depuis lors, notamment en 2002.

80. La Chambre des Employés Privés souhaite répéter qu'elle ne se prononce pas pour une réduction immédiate des dépenses courantes de l'Etat. Elle aspire à ce que le Gouvernement définisse des mesures préparatoires en vue d'une réforme éventuelle à terme, qui permettra une progression équilibrée du budget courant, même en cas de mauvaise conjoncture économique.

Dans ce contexte, la Chambre des Employés Privés tient à établir un parallélisme entre la politique budgétaire, dans sa situation actuelle, et la réforme fiscale de 2001-2002.

81. Après la réforme fiscale de 1991, le ministre des Finances avait annoncé une réforme structurelle supplémentaire dans les années suivantes. Au vu de la situation financière de l'époque, la réforme de 2001-2002 aurait été l'occasion de procéder à des modifications de type structurel.

Le Gouvernement ne disposait d'aucun projet de ce genre. Acculé, il a donc dû opérer une réduction linéaire, saluée au demeurant par la Chambre des Employés Privés puisqu'il s'agissait enfin de redistribuer les fruits de la croissance des années 1990 aux salariés qui avaient été les grands perdants de ces années d'abondance.

82. „Gouverner, c'est prévoir." La Chambre des Employés Privés estime que le Gouvernement ne doit pas commettre à nouveau la même erreur, c'est-à-dire être pris au dépourvu lorsqu'il s'agira éventuellement d'entreprendre une vraie réforme structurelle de sa politique budgétaire dans quelques années.

C'est pourquoi la CEP•L recommande au Gouvernement d'entamer immédiatement les préparatifs en vue d'une telle réforme afin d'être en mesure d'agir de manière opportune et de ne pas devoir appliquer des mesures ponctuelles de dernière minute pour tendre à l'équilibre budgétaire.

4. Politique budgétaire: quelle vision et quels choix pour l'avenir?

83. La Chambre des Employés Privés estime que les préparatifs d'une réforme budgétaire seraient à mener dans le cadre d'un débat politique global sur l'avenir du Luxembourg. Un tel débat devrait déboucher sur la définition des orientations prioritaires de la politique budgétaire du Gouvernement. Ces orientations viseraient à renforcer le pays en diversifiant son économie et en lui garantissant toutes les ressources nécessaires pour assurer son avenir dans une perspective de croissance modeste.

Pour la CEP•L, les éléments-clés de la politique budgétaire future devront se traduire par le maintien de la cohésion sociale ainsi que par une politique d'investissement volontariste tant au niveau des

infrastructures qu'au niveau des ressources humaines, notamment via la formation initiale et la promotion de la formation professionnelle continue.

84. La cohésion sociale constitue un garant de la paix sociale et, a fortiori, un des atouts de l'économie luxembourgeoise. Elle contribue ainsi à la compétitivité de l'économie luxembourgeoise en offrant aux investisseurs un environnement économique stable.

Afin de maintenir cette cohésion sociale, il est crucial que le Gouvernement ne réduise pas ses transferts à la sécurité sociale (assurance pension, assurance maladie, assurance dépendance, allocations familiales, etc.) et, au-delà, à l'assurance chômage ainsi qu'au revenu minimum garanti.

85. A cet égard, la CEP•L regrette d'ailleurs vivement que le Gouvernement ait décidé de réduire sa participation au financement public des dépenses de l'assurance dépendance de 45% à 40%.

Cette mesure est d'autant plus inacceptable qu'elle a été décidée de manière unilatérale par le Gouvernement sans concertation avec les partenaires sociaux. En outre, la démarche du Gouvernement qui consiste à ne pas mentionner cette mesure dans le projet de budget, mais à la cacher sous forme d'une estimation à la baisse des dépenses sociales, est tout à fait inadmissible.

86. En ce qui concerne les investissements publics, la CEP•L invite le Gouvernement à les relancer et à les porter à un niveau élevé. La Chambre des Employés Privés estime que le Gouvernement doit réellement et concrètement porter son effort, entre autres, dans les domaines suivants:

– les transports publics;
– les infrastructures scolaires;
– le développement de nouvelles zones et de nouveaux types d'activité.

Dans le contexte du développement de nouvelles activités et au vu du recul relatif du secteur industriel, la CEP•L estime qu'il est indispensable de réaliser des efforts, en concertation notamment avec le groupe sidérurgique ARCELOR et/ou d'autres groupes importants établis au Luxembourg, pour essayer d'implanter un pôle économique qui se situerait en amont et en aval de ces entreprises. Ces efforts permettraient de reconstituer le tissu industriel disparu dans les années de crise sidérurgique et de contribuer à une croissance saine à long terme.

87. Si la situation de faible croissance du PIB devait durer, le Gouvernement ne devrait donc en aucun cas persister dans son choix de la facilité et réduire les dépenses d'investissement pour compenser la chute des recettes courantes.

En matière d'investissements, la CEP•L a souvent relevé dans ses avis que le niveau programmé d'investissements était trop élevé et risquait de provoquer une surchauffe de l'économie luxembourgeoise. La surchauffe a pu être évitée du fait de la réduction de la masse d'investissements initialement prévus.

88. Actuellement, un effort d'investissement est donc d'autant plus nécessaire que le risque de surchauffe n'est plus donné et que l'économie luxembourgeoise a un besoin vital des deniers publics pour dynamiser sa croissance et se diversifier au vu de la situation peu favorable dans le secteur-clé de l'économie luxembourgeoise.

89. A cet égard, la note de conjoncture 3-2003 du Statec révèle l'importance des dépenses publiques pour la croissance économique. En effet, „en 2004, la conjoncture nationale subirait davantage l'effet de la révision à la baisse des dépenses publiques par rapport aux prévisions de juillet. Le volume des crédits figurant dans le projet de budget impliquerait une révision à la baisse de la croissance du PIB de 0,6%. Il s'explique dans son ampleur par la part des dépenses publiques (consommation et investissement) dans le PIB qui s'élève à quelque 22% en moyenne de 1985 à 2002. De plus, cet effet aurait des répercussions sur d'autres branches domestiques comme par exemple la construction et certains services. Cet effet ne tient pas compte d'une éventuelle modification du comportement des agents économiques face aux changements de la politique budgétaire, qui laisse planer une certaine inquiétude quant à l'effet total des variations de dépenses publiques sur le cycle des affaires".

Etant donné que les investissements publics jouent un rôle important de stimulateur pour la croissance économique, le Gouvernement doit les maintenir à niveau, d'autant plus que la situation financière le permet aisément, notamment par le recours à la réserve budgétaire et/ou à l'emprunt.

90. Par ailleurs, il est crucial pour le Luxembourg que ses principaux partenaires commerciaux renouent avec une croissance ascendante afin de doper ses propres exportations.

Pour cette raison, la Chambre des Employés Privés estime qu'il est dans l'intérêt du Luxembourg que des investissements publics européens soient également rendus possibles, notamment par le respect de l'esprit du Pacte de stabilité et de croissance (cf. infra) et par des initiatives européennes telles que celles visant la mise en œuvre de grands projets d'infrastructures.

5. Respecter l'esprit du pacte de stabilité et de croissance

91. La faible conjoncture luxembourgeoise ne constitue en effet pas un fait isolé, mais résulte d'une mauvaise posture de l'économie européenne. Si nous sommes aujourd'hui dans un creux de cycle, les solutions et les remèdes qu'il convient d'apporter ne peuvent se limiter au seul niveau luxembourgeois mais doivent être échafaudés sur le plan européen.

Comme cela a été indiqué précédemment, le Luxembourg a pu éviter une performance économique moindre en 2001 et 2002, entre autres grâce à la progression continue de la consommation interne finale qui fut favorisée par une réduction importante d'impôts.

92. La question se pose dès lors de savoir s'il n'est pas opportun et urgent de stimuler, ou en tout cas de ne pas défavoriser, la consommation finale au niveau du marché intérieur européen. Au vu de l'interdépendance des économies européennes, une consommation finale élevée dans un des pays de l'Union aura des effets positifs sur les exportations des autres Etats membres.

L'objectif serait, d'une part, de conserver à un niveau conséquent, voire d'améliorer, le pouvoir d'achat des ménages par une politique fiscale, sociale et salariale avantageuse et, d'autre part, de maintenir le rythme des investissements publics des Etats membres.

93. Dans ce cadre survient le problème du respect du pacte de stabilité et de croissance. En effet, les normes du pacte sont d'une rigidité qui ne permet guère de tenir compte des nécessités actuelles de relancer la croissance économique en temps de faible conjoncture. Il est légitime de se poser la question de savoir si un attachement aveugle à ces normes constitue la bonne recette dans la situation économique actuelle.

Les objectifs d'équilibre budgétaire à long terme et d'une charge de la dette soutenable sont évidemment raisonnables. Le seuil des 3% de déficit public permis est cependant fixé de manière arbitraire et peut devenir contre-productif en certaines circonstances, comme notamment les syndicats européens l'ont toujours affirmé.

Certains pays ne peuvent les respecter que sous l'hypothèque de lourds sacrifices qui se répercutent soit par des hausses d'impôts, soit par des réductions importantes des dépenses budgétaires. Ces deux types de mesures risquent d'influer négativement sur la croissance économique non seulement des pays concernés, mais également des autres pays de la zone *Euro* qui sont leurs principaux partenaires commerciaux.

94. La Chambre des Employés Privés estime qu'il conviendrait de prendre en compte l'esprit sous-jacent au pacte de stabilité et de croissance qui permet de réagir à des phases de faible croissance économique. En effet, le pacte a pour objectif de voir les pays de l'UE atteindre l'équilibre budgétaire en les autorisant à aller jusqu'à 3% de déficit public en cas de mauvaise conjoncture.

Aussi le pacte de stabilité ne sera-t-il pleinement opérationnel qu'une fois l'équilibre budgétaire réalisé par l'ensemble des Etats membres. Or, certains pays n'ont pas encore atteint l'équilibre budgétaire et dépassent même les 3%.

La CEP•L se demande dès lors s'il ne conviendrait pas de considérer l'esprit du pacte de stabilité et de croissance plutôt que d'appliquer à la lettre ses dispositions. Respecter la philosophie du pacte, vu le trou d'air conjoncturel, permettrait de concéder à ces pays une plus grande marge de manœuvre dans la gestion de leurs budgets et de laisser jouer les stabilisateurs automatiques.

95. Le pacte de stabilité et de croissance permet d'ailleurs une exception aux 3%: en cas de récession aiguë (supérieure à 2%), un déficit public de plus de 3% n'est pas sanctionné par les autorités européennes. Or, la CEP•L se demande s'il n'est pas souhaitable d'avoir un budget déficitaire au-delà de la norme de Maastricht pour éviter une récession, plutôt que d'être déficitaire du fait d'une récession.

96. Dans le cadre du débat sur le respect des 3%, le Comité économique et social de l'Union européenne ainsi que de nombreux économistes proposent de considérer un déficit public hors investissements publics, car, en cas de difficultés budgétaires, ces derniers risquent d'être réduits en premier lieu du fait de leur plus grande flexibilité par rapport aux dépenses courantes. Observer un déficit hors investissements éviterait que les gouvernements ne soient tentés de diminuer ce poste important pour la relance de l'économie.

L'économiste Jean-Paul Fitoussi propose dans ce contexte que le Conseil européen se charge de la définition de l'investissement public qui n'entrerait pas en ligne de compte pour le calcul du déficit public. Par ce biais, le Conseil européen pourrait même orienter les investissements des gouvernements vers des domaines reconnus comme particulièrement utiles par les chefs d'Etat et de Gouvernement européens: réseaux européens, recherche et développement, enseignement supérieur, nouvelles technologies, etc.

97. Il va de soi qu'une telle approche paraît injuste à l'égard des pays qui ont fait des efforts considérables depuis quelques années afin de satisfaire aux critères de Maastricht, alors que les pays qui sont actuellement en difficulté n'ont pas voulu ou réussi à procéder aux mesures nécessaires au cours des années de meilleure conjoncture économique.

Néanmoins, si la croissance ne reprend pas dans les pays déficitaires, les partenaires de l'Union économique et monétaire verront leurs exportations souffrir, puisque ces marchés potentiels ne peuvent pas absorber celles-ci comme en période de bonne conjoncture. En outre, les investissements directs à l'étranger en provenance des pays déficitaires pourraient également chuter.

98. Il serait de ce fait dans l'intérêt des bons élèves de laisser une plus grande marge de manœuvre aux pays qui sont dans l'impasse budgétaire en vue de dynamiser le marché intérieur européen. Ceci vaut notamment pour le Grand-Duché dont les principaux partenaires économiques comme l'Allemagne et la France suscitent une grande inquiétude.

Une politique contre-cyclique est d'autant plus nécessaire qu'actuellement les trois grands pôles économiques du monde (Etats-Unis, Japon, Union européenne) se trouvent simultanément dans une situation économique difficile, en dépit de quelques signes annonciateurs d'une reprise. L'Europe ne devrait pas compter sur une reprise américaine ou japonaise pour sortir de cette phase de faible conjoncture, mais prendre son sort économique en mains en favorisant les investissements publics.

• L'avis a été élaboré par la Commission économique de la CEP•L qui est composée de: Jos Kratochwil, Président, Norbert Tremuth, Rapporteur, les membres: Lex Breisch, Norbert Conter, Marie-Jeanne Demuth, Siggi Farys, Fernand Gales, Marc Glesener, Jean-Paul Laplanche, Gaby Schaul-Fonck, Fernand Schott, Marc Spautz, Robert Weber, Denise Weber-Ludwig et Nico Wennmacher.

La Commission Economique s'est réunie en date des 23 septembre, 30 septembre, 7 octobre et 14 octobre 2003.

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents lors de l'assemblée plénière du 22 octobre 2003.

Luxembourg, le 22 octobre 2003

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur adjoint,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

Service Central des Imprimés de l'Etat