

N° 5200⁸

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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(27.11.2003)

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

*

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
Titre Ier: L'environnement économique international	5
Titre II: L'économie luxembourgeoise: une année en attente	8
– Une croissance modeste	10
– Analyse sectorielle	11
– Emploi et chômage.....	20
– Une place financière en mutation	27
Titre III: Le projet de budget pour 2004: vers une ère nouvelle	28
– Les données-clefs financières pour l'exercice 2004.....	29
– Les recettes fiscales en 2004	31
– Des réserves en nette régression	38
– Un déficit budgétaire réel	42
– Les finances communales: stables, mais fragiles	43
– Les grandes orientations du projet de budget pour 2004	46
Titre IV: Les dépenses de l'Etat en 2004	48
– Des dépenses maîtrisées	48
– Les fonds d'investissement: des investissements assurés?	52
– S'endetter pour investir – Mélanges sur la dette publique et le déficit budgétaire	60
– Le programme pluriannuel d'investissements: l'emprunt à l'ordre du jour	62
Titre V: Analyse comparative des avis sur le projet de budget pour 2004	66
Titre VI: Commentaire du projet de loi budgétaire	77
Titre VII: La sécurité sociale de l'avenir: maîtriser les dépenses, améliorer les prestations	78

– Les caisses de maladie malades, signe précurseur ...?	79
– L'assurance maladie: les causes de sa situation actuelle	79
– Les perspectives de l'assurance maladie	86
– Combattre les abus afin de stabiliser le système	86
– L'assurance dépendance: panique superflue	88
Titre VIII: L'évolution économique du Luxembourg: Les PME comme moteur et facteur d'innovation principal, la centralité et l'accessibilité du pays comme condition nécessaire, l'interaction avec l'Université du Luxembourg comme atout	90
– Appel à l'approche grande-régionale	90
– Les PME, un secteur innovateur résistant aux crises	90
– L'importance spécifique de la diversification industrielle	92
– L'importance de la recherche pour la diversification économique.	96
– Les faillites: une réalité sinon maîtrisable, au moins contrôlable ..	100
– L'accessibilité du Luxembourg: un facteur crucial pour le développement économique futur	105
– L'aéroport, principal facteur de l'accessibilité luxembourgeoise ...	106
– Deuxième élément clef pour le développement du Luxembourg et l'accessibilité de la Grande Région: les connexions ferroviaires ...	113
Conclusion générale	119

INTRODUCTION GENERALE

La procédure en Commission des Finances et du Budget

Entre la désignation du rapporteur et l'adoption du rapport par la Commission des Finances et du Budget, cette dernière a consacré 16 réunions au projet de budget de l'Etat pour 2004, avec les ordres du jour suivants:

	<i>Ordre du jour</i>	<i>Date</i>
1.	Désignation du rapporteur	2.6.03
2.	Présentation des grandes lignes du projet de budget par M. le Ministre des Finances et M. le Ministre du Trésor et du Budget	31.7.03
3.	Organisation des travaux	18.9.03
4.	Entrevues avec l'Administration des Contributions Directes	20.10.03
5.	Entrevues avec l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines	20.10.03
6.	Entrevues avec l'Administration des Douanes et Accises	20.10.03
7.	Echange de vues avec M. le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale	23.10.03
8.	Echange de vues avec le STATEC au sujet des dernières prévisions économiques	4.11.03
9.	Echange de vues avec Mme la Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse	6.11.03
10.	Echange de vues avec M. le Ministre de l'Intérieur	10.11.03
11.	Examen de l'avis du Conseil d'Etat et du projet de loi budgétaire	10.11.02
12.	Echange de vues avec M. le Ministre du Trésor et du Budget; Présentation et examen du programme pluriannuel des investissements de l'Etat	17.11.03
13.	Entrevue avec le corapporteur de la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement	17.11.03
14.	Entrevue avec le rapporteur de la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative	20.11.03
15.	Entrevue avec les corapporteurs de la Commission des Travaux publics	20.11.03
16.	Examen et adoption du projet de rapport	27.11.03

La Commission des Finances et du Budget a également pris connaissance des rapports pour avis, écrits ou oraux, des commissions suivantes, avis qui reprennent en détail les préoccupations budgétaires des commissions concernées et dont la COFIBU a apprécié la présentation par les corapporteurs respectifs:

	<i>Commission</i>	<i>Date</i>
1.	Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural	13.11.03
2.	Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement	17.11.03
3.	Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative	20.11.03
4.	Commission des Travaux publics	20.11.03

Les organismes suivants ont soumis leur avis concernant le projet de budget à la Chambre des Députés. La COFIBU et le rapporteur tiennent à exprimer leur grande satisfaction devant le fait que l'ensemble de ces avis aient été disponibles avant la finalisation et le vote du rapport parlementaire, de manière à ce qu'ils ont tous pu être pris en considération pour la confection du présent rapport. La COFIBU souligne également la grande qualité de tous les avis qui lui ont été soumis, ce qui lui a permis une appréciation du projet de budget pour 2004 incluant tout l'éventail des regards qui ont déjà été portés sur le projet.

1.	Banque Centrale du Luxembourg	1.10.03
2.	Chambre des Employés privés	22.10.03
3.	Chambre de Travail	23.10.03
4.	Chambre des Fonctionnaires et Employés publics	4.11.03
5.	Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois	5.11.03
6.	Cour des Comptes	6.11.03
7.	Chambre de Commerce	7.11.03
8.	Chambre des Métiers	11.11.03

La Commission des Finances et du Budget a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 27 novembre 2003.

Les entretiens du rapporteur

Au-delà des discussions en commission et des avis écrits qui étaient à la disposition de cette dernière, le rapporteur a mené des entretiens avec une série de personnalités et d'organismes afin d'approfondir certains aspects particuliers de son analyse et de son appréciation du projet de budget pour 2004. Le rapporteur tient à remercier l'ensemble de ses interlocuteurs de leur disponibilité et de leur apport précieux dans le contexte de l'élaboration du présent rapport. Ces interlocuteurs étaient les suivants:

- Banque Centrale du Luxembourg
- Cour des Comptes
- Conseil Economique et Social
- Chambre des Métiers
- Chambre de Commerce
- Chambre de Travail
- Chambre des Employés privés
- Chambre d'Agriculture
- Inspection générale des Finances
- Inspection générale de la Sécurité sociale
- Union des Caisses de Maladie
- Collège médical
- Association des médecins et des médecins-dentistes
- Entente des hôpitaux
- Fédération des Artisans
- Confédération luxembourgeoise du Commerce
- FEDIL
- ABBL
- CGFP
- FGFC

- LCGB
- OGBL
- CEPS/Instead
- LUXAIR
- Direction de la Police Grand-Ducale
- M. le Premier Ministre, Ministre des Finances
- M. le Ministre du Budget et du Trésor

*

Enfin, le rapporteur tient à remercier tous les collaborateurs de son groupe parlementaire qui – sous l’impulsion du secrétaire parlementaire Frank Engel – ont prêté assistance de manière efficace à la confection de ce rapport, ainsi que Monsieur le Président de la Commission des Finances et du Budget pour ses conseils et son soutien.

*

TITRE Ier

L’ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE INTERNATIONAL

L’économie mondiale en 2003

Au début de l’année 2003, l’économie tant européenne que mondiale était en phase d’attente. Il n’y avait pas eu de reprise, ni même de consolidation de la conjoncture dans les économies développées. Le monde occidental se préparait à l’éventualité toujours plus probable d’une guerre en Irak, lancée unilatéralement par les Etats-Unis qui ne parvenaient pas à convaincre l’ONU du bien-fondé de leurs accusations à l’encontre du régime de Bagdad. Pendant cette attente, l’économie mondiale tournait au ralenti. La guerre elle-même, pour brève et chirurgicale qu’elle fût, n’a pas débouché sur une nouvelle dynamique globale sur les marchés. Ce qui prouve que l’économie est plus que psychologie: la victoire militaire contre Saddam Hussein, dont certains s’étaient attendu un effet tonifiant immédiat sur les échanges mondiaux, n’aura pas pu libérer les forces positives d’une économie grippée. Il faudra laisser les forces économiques endogènes accomplir leur travail.

Conjoncture internationale – Evolution du PIB en volume

	2003		2004	
	<i>Comm. UE</i>	<i>OCDE</i>	<i>Comm. UE</i>	<i>OCDE</i>
EU 15	0,8	0,7	2,0	1,8
USA	2,8	2,8	3,8	4,1
Japon	2,6	2,7	1,7	1,8

(Sources: OCDE (chiffres provisoires), Commission de l’Union Européenne)

Si le Japon a pu dépasser le pire de la déflation et se remettre sur une orbite économique plus normale, il ne se trouve pourtant pas près de réassumer son rôle moteur dans la région. La consolidation nipponne prendra du temps – pendant cette période, la Chine continue son avancée en vue d’un positionnement définitif à la pointe du progrès et de l’évolution économiques en Asie. Le yuan fait son entrée dans les statistiques monétaires comparatives, et la relative faiblesse de la monnaie chinoise contribue à l’essor des exportations de l’Empire du Milieu. Une nouvelle donne émerge ainsi sur la côte asiatique de l’espace pacifique.

Au-delà de l’une ou l’autre performance nationale remarquable, l’économie mondiale en cette fin de 2003 reste balbutiante. Les perspectives de redressement conjoncturel se sont bien améliorées par rapport à 2002, mais elles restent vagues: l’optimisme pour 2004 est très contenu.

L'atmosphère économique mondiale est encore affectée de manière négative par les difficultés continues que rencontre l'Organisation mondiale du commerce dans ses rounds de négociations. L'échec des négociations de Cancún, en septembre 2003, traduit une nouvelle fois l'impossibilité actuelle de parvenir à des visions communes de l'économie mondiale entre le Nord et le Sud, les riches et les pauvres, et les intérêts particuliers divergents. Ce ne sont pas uniquement les pays en voie de développement qui, faute d'accords vraiment équitables et d'une organisation équilibrée des échanges mondiaux, font les frais des échecs de l'OMC. Non, l'OMC paralysée, c'est l'absence continue de règles globales, communes, encadrant une globalisation encore ressentie par des millions comme une menace. Si l'OMC pouvait parvenir à jouer le rôle d'inspirateur d'une gouvernance économique mondiale, elle réduirait en toute probabilité la peur et l'angoisse de ceux qui voient se développer un monde régi par les seuls intérêts commerciaux des nations les plus riches. En même temps, ce sont les soi-disant „adversaires de la globalisation“ qui contribuent aux échecs de l'OMC, dont les sommets et les réunions en général deviennent des manifestations surréalistes en carcan fermé.

La conjoncture internationale actuelle

En ces mois d'automne 2003, l'économie internationale continue de souffrir d'un ensemble de maux affectant durablement les perspectives de reprise. Cet ensemble peut toutefois être groupé sous le grand titre d'une insécurité généralisée des marchés mondiaux, qu'ils soient réels ou boursiers. Une certaine stabilisation des bourses peut bien être intervenue – les échanges mondiaux continuent pourtant d'évoluer à un rythme timide.

L'Europe attend la relance outre-atlantique, tandis que l'économie américaine peine sous l'effet de la dégradation notable des finances publiques des Etats-Unis depuis la guerre d'Irak. Il est vrai que le cours de change du dollar contre l'euro contribue nettement à une reprise américaine à travers les exportations: la surévaluation actuelle de l'euro – malgré les difficultés budgétaires des grands pays membres de la zone euro – n'est pas faite pour assurer un développement positif du commerce extérieur européen. D'où des prévisions de croissance sans cesse revues vers le bas, et un horizon de redressement qui se situe d'ores et déjà en 2005 et au-delà.

Il est clair qu'avec les taux de change actuels, les blocs économiques non européens disposent d'un avantage comparatif non négligeable par rapport à la zone euro, dont les échanges internationaux sont affectés par le cours très élevé de l'euro. Une accalmie de l'évaluation de notre monnaie n'étant pas en perspective, du moins pas dans le court terme, il reste à espérer que la position de départ plus favorable pour une relance des exportations pourra être efficacement mise à profit par les Etats-Unis notamment, et que la guérison de la conjoncture américaine influera alors de manière positive et sans délai excessif sur l'économie européenne, particulièrement celle de la zone euro. De tels mouvements d'entraînement sont la norme, et il n'existe pas de raison pour craindre leur absence dans les circonstances actuelles. Bien entendu, une telle reprise induite d'outre-atlantique ne se manifesterait pas endéans le trimestre suivant – il faudra, comme toujours, un certain temps pour laisser prendre effet le déferlement de la vague conjoncturelle, et il est bien probable que cela puisse prendre encore une année ou deux.

La conjoncture internationale actuelle est difficile à apprécier globalement. S'il existe des économies jouant d'ores et déjà un rôle moteur, du moins au niveau régional, les grands acteurs de l'économie mondiale ne sont pas en position de fonctionner comme inspirateurs de croissance. C'est le cas de l'Europe, des Etats-Unis et du Japon, de même que des économies „satellites“ de ceux-ci, dans le monde industrialisé. Certaines économies de transition se battent plutôt bien, la Russie par exemple est en trajectoire ascendante. Dans l'ensemble, toutefois, il reste que la morosité des marchés est difficile à dépasser, et que toutes les estimations de développement positif se trouvent constamment relativisées.

La croissance européenne

Nos pays voisins sont en récession, ou la frôlent. Pour l'Allemagne, les instituts de recherche économique s'accordent de prévoir une croissance zéro en 2004, après que le pays ait déjà aligné des trimestres de croissance négative en 2002 et 2003. En France, les perspectives ne sont guère plus enchantées. Nos deux grands pays voisins affichent des déficits budgétaires nettement au-delà des limites de Maastricht et sont dès lors incapables de dynamiser l'économie moyennant la politique budgétaire. Il devient sans cesse plus apparent que les blocages au sein des sociétés française et surtout allemande sont tels que les réformes nécessaires à une relance économique à court terme sont excessive-

ment difficiles à mettre en œuvre. Cet état des choses constitue déjà un puissant avertissement pour le Luxembourg: s'il devait s'avérer que les années à venir seront encore moins aisées à gérer que 2003 et 2004, nous rencontrerions sans aucun doute des problèmes significatifs pour faire passer un message de grande modération des appétits. Car il appert que la disponibilité des populations pour des réformes en profondeur devient un facteur crucial du succès d'efforts politiques de redressement – et cette disponibilité doit être assurée.

Ce sont à la fin du compte les pays d'Europe centrale et orientale qui se battent encore le mieux en termes de croissance et de dynamisme économiques. Même si des pays comme la Grèce et l'Irlande continuent de présenter des chiffres nettement meilleurs que la moyenne continentale, le différentiel le plus élevé par rapport aux performances moroses des grands pays européens est perceptible chez les candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Bien évidemment, ces pays viennent de loin, dans le sens où leur PIB – à l'exception de quelques petits pays comme la Slovaquie et l'Estonie – se situe encore clairement en dessous de la moyenne communautaire, mais il reste que leurs résultats macroéconomiques récents sont impressionnants. Ceci pourrait rassurer bon nombre des sceptiques de l'élargissement, dans la mesure où c'est précisément le dynamisme des nouveaux Etats membres qui pourrait, à partir du 1er mai 2004, générer l'effet d'entraînement requis pour parvenir à une relance européenne généralisée. Le dynamisme exceptionnel des économies des pays candidats résulte visiblement d'une plus grande motivation des populations concernées, qui voient un développement économique rapide de leurs pays comme une garantie pour la meilleure insertion possible dans l'économie communautaire. Il témoigne en outre de la plus grande flexibilité et disposition à l'effort caractérisant encore les populations des pays candidats.

Ces signaux encourageants venant de la moitié orientale de notre continent ne peuvent pourtant pas occulter les rigidités et les déficiences marquées des économies des grands pays membres de l'UE. La France, l'Allemagne et l'Italie représentent ensemble les trois quarts du PIB de l'Union – et deux de ces pays sont clairement en situation de croissance tendanciellement négative. Ce qui, en termes d'impulsion pour notre continent, n'augure pas bien pour les années à venir.

Le Luxembourg reste dans le sillage des grandes économies nationales l'entourant. La très large majorité de notre commerce extérieur se réalisant avec nos pays voisins, l'effet d'importation de morosité économique ne peut être esquivé. Un redressement autochtone des chiffres de la croissance luxembourgeoise ne peut guère être envisagé: le degré d'ouverture de notre économie prévient les avancées solitaires et nous lie intimement au sort de nos principaux partenaires commerciaux. Dans ces circonstances, l'évolution économique luxembourgeoise pendant l'année en cours n'a eu rien d'enthousiasmant. Les conséquences financières des balbutiements économiques ont été sensibles tout au long de cette année – et risquent de le rester pour quelque temps encore.

Beaucoup a été dit et écrit sur l'insularité réelle ou putative du Luxembourg et de son économie. Après les contrecoups de croissance que nous venons de subir depuis 2001, personne ne peut plus douter de ce que l'économie luxembourgeoise est pleinement imbriquée dans les rouages économiques des plus grands ensembles géographiques. Dans ces circonstances, il est évident que notre pays suit des évolutions plus générales. Dans une perspective de court terme prolongé déjà, le Grand-Duché devient tributaire, dans son évolution économique, du chemin indiqué par nos voisins.

L'euro – un facteur de stabilité à plus d'un égard

Même si nos voisins allemands l'avaient très vite affublé du sobriquet „Teuro“, notre monnaie reste un facteur stabilisateur aussi bien de certaines influences potentielles de la politique sur l'économie que sur les prix. Sans l'euro, l'effet des guerres en Afghanistan, mais surtout en Irak, sur la concurrence monétaire en Europe aurait pu se révéler dévastateur pour les premiers signes timides d'une reprise. La spéculation dont certaines monnaies nationales seraient vite devenues les victimes – et non seulement le long de la ligne de clivage entre pays supportant l'invasion de l'Irak et les autres – aurait retardé encore l'effet des politiques visant la relance. Dans l'interaction entre politique et économie, l'euro joue donc un rôle plus que satisfaisant.

Depuis cette année aussi, l'inflation dans la zone euro semble définitivement sous contrôle. Même si elle n'était pas devenue menaçante, cette inflation avait pourtant connu une nette hausse à l'approche de l'introduction de l'euro physique, et un niveau relativement élevé tout au long de l'année 2002. Ce phénomène est endigué – certains ont même osé avancer le terme de „déflation“ au cours des dernières années, et ceci sous l'effet de la morosité prolongée qui n'est pas sans rappeler les débuts de la dernière

crise japonaise. Or, déflation il n'y a pas – et ne devrait-il pas y avoir pourvu que les prévisions économiques actuelles pour les mois et années à venir tiennent tant soit peu la route.

Ce qui cause encore des soucis, c'est l'évolution du cours international de l'euro, notamment vis-à-vis du dollar. Si, il y a deux ans, le rapporteur sur le projet de budget pour 2002 a encore pu s'interroger sur les conséquences possibles du cours problématiquement bas de la monnaie unique – l'euro valait alors 0,85 dollar – c'est le contraire en cette fin d'année 2003: l'euro vaut 1,18 dollar. Là encore, on est loin de la parité de fait qui devrait tôt ou tard s'installer entre les deux monnaies. Le cours de l'euro est nocif aux exportations européennes, tandis que celui du dollar favorise largement celles américaines. Si les cours de change ne se stabilisent pas, respectivement si une baisse sensible du cours de l'euro devait être exclue à moyen terme, l'absence d'effet levier des exportations de la zone euro sur l'économie européenne se fera sentir par des perspectives de reprise ternies.

*

TITRE II

L'ÉCONOMIE LUXEMBOURGEOISE: UNE ANNÉE EN ATTENTE

L'économie nationale a évolué de manière très timide en 2003. Les chiffres des trois premiers trimestres montrent une croissance quasiment inexistante, avec des résultats légèrement différents selon les secteurs d'activité. Ainsi par exemple, si le secteur bancaire a continué de dégonfler ses effectifs, l'industrie n'a guère subi de revers pendant l'année. Toujours est-il que l'image globale de l'évolution de l'économie luxembourgeoise est terne, et que les perspectives d'avenir n'en deviennent pas plus rayonnantes.

Ce chapitre examine l'évolution de l'économie luxembourgeoise durant l'année 2003 afin de dégager le contexte économique dans lequel se situe le projet de budget pour 2004.

Evolution récente de l'économie luxembourgeoise
Indicateurs d'activités par branches

	Production par jour ouvrable		Chiffre d'affaires en volume		Chiffre d'affaires en valeur		Résultat brut avant provisions	Chiffre d'affaires en valeur		Emploi salarié
	Industrie	Construction	Commerce	HORECA	Transports et Communications	Secteur bancaire	Immo., location, informatique et R&D	Services fournis principalement aux entreprises	Services collectifs et domestiques	
<i>Nace</i>	10-41	45	50-52	55	60-64	65	70-73	74	85-93	
1997	5,8	...	17,6	5,9	9,5	20,5	8,6	22,2	...	
1998	8,1	...	3,9	4,4	12,3	28,3	14,3	9,5	...	
1999	1,5	...	3,1	6,5	17,8	-16,5	1,2	8,7	6,6	
2000	5,1	3,2	10,4	4,9	17,7	25,6	12,4	11,6	7,4	
2001	3,1	2,0	0,3	3,1	8,4	-1,5	4,3	18,1	6,9	
2002	0,4	2,1	2,3	1,3	4,7	-0,7	0,4	11,2	5,8	
2003 ¹	1,7	-2,2	6,5	-6,7	0,1	-8,1	-2,6	13,7	6,1	
	<i>Taux de variation trimestriels désaisonnalisés en %</i>									
T1 01	4,5	0,1	0,8	4,9	14,3	-12,3	15,4	24,4	7,8	
T2 01	-2,6	1,0	2,4	4,9	14,8	2,3	8,0	13,4	7,2	
T3 01	0,2	3,3	-0,3	-0,1	1,6	-0,9	-0,7	25,4	6,6	
T4 01	-0,7	1,1	-1,6	2,9	3,6	-1,5	-3,0	11,3	5,9	
T1 02	0,1	-0,4	2,5	2,9	-0,1	2,2	-2,4	7,5	6,0	
T2 02	3,6	2,7	1,0	0,9	-2,2	-11,0	6,1	12,6	5,6	
T3 02	-3,3	-4,2	1,2	2,8	9,0	-0,7	-0,6	10,5	5,8	
T4 02	1,6	1,2	4,6	-1,0	12,4	5,1	-1,1	13,9	5,9	
T1 03	1,5	-1,0	6,5	-7,8	-0,1	-4,7	-0,3	16,0	1,3	
T2 03	-0,3	0,3	6,4	-5,8	0,3	-10,0	-5,3	11,5	...	
	<i>Taux de variation annuels en %</i>									

¹ Industrie = 7 mois, Services collectifs et domestiques = 5 mois, autres = 6 mois.
Source: STATEC, Administration de l'Enregistrement et des Domaines, BCL, IGSS

Chapitre 1er: Une croissance modeste

Contrairement aux années 1985 à 2001 qui ont connu une croissance annuelle de 5,6% en moyenne, la croissance de l'économie luxembourgeoise s'est ralentie dramatiquement à partir de 2001. A la mi-juillet, au moment de définir le taux d'augmentation de prévisions de dépenses budgétaires, le gouvernement a misé pour l'année 2004 sur une croissance du PIB entre 2,5% et 3,0%. Pour justifier son pronostic qui correspondait plus ou moins au taux de 2,8% prédit par le STATEC dans sa note de conjoncture 2/2003, le gouvernement a analysé l'évolution du taux de croissance des années 1999 à 2005.

Or, la troisième note de conjoncture du STATEC publiée en octobre 2003 ne permet plus de maintenir la prévision de croissance économique prise en compte en été. Selon les dernières estimations du STATEC, on pourrait s'attendre à un taux de croissance de 1,2% en 2003 et de 2,0% seulement en 2004. Ce chiffre concorde plus ou moins avec les prévisions d'automne de la Commission européenne, qui tablent sur une croissance de 1,9% au Luxembourg pour 2004.

Evolution macroéconomique 2003-2004

Taux de croissance en % (ou spécifié autrement)

	1985-2002	2001	2002	2003	2004
<i>Principales variables exogènes</i>					
Demande mondiale (biens et services en volume, moyenne)	5,2	1,1	- 0,6	2,2	5,2
PIB UE15	2,3	1,6	1,1	0,5	1,9
VAB services non marchands	3,9	4,1	2,5	2,8	2,3
Secteur bancaire: exportations de commissions	16,0	- 0,4	- 2,6	1,0	3,0
Services d'intermédiation financière	5,9	3,7	- 1,1	- 1,0	3,0
Prix pétroliers (USD/baril)	...	24,4	24,9	28,1	25,7
Taux de change (1 EUR = ... USD)	...	0,90	0,95	1,12	1,13
<i>Principales variables endogènes</i>					
PIB (vol.)	5,6	1,2	1,3	1,2	2,0
Consommation finale des ménages et ISBLSM	3,7	4,5	2,3	1,6	1,9
Consommation finale des administrations publiques	5,1	7,0	4,2	3,8	2,1
Formation brute de cap. fixe (hors var. stocks)	7,9	10,1	- 1,4	0,5	1,9
Exportations de biens et services	7,7	2,6	- 0,3	1,6	3,7
Importations de biens et services	7,2	4,8	- 1,6	2,0	3,9
PIB (Mrd. EUR courants)	...	21,99	22,40	23,04	24,15
Emploi total intérieur	3,4	5,6	3,1	1,7	1,1
Emploi salarié intérieur	3,8	6,0	3,3	1,8	1,1
Prix à la consommation (déflateur comptes nationaux)	2,4	3,3	2,3	2,0	1,8
Echelle mobile des salaires	2,2	3,1	2,1	2,1	1,4
Coût salarial moyen	4,1	3,7	3,2	2,6	2,1
Taux de chômage (inscrit ADEM) ¹	2,1	2,6	3,0	3,8	4,1

1 En % de la population active

Source: STATEC, ADEM, IGSS (1985-2002: chiffres observés; 2003-2004 prévisions)

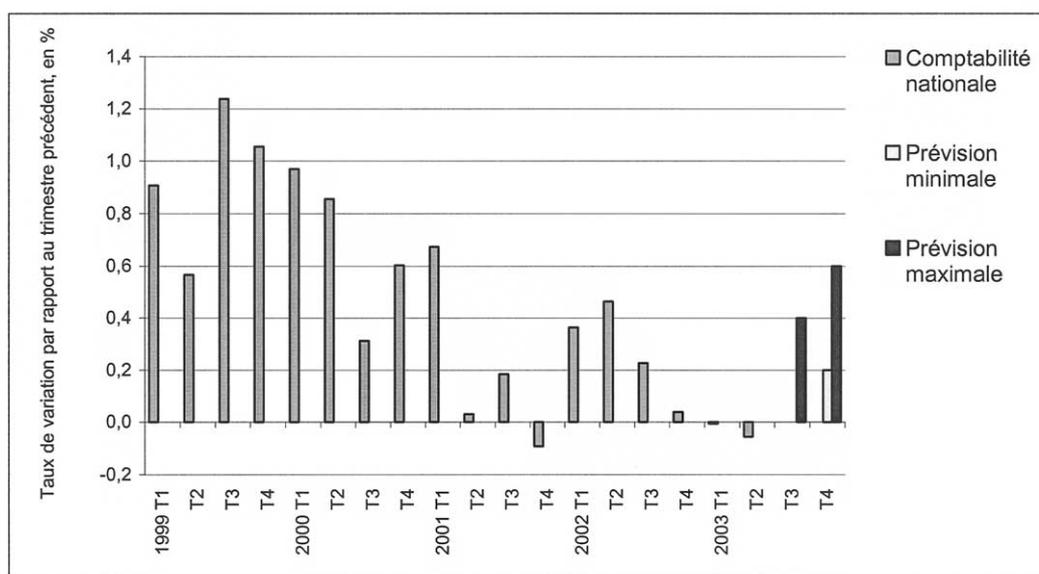
Il faut pourtant se garder de tomber dans un pessimisme exagéré au vu des perspectives d'évolution conjoncturelle actuelles. Concernant ses prévisions pour l'année prochaine, le STATEC parle „d'une performance respectable dans la mesure que (sic) l'économie domestique est toujours en train de digérer les séquelles de l'important choc négatif subi par le secteur financier.“¹

1 Note de conjoncture No 3-03, p. 20.

La COFIBU se doit de souligner que l'économie luxembourgeoise ne se trouve pas dans une phase de récession. La récession se définit par des taux de croissance négatifs durant deux trimestres consécutifs, ce qui est une situation de laquelle notre pays a été épargné. L'économie luxembourgeoise ne connaît même pas une stagnation, au contraire de quelques autres pays européens, comme l'Allemagne qui ne peut s'attendre à aucune croissance au cours de cette année. La Chambre de Travail note à cet égard: „La situation économique et financière du Luxembourg est toujours saine et n'a rien d'alarmant, bien que notre pays n'atteigne pas en ce moment les taux de croissance de la fin des années 1990 et de l'année 2000. Il est en tout cas prématuré de jouer les Cassandre. Le Luxembourg n'est pas en récession.“ La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics estime pour sa part: „La santé fondamentale de notre économie nationale ne fait pas de doute, avec un solde positif de la balance des paiements courants de +1,8 milliard d'euros en 2002.“

Le nouveau président de la Banque Centrale Européenne a confirmé récemment que de nouvelles statistiques montrent que l'économie mondiale fait des progrès notables vers la reprise de la conjoncture. „New data and other information show that the recovery of the world economy is clearly making progress. Also for the euro area, the indicators are increasingly pointing towards some improvement in economic activity in the second half of this year. For the time being, this is primarily reflected in business surveys and leading indicators, but we expect that forthcoming data on euro area production and demand will confirm that a gradual recovery has started.“²

Croissance du PIB dans la zone EURO



(Source: EUROSTAT)

A moyen terme, le STATEC s'attend à une accélération de la croissance luxembourgeoise, devant s'élever à 3,5% du PIB en 2005. Cependant, après les erreurs dans les prévisions que nous avons pu constater tout au long des trois dernières années, la prudence reste de mise face à ces chiffres.

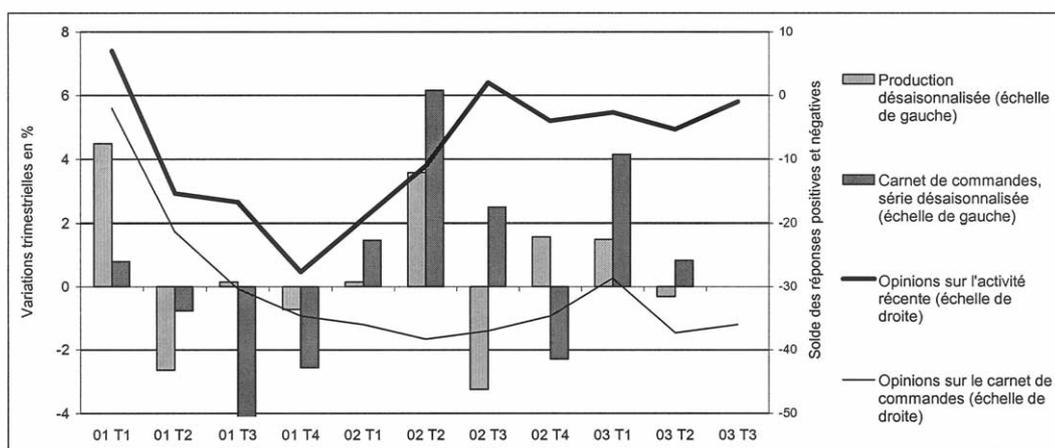
Chapitre 2: Analyse sectorielle

Les activités du groupe sidérurgique ARCELOR s'annoncent plutôt bonnes. Ainsi le bénéfice net et le résultat opérationnel sont-ils les dernières informations aux trois premiers semestres de l'année 2003 en hausse. Vu l'augmentation du prix de la ferraille, la rentabilité des activités des sites du groupe au Luxembourg a été fragilisée, même si au 3e trimestre les hausses des prix de vente tendent à compenser la hausse des prix de ferraille.

² Discours de M. Jean-Claude Trichet, 6 novembre 2003, Frankfurt/Main, www.ecb.int

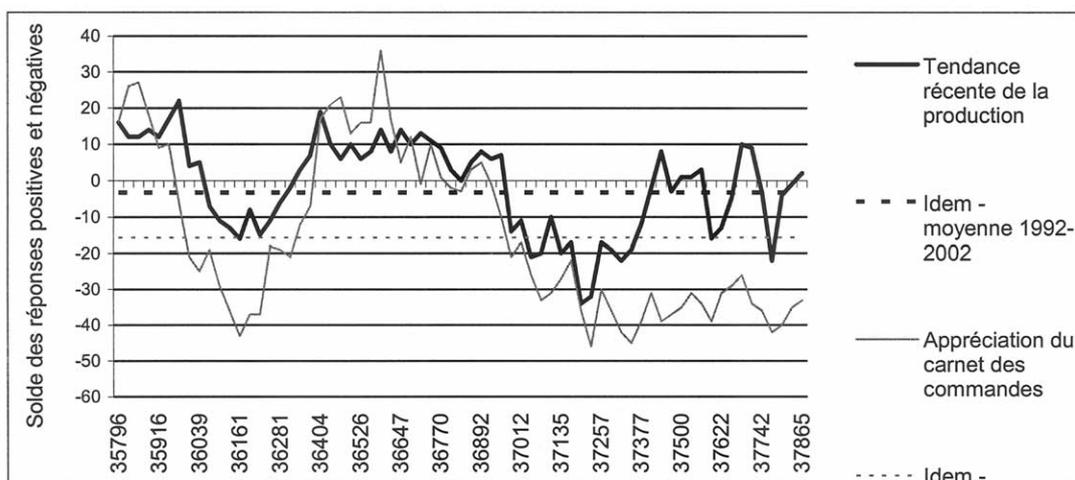
La production industrielle en général a vu son volume se replier durant le deuxième trimestre 2003 (-0,3%) dû à la modération des investissements en Europe dans le domaine des biens d'équipement, tandis qu'au premier trimestre ce secteur a encore connu une expansion de son activité. Depuis juillet 2003, l'industrie a connu de nouveau une augmentation nette de ses activités. Les résultats des enquêtes auprès des dirigeants du secteur laissent également supposer une reprise de l'activité. On peut donc croire en une croissance du secteur industriel, en n'oubliant pas que le poids du secteur ne représente que 10% du PIB. Ce point préoccupera encore le rapporteur dans le dernier chapitre du présent rapport.

Activité récente dans l'industrie



(Source: STATEC)

Enquête de conjoncture, production et carnets de commandes, industrie



(Source: STATEC)

Même si le niveau de production dans le secteur de la construction reste élevé, une baisse peut être constatée en raison de l'activité réduite du non résidentiel. En revanche, on assiste à une hausse soutenue des autorisations de bâtir et des crédits à l'habitat. Les enquêtes auprès des entreprises de ce secteur révèlent des taux d'occupation dans leur ensemble encore inférieurs aux niveaux des années précédentes.

Activité récente dans la construction: production par jour ouvrable

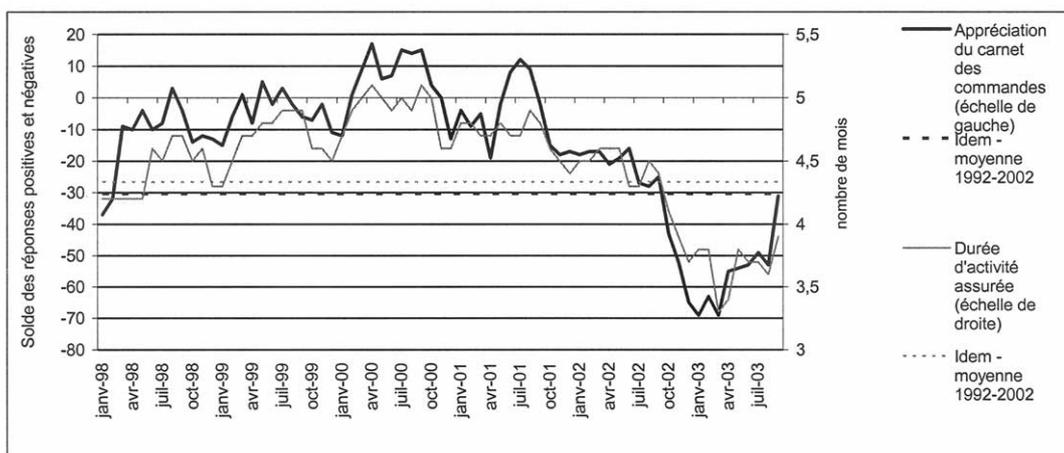
	Année							2002-2003							
	1999	2000	2001	2002	2003 ¹	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2
	Variations annuelles en %							Variations trimestrielles désaisonnalisées en %							
Construction	...	3,2	2,0	2,1	- 2,2	- 0,4	2,7	- 4,2	1,2	- 1,0	0,3				
Bâtiment et génie civil ²	3,8	4,4	4,4	3,6	- 4,7	- 0,3	4,0	- 7,0	2,0	- 3,7	1,6				
Bâtiment	- 2,7	5,2	13,0	3,0	- 11,4	- 1,8	6,0	- 5,2	- 2,8	- 9,3	1,9				
Génie civil	10,9	3,6	- 4,0	4,2	2,5	- 0,1	1,6	- 7,5	6,3	1,6	1,1				
Autres	...	2,1	- 0,3	0,7	1,8	- 0,6	1,3	- 1,1	0,4	1,8	- 0,9				

1 Construction et Autres = 6 mois, Bâtiment et Génie civil = 7 mois.

2 Les sous-indices du bâtiment et du génie civil ne sont pas additifs.

Source: STATEC

Résultats des enquêtes de conjoncture en matière de construction



(Source: STATEC)

Le secteur des transports et communications doit se contenter d'une stagnation globale de son activité sur le second trimestre, tandis que les activités du secteur de l'HORECA connaissent un recul de leurs affaires, plus précisément d'environ 7% aux hôtels, -8% aux restaurants et -10% aux cafés au premier semestre 2003. Ce recul semble imputable surtout à la perte de confiance dans les voyages et les séjours à l'étranger qui a résulté des guerres en Afghanistan et en Irak, et de l'atmosphère internationale en résultant.

Par contre, l'activité du secteur de commerce semble se maintenir.

Transports et Communications: chiffre d'affaires en valeur

Branche	Nace	Poids 2002 en %	Chiffre d'affaires en valeur							Année				2002		2003		
			1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003 ¹			T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2
			1998	1999	2000	2001	2002	2003	T1	T2	T3							
<i>Chiffre d'affaires en valeur</i>																		
Transports et communications	60-64	100,0	13,0	17,5	17,9	8,7	3,8	15,5	0,1	-0,1	-2,2	9,0	12,4	-0,1	0,3			
Transports	60-63	0,0	11,0	14,6	22,3	3,5	5,0	13,4	-0,7	0,9	6,8	12,7	4,1	-1,9	0,3			
Transports terrestres	60	0,0	9,4	6,7	11,7	10,1	2,0	11,2	4,0	-1,7	7,4	41,9	-20,7	0,5	6,1			
Transports par eau	61	0,0	-11,8	16,1	14,9	-1,5	25,6	-8,6	-6,3	15,8	21,3	36,3	26,5	-6,5	-6,1			
Transports aériens	62	0,0	18,8	19,4	27,2	2,1	0,9	17,7	-1,4	-2,9	1,2	0,1	5,0	-2,9	0,0			
Auxiliaires du transport	63	0,0	17,3	-2,4	23,4	10,3	6,9	33,2	4,8	2,7	11,1	1,0	24,4	8,2	1,9			
Communications	64	0,0	19,1	25,6	6,6	24,3	0,8	19,3	2,1	-1,9	-25,1	-2,0	41,5	3,1	0,2			
<i>Emploi salarié</i>																		
Transports et communications	60-64	100,0	8,5	9,5	11,0	8,8	4,4	9,8	3,3	4,9	4,5	4,3	4,0	3,1	...			
Transports	60-63	80,9	8,7	9,8	11,7	10,5	5,5	11,1	4,1	6,4	5,7	5,0	4,7	3,9	...			
Transports terrestres	60	49,0	6,6	7,9	9,7	7,9	6,3	9,1	1,5	7,2	7,4	6,1	4,4	1,6	...			
Transports par eau	61	6,3	3,2	19,0	42,9	33,9	16,9	33,0	18,9	24,5	18,9	12,8	13,2	17,3	...			
Transports aériens	62	14,3	17,7	17,7	10,7	4,5	1,6	5,3	4,3	-1,1	-0,3	2,9	4,8	5,0	...			
Auxiliaires du transport	63	11,3	9,8	5,8	10,9	20,4	0,6	20,5	6,5	4,6	-1,6	-1,6	1,4	5,4	...			
Communications	64	19,1	7,6	8,1	8,4	2,2	-0,1	4,6	-0,4	-1,5	-0,8	1,1	1,0	-0,5	...			

1 Chiffre d'affaires en valeur = 6 mois, Emploi salarié = 5 mois

Source: Administration de l'Enregistrement et des Domaines, IGSS, STATEC

Evolution récente dans l'HORESCA: chiffre d'affaires en valeur

Branche	Nace	Poids 2002 en %	Année						2002				2003	
			1998	1999	2000	2001	2002	2003 ¹	T1	T2	T3	T4	T1	T2
Variations annuelles en %														
Hôtels et restaurants	55	100,0	4,4	6,5	4,9	3,1	1,3	-6,7	2,9	0,9	2,8	-1,0	-7,8	-5,8
Hôtels	55,1	27,2	2,0	5,8	5,3	1,1	0,5	-6,7	-0,4	-0,7	2,6	0,4	-7,2	-6,4
Autres hébergements	55,2	2,5	-6,5	14,0	3,3	-4,6	15,5	-27,8	-2,5	22,2	16,5	21,3	-28,1	-27,7
Restaurants	55,3	45,7	4,1	6,5	5,9	3,3	1,1	-7,7	4,3	-1,2	2,6	-0,9	-10,3	-5,3
Cafés	55,4	17,9	3,2	2,3	-2,0	-4,3	2,0	-12,6	3,2	4,4	0,8	-0,3	-11,4	-13,7
Cantines et traiteurs	55,5	6,7	23,8	13,1	6,9	19,5	1,9	6,8	5,6	9,7	2,1	-7,2	8,3	5,4

1 6 mois

Source: Administration de l'Enregistrement et des Domaines, STATEC

Les activités regroupées dans le secteur des services (immobilier, locations, informatique, recherche et développement et services aux entreprises) comptent parmi les plus dynamiques de l'économie luxembourgeoise, tant en termes de création d'emplois que de valeur ajoutée. Ces entreprises enregistrent un gain nominal de 8% sur le premier semestre 2003 par rapport à la même période en 2002. Pour le reste de l'année, on s'attend à un maintien de l'activité de ce secteur.

Services marchands divers: tableau de synthèse

Branche	Nace	Poids 2002 en %	Chiffre d'affaires nominal					Variations annuelles en %				
			1999	2000	2001	2002	2003 ¹	T1	T2	T3	2002 T4	2003 T1
Immobilier, location, informatique, recherche et développement	70-73	100,0	1,2	12,4	4,3	0,4	- 2,6	- 2,4	6,1	- 0,6	- 1,1	- 5,3
Activités Immobilières	70	28,9	8,0	7,3	3,3	- 2,1	- 2,8	- 15,5	8,7	- 0,4	- 0,1	- 5,3
Location sans opérateur	71	13,9	- 0,2	17,0	11,6	15,3	11,4	5,0	11,2	12,3	30,5	11,3
Activités informatiques	72	22,4	7,1	27,0	8,5	- 7,2	- 12,2	1,2	3,1	- 12,4	- 18,5	- 6,6
R & D	73	34,8	- 16,4	- 12,8	- 17,3	5,1	2,5	8,9	- 1,0	15,3	- 1,4	3,3
Services fournis principalement aux entreprises	74	100,0	8,7	11,6	18,1	11,2	13,7	7,5	12,6	10,5	13,9	16,0
<i>Emploi salarié</i>												
Immobilier, location, informatique, recherche et développement	70-73	100,0	17,8	37,1	8,4	3,8	- 0,4	6,2	4,5	2,8	1,6	- 0,6
Activités Immobilières	70	16,6	8,1	4,6	6,8	4,9	- 0,1	6,4	5,1	5,2	3,2	0,0
Location sans opérateur	71	6,8	21,8	7,6	5,9	21,0	13,3	13,5	25,8	23,5	20,9	18,3
Activités informatiques	72	45,0	11,2	17,8	18,2	3,6	- 4,2	11,4	4,6	0,5	- 1,5	- 5,3
R & D	73	31,6	50,2	127,1	- 1,9	- 0,3	1,8	- 2,5	- 0,4	0,5	1,1	2,0
Services fournis principalement aux entreprises	74	100,0	9,9	12,2	13,4	6,0	4,1	9,0	6,9	4,2	4,0	4,9
Activités juridiques, comptables et conseil de gestion	74,1	29,9	13,1	13,1	13,8	8,4	3,4	12,2	9,7	7,6	4,4	4,3
Activités d'architecture et d'ingénierie	74,2	12,9	15,2	15,7	35,7	6,0	4,8	14,0	6,2	2,1	2,9	6,0

Branche	Nace	Poids 2002 en %	Année				Année			2002			2003	
			1999	2000	2001	2002	2003 ¹	T1	T2	T3	T4	T1	T2	
Activités de contrôle et analyses techniques	74,3	1,4	9,4	9,6	12,4	10,9	5,6	15,1	12,5	9,8	6,7	5,7		
Publicité	74,4	3,0	16,1	9,2	20,1	5,8	11,5	13,2	7,7	0,1	2,9	11,4		
Sélection et fourniture de personnel	74,5	19,4	1,0	14,2	6,6	-0,4	4,2	-1,7	-0,8	-2,2	3,6	5,4		
Enquêtes et Sécurité	74,6	6,7	9,1	9,8	14,1	6,6	0,6	12,6	9,5	5,5	-0,4	-0,1		
Activités de nettoyage	74,7	21,9	12,5	10,1	8,4	6,2	4,7	7,0	6,7	5,6	5,7	5,4		
Services divers fournis principalement aux entreprises	74,8	4,8	6,0	7,6	9,0	13,1	2,5	21,2	19,7	8,5	4,8	3,6		

1 Chiffre d'affaires nominal = 6 mois; Emploi salarié = 5 mois

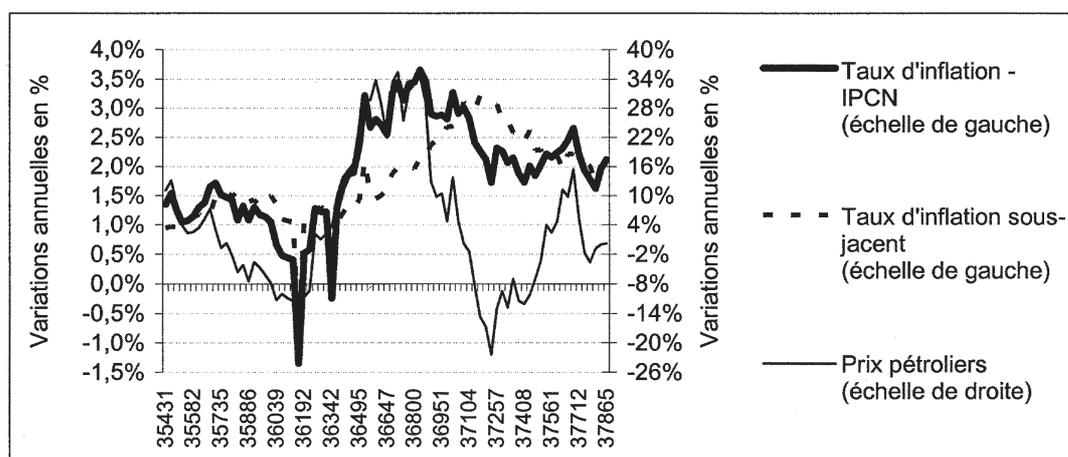
Source: Administration de l'Enregistrement et des Domaines, IGSS, STATEC

Après une année 2002 caractérisée par une stabilité de l'encaissement des primes, le secteur des assurances directes a connu une progression de 8,42% au cours des neuf premiers mois de 2003 par rapport à la même période en 2002. L'ensemble des diverses branches du secteur contribuent à la hausse constatée.

Inflation et coût salarial

En août de l'année courante, l'inflation de la zone euro affiche un rythme annuel de 2,1%. L'inflation au Luxembourg (+2,0% sur le même mois) connaît donc toujours une évolution sensiblement similaire à la moyenne européenne. Cette inflation résulte de l'influence des facteurs suivants: la tranche d'index échue en août 2003 (en juillet 2003, l'inflation s'élevait à 1,6%; en septembre elle est passée au-dessus de 2%), l'introduction des frais de stationnement en ville, la hausse des frais bancaires ainsi que des prix alimentaires et du pétrole.

Inflation et prix pétroliers



(Source: STATEC)

Si le STATEC considère l'évolution des prix à la consommation sur les neuf premiers mois de l'année 2003, il estime que l'inflation devrait se situer sur l'ensemble de l'année 2003 autour de 2,1%. En tablant sur les hypothèses d'une stabilisation progressive du prix du baril de pétrole vers une valeur de 25 USD (les prix des marchés à terme confirment cette évolution) ainsi que d'un taux de change euro/dollar fixé à 1,13, le STATEC prévoit une inflation de 1,8% en 2004 respectivement de 1,6% en 2005. Il précise que la prévision de 1,8% pour l'année 2004 prend en compte l'impact de la hausse des accises sur l'essence (+7 centimes hors TVA par litre) telle que projetée par le gouvernement. La mise en œuvre de cette mesure devrait se traduire, sur l'ensemble de l'année 2004, par une incidence de +3,83% sur l'indice des produits pétroliers, respectivement de +0,15% sur l'indice général. La COFIBU tient à préciser que cette mesure n'aura pas d'impact sur l'indexation des salaires, la hausse induite sur l'indice général étant neutralisée au niveau du calcul de l'échelle mobile des salaires.

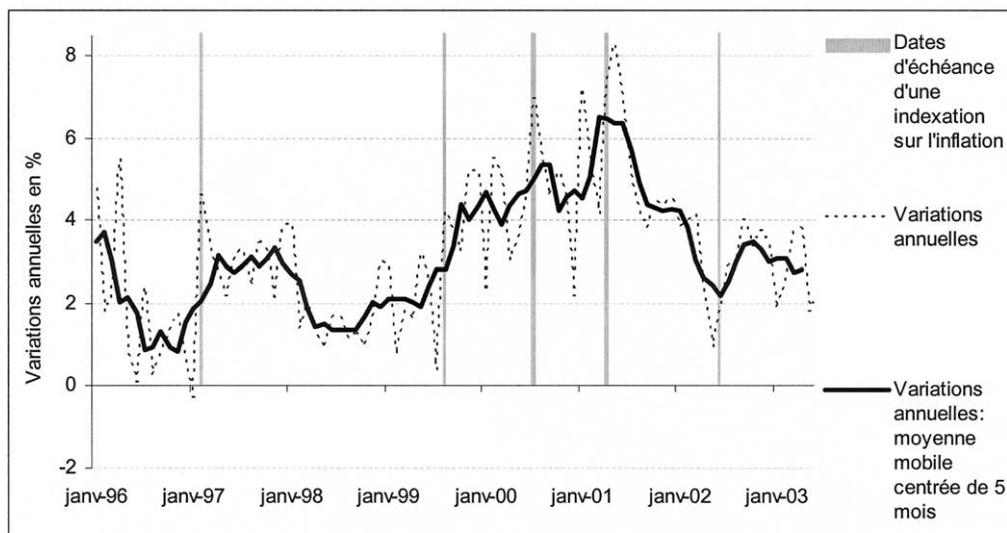
Prévisions sur l'inflation au Luxembourg

	Observations				Prévisions		
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Variations annuelles en %, sauf mention contraire</i>							
Inflation (IPCN)	1,0	3,2	2,7	2,1	2,0	1,8	1,6
Inflation sous-jacente	0,9	1,9	2,8	2,5	2,1	2,0	1,8
Produits pétroliers	4,4	30,5	- 1,6	- 6,6	1,2	- 2,2	- 1,3
Cote d'application	1,0	2,7	3,1	2,1	2,1	1,4	2,3
Cote d'application (Indice 100 au 1.1.1948)	554,38	569,41	587,24	599,46	611,92	620,75	634,97
Prix du Brent (USD/baril)	17,8	28,4	24,4	24,9	28,1	25,7	25,0
Taux de change USD/EUR	1,07	0,92	0,90	0,95	1,12	1,13	1,13

Source: STATEC

Sur l'ensemble de l'année 2002, le coût salarial moyen s'est accru de 3,1%. Au premier semestre 2003, le coût salarial moyen a crû de 2,7% par rapport à 2002. Surtout l'administration publique, l'éducation et l'énergie enregistrent des progressions du coût salarial d'environ 5%, tandis que les autres secteurs voient leur coût salarial augmenter de façon nettement plus modérée, avec une croissance inférieure à 2%.

*Evolution du coût salarial nominal moyen (par mois et par salarié)
au Luxembourg*



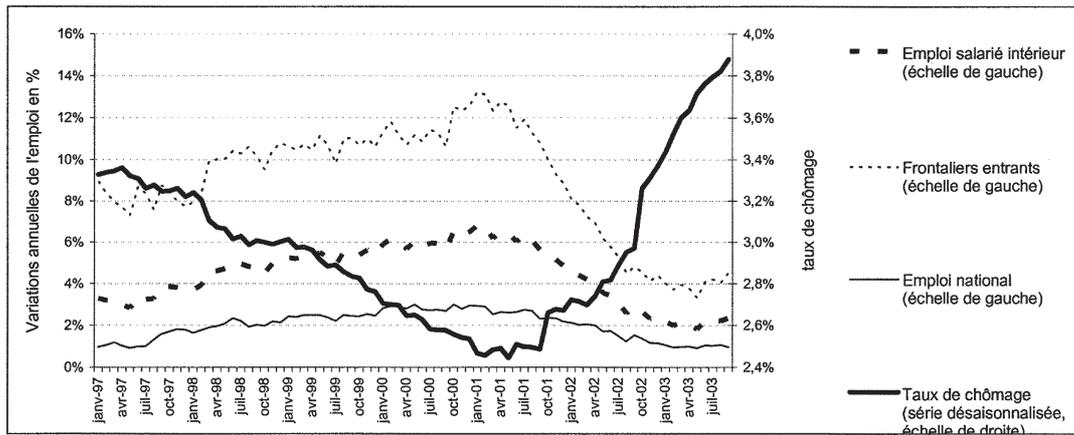
(Source: IGSS, STATEC)

**Chapitre 3: Emploi et chômage – de nombreux emplois perdus,
moins d'emplois créés**

Le marché du travail réagit avec un certain retard à l'évolution de l'activité économique. En effet, en raison du faible taux de croissance du PIB, la croissance de l'emploi intérieur s'est ralentie de 6% à 3% en 2002 et ce n'est qu'à partir de 2003 que le rythme de croissance économique plus lent se fait sentir de manière plus remarquable. Ainsi, l'emploi salarié intérieur a-t-il continué en 2002 à évoluer à un rythme relativement soutenu, augmentant de quelque 8.000 unités (+3%). Au cours des premiers neuf mois de

2003, le nombre total de chômeurs a augmenté de 27% et le chômage indemnifié de 45%. Pendant la même période, il y a eu nettement moins de nouveaux emplois créés. L'économie luxembourgeoise continue à créer des emplois (6.347 en net sur la période de septembre 2002 à septembre 2003), mais pas suffisamment pour absorber l'offre de travail disponible. Sur les 6.347 emplois créés entre septembre 2002 et septembre 2003, 4.733 ont été occupés par des frontaliers. Comme la croissance de l'emploi frontalier reste plus élevée que celle des résidents, la part des résidents dans l'emploi salarié total continue à baisser.

Emploi et chômage



(Source: STATEC, ADEM)

Evolution du nombre d'emplois salariés créés en net

Branche	Données provenant de la comptabilité nationale ¹				Données provenant des fichiers de la Sécurité Sociale				
	Nace	Mise en perspective		Evolution en cours d'année		Evolution inter-annuelles			
		1985-2002 Variations annuelles moyennes en %	1985-2002 Personnes	2002	Déc. 02	Mai 03	Mai 01-Mai 02	Mai 02-Mai 03	
Non classé	Indéfini	...	...	...	593	856	263	- 631	393
Agriculture, viticulture, sylviculture, pêche	01-05	0,4	4	1.046	1.229	1.285	56	- 9	25
Industries extractives	10-14	- 1,1	- 4	291	320	323	3	6	8
Industries manufacturières	15-37	- 0,3	- 119	33.526	34.408	34.294	- 114	- 217	- 252
Electricité, gaz et eau	40-41	1,1	16	1.572	989	1.012	23	21	24
Construction	45	4,4	831	27.100	29.257	29.792	535	1.323	674
Commerce, réparation	50-52	2,7	753	35.412	36.010	35.957	- 53	1.018	391
Hôtels et restaurants	55	3,7	291	10.763	11.409	12.105	696	555	508
Transports et communications	60-64	4,6	722	23.086	23.725	24.631	906	982	876
Intermédiation financière et assurances	65-67	6,6	1.285	33.056	33.743	33.396	- 347	1.070	- 530
Immobilier, location et services aux entreprises	70-74	10,8	2.081	42.810	34.891	36.947	2.056	2.019	414
Administration publique	75	1,8	226	14.869	33.496	33.393	- 103	1.541	463
Education	80	3,1	299	12.655	1.336	1.425	89	83	140
Santé et action sociale	85	5,5	579	16.480	16.076	16.498	422	1.071	1.081
Services collectifs, sociaux et personnels	90-93	4,7	304	9.523	7.511	7.798	287	405	529
Services domestiques	95	2,9	147	6.567	3.534	3.596	62	98	161
Activités extra-territoriales	99	...	...	...	386	392	6	- 142	19
Economie entière	01-99	3,8	7.415	268.756	268.913	273.700	4.787	9.193	4.924

¹ Tandis que les chiffres provenant des fichiers de la Sécurité Sociale (disponibles sur une base mensuelle) se rapportent à l'affiliation de l'employeur, ceux provenant de la Comptabilité Nationale (disponibles uniquement sur base annuelle) sont classés suivant l'activité économique. Cette différence méthodologique explique notamment l'écart important pour les Nace 75 à 85.
Source: Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS), STATEC (comptabilité nationale).

La COFIBU craint que le taux de chômage ne s'élève au plus tard fin décembre 2003 à 4% et dépasse ce taux pendant l'année 2004. Ce taux de chômage serait nettement plus élevé que la moyenne historique, tout en restant très bas en comparaison internationale. La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics estime à ce propos: „Au lieu de la „*jobless recovery*“ (reprise économique sans création de nouveaux emplois) annoncée, il y aura le cas échéant même une „*jobloss recovery*“ (reprise avec destruction persistante d'emplois).“

L'évolution du chômage enregistre quelques tendances inquiétantes. Ainsi, la COFIBU se doit de constater un allongement général de la durée d'inscription des chômeurs. Une analyse des caractéristiques structurelles du chômage révèle que la proportion des jeunes chômeurs en dessous de 30 ans passe de 30,2% à 33,3% entre 2000 et 2003. La part des chômeurs ayant suivi des études supérieures augmente constamment (18,1%), même si les chômeurs disposant seulement d'études d'un niveau inférieur représentent toujours encore 45% de la totalité des chômeurs. Un recul de l'emploi est noté dans les secteurs de l'industrie et des services financiers. Ceci permet de supposer que la croissance subsistante de l'emploi dans d'autres secteurs pourrait également se ralentir encore au cours des prochains mois.

Répartition par âge des chômeurs

Age	-26	26-30	31-40	41-50	51-60	>60	Total
<i>Nombre de chômeurs par classe d'âge</i>							
août-00	859	544	1.379	1.219	614	25	4.640
août-01	854	551	1.313	1.235	665	33	4.651
août-02	1.102	762	1.640	1.327	713	40	5.584
août-03	1.376	1.033	2.058	1.745	987	49	7.248
<i>Part en % dans le total</i>							
août-00	18,5	11,7	29,7	26,3	13,2	0,5	100,0
août-01	18,4	11,8	28,2	26,6	14,3	0,7	100,0
août-02	19,7	13,6	29,4	23,8	12,8	0,7	100,0
août-03	19,0	14,3	28,4	24,1	13,6	0,7	100,0

Source: Administration de l'Emploi (ADEM)

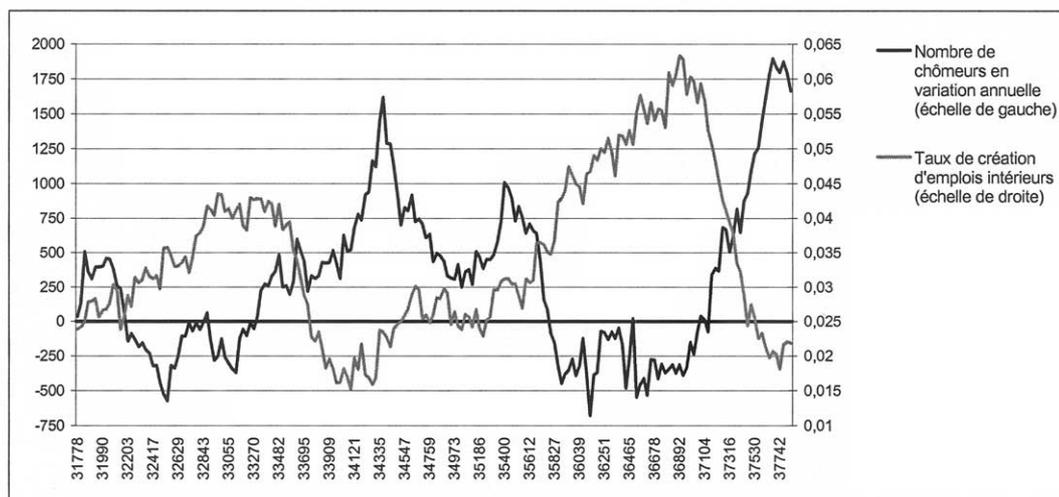
Répartition par niveau de formation des chômeurs

Niveau	Inférieur	Moyen	Supérieur	Non précisé	Total
<i>Nombre de chômeurs par niveau de formation</i>					
août-00	2.467	1.646	511	16	4.640
août-01	2.317	1.686	632	16	4.651
août-02	2.509	2.126	934	15	5.584
août-03	3.289	2.628	1.313	18	7.248
<i>Part en % dans le total</i>					
août-00	53,2	35,5	11,0	0,3	100,0
août-01	49,8	36,3	13,6	0,3	100,0
août-02	44,9	38,1	16,7	0,3	100,0
août-03	45,4	36,3	18,1	0,2	100,0

Source: Administration de l'Emploi (ADEM)

L'emploi intérieur a augmenté de 3,2%, en moyenne annuelle sur la période de 1990-1999, de 5,6% en 2000 et de 5,6% en 2001. L'emploi salarié intérieur³ a connu au 1er semestre 2003 une croissance de 2,1%. En 2002, l'accroissement enregistré fut encore de 3,1%. Cependant, le rythme de création d'emplois semble maintenant se stabiliser (+2,1% en moyenne au 1er trimestre, 2,0% en avril, 1,8% en mai et 2,2% en juin 2003).

*Variation annuelle du nombre de chômeurs inscrits et du
taux de création d'emplois intérieurs*



(Source: STATEC)

Les nouveaux emplois sont occupés à 29,6% par des résidents et à 70,4% par des frontaliers. Les taux de croissance semestriels moyens diffèrent, s'établissant à 1,0% pour les résidents et à 3,8% pour les frontaliers. Un élément très intéressant à enregistrer est le taux de croissance des frontaliers allemands qui est largement supérieur (+6,5%) par rapport aux taux de croissance des frontaliers belges (+3,6%) et français (+2,9%). Par contre, la part des résidents dans l'emploi salarié total continue de baisser. Ainsi, les résidents ne représentent-ils plus que 60,1% de l'emploi salarié total, contre 68,8% il y a cinq ans, en 1998.

Contrairement à l'Allemagne où une croissance de 2% du PIB est suffisante pour que le chômage baisse, le seuil est plus élevé au Luxembourg pour un ensemble de raisons, dont la présence des frontaliers (mais il ne faut pas oublier que dans les chiffres de l'emploi global, les frontaliers sont pris en compte), l'ouverture du marché luxembourgeois et le prix du travail.

Le STATEC a calculé le seuil de création d'emplois qui rendrait possible une diminution du taux de chômage. Le benchmark, calculé en fonction de l'évolution des 15 dernières années, a montré que ce seuil devrait s'élever au minimum à 3,5%, contre 2% seulement dans la plupart des autres pays membres de l'UE. Ce seuil, combiné avec le taux de croissance de la productivité, devrait correspondre à une croissance de plus de 5% du PIB. Pour cette raison, une baisse du taux de chômage ne peut être prévue pour 2004. Si les estimations de la croissance potentielle de 4-4,5% prévue pour 2005 et au-delà peuvent être réalisées, il est très probable que le taux de chômage connaîtra une baisse à partir de 2005.

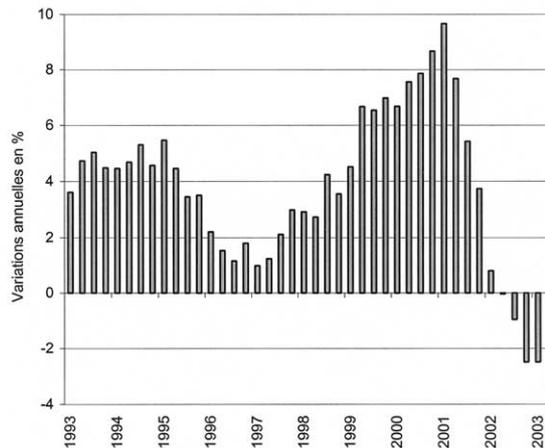
Selon la Banque Centrale⁴, l'emploi dans les établissements de crédit s'élevait à 22.594 personnes au 30 septembre 2003. Par rapport au 30 juin 2003, il s'agit donc d'une baisse de 264 personnes (-1,2%). De septembre 2002 à septembre 2003, cette baisse se chiffre à 997 personnes (-4,2%). La diminution générale de l'effectif est en grande partie due au secteur bancaire, avec une contraction de 0,9%, soit 204 unités, à 22.858 unités au 30 juin, alors que les professionnels du secteur financier (PSF) affichent

³ Les frontaliers étrangers travaillant au Grand-Duché sont inclus tandis que les fonctionnaires des institutions internationales et les Luxembourgeois travaillant à l'étranger sont exclus.

⁴ Banque Centrale du Luxembourg: Communiqué de presse du 21 octobre 2003.

un effectif en baisse de 4%, soit 175 unités, à 4.228 unités entre le 31 mars 2003 et le 30 juin 2003. Cette baisse au niveau des PSF au cours du deuxième trimestre 2003 est essentiellement due à quelques établissements à effectif élevé ayant transformé leur raison sociale en celle de société de gestion au cours de la même période, ce qui les enlève du champ couvert par les statistiques disponibles. Sous ces conditions, la part de l'effectif des banques et des PSF du secteur financier dans l'emploi intérieur total tombe à 9,3%. Les effectifs du secteur financier sont donc plus sévèrement touchés par le ralentissement général de l'activité que ne le sont les effectifs de l'ensemble de l'économie.

Emploi dans les banques



(Source: BCL)

La reprise des marchés financiers en ce début d'année n'a donc pas permis de relancer les activités dans le secteur financier luxembourgeois de manière à arrêter l'hémorragie de l'emploi observée depuis le début de l'année 2002. La réduction des emplois, bien que partiellement expliquée par la concentration dans le secteur bancaire, trouve également une explication dans le souci de maîtrise des coûts. A l'image de la situation observée tout au long de l'année 2002, les banques luxembourgeoises poursuivent leurs efforts de maîtrise des coûts, notamment par le biais d'une réduction des frais de personnel et d'exploitation. Dans ce sens, la tendance à l'outsourcing de certaines fonctions ou activités (telles que l'informatique, la gestion de fortune ou encore l'administration d'OPC) implique une réduction de l'emploi au même titre que les mesures spécifiques telles que l'offre d'années sabbatiques ou bien encore des plans de préretraite ou des licenciements.

Les anticipations négatives faites par les établissements de crédit et les PSF au sujet de l'évolution des activités au cours de l'année 2003, devraient encore trouver leur traduction sur les effectifs dans les mois à venir. „Toutefois, la baisse de 3,4% de l'emploi sur base annuelle se compare encore favorablement à celle d'autres centres financiers importants si l'on considère que la suppression d'emplois a été estimée à quelque 10% à New York et en Suisse. De plus, au vu des annonces faites tant sur la place de Londres qu'en Allemagne, il semble acquis que pour l'instant les banques luxembourgeoises tirent assez bien leur épingle du jeu.“⁵

⁵ Bulletin de la BCL 2003/2, p. 39.

Le chômage: tendances nouvelles

Le chômage luxembourgeois est un phénomène complexe depuis longtemps. Sa structure actuelle révèle pourtant des tendances nouvelles, dont les origines et les conséquences possibles doivent être saisies de manière précise et approfondie. Le rapporteur est d'avis qu'une connaissance plus éclairée de l'ensemble des mutations au niveau de la structure et des origines du chômage luxembourgeois pourra encore permettre d'endiguer à temps ce qui, heureusement, n'est pas encore un fléau au Luxembourg.

Nous constatons surtout une progression sensible au niveau du chômage de longue durée des travailleurs plus âgés, notamment au-delà de 50 ans, et nous constatons une présence nettement accrue dans les fichiers de résidentiel de personnes disposant d'une éducation de type supérieur. Ces deux phénomènes sont nouveaux: classiquement, le chômage touchait les travailleurs non ou très peu qualifiés, et les entreprises n'étaient pas tant enclines à se séparer de leurs collaborateurs les plus expérimentés. Quelles sont donc les raisons de ces nouvelles tendances?

Au niveau des travailleurs plus âgés, il est clair que la morosité économique ambiante et la nécessité, au niveau de nombreuses entreprises, de maîtriser leurs coûts salariaux ont conduit à une propension au „licenciement“ des collaborateurs à grande ancienneté – pour l'entreprise, ce sont les travailleurs les plus chers. Tous ceux qui se retrouvent aujourd'hui dans les statistiques du chômage n'ont certainement pas été licenciés au sens propre du terme: nombreux sont ceux qui ont accepté d'abord de quitter leur poste avec un „golden handshake“ plus ou moins substantiel, pour s'inscrire au chômage au moment où les effets de leur indemnisation de départ commençaient à s'essouffler. Après un certain temps passé en dehors du marché du travail, leurs chances de retrouver un emploi ne se sont certes pas améliorées.

Compte tenu des statistiques et de la réalité de vie des chômeurs plus âgés, il est impératif de redonner une perspective „active“ à de nombreux concitoyens dont l'estime de soi-même dépend largement de ce qu'ils ont un travail. A cet égard, il faudra opérer une promotion à grande échelle des mesures PAN déjà existantes en vue de favoriser l'embauche de collaborateurs âgés de 50 ans et plus. En outre, une réflexion devrait être engagée sur l'apport, la „plus-value“ pour le dire dans une terminologie plus économique, qu'un collaborateur plus âgé représente dans une entreprise. A partir de là, il deviendrait possible d'envisager une nouvelle conception de l'activité professionnelle des personnes ayant dépassé le cap des 50 ans, mais également de ceux qui, à 60 ou 65 ans, ne souhaitent simplement pas devenir inactifs. Il faut inventer – d'ailleurs cela deviendra indispensable à terme pour garantir la pérennité de notre sécurité sociale – un nouvel éventail d'options offertes aux travailleurs plus âgés, incluant, bien entendu une dose élevée de formations et de recyclages. Comme le préconise le professeur français et spécialiste des politiques de l'emploi Bernard GAZIER dans son ouvrage „*Tous „Sublimes“*“ (paru aux éditions Flammarion en 2003):

„Au départ, on observe une accumulation de ruptures néfastes: formation professionnelle interrompue, compétence dévalorisée, pertes d'emploi, inactivité précoce. Dans chaque cas, la continuité des „transitions“ a été rétablie (il parle de l'approche finlandaise en la matière, note du rapporteur). Les actions de formation des plus de 45 ans sont désormais équivalentes à celles dont bénéficient les autres groupes d'âge, l'expérience est valorisée, ce qui permet le maintien dans l'emploi. Enfin, les plus de 55 ans peuvent choisir entre de multiples options de départ, précoce ou retardé, progressif ou non.“

Voici donc le constat applicable aux travailleurs plus âgés, très résumé, et conçu comme une incitation à la réflexion continue et approfondie. Pour les jeunes diplômés, pour reprendre le qualificatif usuel français, la situation est bien entendu différente – sans devoir inciter à moins de réflexion pourtant.

Nous observons une augmentation sensible des chômeurs qualifiés, notamment au niveau des diplômés universitaires, respectivement disposant d'une formation de type BAC+. Ceci est nouveau, et il est partant nécessaire d'aller à la recherche des causes de ce phénomène. Il n'a pas encore été appréhendé de manière scientifique, mais beaucoup d'opinions et analyses convergent pour le mettre en relation avec l'augmentation concomitante de la proportion des frontaliers dans l'occupation des emplois nouvellement créés. En effet, ce pourcentage, qui oscillait autour des 65 pour-cent pendant les quelques dernières années, dépasse en 2003 les 70 pour-cent et avoisinera bientôt les trois quarts des

nouveaux emplois. Beaucoup de ces emplois requièrent pourtant des qualifications élevées, ce qui permet de conclure à une favorisation des travailleurs frontaliers dans leur occupation. Ceci est très probablement dû au fait que les frontaliers, jeunes diplômés de la Grande Région, sont souvent disposés à offrir leurs services sur le marché du travail luxembourgeois à un coût nettement moindre que celui qu'engendrerait l'embauche d'un résident luxembourgeois – et les employeurs ont conscience de cet état des choses. Dès lors, il devient urgent de vérifier ou d'invalider cette affirmation, afin de pouvoir dégager des pistes de solution au problème du chômage des jeunes diplômés résidents. Le rapporteur n'est pas en possession d'une solution toute faite, il ne fait que soulever un problème assorti de son analyse afin de lancer le débat sur les possibilités de combattre le chômage des jeunes diplômés, dévalorisant au niveau personnel pour les concernés, et néfaste pour le financement de la sécurité sociale qui doit renoncer pendant des années à des cotisations importantes. Ici encore, la Grande Région, qui va occuper une place importante dans la suite, doit tenir sa place dans les réflexions qui seront faites. Il est évident que si plus d'emplois attrayants pouvaient être créés autour du Luxembourg, l'afflux de frontaliers diplômés vers le Luxembourg serait bien moindre ...

Chapitre 4: Une place financière en mutation

D'après le premier baromètre de la place financière, établi par la société PRICEWATERHOUSE-COOPERS, la place financière est attractive pour 63% des répondants, voire même très attractive pour 27% et extrêmement attractive pour 5%. Les raisons en sont la fiscalité avantageuse et l'expertise locale, deux facteurs-clés du succès. Mais bien que pour près de la moitié des répondants, l'évolution de l'attractivité reste toujours égale à elle-même et que pour 10% elle s'améliore, 38% estiment pourtant que cette évolution est négative, et 4% la considèrent comme très négative. Les motifs évoqués par les personnes interrogées sont les ressources disponibles et leur coût, l'infrastructure existante et d'autres problèmes externes, dont notamment les initiatives fiscales comme la directive européenne sur l'épargne et les amnisties fiscales. Au niveau du dispositif réglementaire, plus de 20% des participants jugent sa contribution négative, même très négative, pour plus de 40% il n'a aucun impact, pour plus de 20% il est positif, voire très positif. La confiance dans le développement de la place financière luxembourgeoise reste élevée pour près de 70% des participants, 3% sont même très confiants et 22% sont peu confiants. Au vu de ces chiffres, il est donc légitime de s'interroger si notre place financière ne traverse qu'une phase dépressive passagère ou si le cadre général doit subir des changements plus profonds. La question semble d'une acuité imminente dans le contexte des principaux paramètres de la place financière qui affichent les tendances suivantes à la fin du mois d'août 2003:

- baisse de la marge d'intérêts de 6,6% à 2.113 millions d'euros en 2002 et à 2.015 fin juin 2003;
- baisse des revenus de commissions de 6,5% en 2002;
- régression du résultat avant provisions en 2002 (abstraction faite des revenus exceptionnels) et en 2003;
- baisse continue du nombre des banques à 175 fin août 2003;
- chute de la somme des bilans des banques de 721 à 662 milliards d'euros en 2002 et une baisse à 656 milliards d'euros jusqu'au 31 juillet 2003, soit une baisse de 2,9% par rapport au 31 juillet 2002;
- la somme des bilans provisoires des institutions financières monétaires s'élève à 827 milliards d'euros au 30 septembre 2003. On constate donc une hausse de la somme des bilans de septembre 2002 à septembre 2003 de 7,3%. Cette hausse revête un caractère technique et s'explique par la modification des critères de sélection des OPC monétaires au 1er janvier 2003 amenant à une inscription sur la liste officielle de 18 nouveaux compartiments;
- une même tendance est à constater pour la somme des bilans provisoires pour les OPC s'élevant le 30 septembre 2003 à près de 168 milliards d'euros. Ici on note une progression des bilans de 52,6% de septembre 2002 à septembre 2003;
- régression de l'emploi dans les établissements de crédit à 22.858 fin juin 2003.

Les résultats des établissements de crédit de l'année 2002 étaient encore gonflés par la cession de 50% des titres de Clearstream détenus par des banques à la Deutsche Börse AG. Sans cette recette exceptionnelle, le produit bancaire aurait déjà été en 2002 en régression nette par rapport à 2001 et le résultat brut avant provisions inférieur de 15% à celui de l'année précédente.

Ce recul reflète l'évolution globale des marchés financiers d'une part, et la profonde mutation du secteur financier européen d'autre part. Le climat d'insécurité suite aux conflits au Proche-Orient et à la lutte contre le terrorisme en général n'est pas fait pour stimuler la consommation et les investissements. La reprise des cours boursiers en général n'a pas encore eu de répercussions positives sur la croissance du secteur financier luxembourgeois. Dorénavant, les établissements financiers poursuivent leurs sévères programmes de maîtrise des dépenses trouvant leur contrepartie dans une baisse des emplois du secteur et en réduisant leurs coûts de fonctionnement, ce qu'elles ont réussi dans la mesure où pour la seule année 2002 les frais généraux ont baissé de 3%.

Pour le secteur financier européen en particulier vient s'ajouter le processus d'adaptation à la nouvelle dimension de l'Union économique et monétaire, dimension qui oblige les établissements de crédit à s'adapter et à s'insérer dans un nouvel espace qui s'est superposé aux marchés domestiques nationaux. Les restructurations et les fusions par lesquelles les établissements de crédit répondent à ce défi entraînent des conséquences notamment sur l'emploi.

A court terme, l'évolution du secteur financier dépend prioritairement de l'évolution politique internationale ainsi que de la perception et de l'interprétation par les clients des établissements de crédit des accords européens en matière d'harmonisation fiscale. L'accord de janvier 2003 apporte sans aucun doute une clarification de la situation et par conséquent aide à rassurer la clientèle pour ce qui est du secret bancaire.

Toutes ces évolutions dans le secteur financier ont indubitablement leurs répercussions sur les résultats des établissements de crédit et l'Etat verra par conséquent une baisse sensible des recettes budgétaires de la part du secteur financier.

*

TITRE III

LE PROJET DE BUDGET POUR 2004 – VERS UNE ÈRE NOUVELLE

Avant d'aborder le détail du projet de budget pour l'exercice 2004, un constat s'impose, accompagné d'une mise en garde. Ce budget est un budget de transition. C'est un budget construit sur base d'une appréciation réaliste des recettes probables en 2004, de la situation financière globale de l'Etat et de sa capacité d'endettement. C'est un budget qui termine une ère et en ouvre une nouvelle.

L'ère des possibilités apparemment illimitées est révolue. Il est plus que probable que nous nous trouvons en route vers une nouvelle ère, qui sera marquée par la „normalité“ économique du Luxembourg, et partant par une limitation des possibilités financières et budgétaires s'en dégageant. En 2004, il s'agira de consolider, et de réorganiser. Il est devenu nécessaire de changer certaines conceptions, afin de préserver nos chances et nos potentialités pour l'avenir. Le gouvernement a choisi la voie de la continuité dans la politique sociale et celle des investissements publics, et la COFIBU approuve ce choix sans réserve. En effet, afin de maintenir le pouvoir d'achat des ménages et l'attractivité du site luxembourgeois pour l'implantation d'activités économiques, il faut maintenir, tant que possible, les transferts sociaux élevés que nous connaissons, le paysage fiscal qui est celui du Luxembourg depuis la réforme de 2001/2002, et la compétitivité des entreprises assurée entre autres par des coûts salariaux peu élevés. En même temps, les investissements doivent continuer pour soutenir les entreprises luxembourgeoises – c'est la dimension économique de la démarche – ainsi que pour créer les infrastructures dont le pays aura besoin dans tous les modèles de développement qui s'offrent à lui. Mais si ces deux piliers peuvent être laissés intacts en 2004, tel ne doit plus nécessairement être le cas au cours des exercices ultérieurs. C'est ici qu'intervient la mise en garde: tout peut continuer comme maintenant, pourvu que la reprise économique arrive, et qu'elle prenne hâte. Tout ne pourra plus continuer comme maintenant dans le cas contraire. Dans ce sens, la transition entre 2003 et 2005 est une transition douce avec avertissement – la politique budgétaire et financière du pays est conçue de manière telle que nous avons le temps pour réfléchir à des incisions plus sensibles. Cela ne veut pourtant pas dire que de telles incisions peuvent, à l'heure qu'il est, être exclues à jamais.

Le projet de budget pour 2004 tranche par rapport à la demi-décennie passée. L'Etat doit contracter de nouveau un emprunt pour rester en mesure de financer ses besoins les plus urgents, dans la construction de routes et de voies ferrées notamment. Cela n'était plus arrivé depuis 1997. Les réserves des fonds sont en baisse, la réserve budgétaire aussi – ce mouvement continuera, car les dépenses

d'investissement doivent être poursuivies. L'Etat empruntera des capitaux jusqu'en 2007 – 150 millions respectivement en 2005, 2006 et 2007 – afin de garantir des dotations suffisantes aux fonds d'investissement. Il faudra augmenter les droits d'accises sur les carburants pour alimenter de manière suffisante le fonds pour l'emploi. Tout ceci est différent de la réalité connue avec les budgets des années dernières.

Il est vrai que la capacité d'endettement du Luxembourg est largement intacte et que la transition peut partant être financée; c'est la raison pour laquelle cette transition s'annonce encore douce pour 2004. Mais si le recours à l'emprunt devrait s'installer dans la durée, si nous devons entrer dans une logique d'endettement – ce qui pourrait devenir inévitable dans certains cas de figure – alors la donne changera. La politique luxembourgeoise a fait ce qu'elle a pu pour constituer des réserves et se préparer à des temps plus durs. Maintenant, il s'agit de les traverser et, dans la mesure du possible, en ressortir indemne.

Chapitre 1er: Les données-clefs financières pour l'exercice 2004

Le projet de budget déposé par le gouvernement est caractérisé par un excédent du budget courant réduit, mais aussi par un budget en capital présentant un découvert moins important. Le budget total se solde néanmoins par un déficit, le premier de la législature actuelle, représentant 0,7% du PIB. Un premier aperçu montre aussi que 53% des dépenses en capital sont couvertes par l'excédent du budget courant.

Budget 2003 et projet de budget 2004

	<i>Budget définitif 2003</i>	<i>Projet de budget 2004</i>	<i>Variations en valeur</i>	<i>Variations en %</i>
<i>Recettes</i>				
Courantes	6.305.285.110	6.161.743.061	- 143.542.049	- 2,28%
En capital	44.427.200	228.346.488	183.919.288	413,98%
Total des recettes (1)	6.349.712.310	6.390.089.549	40.377.239	0,64%
<i>Dépenses</i>				
Courantes	5.521.484.773	5.801.849.371	280.364.598	5,08%
En capital	827.833.639	676.093.961	- 151.739.678	-18,33%
Total des dépenses (2)	6.349.318.412	6.477.943.332	128.624.920	2,03%
<i>Solde des recettes et dépenses (1) – (2)</i>	393.898	- 87.853.783	- 88.247.681	-

(Source: Avis de la Cour des comptes sur le Budget 2004)

Le compte général de l'exercice 2002

Par la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le gouvernement est obligé de déposer au plus tard le 31 mai de chaque année un projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice précédent. Le gouvernement a déposé le 19 juin 2003 le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2002 (doc. parl. 5171). La COFIBU constate que les comptes annuels généraux sont réglés de façon nettement plus rapide qu'auparavant, apportant aussi bien des informations financières précieuses qu'un plus de transparence en matière de finances publiques par rapport à la période de l'empire de l'ancienne loi sur la comptabilité nationale.

Du côté des recettes, le compte de 2002 accuse une augmentation des recettes de 223,2 millions d'euros, soit 3,7%, par rapport au budget définitif de l'exercice 2002.

L'essentiel des plus-values provient des postes de recettes suivants:

- l'impôt sur les collectivités: + 113 millions

- l'impôt sur la fortune: + 120 millions
- la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise: + 81 millions

La COFIBU note que la taxe d'abonnement sur les titres de société connaît une moins-value de 106 millions. De même la COFIBU constate que les droits d'enregistrement, ainsi que le produit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires diminuent par rapport au budget définitif 2002 (-95 millions respectivement -27 millions).

Les dépenses totales du compte 2002 connaissent une augmentation de 142 millions par rapport au budget définitif, ce qui équivaut à une progression de trois pour cent, et même une progression de 165,1 millions, soit plus de 3,5%, par rapport au projet de budget.

Comptes généraux 2001 et 2002

	<i>Compte général 2001</i>	<i>Compte général 2002</i>	<i>Variations en valeur</i>	<i>Variations en %</i>
<i>Recettes</i>				
– courantes	5.676.935.105,46	6.149.413.915,08	472.478.809,62	8,32%
– en capital	32.409.851,79	51.007.071,56	18.597.219,77	57,38%
Total des recettes (1)	5.709.344.957,25	6.200.420.986,64	491.076.029,39	8,60%
<i>Dépenses</i>				
– courantes	4.785.845.902,84	5.217.274.196,87	431.428.294,03	9,01%
– en capital	921.114.215,07	923.902.960,85	2.788.745,78	0,30%
Total des dépenses (2)	5.706.960.117,91	6.141.177.157,72	434.217.039,81	7,61%
<i>Excédent de recettes (1) – (2)</i>	2.384.839,34	59.243.828,92	56.858.989,58	–

(Source: Avis de la Cour des comptes sur le Budget 2004)

D'après le projet de loi déposé par le gouvernement, l'essentiel de l'accroissement des dépenses de l'exercice résulte partiellement des alimentations additionnelles effectuées au profit de certains fonds de l'Etat, ce qui a augmenté considérablement l'avoir de ces fonds. Parmi les principales dotations supplémentaires, il y a lieu de noter:

- dotation extraordinaire du fonds pour l'emploi: + 20 millions;
- alimentation du fonds d'équipement sportif national: + 22 millions;
- alimentation du fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales: + 18 millions.

D'autres dépenses supplémentaires importantes peuvent être notées, à savoir:

- la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance: + 16 millions;
- les services publics ferroviaires assurés par la S.N. des C.F.L. en exécution de la convention conclue avec l'Etat: + 17 millions;
- l'acquisition auprès du secteur des administrations publiques d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'Etat: + 46 millions;
- l'acquisition auprès de secteurs autres que le secteur des administrations publiques d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'Etat: + 20 millions.

Le budget voté 2003

Le budget voté pour 2003 a été modifié par la loi instituant la fonction de médiateur en ajoutant au budget des dépenses courantes un crédit non limitatif et sans distinction d'exercice d'une hauteur de 146.591 euros afin de couvrir les frais de fonctionnement de cette nouvelle institution.

Sur la base des informations publiées dans le cadre du projet de budget 2004, il faut relever que le montant net de 3.105 millions d'euros encaissé au premier semestre constitue 49% des recettes projetées. Or, d'après les auteurs du projet de budget 2004, il s'avère que „*les recettes fiscales ne se répartissent pas linéairement sur les 12 mois d'une année. C'est ainsi notamment qu'au niveau de la part du Gr.-D. dans les recettes communes UEBL en matière de droits de douane et accises, le décompte avec la Belgique s'effectue en fin d'exercice budgétaire de sorte que des variations importantes peuvent survenir à la fin de l'année. Une prudence similaire s'impose notamment dans le domaine de la TVA. En effet, après encaissement de la TVA brute, des versements mensuels au profit de l'Union Européenne au titre des ressources propres et de la contribution PNB sont effectués à titre d'avances. Ce système implique donc que des rectifications plus ou moins importantes doivent être effectuées en fin d'exercice.*“

La COFIBU a pu constater dans un entretien avec Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget qu'à la fin du mois de septembre 2003 72% des recettes prévues ont pu être encaissées. Ce chiffre correspond à celui des deux années précédentes (78% en 2001 et 72% en 2002). De ces propos, la COFIBU déduit l'appréciation que les recettes réalisées correspondront en toute probabilité aux recettes prévues.

Si on analyse les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités et de la taxe d'abonnement sur les titres de société, on constate que le taux d'encaissement ne s'élève qu'à 58%. La COFIBU a aussi noté que les recettes provenant de l'impôt sur la fortune seraient largement supérieures au budget prévu, car les entreprises réalisant une perte ne peuvent plus profiter d'un mécanisme leur permettant de ne pas payer l'impôt sur la fortune en cas de constitution de réserves. Ce mécanisme n'a été introduit dans notre législation que par la réforme fiscale de 2002.

Quant aux dépenses, on est en mesure de noter que fin juin 2003 52% des dépenses prévues ont été effectuées. Il est intéressant de constater que les dépenses de personnel ne se chiffrent pour le premier semestre qu'à 44% de l'ensemble des dépenses de personnel prévu. Par contre, les transferts de revenus à la sécurité sociale ont déjà atteint 55% du montant total prévu au budget voté. Des dotations importantes aux fonds spéciaux ont été effectuées au premier semestre, à savoir 855 millions d'euros, ce qui correspond à 71% du montant inscrit au budget voté.

Chapitre 2: Les recettes fiscales en 2004

Recettes courantes en baisse en 2004

Les recettes totales réelles connaissent une hausse de 0,64%. Cette hausse est largement imputable à un accroissement énorme des recettes en capital, qui est de 414,2%. Par contre, les recettes courantes affichent pour la première fois depuis la deuxième Guerre Mondiale une baisse, concrètement de 2,28%. Ainsi, le poids des recettes en capital dans le volume du budget de l'Etat augmente-t-il de 0,7% en 2003 à 3,6% en 2004 dans les recettes totales, ce qui représente la part la plus importante de ces recettes depuis 1984.

Evolution comparative des recettes budgétaires

Regroupement des recettes (en euros)	Compte général 2001		Compte général 2002		Budget voté 2003		Projet de budget 2004		Variation projet de budget 2004/ budget voté 2003		Variation projet de budget 2004/ compte général 2002	
	2001	*	2002	*	2003	*	2004	*	en valeur	en %	en valeur	en %
Recettes fiscales												
Impôts directs (sections 64.0)	2.923.009.074	51,49	3.079.713.094	50,08	3.122.370.000	49,52	2.924.900.000	47,47	-197.470.000	-6,32%	-154.813.094	-5,03%
Impôts indirects (sections 64.1 et 64.6)	1.745.720.401	30,75	1.747.484.340	28,42	1.897.581.618	30,10	1.902.121.300	30,87	4.539.682	0,24%	154.636.960	8,85%
Droits de douanes et d'accises (section 64.5)	719.552.400	12,68	1.002.801.271	16,31	1.015.290.000	16,10	1.051.624.000	17,07	36.334.000	3,58%	48.822.729	4,87%
dont part UEBL**	553.373.349	76,91%	820.416.650	81,81%	821.909.000	80,95%	824.773.000	78,43%				
Total des recettes fiscales (1)	5.388.281.874	94,92	5.829.998.705	94,81	6.035.241.618	95,72	5.878.645.300	95,41	-156.596.318	-2,59%	48.646.595	0,83%
Total des recettes non fiscales (2)	288.653.231	5,08	319.415.210	5,19	270.043.492	4,28	283.097.761	4,59	13.054.269	4,83%	-36.317.449	-11,37%
Total des recettes courantes (1) + (2)	5.676.935.105	100,00	6.149.413.915	100,00	6.305.285.110	100,00	6.161.743.061	100,00	-143.542.049	-2,28%	12.329.146	0,20%
Total des recettes en capital (3)***	32.409.851	0,57	51.007.072	0,82	44.427.200	0,70	228.346.488	3,57	183.919.288	413,98%	177.339.416	347,68%
dont												
Emprunt nouveau	0		0		0		80.000.000					
Vente de participations	0		0		0		30.000.000					
Vente de bâtiments	1.179.176		1.255.180		4.600.000		67.000.000					
Total des recettes budgétaires (1) + (2) + (3)	5.709.344.956	100,00	6.200.420.987	100,00	6.349.712.310	100,00	6.390.089.549	100,00	40.377.239	0,64%	189.668.562	3,06%

(Source: Avis de la Cour des comptes pour le Budget 2004)

* Part en % dans le total des recettes courantes

** Part en % dans le total des recettes provenant de droits de douanes et d'accises

*** Part en % dans le total des recettes budgétaires

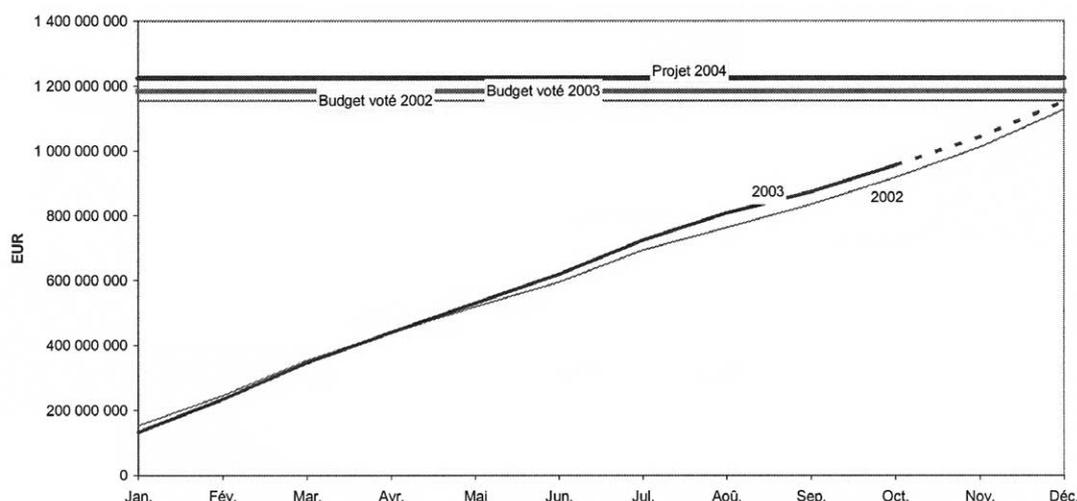
Cette baisse des recettes courantes résulte d'une part de la situation conjoncturelle entraînant des recettes fiscales réduites, et d'autre part de la réforme fiscale ayant apporté des allègements fiscaux importants aux ménages et aux entreprises. Ainsi par exemple, selon le commentaire du budget des recettes du présent projet de budget, les instruments de promotion de l'épargne prévoyance-vieillesse instaurés en 2002 entraînent une moins-value fiscale de 185,9 millions d'euros par rapport à l'année d'imposition 2001. S'y ajoute la moins-value fiscale de 173,5 millions d'euros due à la baisse du tarif de l'impôt sur le revenu. Les mesures fiscales au profit des entreprises résultent, selon l'Administration des contributions directes, dans une régression des recettes de 324,7 millions d'euros en 2002 par rapport à 2001.

Bien entendu – mais cela est difficile à chiffrer avec précision – la réforme fiscale a déjà manifesté son effet positif, dans la mesure où les estimations des administrations concluent à ce que sans elle, notre croissance économique en 2002 et 2003 aurait été inférieure à un pour cent du PIB.

Impôt sur le revenu

Le projet de budget 2004 prévoit une plus-value fiscale de l'impôt retenu sur les traitements et salaires qui dépasse le niveau des recettes retenues au compte général 2002 et aussi le niveau de 2001, l'année précédant la 2^e étape de la réforme fiscale.

Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires



(Source: Avis de la Cour des comptes sur le Budget 2004)

Le produit de l'impôt sur le revenu prélevé par voie d'assiette connaît une légère régression en 2004, en passant de 260 millions d'euros en 2003 à 240 millions d'euros pour l'année prochaine. Bien que celui-ci ne représente qu'une fraction minimale du produit de l'impôt retenu sur les salaires et traitements, ce fléchissement témoigne d'un ralentissement du développement de l'activité professionnelle indépendante au Luxembourg.

Impôt sur le revenu des collectivités

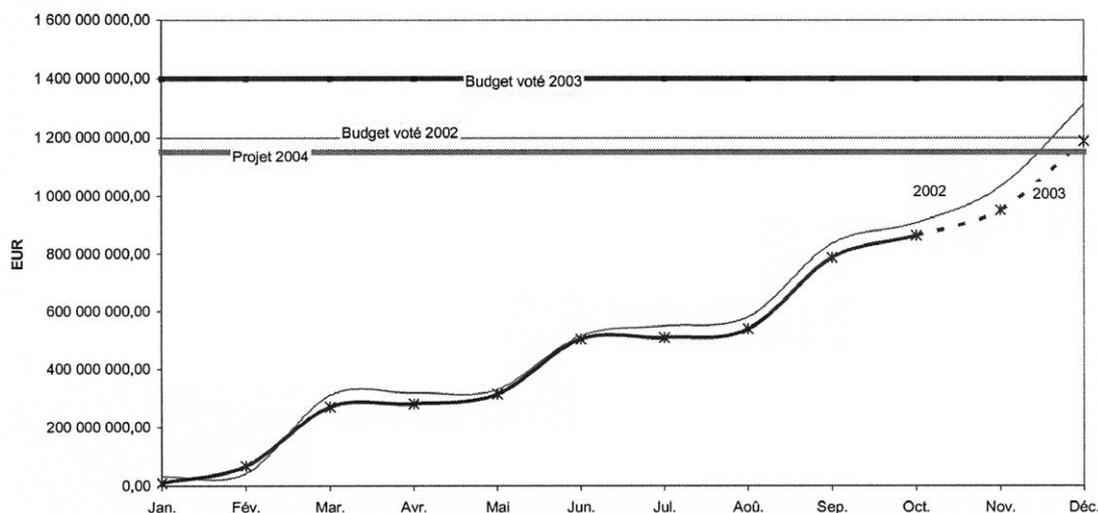
Par contre, l'impôt sur le revenu des collectivités connaîtra une baisse sensible de 1.312.486.600 euros en 2002 à 1.150.000.000 euros en 2004. Il est vrai que déjà en 2003, les recettes n'atteindront pas les prévisions budgétaires initiales, et s'élèveront seulement à quelque 1,25 milliard d'euros. Cet impôt est largement tributaire de l'évolution de la conjoncture économique des années passées en ce qui concerne les soldes d'impôt et en partie de celle de l'année en cours pour ce qui est du niveau des avances trimestrielles à payer. Il faut souligner les revers des activités financières de ces dernières années. La Cour des comptes considère qu'à partir de l'année d'imposition 2002, les revenus imposables et les cotes d'impôt à établir seront directement affectés par les mesures de la réforme fiscale qui leur sont applicables.

L'exposé des motifs du projet gouvernemental comprend cette explication: „*Au niveau de l'imposition des entreprises et plus particulièrement de l'impôt sur le revenu des collectivités, il convient de noter que le taux de 30% de l'impôt sur le revenu des collectivités a été ramené à 22%, tout en supprimant la déductibilité de l'impôt commercial communal de la base d'imposition de l'impôt sur le revenu des collectivités. D'après les estimations de l'Administration des contributions directes, le coût total de la réforme au niveau de l'imposition des entreprises peut être estimé à 324,7 millions d'euros pour l'année d'imposition 2002 par rapport à l'année 2001.*

Du point de vue budgétaire, le déchet fiscal prévu pour la réforme fiscale 2002 respecte l'enveloppe que s'est fixée le Gouvernement de manière à ne pas mettre en cause le financement des besoins collectifs actuels et futurs. Le coût total de la réforme fiscale 2002 pour l'Etat, toutes mesures confondues (personnes physiques / entreprises exploitées à titre individuel / collectivités) se chiffre à quelque 510,7 millions d'euros au titre de l'année d'imposition 2002 par rapport à l'année d'imposition 2001.

Les moins-values de recettes fiscales ne se répercutent pas directement sur l'exercice budgétaire 2002, compte tenu du décalage des impositions et des ajustements des avances trimestrielles sur plusieurs exercices.“

Impôt sur le revenu des collectivités



(Source: Avis de la Cour des comptes sur le Budget 2004)

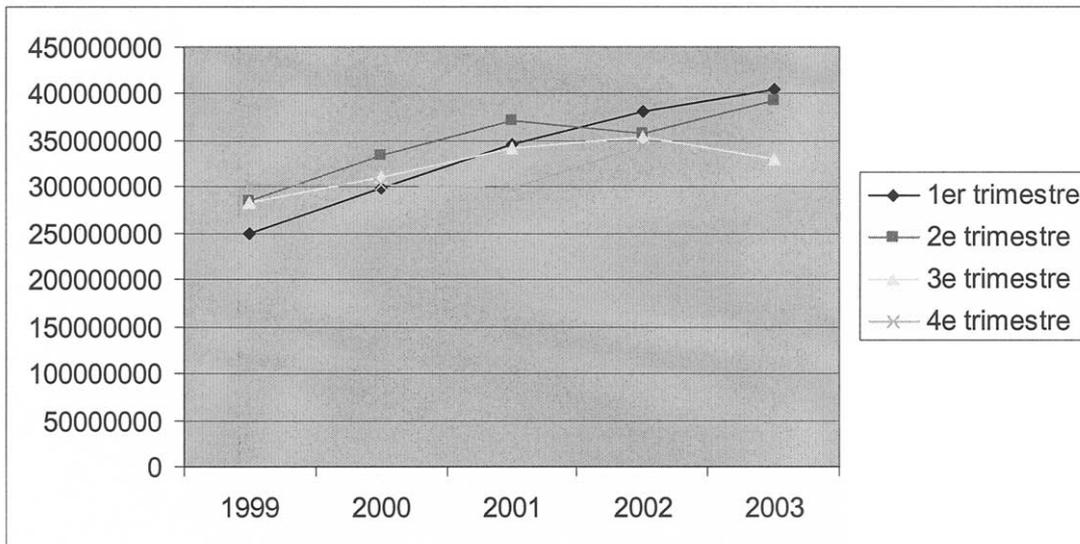
La taxe sur la valeur ajoutée

La TVA, pour des raisons diverses, se maintient à un niveau élevé. Premièrement, la réforme fiscale de 2001/2002 a certainement dynamisé la consommation intérieure, de manière à ce que la demande sur le marché domestique luxembourgeois a progressé. Deuxièmement, l'arrivée à Luxembourg des deux géants de la distribution par internet, AOL et Amazon, représente à elle seule une poussée significative des recettes de la TVA, étant donné que les ventes effectuées par les centres de gestion européens respectifs de ces deux firmes sont imposées au Luxembourg conformément au principe de l'imposition dans le pays du fournisseur. Les recettes de la TVA ont évolué comme suit:

Année	1er trimestre	2e trimestre	3e trimestre	4e trimestre	Total
1999	249.696.853	285.506.739	283.869.404	303.553.762	1.122.626.757
2000	298.159.990	333.083.627	309.657.893	302.075.864	1.242.977.373
2001	345.305.672	372.312.363	342.105.807	299.282.219	1.359.006.061
2002	381.953.344	358.064.307	354.476.778	344.247.143	1.438.741.572
2003	404.239.923	392.237.439	330.674.751		

(Source: Administration de l'Enregistrement et des Domaines)

Graphiquement, la situation peut être illustrée comme suit:



(Source: Administration de l'Enregistrement et des Domaines)

Pour 2004, le gouvernement s'attend à des recettes au titre de la TVA qui seront de l'ordre de 1,29 milliard d'euros. Après 1,2 milliard prévus pour 2003, qui seront très vraisemblablement réalisés voire même dépassés, cette appréciation est à qualifier de réaliste.

Un problème important au niveau de la TVA est constitué par l'accroissement dramatique, au fil des dernières années, des arriérés de sommes à rembourser aux entreprises par l'administration. Parallèlement, le montant total de la TVA à encaisser par l'administration se trouve, lui aussi, en constante augmentation. Bien entendu, des explications existent.

Vu le système d'autoliquidation de la TVA, cette taxe est due dès le dépôt de la déclaration par l'assujetti et non pas à partir de l'établissement du bulletin d'impôt par le bureau d'imposition compétent (dans ce contexte, il y a lieu de souligner que l'administration a instauré des procédures (Système automatisé de rappels et d'amendes pour dépôt tardif) très strictes afin d'„encourager“ les assujettis à respecter leurs obligations déclaratives). Une entreprise au bord de la faillite n'est normalement pas débitrice d'impôt sur le revenu respectivement d'impôt commercial du fait qu'elle a, en principe, connu des pertes au cours des exercices précédant la faillite; en revanche, malgré des pertes, l'excédent de taxe en aval (T.V.A.) peut être considérable.

La somme à rembourser (622.486.668,44.- € pour les entreprises en activité) par contre constitue un souci pour l'administration. Il faut avoir conscience des réalités suivantes pour pouvoir apprécier cet état des choses à sa juste valeur.

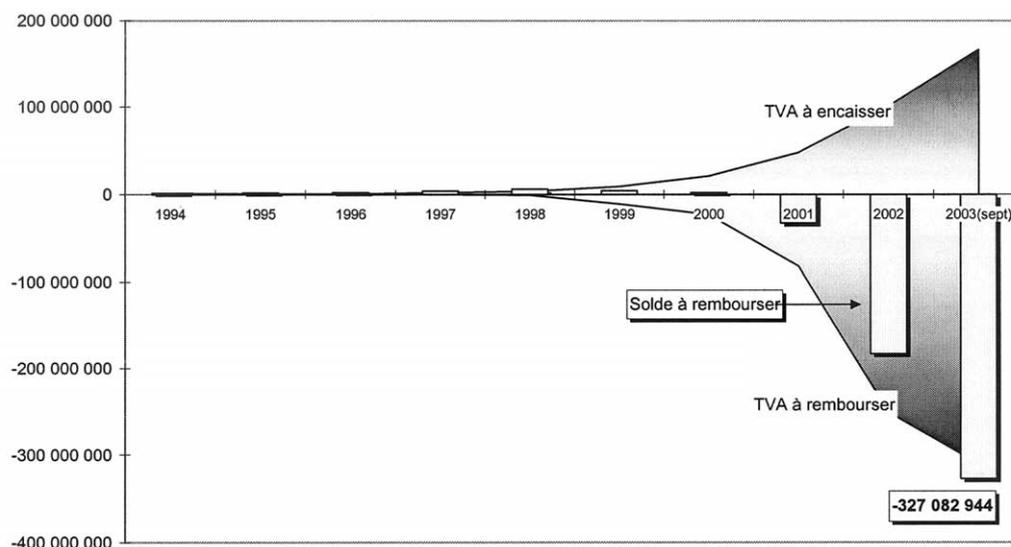
Bien que depuis 1992,

- le nombre d'assujettis ait augmenté de plus de 55% (de 23.148 à 36.025),
- le nombre des transactions commerciales ait progressé de manière significative (les recettes TVA sont en augmentation de 130%, progression de laquelle il faut évidemment déduire l'impact de l'augmentation des prix),

- les contrôles aux frontières à l'intérieur de la Communauté économique aient été abolis, avec en conséquence un net surplus de travail pour les vérificateurs de la TVA résultant du transfert des vérifications dans les entreprises, des assistances mutuelles, des contrôles multilatéraux etc., et bien
- qu'il y ait à partir du 1.1.2004 une coopération encore plus poussée suite à l'acceptation du nouveau règlement communautaire⁶ par l'ECOFIN à Luxembourg en date du 7 octobre 2003,

le nombre de fonctionnaires effectuant les vérifications sur place n'a pas progressé.

Bien sûr, un jugement civil récent oblige l'administration à procéder au remboursement endéans les 3 mois à compter du dépôt de la déclaration respectivement de la demande de restitution en vertu de l'article 55 de la loi TVA. Notons en guise d'exemple qu'au cours des mois de juillet à septembre 2003, la Recette centrale a comptabilisé plus de 11.000 déclarations différentes avec un total d'excédent de taxe en amont de 398.758.668,78.– €. Il s'avérera cependant matériellement impossible de donner la suite souhaitée par tout le monde à ce jugement: les effectifs de l'administration seront dans l'incapacité de résorber quasiment d'un jour à l'autre l'arriéré constitué en raison des facteurs décrits plus haut.



(Source: Avis de la Cour des Comptes sur le projet de budget pour l'exercice 2004)

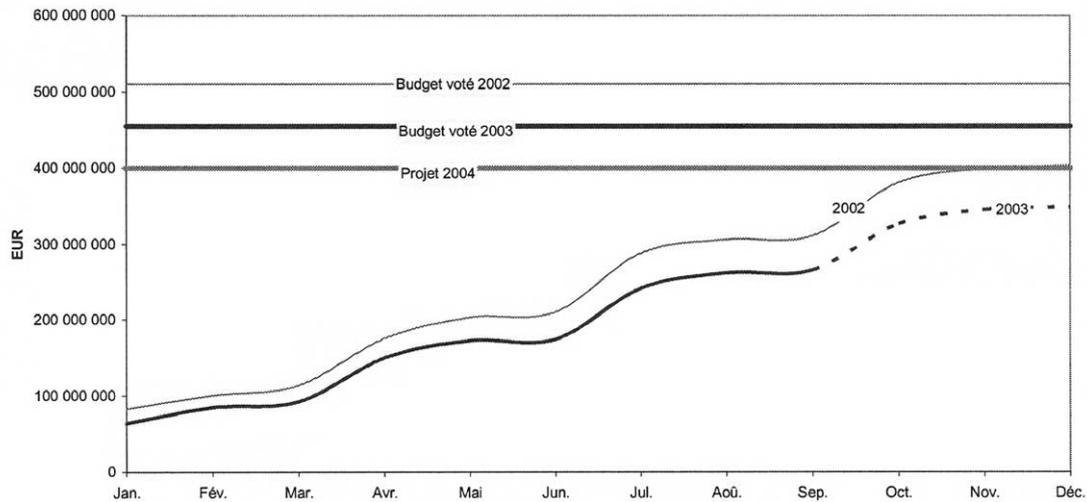
Le tableau ci-dessus montre l'évolution récente en matière de sommes à rembourser et à encaisser par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Taxe d'abonnement

Même si le poids de la taxe d'abonnement est moindre que celui des impôts sur le revenu, la baisse sensible du volume projeté reste à remarquer. Ceci s'explique par une conjoncture morose dans le secteur financier qui n'a pas encore connu un terme – la taxe d'abonnement présente une dépendance particulièrement marquée des cours boursiers, qui ne se trouvent que légèrement redressés.

⁶ Règlement du Conseil (1798/2003/CEE) du 7 octobre 2003

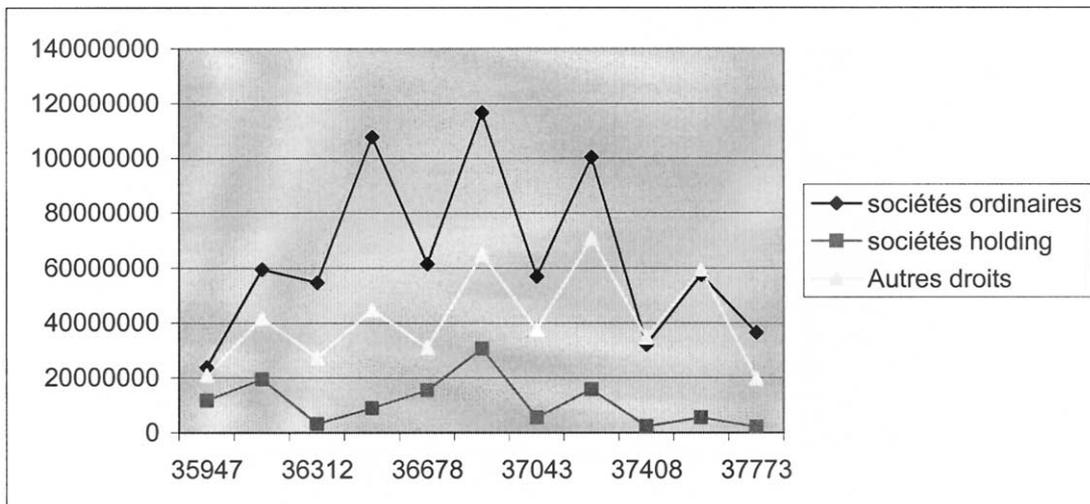
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés



(Source: Avis de la Cour des comptes sur le Budget 2004)

Les droits d'enregistrement sont en baisse par rapport aux exercices antérieurs. Le graphique ci-dessous, ventilé en fonction des catégories de recettes, renseigne un fléchissement du produit de ces droits sur tous les niveaux. A noter surtout la catégorie „autres droits“, dans laquelle figurent notamment les mutations immobilières: le crédit d'impôt introduit en juillet 2002 pour les acquisitions d'immeubles destinés au logement principal de l'acquéreur y est pour beaucoup dans la régression des droits d'enregistrement perçus dans cette catégorie.

Droits d'enregistrement



(Source: Administration de l'Enregistrement et des Domaines)

En 2004, les impôts indirects connaîtront une nouvelle hausse de leur poids à 47,37%, tandis que le poids des impôts directs sera réduit probablement à 47,47%. Toujours est-il que depuis 2002, la tendance au dépassement des recettes des impôts directs par celles des impôts indirects a été inversée.

<i>Libellé</i>	<i>Compte général 2002</i>		<i>Budget voté 2003</i>		<i>Projet de budget 2004</i>	
	<i>Montant</i>	<i>%</i>	<i>Montant</i>	<i>%</i>	<i>Montant</i>	<i>%</i>
Impôts directs	3.079.713,0	50,08%	3.122.370,0	49,52%	2.925.100,0	47,47%
Impôts indirects	2.718.840,3	44,21%	2.877.481,9	45,64%	2.918.521,2	47,37%
Autres recettes	350.860,5	5,71%	305.432,9	4,84%	318.121,8	5,16%
Recettes courantes totales	6.149.413,9	100,00%	6.305.285,1	100,00%	6.161.743,0	100,00%

Note: Les chiffres sont exprimés en milliers d'euros. Source: Projet de budget 2004, p. 51.

Le fort accroissement des recettes en capital, qui sont estimées à 228,3 millions d'euros pour 2004 et qui présentent une progression considérable de l'ordre de 183,9 millions d'euros, est principalement dû aux facteurs suivants:

- la vente à la SNCI de participations mobilières de l'Etat pour un montant de 30 millions d'euros;
- la cession d'immeubles sortis du patrimoine de l'Etat pour un montant de 65 millions d'euros;
- 80 millions d'euros du nouvel emprunt de 200 millions d'euros, le reste servant à alimenter directement le fonds des routes (70 millions d'euros) et le fonds du rail (50 millions d'euros) et étant directement porté en recettes des fonds respectifs.

La COFIBU tient à remarquer que les recettes provenant de la vente à la SNCI de participations détenues par l'Etat et la cession d'immeubles revêtent un caractère exceptionnel et ne peuvent être répétées dans les exercices budgétaires suivants. Afin de régler les dépenses supplémentaires financées par le Fonds pour l'emploi et liées à l'augmentation du chômage, les droits d'accises prélevés sur le carburant seront augmentés de 7 cents par litre.

Chapitre 3: Des réserves en nette régression

La situation financière de la trésorerie de l'Etat est régulièrement décrite dans les rapports mensuels de la trésorerie établis en vertu de l'article 93 (5) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Depuis octobre 2002, la trésorerie effectue un bilan financier évolutif et reflétant les emplois et les ressources financières de l'Etat, et qui constitue pour la trésorerie de l'Etat un instrument supplémentaire dans la gestion des emplois et des ressources de l'Etat. Ce bilan se lit comme suit au 30 septembre 2003.

Le bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2003)

<i>Actif</i>		
1. Actifs financiers bancaires	3.214.023.599	51%
1.1 Comptables publics – avoirs sur comptes courants bancaires	167.391.474	3%
1.2 Trésorerie de l'Etat – placements (dépôts à terme, portefeuille obligataire, EMTN, ...)	3.046.632.125	49%
2. Actifs financiers non bancaires	2.247.652.217	36%
2.1 Actifs financiers acquis par dépense budgétaire (participations de l'Etat)	2.247.232.464	36%
2.2 Actifs financiers reçus en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglem.	419.753	0%
2.3 Recettes liquidées non encore perçues	–	
3. Avoirs sur CCP	484.738.700	8%
3.1 Trésorerie de l'Etat	161.718.497	3%
3.2 Administrations fiscales	282.744.868	5%
3.3 Comptables extraordinaires	36.039.727	1%
3.4 Services de l'Etat à gestion séparée	4.235.608	0%
TOTAL ACTIFS FINANCIERS	5.946.414.515	95%
SOLDE FINANCIER CREDITEUR = solde à financer	319.951.333	5%
Bons du Trésor non encore provisionnés	2.457.941	0%
Dette publique, capital non encore provisionné	317.493.392	5%
TOTAL EQUILIBRE	6.266.365.848	100%
<i>Passif</i>		
1. Fonds propres de l'Etat	5.343.659.099	85%
1.1 Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat	2.752.070.118	44%
1.2 Réserve budgétaire	344.356.517	5%
1.3 Réserves correspondant aux actifs financiers acquis par dépense budgétaire	2.247.232.464	36%
2. Fonds de tiers	473.416.212	8%
2.1 Dépôts de tiers auprès de l'Etat	71.528.319	1%
2.2 Titres de dette émis par l'Etat (signes monét., Bons du Trésor, dette publique)	401.887.893	6%
2.3 Dépenses liquidées non encore payées	–	
3. Créance de l'EPT sur l'Etat (en rapport avec les avoirs de l'Etat sur CCP)	449.290.537	7%
3.1 Montants déposés par l'EPT auprès de l'Etat (via BCEE)	449.290.537	7%
TOTAL PASSIFS FINANCIERS	6.266.365.848	100%
SOLDE FINANCIER DEBITEUR = solde à affecter	0	0%
TOTAL EQUILIBRE	6.266.365.848	100%

(Source: Avis de la Cour des comptes sur le Budget 2004)

La réserve budgétaire représente les soldes budgétaires cumulés après affectation aux fonds spéciaux d'une partie des plus-values de recettes des comptes généraux de l'Etat depuis 1944. En cours d'exercice, elle fluctue en raison du solde résultant à un moment précis de l'exécution budgétaire en fonction du rythme journalier de la réalisation des dépenses et de l'encaissement des recettes. Au 30 septembre 2003, la réserve budgétaire s'est élevée à 344.356.517 euros.

Il est rappelé que l'utilité d'une réserve est de permettre à l'Etat de compenser d'éventuelles moins-values durant des phases de ralentissement de la conjoncture, grâce à des plus-values réalisées dans des phases de croissance notable. Dans cette optique, le projet de budget 2004 peut être qualifié comme adapté à la situation économique actuelle, car il laisse jouer les stabilisateurs automatiques pour faire face à un taux de chômage en hausse et à d'autres dépenses liées au ralentissement économique. De même, le financement de grands projets d'investissement de l'Etat est assuré et ainsi l'Etat soutient le volume du carnet de commandes des entreprises. Pour rappel, l'Etat luxembourgeois connaît régulièrement une formation brute de capital fixe de l'ensemble du secteur public considérablement supérieure à

celle de ses partenaires européens. A titre d'exemple, ce chiffre sera probablement en 2003 de 5,2% du PIB au Luxembourg, tandis que la moyenne de l'Union européenne s'élèvera seulement à 2,3%.

Le volume total de la réserve budgétaire et des fonds spéciaux est passé de 0,3 milliard d'euros fin 1992 à 3,44 milliards d'euros en septembre 2003. La réserve budgétaire a été maintenue à un niveau stable durant les dernières années budgétaires (501 millions d'euros en 1999, 505 millions d'euros en 2001), tandis que l'Etat a procédé à un approvisionnement massif des réserves des fonds spéciaux, dont près de 50% a été constitué entre 1999 et 2004. Grâce à ces dotations, l'Etat a épargné des moyens pour jouer son rôle anticyclique.

Evolution de la réserve budgétaire et de la réserve des fonds spéciaux

<i>Exercice</i>	<i>Réserve budgétaire</i>	<i>Réserve des fonds spéciaux de l'Etat</i>	<i>Total</i>	<i>Variation</i>
1970	7,2	49,9	57,2	–
1971	22,3	66,0	88,4	54,55%
1972	44,4	74,9	119,4	35,11%
1973	75,0	101,5	176,5	47,85%
1974	128,3	101,4	229,7	30,16%
1975	138,6	102,2	240,8	4,81%
1976	146,4	107,7	254,1	5,53%
1977	156,6	133,6	290,2	14,21%
1978	181,9	196,4	378,2	30,33%
1979	155,0	208,6	363,6	-3,88%
1980	138,3	168,0	306,3	-15,75%
1981	143,6	139,2	282,8	-7,67%
1982	98,9	112,5	211,4	-25,26%
1983	43,2	95,4	138,6	-34,43%
1984	78,5	185,0	263,5	90,15%
1985	123,8	316,8	440,6	67,18%
1986	136,7	367,5	504,2	14,45%
1987	138,6	382,3	520,8	3,29%
1988	148,8	330,5	479,3	-7,96%
1989	169,9	462,3	632,2	31,89%
1990	180,4	517,5	697,9	10,39%
1991	150,6	358,5	509,1	-27,05%
1992	66,8	209,6	276,5	-45,69%
1993	66,4	283,8	350,2	26,66%
1994	105,4	372,7	478,0	36,51%
1995	128,9	466,5	595,5	24,56%
1996	199,6	625,1	824,7	38,50%
1997	330,4	1.017,5	1.347,9	63,44%
1998	380,7	1.322,3	1.703,0	26,35%
1999	501,0	1.284,4	1.785,4	4,84%
2000	503,2	1.744,3	2.247,5	25,88%
2001	505,6	2.613,6	3.119,2	38,79%
2002	564,8	2.575,5	3.140,3	0,68%
2003	565,3	1.795,8	2.361,1	-24,81%
2004	477,5	1.180,3	1.657,7	-29,79%

Notes: Les montants sont exprimés en millions d'euros

1970-2002: Comptes généraux

2003: Budget voté

2004: Projet de budget

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics note dans ce contexte qu'„il est évident que l'accumulation de réserves pendant les années de prospérité ne se justifie que si on les utilise effectivement en des temps moins propices“. En raison de la situation économique décrite ci-dessus, le projet de budget 2004 prévoit, d'une part, une dotation réduite des fonds spéciaux, et d'autre part le financement d'une partie du déficit budgétaire par la réserve budgétaire. Dans ce contexte, il ne serait certainement pas inutile de procéder à une étude sur le rendement des placements de la Trésorerie, à l'instar de ce qui a été fait pour les réserves du régime général d'assurance pension.

Rappelons aussi que l'Etat n'est pas dans l'obligation de doter les fonds spéciaux afin de réaliser des investissements importants. Il pourrait aussi avoir recours à des emprunts pour financer de telles dépenses, surtout lorsqu'il s'agit de projets ayant des retombées positives à long terme sur le développement et la croissance de l'économie. A ce sujet, il est renvoyé au chapitre relatif au budget des dépenses.

A part de ces réserves officielles, il existe une autre réserve de l'Etat, à savoir les arriérés d'impôts. Ce constat s'applique notamment à l'impôt sur le revenu des collectivités encaissé avec un décalage dans le temps de deux à trois années.

Le tableau ci-dessous renseigne la proportion entre provisions d'impôts et impôts effectivement payés par les établissements de crédit depuis 1997:

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Provisions	899	717	902	943	829	632
Impôts	808	917	896	1.009	1.124	1.312

(Source: données de l'ABBL, comptes de l'Etat)

Il est intéressant d'accorder une attention particulière aux provisions que les établissements de crédit ont prévues pour payer leurs impôts. Depuis 2001, le montant de ces provisions est en baisse, et la différence de leur niveau de 2001 par rapport à celui noté en 2002 est même de 23,8%.

Le problème qui surgira tôt ou tard – même s'il est difficile d'en mesurer l'ampleur avec précision scientifique – est que les réserves d'impôt encore disponibles dans le secteur financier seront épuisées. Pour le budget 2004, il est encore prévu de mobiliser quelque 400 millions d'euros provenant de ces réserves, mais la situation sera sans doute différente à partir de 2005, quand il s'agira de procéder à la perception des impôts des exercices plus maigres. Même si le secteur financier connaissait donc une reprise perceptible à partir de 2004, ceci ne se répercuterait sur les recettes d'impôt et sur le budget qu'à partir de 2007. Pour les exercices 2005 et 2006, il est très probable que le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités sera affecté de manière négative par le double phénomène de l'épuisement des réserves et de la baisse des bénéfices imposables dans le secteur financier de 2001 à 2003.

Chapitre 4: Un déficit budgétaire réel

Le projet de budget pour 2004 accuse un solde déficitaire. Cette situation, inhabituelle au Luxembourg, n'a en elle-même rien de dramatique. Par le déficit prévu de près de 88 millions d'euros, le Luxembourg ne menace pas d'atteindre la célèbre barre de 3% prévue par le Pacte de Stabilité. D'autre part, le Luxembourg a connu pendant de nombreuses années des excédents ayant permis de constituer des réserves. Finalement, la réserve budgétaire constituée par des excédents budgétaires d'exercices antérieurs permet de financer une partie du déficit. Mais une partie seulement. Afin de financer le déficit réel pour 2004 qui avoisine les 300 millions d'euros, l'Etat aura recours à un emprunt de 200 millions d'euros, le reste étant couvert à partir de la réserve budgétaire.

La question de l'endettement de l'Etat est dès lors posée. Jusqu'à l'exercice budgétaire 2003, l'Etat poursuivait une politique conséquente de réduction de la dette publique luxembourgeoise. Le dernier emprunt avait été contracté par l'Etat en 1997-1998 – il s'agissait de la reprise d'un emprunt de quelque 100 millions d'euros de la CFL. Avec une dotation régulière au fonds pour la dette publique, celle-ci aurait dû être complètement résorbée jusqu'en 2007. Cette politique n'est cependant plus praticable, au vu des réalités économiques et financières que connaît notre pays. Le tableau ci-dessous illustre l'évolution souhaitée jusqu'en 2003 de la dette publique, qui ne pourra pas être réalisée. En même temps, il relève le pourcentage marginal de **l'endettement de l'Etat par rapport au PIB, qui se situe constamment, en ces dernières années, en dessous du volume des investissements publics!** En

d'autres pays, les investissements publics sont la norme de comparaison avec le déficit budgétaire annuel ...

	<i>Encours au 31.12.</i>	<i>en % du PIB</i>
2003	435.493.454	1,92%
2004	392.117.977	1,70%
2005	248.587.627	1,08%
2006	94.447.433	0,41%
2007	0	0

(Source: Avis de la Cour des Comptes sur le projet de budget 2004)

La problématique de l'endettement de l'Etat sera encore abordée plus amplement dans le cadre des réflexions sur les investissements de l'Etat et la situation des fonds d'investissement. Cependant, il faut souligner à cet endroit que le déficit budgétaire proprement dit n'atteint pas, avec 0,6% du PIB, un volume préoccupant. C'est également ici que la COFIBU affirme qu'elle n'accepte pas les artifices comptables qui nous feraient encourir un déficit de 3,7% du PIB. Ceci sera développé plus loin.

Chapitre 5: Les finances communales: stables, mais fragiles

Les finances communales connaissent, dans les grandes lignes, une évolution parallèle à celle des finances de l'administration centrale. Ceci est logique, étant donné que le Fonds communal de dotation financière (FCDF) est alimenté principalement à partir de trois impôts de l'Etat (IR, Taxe sur les voitures automobiles, TVA), et que l'autre pilier important, l'impôt commercial communal (ICC) est prélevé sur la même assiette que l'impôt sur le revenu des collectivités. Toutefois, il est clair que les nombreuses missions que doivent aujourd'hui assumer les communes requièrent un financement adéquat qui, surtout dans les communes de moindre envergure, n'est plus garanti aujourd'hui. La Commission des Affaires intérieures, dans son rapport en vue du débat sur la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, note à cet égard: „..., il est incontestable que les capacités financières varient substantiellement d'une commune à l'autre. Il en résulte que toutes les communes ne peuvent pas offrir des services identiques, ou du moins équivalents, à leurs habitants.“

Le défi de l'avenir sera partant d'organiser les finances communales de manière telle que le principe de l'égalité des citoyens puisse trouver pleinement application au niveau des services, facilités et infrastructures qui leur sont offerts dans leur commune de résidence. A cet effet, une réflexion doit être menée sur deux fronts: le premier concerne le système actuel de financement des communes en tant que tel, tandis que le deuxième concerne la taille des communes et la relation entre celle-ci et les recettes communales. Pour le dire avec la Commission des Affaires intérieures: „En outre la Commission estime qu'il faudrait étudier la définition d'une ligne de conduite précise pour que les communes soient tenues à respecter un certain seuil d'endettement. (...) Attachée au principe de l'autonomie communale en matière financière, la Commission plaide en faveur de finances communales saines, prévoyantes et basées sur des revenus prévisibles. Une réforme des finances communales doit avoir pour objectif principal de garantir des conditions de vie équivalentes aux habitants de toutes les communes du pays. Par ailleurs, une telle réforme doit favoriser le développement régional.“

Le débat sur les sources des finances communales est actuellement mené au sein du Conseil supérieur des finances communales. Il appert pourtant déjà que de nombreuses pistes n'aboutiront nulle part. Ainsi, comme le dit le rapport de la Commission des Affaires intérieures, „(...) aucun mécanisme adéquat de remplacement de l'ICC préservant, d'une part, l'autonomie financière communale, et permettant, d'autre part, d'intéresser les communes à l'activité commerciale, artisanale et industrielle sur leur territoire, n'a pu être trouvé jusqu'à ce jour. Dès lors, elle se prononce pour le maintien de l'ICC.“

La question de l'abolition éventuelle de l'ICC et de son remplacement par un mécanisme fiscal alternatif est posée depuis des années – au fond, depuis l'abolition de l'impôt sur le capital d'exploitation en

1996. Cependant, se heurtant toujours à la même difficulté, la réflexion n'a pas grandement avancé depuis lors. Ce problème, c'est la définition d'un mécanisme de remplacement adéquat. Il est évident que l'ICC, qui représente environ un tiers des recettes communales, devrait être remplacé par un mécanisme à effet pécuniaire équivalent dans le cas de son abolition. Mais, et c'est là la grande question: quel mécanisme alternatif, pourvu qu'il s'agisse encore d'un impôt communal, peut garantir l'intéressement des communes à l'activité économique située sur leur territoire?

Concernant les recettes projetées pour l'année en cours et l'année suivante, les prévisions plutôt pessimistes du printemps de cette année ont cédé la place à un optimisme réaliste. Le tableau ci-dessous montre l'évolution des recettes réalisées et probables depuis 2000:

Recettes de l'ICC en millions d'euros

<i>Année</i>	<i>Prévisions budgétaires</i>	<i>Recettes effectives</i>	<i>Différence en %</i>
2000	379	460	+ 21
2001	413	461	+ 12
2002	465	546	+ 17
2003	495	495 (recettes prévues)	0
2004	440		

(Source: Administration des contributions directes)

Il existe un autre problème que l'ICC, même redistribué, ne peut pas résoudre. Pour le cerner, citons encore une fois la Commission des Affaires intérieures: „Par ailleurs, il est essentiel de garantir un équilibre entre, d'une part, les communes ne disposant pas des possibilités pour accueillir des entreprises, comme par exemple les communes résidentielles, rurales ou touristiques et, d'autre part, les communes connaissant une forte activité commerciale, artisanale ou industrielle sur leur territoire. Dès lors, la Commission insiste sur l'importance d'un mécanisme de compensation intégral et juste entre les différentes communes.“

C'est le FCDF qui pourrait être utilisé afin d'opérer les réaménagements et redistributions nécessaires, car il est, en quelque sorte, destiné à le faire: si l'ICC favorise largement les communes à activité économique importante, le FCDF fonctionne comme un mécanisme de compensation en faveur des autres communes dont les recettes au titre de l'ICC sont modestes voire négligeables. Les préoccupations suivantes, articulées par la Commission des Affaires intérieures, pourraient ainsi trouver des solutions moyennant réorganisation du mécanisme et des critères de redistribution appliqués par le FCDF:

(...)

„Pour les communes à caractère touristique et/ou membres d'un parc naturel, la Commission propose de tenir compte pour la répartition du FCDF non seulement du nombre d'habitants, mais également du nombre de touristes et des contraintes en matière de protection de l'environnement. Une telle approche se justifie comme suit:

D'une part, l'afflux de touristes, surtout pendant les mois d'été, oblige les communes concernées à mettre en place des infrastructures supplémentaires (comme par exemple voiries, parkings, canalisation ...) dont les capacités dépassent largement celles nécessitées par la population locale. Cela engendre des frais d'investissement et d'entretien qui mettent lourdement à contribution les capacités financières de ces communes.

D'autre part, les entreprises vivant du tourisme produisent souvent de modestes bénéfices et génèrent par conséquent un impôt commercial faible. Il en résulte que les revenus des communes engendrés par le tourisme ne sont nullement en relation avec les dépenses qui en découlent. En outre, ces communes, en raison de leur vocation touristique et/ou de leur qualité de membre d'un Parc naturel, doivent le plus souvent renoncer à accueillir sur leur territoire des entreprises industrielles susceptibles de générer des revenus soumis à l'impôt commercial. Elles sont partant obligées de renoncer à des recettes dont bénéficient d'autres communes qui n'ont pas besoin de prendre pareilles précautions dans l'intérêt du tourisme.“

(...)

Ce qui peut être problématique pour les communes à vocation touristique peut l'être également pour les communes très peu peuplées, mais assez vastes en termes de superficie. La Commission écrit: „*En raison de leur superficie, ces communes sont obligées de mettre en place et d'entretenir une infrastructure importante, notamment la voirie vicinale. Voilà pourquoi, la Commission propose de prendre en compte un critère de répartition supplémentaire, à savoir le volume de l'infrastructure par rapport au nombre d'habitants.*

Si plusieurs communes réalisent ensemble un projet à vocation régionale, alors l'Etat doit leur allouer des moyens financiers spécifiques. On pourrait s'imaginer qu'un certain pourcentage du FCDF soit transféré aux communes qui travaillent dans une optique régionale et qui se regroupent dans des syndicats de communes à vocation multiple.

Dans ce contexte, la Commission propose d'étudier la création d'un fonds régional. Un tel fonds permettrait de financer des projets à caractère régional et de stimuler une politique de régionalisation.“

Le rapporteur soutient le principe d'une discussion approfondie sur le fonctionnement et les finalités servies par le FCDF, en suivant les lignes de pensée formulées par le rapport de la Commission des Affaires intérieures. En des temps de pénurie financière à tous les niveaux, et dans la situation budgétaire actuelle de l'administration centrale de l'Etat, il n'entend pourtant pas se prononcer en faveur d'un relèvement des taux de participation de l'FCDF dans les trois impôts étatiques qui l'alimentent. Son état d'alimentation n'est de toute manière pas préoccupant – il se présente comme suit, en millions d'euros:

2001	2002	2003 (prévisions)	2004
398,1	399	418	433,2

Au lieu de doter plus amplement le FCDF, il serait plutôt indiqué de penser en des termes de rationalisation des dépenses communales, ce qui n'est pas seulement une affaire des communes prises individuellement dans leur consistance actuelle. C'est une affaire de réorganisation du paysage communal luxembourgeois.

L'ensemble de ces problèmes, de même que la satisfaction des revendications exprimées par la Commission des Affaires intérieures, ne peut être abordé de manière conséquente qu'à travers une telle réorganisation du paysage communal de notre pays. C'est le deuxième axe de réflexion sur lequel il est devenu indispensable de se positionner.

Le rapporteur a conscience qu'un tel débat dépasse le cadre d'un rapport budgétaire, mais en même temps, il estime que quelques éléments de ce débat doivent être lancés dans le contexte de ce rapport, précisément parce que les recettes communales dépendent entre autres du budget de l'Etat dont la marge de manœuvre s'est considérablement rétrécie.

Autour d'un tiers des communes de notre pays n'ont même pas 1.000 habitants. Il est évident que de toutes petites communes rurales ne survivront pas éternellement dans les temps qui sont les nôtres. Pas toutes seules, en tous les cas de figure. La fusion décidée entre Bastendorf et Fohren peut montrer la voie à suivre. Mais cette fusion fait de deux communes de moins de mille habitants une nouvelle de 1.500 habitants environ. Cela ne résout pas les problèmes soulevés ci-dessus. D'une manière générale, le rapporteur se prononce en faveur de fusions de communes comme le meilleur moyen de faire face aux défis financiers et infrastructurels de l'avenir. Il est cependant convaincu que des fusions ne peuvent émaner que de la volonté affichée des populations concernées pour engendrer les bénéfices attendus, et qu'elles ne doivent partant pas résulter d'un „diktat“ politique.

Au-delà des fusions, il y a également les syndicats de communes, sollicités de manière inflationniste par les communes du pays: nous en sommes à 70 syndicats environ, comprenant entre 2 et 118 membres. Une plus grande coordination ferait du bien au paysage des syndicats luxembourgeois, soit dit en passant. Et puis, il existe des instruments qui devraient trouver leur entrée dans le droit luxembourgeois dans le cas où les fusions, pour une raison ou une autre, se révèlent impraticables à l'échelle voulue et nécessaire: les agglomérations organisées sous forme de communautés urbaines et les fédérations de communes. Ces instruments permettent de gérer en commun, entre plusieurs communes, des affaires d'intérêt commun, pouvant s'étirer du transport des personnes âgées jusqu'à la gestion des déchets. Une

gestion groupée et mieux organisée en ces matières entraînerait déjà bien une rationalisation de nombreux services et initiatives communaux, qui coûtent de l'argent et font souvent double emploi.

Une chose est certaine: la solution des problèmes financiers des communes passera par la coopération. Le plus structurée elle est, mieux cela sera – mais entre fédérations de communes et fusions, il y a de la marge de manœuvre, pour les éternels sceptiques de l'évolution vers des communes plus grandes ...

Chapitre 6: Les grandes orientations du projet de budget pour 2004

Le Pacte de stabilité

„Convaincu de la nécessité de poursuivre une stricte discipline budgétaire et de veiller notamment à ce que la progression des dépenses de l'Etat ne dépasse pas, à moyen terme, les limites de la croissance économique, le Gouvernement s'est engagé à maintenir respectivement à son niveau très bas le montant de la dette publique et à son niveau élevé les réserves budgétaires ainsi que les avoirs des fonds d'investissements.

La volonté de mettre en œuvre une politique budgétaire qui vise à ajuster l'évolution des dépenses de l'Etat sur la croissance du produit intérieur brut, dans une optique du moyen terme, exige qu'en principe, c'est-à-dire abstraction faite d'éventuels écarts dus au fait de la conjoncture, l'augmentation des dépenses de l'Etat ne dépassera pas les possibilités de croissance à moyen terme de l'économie.“ Tels sont les mots d'ordre à respecter selon le pacte de stabilité dans l'appréciation du gouvernement luxembourgeois. Ces principes sont contenus dans le „Programme de stabilité et de croissance“ pour la période 2001 à 2005.

Le pacte de stabilité constitue le cadre de la surveillance des finances publiques des Etats membres de l'Union économique et monétaire. L'ambition de ce pacte est notamment d'éviter des déficits publics excessifs. Concrètement, le Pacte de stabilité stipule que la dette publique ne doit pas dépasser 60% du PIB et que le déficit budgétaire ne doit pas dépasser 3% du PIB.

De nos jours, le Pacte de stabilité est d'une grande actualité, du fait que quelques partenaires européens, l'Allemagne et la France en particulier, menacent de ne pas respecter, pour la troisième fois consécutive, la limite supérieure du déficit budgétaire autorisée. Même si le Luxembourg enregistre pour la première fois depuis des années un déficit public, la barre des trois pour cent du PIB est loin d'être atteinte.

Les gouvernements des Etats membres de l'UE sont obligés d'actualiser régulièrement leur „Programme de stabilité et de croissance“ sur l'horizon 2001-2005. Au Luxembourg, la dernière de ces actualisations, la quatrième depuis le début de la période visée, remonte à janvier 2003. La politique budgétaire luxembourgeoise, selon notre programme de stabilité, est axée sur les lignes directrices suivantes:

- *La capacité de financement du secteur public devra rester excédentaire;*
- *Le solde budgétaire de l'administration centrale devra rester en équilibre;*
- *La croissance des dépenses ordinaires de l'Etat devra être inférieure à la croissance du budget total.*

Après la consultation du Comité économique et financier de l'Union européenne, le Conseil a rendu le 7 mars 2003 son avis relatif au programme de stabilité actualisé du Luxembourg pour la période 2001-2005. Il „se félicite de l'allègement de la pression fiscale qu'a permis la mise en œuvre de la réforme des impôts et du souci concomitant de conserver une position budgétaire saine à moyen terme. A cet égard, il encourage un futur gouvernement à respecter des plafonds de dépenses réelles compatibles avec la réalisation d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire à moyen terme.“

En outre, le Conseil trouve „quelque peu préoccupante la dégradation rapide du solde budgétaire de l'administration centrale. (...) Le Conseil note que cette évolution s'explique en partie par une baisse des recettes due au ralentissement économique, tandis que les dépenses de l'administration centrale devraient croître rapidement.“

Finalement „le Conseil considère que les finances du Luxembourg sont bien placées pour faire face aux coûts du vieillissement démographique“ et „accueille avec satisfaction les mesures destinées à rendre plus attrayants les régimes de retraite privés du troisième pilier.“ Ces considérations prouvent

que le gouvernement a pris des mesures adaptées à faire face au problème démographique, une matière qui fut souvent critiquée dans le passé par quelques organisations internationales.

Les Grandes orientations de politique économique

Les „Grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (période 2003-2005)“ – ci-après GOPE – ont été élaborées suivant un schéma différent de celui appliqué jusqu'en 2002. La nouvelle approche vise notamment à rationaliser les différents instruments et méthodes communautaires, à savoir:

- les anciens GOPE;
- les lignes directrices pour l'emploi, l'élaboration d'un plan d'action national pour l'emploi annuel et les recommandations y associées (processus de Luxembourg);
- les réformes structurelles des marchés des biens, des services et des capitaux et un rapport d'avancement des réformes structurelles en la matière (processus de Cardiff);
- le dialogue macroéconomique qui se caractérise par un échange de vues du Conseil, de la Commission Européenne, de la Banque Centrale Européenne et des partenaires sociaux (processus de Cologne);
- la stratégie et les objectifs pour un renouveau économique, social et environnemental (processus de Lisbonne).

Même si les GOPE ne sont dorénavant plus révisées que tous les trois ans, la Commission va présenter en janvier 2004 le premier rapport d'évaluation de la mise en œuvre des GOPE.

Le gouvernement a associé le Conseil économique et social aux préparations des GOPE en sollicitant deux avis, le premier avis ayant été rendu avant le Conseil européen de printemps sur la base du rapport de printemps de la Commission Européenne. Le deuxième avis a été émis avant le Conseil européen de juin avec une analyse des recommandations formulées et proposées par la Commission Européenne.

Quant au contenu des GOPE, on constate deux parties portant, d'une part sur les orientations générales des politiques économiques valant pour tous les Etats membres étant appelés à concrétiser et, d'autre part, sur les recommandations spéciales par pays.

Les orientations générales des politiques économiques peuvent être résumées comme suit:

- garantir la mise en œuvre de politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité;
- lancer des réformes économiques visant à augmenter le potentiel de croissance de l'Europe;
- renforcer le caractère durable de la croissance.

Concernant les finances publiques, la Commission estime plus précisément que les Etats membres devraient en particulier:

- „atteindre ou conserver des positions budgétaires proches de l'équilibre ou excédentaires sur tout le cycle conjoncturel; les pays dont le déficit excède la position proche de l'équilibre ou excédentaire prévue par le pacte de stabilité et de croissance doivent améliorer leur position corrigée des variations conjoncturelles et les pays accusant des déficits excessifs doivent y remédier conformément au pacte de stabilité et de croissance;
- sous réserve de cette obligation, éviter de mener des politiques procycliques de nature à empêcher les stabilisateurs automatiques de jouer de manière symétrique sur l'ensemble du cycle. Cela est particulièrement important lorsque les conditions de croissance deviennent favorables.“

Quant au Luxembourg en particulier, la Commission européenne retient les recommandations suivantes:

„En vue de renforcer le potentiel de croissance, il est spécialement important pour le Luxembourg de relever les taux d'activité et d'emploi qui restent bas, en particulier pour les travailleurs âgés. Il est en particulier recommandé au Luxembourg:

- *de réexaminer les incitations à la retraite anticipée et à la préretraite et de prévoir des règles adéquates d'accès au régime de pension pour invalidité.*

Afin d'améliorer l'environnement des entreprises et d'encourager l'esprit d'entreprise pour parvenir à une structure économique plus équilibrée, il est recommandé au Luxembourg:

- *de mettre en œuvre les réformes du droit de la concurrence et de veiller à ce que les autorités de concurrence et de réglementation disposent d'assez d'indépendance, de ressources et de pouvoir pour s'acquitter de leurs tâches;*
- *de prendre des mesures destinées à encourager et à faciliter la création de PME et d'aider celles-ci à accéder au capital-risque.*“

Ces recommandations particulières pour le Luxembourg pourraient résulter dans les mesures suivantes:

- augmenter les taux d'activité et d'emploi, en particulier chez les travailleurs âgés et
- améliorer l'environnement des entreprises et encourager l'esprit d'entreprise.

Face à ces recommandations, les responsables politiques ont pris des mesures diverses. La Chambre a voté une loi ambitieuse sur l'incapacité du travail et la réintégration professionnelle. Le 31 octobre, le gouvernement a déposé à la Chambre des Députés le projet de loi relative à la concurrence. Concernant la législation en matière de la concurrence, le Conseil Economique et Social note à cet égard que „*le constat que l'économie luxembourgeoise reste assez largement réglementée dans le domaine des prix est juridiquement exact à la lumière de la réglementation en place, mais est économiquement sans fondement. En effet, la concurrence très vive des entreprises de la Grande région transfrontalière, d'une part, et le niveau général des prix proches de la moyenne communautaire, d'autre part, montrent que la réglementation est désuète et sans effet notable.*“

Il faut souligner que la politique menée au cours des dernières années est largement en phase avec ces recommandations. A cet égard, il faudrait mentionner notamment le dépôt du projet de loi sur les SICAR (Sociétés d'investissement en capital à risque) destiné à favoriser l'accès au capital-risque pour les créateurs d'entreprises, et les mesures proposées par le Rentendesch et entérinées par la Chambre, parmi lesquelles notamment celle favorisant la continuation du travail au-delà de 40 années de cotisation à l'assurance pension.

*

TITRE IV

LES DEPENSES DE L'ETAT EN 2004

Chapitre 1er: *Des dépenses maîtrisées*

La stratégie du gouvernement luxembourgeois en matière budgétaire „ *vise à assurer dans le long terme le développement équilibré de nos finances publiques. La mise en œuvre d'une telle stratégie se fonde prioritairement sur la maîtrise des dépenses publiques qui constitue par ailleurs la condition essentielle pour maintenir les prélèvements obligatoires à leur niveau le plus faible.*“⁷ La maîtrise des dépenses budgétaires, la constitution d'importantes réserves budgétaires ainsi qu'une dette publique extrêmement faible sont à la base de la réussite de la stratégie qui a abouti à un projet de budget affichant un taux de progression de 2,03% ou d'un plus de 0,6% seulement, si on tient compte des effets de la hausse des prix sur la progression des dépenses budgétaires. Le gouvernement étaye sa volonté de réagir de manière responsable et décidée à la dégradation des conditions d'équilibre des finances publiques affectant la quasi-totalité des Etats membres de l'Union européenne. Le ralentissement de l'économie est illustré par une diminution sensible des rentrées fiscales moins dynamiques et par des augmentations ponctuelles, mais sensibles de certains postes de dépenses (p. ex. dépenses pour le fonds pour l'emploi). Face au tassement des rentrées fiscales, le gouvernement n'a pas cherché à en compenser les effets par une hausse des prélèvements obligatoires, qui se solderait par un nouveau ralentissement conjoncturel. De même, la réforme fiscale réalisée en 2001 a permis de soutenir les principaux agrégats économiques et la consommation intérieure qui a augmenté de façon significative en 2002 et 2003.

Pour maintenir les dépenses de l'Etat dans les limites tracées par le budget 2003, le gouvernement a stabilisé la masse totale des dépenses du budget proprement dite par rapport à l'exercice précédent. La limitation de la croissance n'a pas empêché le gouvernement d'accorder des crédits supplémentaires

⁷ Exposé des motifs, PL 5200

dans l'intérêt du renforcement et du développement de multiples initiatives prioritaires de son action politique. Le financement de ces priorités gouvernementales (développement des structures économiques, progrès social, sécurité, recherche et développement ...) n'a évidemment pu être réalisé que moyennant la réduction des dépenses dans un certain nombre d'autres domaines.

Rappelons à cet égard que le gouvernement a décidé un arrêt de recrutement dans la fonction publique, ce qui illustre qu'il entend compresser lui-même un aspect essentiel des frais de fonctionnement de l'administration publique. Ces derniers, bien qu'ils soient croissants avec l'indexation, n'augmentent plus. Ceci est notamment dû aux efforts de rationalisation au niveau des administrations et des services publics (p. ex. guichets uniques), dont le poids dans le PIB va également en décroissant.

L'évolution générale des dépenses

Le projet de budget pour 2004 prévoit une hausse des dépenses de 2,03% par rapport au budget définitif de 2003. Le fait que les dépenses totales soient relativement stables en pourcentage du PIB ne devrait néanmoins pas induire en erreur en ce qui concerne le volume des dépenses. En effet, un tel ratio, relativement stable sur les dernières années, cache une hausse parallèle et significative du PIB et du budget des recettes et des dépenses de l'Etat.

Evolution des dépenses budgétaires par rapport au PIB

<i>Exercice</i>	<i>Dépenses totales</i>	<i>PIB</i>	<i>Dépenses totales sur PIB</i>
1990	2.722	9.180	29,65%
1991	2.848	10.155	28,05%
1992	3.092	10.725	28,83%
1993	3.276	11.843	27,66%
1994	3.563	12.731	27,99%
1995	3.689	13.215	27,92%
1996	4.002	13.945	28,70%
1997	4.384	15.629	28,05%
1998	4.676	17.010	27,49%
1999	4.855	18.586	26,12%
2000	5.683	20.815	27,30%
2001	5.707	22.100	25,82%
2002	6.141	22.340	27,49%
2003	6.349	23.170	27,40%
2004	6.478	24.380	26,57%

1990-2002: compte général

2003: budget voté

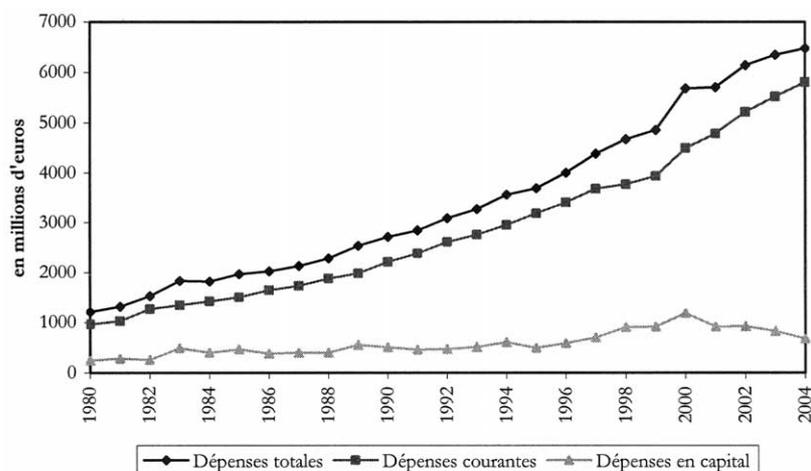
2004: projet de budget

PIB aux prix du marché version SEC 95

(Source: Avis de la Cour des comptes sur le Budget 2004, en mio. €)

Les dépenses projetées pour 2004 sont également à analyser par rapport à l'évolution des dépenses au cours des années précédentes, ainsi qu'aux évolutions en ce qui concerne les dépenses courantes et les dépenses en capital ainsi qu'à l'intérieur de ces deux catégories.

Evolution des dépenses courantes et en capital



Sources: IGF, budget définitif 2003, projet de budget 2004

La tendance pour les dépenses en capital n'est pas analogue à celle des dépenses courantes. L'accroissement des dépenses courantes va plus ou moins de pair avec l'évolution des dépenses de l'Etat dans sa totalité, tandis que les dépenses en capital n'affichent pas la même progression puisqu'elles connaissent un affaissement à partir de 2001.

Cette diminution relative des dépenses en capital s'explique en grande partie par le fait que la présentation des budgets de l'Etat ne prend en compte, au niveau des dépenses, que les dotations au profit des fonds spéciaux et non pas les dépenses effectives de ces fonds.

L'exercice 2000 se soldait par un considérable excédent de recettes de l'ordre de 870 millions d'euros dont la plus grande partie (696,5 millions d'euros) fut affectée aux avoirs des fonds spéciaux. Ces affectations des plus-values de recettes furent donc enregistrées au niveau de la comptabilité ensemble avec les alimentations budgétaires initiales comme dépenses en capital de l'exercice 2000, sans cependant représenter les dépenses réelles des fonds spéciaux effectuées pendant cette même période. En effet, les dépenses effectives des fonds spéciaux étaient en 2000 inférieures à leur alimentation budgétaire. En conséquence les dépenses d'investissement étaient en 2000 également inférieures aux dépenses en capital budgétisées.

A partir de l'année 2002, la tendance s'est inversée puisque les dépenses effectives des fonds spéciaux dépassent chaque année considérablement les alimentations budgétaires de ces mêmes fonds. Pour les exercices budgétaires 2002 à 2004, les dépenses d'investissement ont été et seraient donc également supérieures aux dépenses en capital budgétisées.

Les dépenses courantes

Les dépenses courantes du budget 2004 augmentent de 5,08% par rapport à celles du budget définitif de 2003 et de 10,57% par rapport à celles du compte général 2002. La Cour des comptes estime à cet égard dans son avis qu'une telle évolution ne correspond pas forcément à une grande rigueur budgétaire et recommande par conséquent de porter une attention particulière à cette évolution afin de garder une certaine marge de manœuvre lors de l'élaboration des futurs budgets. Parmi les crédits nouveaux, ou en forte augmentation, figure notamment la participation de l'Etat aux frais des établissements privés d'enseignement préscolaire, primaire et postprimaire ainsi que les dépenses relatives à la future présidence luxembourgeoise de l'Union européenne au premier semestre 2004 – dépenses pourtant indispensables dans une très large mesure.

Les dépenses sociales

D'après le projet de budget 2004, les transferts des revenus aux administrations de sécurité sociale connaissent une augmentation de 4,93% par rapport à l'exercice 2003 et de 9,74% par rapport au compte général 2002. Il est entre-temps inutile de préciser que ce poste représente la catégorie de

dépenses la plus importante en valeur au niveau des dépenses courantes de l'Etat. Elle est estimée à 38,18% des dépenses courantes totales par rapport aux 38,47% selon le compte général 2002. Il est à souligner que la hausse des dépenses (en valeur absolue) s'explique pour une grande partie par l'augmentation de la contribution de l'Etat aux recettes courantes des administrations de sécurité sociale. Ainsi, pour le régime général des pensions, l'assurance maladie, l'assurance dépendance et pour les prestations familiales, l'Etat contribue à raison de 42,92%. Ce taux est en progression de 1,63% par rapport aux 41,29% de l'année 1995.

Contributions publiques aux différentes branches en % des recettes courantes

<i>Année</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002*</i>	<i>2003**</i>	<i>2004**</i>
Régime général des pensions	32,41%	32,90%	32,85%	32,21%	32,01%	32,18%	31,69%
Assurance maladie	39,56%	37,01%	37,87%	37,72%	37,68%	37,90%	38,05%
Assurance dépendance	–	44,46%	45,96%	42,55%	40,94%	39,92%	37,94%
Prestations familiales	90,81%	93,88%	93,97%	93,83%	94,41%	94,21%	94,23%
Total	41,29%	42,79%	43,03%	42,18%	43,00%	43,13%	42,92%

Note: (*) : chiffres provisoires

(**): chiffres estimés

Sources: – Régime général des pensions: IGSS

– Assurance maladie: UCM

– Assurance dépendance: IGSS, pour 2004 hypothèse de 40% de participation de l'Etat aux prestations

– Prestations familiales: IGSS

La Commission des Finances et du Budget entend réitérer sa recommandation prononcée à l'occasion de la présentation du rapport sur le projet de budget pour 2002, selon laquelle les risques de dérapage des dépenses au niveau de la sécurité sociale sont réels. A l'époque la COFIBU a constaté que les difficultés ne sont pas imminentes, mais que la sécurité sociale ne doit pas être à l'abri de contraintes budgétaires qui pourraient être appliquées dans un futur proche. Ce qui valait pour 2002, vaut donc également et a fortiori pour les années à venir, au vu de la situation financière actuelle et des perspectives de croissance future nettement moins encourageantes qu'à l'époque du vote du budget pour 2002.

Frais de fonctionnement de nos infrastructures

La Cour des comptes a également abordé les dotations pour les frais de fonctionnement accordées à certains organismes de droit public. La Commission des Finances et du Budget ne peut que se rallier aux vues de la Cour qui estime qu'il ne faut pas perdre de vue les dépenses subséquentes considérables liées à un investissement principal.

Tableau reprenant quelques établissements publics, ainsi que les participations étatiques pour leurs frais de fonctionnement (en 2003 et 2004)

<i>Etablissement public</i>	<i>Dotation budgétaire en 2004</i>	<i>Dotation budgétaire en 2003 (Budget définitif)</i>
Centre national sportif et culturel	7.103.200	6.830.000
Fondation „Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean“	3.060.000	3.060.000
Centre culturel de rencontre Neumünster	1.944.000	1.100.000
Etablissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest	1.800.000	375.000

(Source: Avis de la Cour des comptes sur le Budget 2004)

La Cour des comptes attire également l'attention sur les écarts qui peuvent exister entre les fiches financières jointes aux différents projets de loi portant création de diverses infrastructures, et les

montants inscrits dans les budgets respectifs. La COFIBU aimerait voir à l'avenir que le gouvernement respecte davantage les principes d'une gestion budgétaire correcte, telle que stipulée par les dispositions de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. D'après la Cour des comptes, l'article 79 constitue „un des éléments clés permettant d'apprécier le bon emploi des deniers publics. En exigeant que la fiche financière doive renseigner sur l'impact budgétaire prévisible à court, moyen et long terme et qu'elle doive comporter tous les renseignements permettant d'identifier la nature, l'ordre de grandeur et l'évolution des dépenses proposées pour couvrir les frais de fonctionnement et de personnel, l'article 79 est un moyen indispensable pour déterminer des frais subséquents.“

Le rapport budgétaire adopté en décembre 2002 contenait déjà les avertissements formulés par le rapporteur Emile Calmes à l'égard des frais de fonctionnement des établissements et bâtiments publics. Le rapporteur ne peut que se rallier à son prédécesseur dans la mise en garde contre la sous-estimation, ou l'estimation sommaire et déficiente de telles dépenses. Au cours des exercices budgétaires à venir, des dépenses non prévues pourraient très bien s'avérer comme des dépenses auxquelles il devient impossible de faire face avec des moyens budgétaires disponibles.

Chapitre 2: *Les fonds d'investissement: des investissements assurés?*

Une attention particulière doit être accordée au budget des dépenses en capital, qui traduit l'effort de l'Etat en matière de création d'équipements collectifs. Eu égard aux besoins élevés en matière d'investissements publics, le gouvernement entend poursuivre, voire renforcer, les actions entreprises depuis plusieurs années dans l'intérêt de l'extension et de la modernisation des infrastructures du pays. Par rapport au PIB, le pourcentage de dépenses d'investissements publics de l'administration centrale passera de 2,7% en 2003 à 2,9% en 2004, comparé aux taux de 2,7 et de 2,6% des années précédentes. Il importe également de souligner que l'ensemble de la formation brute de capital fixe, tous acteurs publics confondus, dépasse sensiblement les taux correspondants des autres pays de l'Union européenne. Au titre de l'exercice de 2003 ce ratio est estimé à 5,2% du PIB pour le Luxembourg, alors qu'il se situe pour les autres pays de l'Union européenne à 2,3%.

La Commission des Finances et du Budget tient à réitérer sa recommandation de maintenir les investissements à un niveau élevé, ce qui correspond par ailleurs à une préoccupation constante du gouvernement, ce dont la Commission se félicite. Les dépenses en capital connaissent toutefois en 2004 un net recul de 18,34% par rapport au budget définitif de 2003. Cette diminution se solde même à 29,05% entre 2002 et 2004.

La part des dépenses en capital dans les dépenses totales du budget de l'Etat s'élevait en 2000 à 20,9% pour se retrouver à 10,4% en 2004. Il faut tout de même relever que la diminution des dépenses en capital est principalement due aux réductions massives des alimentations budgétaires des fonds spéciaux depuis 2001. Les dépenses effectives des fonds spéciaux dépassent cependant à partir de 2002 chaque année considérablement les alimentations budgétaires. Certaines chambres professionnelles, telle que la Chambre de Commerce, estiment que grâce aux réserves accumulées au cours de ces dernières années, le gouvernement reste en mesure de faire jouer les stabilisateurs automatiques et de suivre une politique budgétaire anticyclique. Il est toutefois à craindre que leurs effets bénéfiques vont cesser – à politiques et à conjoncture constantes – dès 2005, lorsque les premiers fonds spéciaux seront épuisés. En ce qui concerne la politique d'investissement anticyclique, les effets bénéfiques inhérents sont limités dans un pays largement ouvert sur l'extérieur.⁸

Les fonds d'investissement, des instruments de travail

Beaucoup d'encre a coulé ces dernières semaines au sujet de la détérioration des réserves des fonds d'investissement. Il s'agit là non seulement d'un faux débat, mais surtout d'une perception totalement erronée de la finalité des fonds.

Les fonds sont des instruments de travail. Ils ont été créés comme des „comptes bloqués“ de l'Etat, sur lesquels ce dernier verse les sommes requises pour le financement d'un programme pluriannuel d'investissements arrêté par lui. Ils sont alimentés dans la mesure des moyens financiers disponibles, et

⁸ Chambre de Commerce, Avis sur le Budget 2004

leurs dépenses sont constituées par le paiement des travaux d'investissement au fur et à mesure que ceux-ci avancent. Il est évident qu'il y a des années où l'alimentation des fonds, surtout en présence d'importantes plus-values budgétaires, dépasse les investissements effectifs prévus – et que a contrario, en d'autres années, les dépenses des fonds dépassent leur alimentation. Cette situation n'a strictement rien de répréhensible. Si elle ne se présentait pas, si nous acceptons que les dotations des fonds doivent toujours et par nature excéder leurs dépenses, alors il y aurait simplement accumulation de moyens financiers destinés à aucune fin pratique. Le fait est donc que les avoirs des fonds, les réserves de ceux-ci, diminuent en des temps de mise en œuvre intensive des travaux d'investissement prévus. Le problème n'est donc pas là. D'ailleurs, le tableau ci-dessous montre clairement que les avoirs des fonds se situent toujours à un niveau plus élevé qu'en 1997, et qu'ils sont proches de leur situation au début de la présente législature.

Evolution de la réserve budgétaire et de la réserve des fonds spéciaux

<i>Exercice</i>	<i>Réserve budgétaire</i>	<i>Réserve des fonds spéciaux de l'Etat</i>	<i>Total</i>	<i>Variation (en %)</i>
1970	7,2	49,9	57,2	–
1971	22,3	66,0	88,4	54,55
1972	44,4	74,9	119,4	35,11
1973	75,0	101,5	176,5	47,85
1974	128,3	101,4	229,7	30,16
1975	138,6	102,2	240,8	4,81
1976	146,4	107,7	254,1	5,53
1977	156,6	133,6	290,2	14,21
1978	181,9	196,4	378,2	30,33
1979	155,0	208,6	363,6	– 3,88
1980	138,3	168,0	306,3	– 15,75
1981	143,6	139,2	282,8	– 7,67
1982	98,9	112,5	211,4	– 25,26
1983	43,2	95,4	138,6	– 34,43
1984	78,5	185,0	263,5	90,15
1985	123,8	316,8	440,6	67,18
1986	136,7	367,5	504,2	14,45
1987	138,6	382,3	520,8	3,29
1988	148,8	330,5	479,3	– 7,96
1989	169,9	462,3	632,2	31,89
1990	180,4	517,5	697,9	10,39
1991	150,6	358,5	509,1	– 27,05
1992	66,8	209,6	276,5	– 45,69
1993	66,4	283,8	350,2	26,66
1994	105,4	372,7	478,0	36,51
1995	128,9	466,5	595,5	24,56
1996	199,6	625,1	824,7	38,50

<i>Exercice</i>	<i>Réserve budgétaire</i>	<i>Réserve des fonds spéciaux de l'Etat</i>	<i>Total</i>	<i>Variation (en %)</i>
1997	330,4	1.017,5	1.347,9	63,44
1998	380,7	1.322,3	1.703,0	26,35
1999	501,0	1.284,4	1.785,4	4,84
2000	503,2	1.744,3	2.247,5	25,88
2001	505,6	2.613,6	3.119,2	38,79
2002	564,8	2.575,5	3.140,3	0,68
2003	565,3	1.795,8	2.361,1	- 24,81
2004	477,5	1.180,3	1.657,7	- 29,79

Notes: Les montants sont exprimés en millions d'euros

1970-2002: Comptes généraux

2003: Budget voté

2004: Projet de budget

Le problème est ailleurs. Le programme pluriannuel des investissements, tel qu'il était prévu jusqu'à cette année, est ambitieux – mais nécessaire. De là découle le problème actuel de l'impossibilité d'une dotation suffisante pour maintenir le rythme des investissements des dernières années au-delà de 2003. C'est maintenant que des travaux importants sont en cours, notamment au niveau de la construction de routes et de voies ferrées, mais également dans le secteur hospitalier et dans le domaine scolaire. C'est maintenant que les fonds doivent dépenser. Et c'est maintenant que leurs recettes diminuent, comme conséquence de la situation budgétaire changée et du manque de moyens financiers propres suffisants. Car les dotations budgétaires des fonds diminuent – elles ne sont plus que de 235 millions d'euros en 2004, contre 415 encore en 2003. Les fonds doivent donc être alimentés par des moyens alternatifs pour pouvoir passer le cap de 2005-2006, quand ils seraient vides si des aménagements n'étaient pas effectués au niveau de leur alimentation. Cette problématique sera abordée dans le contexte du programme pluriannuel d'investissements.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'aborder la polémique sur la diminution ou l'accroissement des dépenses d'investissement de l'Etat. Il faut partir du principe qu'il existe une différence entre les dépenses en capital budgétaires et les dépenses d'investissement. Seule la compréhension de cette différence permet d'apprécier correctement l'évolution des dépenses d'investissement de l'Etat. A moins d'être de mauvaise foi ou en campagne électorale, bien entendu.

Concernant les investissements de l'Etat, reportons-nous à l'exposé des motifs du projet de budget pour 2004. On y lit: „*Une attention particulière doit être accordée, dans ce contexte, au budget des dépenses en capital, qui traduit l'effort de l'Etat en matière de création d'équipements collectifs. Eu égard, en effet, aux besoins élevés en matière d'investissements publics, le Gouvernement a estimé indispensable de poursuivre, voire de renforcer, les actions entreprises depuis plusieurs années dans l'intérêt de l'extension et de la modernisation des infrastructures du pays (bâtiments scolaires, équipements sanitaires, maisons de retraite, installations de télécommunications, réseaux ferroviaires et routiers, etc.)*.”

C'est ainsi que le montant total des dépenses d'investissements de l'Etat atteindra le chiffre de 696,2 millions d'euros. Ce montant représente 10,2% des dépenses totales de l'Etat pour 2004, contre 9,6% en 2003. Exprimé par rapport au produit intérieur brut, le pourcentage de ces dépenses passera de 2,7% en 2003 à 2,9% en 2004, comparé à 2,7% et 2,6% pour les années précédentes.

	2001 <i>Compte gén.</i>	2002 <i>Compte</i>	2003 <i>Budget voté</i>	2004 <i>Proj. de budg.</i>
1) Crédits budgétaires (codes éco):				
71 – Achat de terrains et de bâtiments	33.059,4	72.214,8	13.325,0	31.325,0
72 – Constr. de bâtiments dans le pays	41.484,5	56.369,5	59.265,0	55.803,3
73 – Construction de routes	65.188,2	74.883,8	83.898,0	83.063,1
74 – Achat de biens meubles durables	44.661,2	63.474,7	75.320,2	78.717,3
2) Fonds d'investissements de l'Etat	300.895,4	323.800,3	397.095,4	447.295,6
3) Total des investissements	485.288,7	590.743,1	628.903,6	696.204,3
Variation en %	–	21,7%	6,5%	10,7%
4) Total des dépenses de l'Etat	5.581.637,0	6.205.977,4	6.530.412,4	6.855.177,8
Investissements en % des dép. de l'Etat	8,7%	9,5%	9,6%	10,2%
5) P.I.B. Au prix du marché (version SEC)	20.463.000	22.340.000	23.170.000	24.380.000,0
Investissements en % du P.I.B.	2,4%	2,6%	2,7%	2,9%

Note: Les montants de ce tableau sont indiqués en milliers d'euros.

ad 4) Dépenses budgétaires + dépenses des Fonds d'investissements – dotations de ces mêmes Fonds.

(Source: exposé des motifs du projet de budget pour 2004)

Le tableau ci-dessus – qui retrace l'évolution pluriannuelle des différentes composantes des investissements de l'Etat – fait ressortir que les crédits budgétaires au sens strict du terme restent à peu près stables en 2004 par rapport à 2003, exception faite toutefois des moyens budgétaires prévus pour l'achat de terrains et de bâtiments qui affichent une progression de 18 millions d'euros. Cette progression s'explique pour l'essentiel par l'acquisition prévue de terrains dans le cadre de la reconversion des friches industrielles situées au sud du pays.

Ce tableau permet également de cerner les deux différences dont question ci-dessus. Les investissements de l'Etat sont constitués aussi bien par des opérations financées directement par des crédits budgétaires (codes économiques 71, 72, 73 et 74) que par les dépenses des fonds d'investissement, qui ne se retrouvent bien entendu pas dans le budget.

Les dépenses en capital

Code	Classes de comptes	Crédits 2004	Variation			
			2002-2004		2003-2004	
			Montant	%	Montant	%
1	Dépenses ventilées	8.000.000	8.000.000	/	8.000.000	/
10	Dépenses non ventilées	5.000.000	5.000.000	/	4.975.000	-0,50%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	66.623.480	6.206.073	10,27%	-5.153.321	-7,18%
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	11.052.519	4.788.712	76,45%	-398.079	-3,48%
53	Transferts de capitaux aux ménages	28.087.394	1.510.592	5,68%	-525.642	-1,84%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	8.389.224	2.232.992	36,27%	793.366	10,44%
61	Transferts en capital à l'administration centrale	38.500	-5.000.000	-99,24%	0	0,00%
62	Transferts de capitaux aux administrations de sécurité sociale	1.115.521	-702.954	-38,66%	0	0,00%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	27.930.027	-1.048.875	-3,62%	-1.990.091	-6,65%
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	555.000	508.669	1.097,90%	500.000	909,09%
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	31.325.000	-40.889.801	-56,62%	18.000.000	135,08%
72	Construction de bâtiments	55.803.300	-566.176	-1,00%	-3.461.700	-5,84%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	83.063.100	8.179.301	10,92%	-834.888	-1,00%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	79.285.996	14.423.321	22,24%	3.457.580	4,56%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	274.600	-13.297.337	-97,98%	-3.662.500	-93,03%
83	Octrois de crédits aux ménages	50.000	-173.105	-77,59%	421	0,85%
84	Octrois de crédits aux et participations à l'étranger	16.500.400	4.575.400	38,37%	8.125.000	97,01%
91	Remboursement de la dette publique	5.000.000	-9.000.000	-64,29%	0	0,00%
93	Dotations de fonds de réserve	247.999.900	-261.555.812	-51,33%	-179.689.824	-42,01%
Total:		676.093.961	-276.809.000	-29,05%	-151.864.678	-18,34%

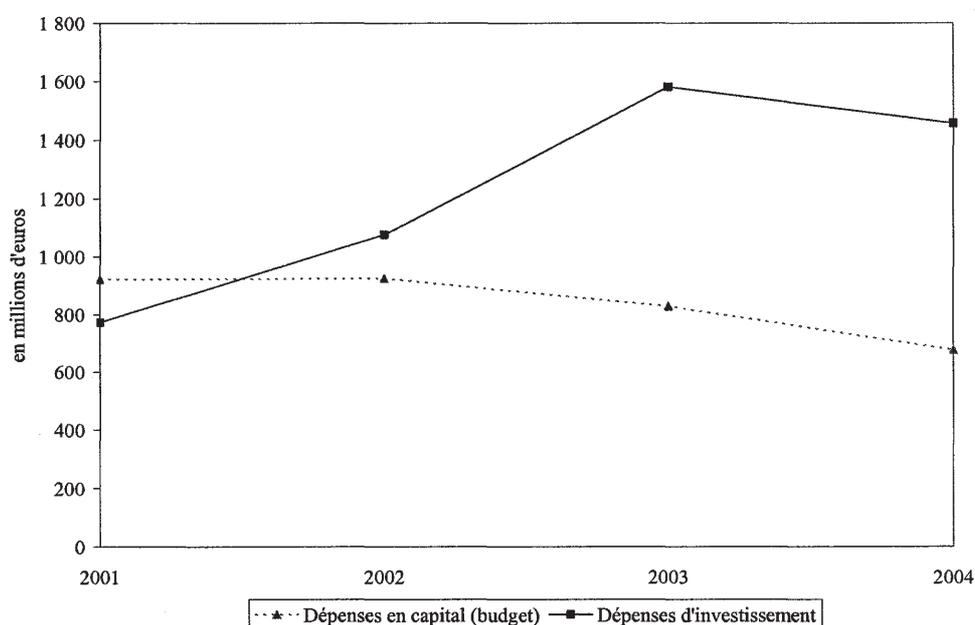
(Source: Avis de la Cour des comptes sur le projet de budget 2004)

Evolution des dépenses d'investissement

Année	Dépenses en capital (budget)	Alimentations des fonds spéciaux	Dépenses effectives des fonds spéciaux	Différence alimentations/dépenses des fonds	Dépenses d'investissement
2001	921,1	800,2	651,8	148,4	772,7
2002	923,9	603,4	754,7	- 151,3	1.075,2
2003	827,8	565,7	1.317,8	- 752,1	1.579,9
2004	676,1	379,5	1.159,2	- 779,8	1.455,9

(Source: Avis de la Cour des Comptes sur le projet de budget pour 2004, en millions d'euros)

Dépenses en capital et dépenses d'investissement



(Source: Avis de la Cour des comptes sur le budget 2004)

Les dépenses en capital inscrites aux comptes et budgets, diminuées des alimentations des fonds spéciaux opérées par le budget des dépenses en capital et augmentées des dépenses effectives de ces fonds spéciaux, ne diminuent en fait qu'à partir de 2004, et ce de 124 millions d'euros, ce qui correspond à 7,8% par rapport au budget voté pour 2003. Pour les budgets 2001 à 2003, les investissements affichent au contraire une progression impressionnante en passant du simple au double.

Situation projetée 2004 des fonds d'investissement

Désignation du Fonds	Avoirs au 1.1.2004	Alimentation budgétaire	Recettes	Dépenses	Avoirs au 31.12.2004
Fonds de la coopération au développement	404.600	98.235.827	98.235.827	108.235.827	- 9.595.400
Fonds d'équipement militaire	4.056.059	5.000.000	5.000.000	8.000.000	1.056.059
Fonds pour les monuments historiques	2.895.341	10.000.000	10.000.000	14.000.000	- 1.104.659
Fonds de réserve pour la crise	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de la dette publique	117.538.511	47.579.000	47.579.000	86.003.840	79.113.671
Fonds de pension	1	235.000.000	328.000.000	328.000.000	1
Fonds communal de dotation financière	0	433.189.000	433.189.000	433.189.000	0
Fonds de la pêche	377.043	88.165	88.165	147.000	318.208
Fonds cynégétique	477.552	32.589	32.589	12.000	498.141
Fonds pour la gestion de l'eau	108.106.838	20.000.000	20.000.000	40.000.000	88.106.838
Fonds des eaux frontalières	1.431.936	140.925	140.925	133.500	1.439.361
Fonds d'équipement sportif national	333.335	21.000.000	21.000.000	21.000.000	333.335
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	108.306.007	50.750.000	50.750.000	125.379.830	33.676.177
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	138.509	124.000	124.000	124.000	138.509
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	67.443.345	6.000.000	6.000.000	8.000.578	65.442.767
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	165.956.964	37.000.000	37.000.000	147.000.000	55.956.964
Fonds de la chasse	56.318	360.090	360.090	320.000	96.408
Fonds pour la protection de l'environnement	50.297.795	4.200.000	4.200.000	28.618.775	25.879.020
Fonds pour l'emploi	31.340.783	100.400.000	250.645.000	281.435.000	550.783
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	29.050.349	16.000.000	16.000.000	18.457.591	26.592.758
Fonds d'investissements publics administratifs	327.684.073	9.000.000	9.000.000	84.038.445	252.645.628
Fonds d'investissement publics scolaires	291.860.086	45.000.000	45.000.000	75.006.564	261.853.522
Fonds des routes	72.402.913	100	70.000.100	130.250.000	12.153.013
Fonds du rail	115.185.354	90.000.000	195.761.000	264.800.000	46.146.354
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	50.519.389	10.000.000	10.000.000	39.268.000	21.251.389
Fonds pour la loi de garantie	168.015.908	1.000.000	30.248.989	62.476.666	135.788.231
Fonds pour la promotion touristique	0	6.825.600	6.825.600	6.825.600	0
Fonds pour la réforme communale	62.097	100.000	100.000	0	162.097
Fonds social culturel	210.832	300.000	300.000	0	510.832
Total	1.735.867.512	1.247.325.396	1.695.580.385	2.310.722.216	1.120.725.681
Différence entre recettes et dépenses:			- 615.141.831		

(Source: Avis de la Cour des comptes sur le budget 2004)

Les tableaux et le graphique suivants illustrent d'une façon exemplaire que les avoirs des douze principaux fonds d'investissements se sont considérablement détériorés au cours des années 2002 et 2004. Le total des avoirs se chiffrait à 1.921.964.001 euros au 31 décembre 2002 pour se retrouver à un niveau de 972.249.559 euros au 31 décembre 2004, soit une régression de 949.714.442 euros (49,41%). Les

avoirs de ces fonds spéciaux diminuent ainsi respectivement de 443.254.448 euros en 2003 et de 506.459.994 euros en 2004.

*Mouvements financiers des 12 principaux fonds d'investissements
pour 2002 et 2004*

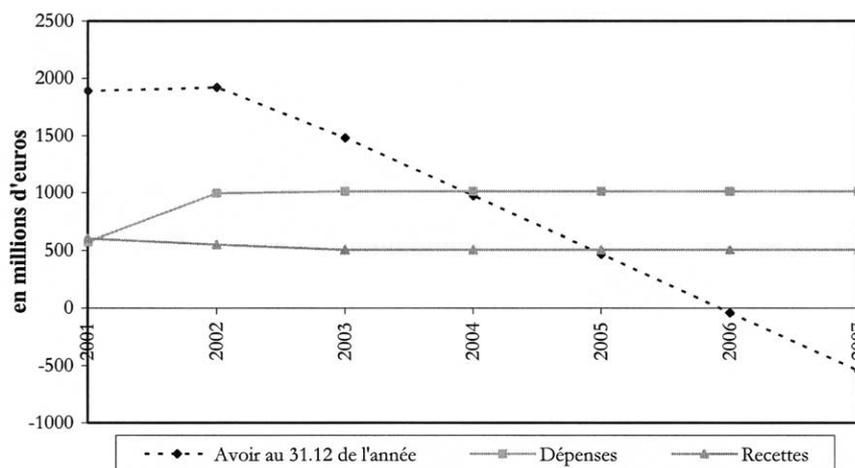
2002	Avoir au 1.1.	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoir au 31.12.
Fonds pour le financement des infra-structures sociofamiliales	151.761.789	55.000.000	55.009.265	62.533.598	144.237.456
Fonds pour le financement des infra-structures hospitalières	323.676.743	37.000.000	37.000.000	26.569.779	334.106.964
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	48.081.163	20.000.000	20.000.000	5.637.819	62.443.344
Fonds d'investissements publics administratifs	375.096.161	40.000.000	40.000.000	37.411.815	377.684.346
Fonds d'investissements publics scolaires	262.543.576	62.000.000	62.000.000	47.682.333	276.861.243
Fonds pour les monuments historiques	14.261.851	10.000.000	10.002.869	12.251.378	12.013.342
Fonds d'équipement sportif national	11.775	6.197.338	28.231.712	3.849.296	24.394.191
Fonds pour la gestion de l'eau	73.131.171	49.000.000	49.000.000	28.024.334	94.106.837
Fonds pour la loi de garantie	182.400.080	7.000.000	29.468.989	22.437.449	189.431.620
Fonds des routes	225.630.994	87.000.000	87.684.006	152.012.087	161.302.913
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	101.148.441	15.000.000	15.000.000	4.454.051	111.694.390
Fonds du rail	133.772.045	40.000.000	168.897.179	168.981.869	133.687.355
Total	1.891.515.789	428.197.338	602.294.020	571.845.808	1.921.964.001
Différence entre recettes et dépenses:			30.448.212		

2004	Avoir au 1.1.	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoir au 31.12.
Fonds pour le financement des infra-structures sociofamiliales	108.306.007	50.750.000	50.750.000	125.379.830	33.676.177
Fonds pour le financement des infra-structures hospitalières	165.956.964	37.000.000	37.000.000	147.000.000	55.956.964
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	67.443.344	6.000.000	6.000.000	8.000.578	65.442.766
Fonds d'investissements publics administratifs	327.684.072	9.000.000	9.000.000	84.038.445	252.645.627
Fonds d'investissements publics scolaires	291.860.084	45.000.000	45.000.000	75.006.564	261.853.520
Fonds pour les monuments historiques	2.895.342	10.000.000	10.000.000	14.000.000	-1.104.658
Fonds d'équipement sportif national	333.336	21.000.000	21.000.000	21.000.000	333.336
Fonds pour la gestion de l'eau	108.106.837	20.000.000	20.000.000	40.000.000	88.106.837
Fonds pour la loi de garantie	168.015.909	1.000.000	30.248.989	62.476.666	135.788.232
Fonds des routes	72.402.913	100	70.000.100	130.250.000	12.153.013
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	50.519.390	10.000.000	10.000.000	39.268.000	21.251.390
Fonds du rail	115.185.355	100	195.761.000	264.800.000	46.146.355
Total	1.478.709.553	209.750.200	504.760.089	1.011.220.083	972.249.559
Différence entre recettes et dépenses:			-506.459.994		

(Source: Avis de la Cour des comptes sur le Budget 2004)

L'évolution de l'avoir total de ces fonds est illustrée par le graphique suivant, en supposant les soldes actuels de ces douze fonds d'investissements et que les dépenses et recettes restent pour les années suivantes au même niveau que celui prévu pour 2004.

Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissements



(Source: Avis de la Cour des comptes sur le budget 2004)

Il s'ensuit que la marge de manœuvre de l'Etat pour venir à bout de son programme d'investissement se trouve à moyen terme fortement limitée et pourrait s'avérer compromise, étant donné que l'alimentation budgétaire des fonds d'investissements a connu les affaissements décrits ci-dessus. Le gouvernement doit donc recourir aux moyens financiers excédentaires des exercices antérieurs accumulés sur ces différents fonds spéciaux. Ces moyens sont en train de s'épuiser. La COFIBU estime à cet égard qu'en l'absence d'une liste exhaustive d'investissements prioritaires – l'établissement d'une telle liste étant nécessairement un acte de subjectivité, dont la valeur ne saurait en tout état de cause être que relative – le programme pluriannuel d'investissements tel que présenté à la Chambre en novembre 2003 devra être réalisé dans son ensemble, et que le recours à l'emprunt pour le financement d'investissements publics est absolument justifié.

Chapitre 3: S'endetter pour investir – Mélanges sur la dette publique et le déficit budgétaire

L'ensemble des investissements publics prévus en 2004 et au-delà ne peut plus être financés par des moyens budgétaires propres. Il s'ensuit la nécessité d'emprunter de l'argent – un exercice que le Luxembourg n'a plus fait depuis 1998. Or, soyons clairs sur le bien-fondé de la démarche: le Luxembourg a besoin d'argent pour financer des infrastructures qui profiteront encore à des générations à venir. Ce qui est destiné à perdurer et, ainsi, à s'„amortir“ sur un demi-siècle peut également être financé de manière échelonnée. Recourir à l'emprunt pour financer des investissements publics relève donc en principe du bon sens.

En 2004, l'Etat procédera donc à l'émission d'emprunts pour un montant global de deux cents millions euros (200.000.000,- EUR). Dans l'analyse de ce montant de 200 millions il importe de tenir compte du fait qu'au cours des exercices 2003 et 2004 les remboursements au titre de la dette de l'Etat s'élèveront au total à respectivement 206,9 millions et 43,4 millions, soit au total à 250,3 millions. Les remboursements de la dette effectués par le truchement du Fonds pour la dette publique excèdent donc encore les nouvelles obligations – l'Etat peut, en 2004, „emprunter sans s'endetter“. Le Luxembourg est certainement l'un des très rares pays au monde qui réussissent une telle prouesse.

Le produit de l'emprunt à émettre sera réparti comme suit:

- 1) Un montant de 80 millions sera porté en recette au budget des recettes en capital.
- 2) Un montant de 70 millions sera porté directement en recette au fonds des routes conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

3) Un montant de 50 millions sera porté directement en recette au fonds du rail conformément à l'article 11 de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

En 2004, l'appel total de l'Etat au marché financier (200 millions) – y compris les emprunts de respectivement 70 millions pour le fonds des routes et de 50 millions pour le fonds du rail – sera par ailleurs sensiblement inférieur au montant des remboursements (250,3 millions) que la Trésorerie de l'Etat effectuera en 2003 et 2004, et qui sont financés intégralement par les provisions constituées au fonds de la dette publique. La politique de désendettement conséquente qui fut poursuivie sans relâche au cours des dernières années a donc permis au gouvernement de s'engager avec sérénité sur la voie du financement par emprunts d'une partie des dépenses d'investissements de l'exercice 2004.

Le tableau ci-après présente l'évolution prévisible de la dette de l'Etat au titre de la période 1996-2004 compte tenu de l'emprunt supplémentaire de 200 millions prévu au projet de budget pour 2004:

<i>Exercice</i>	<i>PIB</i>	<i>Dette brute à long terme</i>	<i>Dette brute sur PIB</i>
1996	13.945	539	3,9%
1997	15.629	612	3,9%
1998	17.010	706	4,2%
1999	18.586	698	3,8%
2000	20.815	698	3,4%
2001	22.100	697	3,2%
2002	22.340	642	2,9%
2003	23.170	436	1,9%
2004	24.380	592	2,4%

(Source: Exposé des motifs du projet de budget pour 2004)

Finalement, il convient de relever que le financement du déficit résiduel de 87,9 millions du projet de budget pour 2004 sera couvert intégralement par un prélèvement sur la réserve budgétaire. Après ce prélèvement, cette réserve sera toujours de presque 400 millions d'euros. Le déficit résiduel pourra donc être financé par l'avoir disponible de la réserve budgétaire ou en d'autres mots, par l'épargne qui a été constitué au cours des années antérieures.

Le projet de budget pour 2004 affiche donc un déficit de 88 millions d'euros. Cela représente un tiers de pour cent du PIB – on est loin des 3 pour-cent tolérés dans le cadre du Pacte de stabilité. Certains ont pourtant procédé à des calculs qui porteraient notre déficit budgétaire à 3,7 pour cent du PIB. La démarche de ces derniers relève pourtant d'une pure fantaisie comptable.

Nul ne conteste que les 200 millions empruntés doivent également être considérés comme de l'argent manquant. Mais quand, en même temps, il existe des provisions à hauteur égale pour remboursement de la dette existante, il est loisible aux observateurs et commentateurs de bonne foi qu'il s'agit là d'une opération à effet nul: l'un compense l'autre, et même si nouvel emprunt il y a, la réalité des remboursements constants de la dette déjà en présence le neutralise. Vient ensuite la vente de participations. Pour être unique, elle n'en est pas moins réelle: 30 millions de recettes par l'aliénation de participations détenues par l'Etat à la SNCI viennent s'ajouter, en 2004, aux recettes de l'Etat. Et là, on touche au cœur du problème concernant ces deux opérations, et surtout la première: l'emprunt constitue-t-il une recette en capital ou non?

Bien entendu, la comptabilité peut s'y opposer. Mais le bon sens, lui, n'hésitera pas une seconde pour accepter qu'il en est une: que serait-il, par ailleurs, dans le cas contraire? Il s'agit bel et bien d'une recette budgétaire, l'Etat comptabilisera 80 millions de l'emprunt, ceux qui ne sont pas directement affectés au fonds des routes et au fonds du rail, parmi les recettes en capital. Le rapporteur et, avec lui, la COFIBU, estiment qu'il n'y a rien à redire à cette qualification de l'emprunt.

Finalement, pour en venir à un déficit de 3,7 pour cent, le système de comptabilité SEC95 – c'est lui qui est responsable de la controverse – rajoute aux dépenses budgétaires les dépenses des fonds

d'investissement. Bien entendu, le besoin de financement de l'Etat central s'accroît alors de manière drastique – après tout, les fonds dépenseront presque un demi-milliard d'euros en 2004. Il est évident que dans un tel calcul, on a presque multiplié par trois le besoin de financement véritable – et il s'agit d'une conception qui heurte tout bon sens.

L'Etat a accumulé des réserves au cours des années, et la partie principale de ces réserves, encore plus d'un milliard d'euros et demi, se retrouve dans les fonds d'investissement. Quelque 450 millions de ce montant total doivent être dépensés au cours de l'année à venir. Ce sont des fonds PROPRES et DISPONIBLES de l'Etat, qui ne doivent être recherchés nulle part ailleurs, ni prélevés, ni empruntés. Les considérer comme une partie du besoin de financement de l'Etat requerrait des contorsions cérébrales peu raisonnables.

Tout ceci est donc un faux débat, comme il a été affirmé plus haut. Ce qui est important, pourtant, c'est que le déficit qui existera en 2004 est bel et bien réel, et qu'il pourrait bien encore se gonfler à l'avenir, en fonction des réalités économiques chez nous et alentour. Il s'agit donc, surtout dans la perspective d'investissements importants au cours des années à venir, de maintenir les fonds d'investissement en état de pouvoir servir les besoins infrastructurels qui doivent encore être financés – et ceci sans grever outre mesure un budget déjà déficitaire.

Chapitre 4: Le programme pluriannuel d'investissements: l'emprunt à l'ordre du jour

Les investissements publics sont planifiés à un horizon de cinq années. En cette fin d'année 2003, l'horizon s'étend donc jusqu'à la fin de 2007. Or, comme il a été relevé à juste titre par la Chambre de Commerce, au rythme des alimentations et dépenses actuelles des fonds d'investissements, les premiers de ceux-ci se seraient dévidés à la fin de 2005. Il importe par conséquent de garantir le bon fonctionnement des fonds au-delà de ce moment – et partant, il faudra avoir recours à l'emprunt.

Le gouvernement se propose de procéder à l'emprunt de 150 millions d'euros en 2005, 2006 et 2007 respectivement, afin d'assurer une alimentation adéquate des fonds et la continuation des travaux de mise en œuvre du programme pluriannuel d'investissements. Les 150 millions d'euros empruntés seront affectés au fonds des routes à raison de 70 millions, et au fonds du rail à raison de 80 millions par an entre 2005 et 2007 – et libéreront ainsi des moyens qui pourront être affectés à la dotation d'autres fonds d'investissement. La programmation totale des investissements de 2003 à 2007 est la suivante:

Evolution des dépenses en capital suivant le programme pluriannuel de 2004

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Dépenses budgétaires	828,0	676,1	803,6	828,3	883,1	4.019,1
– Dotations des fonds spéciaux	414,5	235,0	339,3	440,9	488,1	1.917,7
+ Dépenses des fonds spéciaux	874,4	954,7	961,0	957,8	965,5	4.713,4
Total	1.287,9	1.395,8	1.425,4	1.345,2	1.360,5	6.814,8

(Source: Inspection générale des Finances)

Les points saillants de cette programmation peuvent être identifiés comme suit:

- Les dotations budgétaires augmentent à partir de 2005, sous l'effet de l'addition de l'emprunt de 150 millions d'euros par année;
- Les fonds dépenseront pratiquement un milliard d'euros par année sur l'ensemble de l'horizon de planification;
- Le total des investissements annuel avoisine un milliard et demi d'euros sur l'ensemble de l'horizon de planification.

Les fonds connaîtront une évolution qui sera caractérisée par des dépenses situées à un niveau historiquement élevé: un milliard d'euros par an, cela correspond au triple des dépenses de 1999, et au double de celles effectuées en 2001, pour ne citer que ces deux exemples.

Au niveau des recettes des fonds, la situation se présente comme suit:

Programme pluriannuel: 2003-2007
Evolution des recettes des fonds spéciaux

(en millions d'euros)

<i>Fonds spéciaux</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fonds d'équipement militaire	4,0	2,9	2,4	2,5	1,5	1,5	5,0	22,0	22,0	22,0
Fonds des monuments historiques	5,0	5,0	8,7	20,0	13,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Fonds pour la gestion de l'eau	0,0	0,0	58,3	60,9	49,0	49,0	20,0	20,0	25,0	25,0
Fonds d'équipement sportif	7,4	7,4	6,2	6,2	28,2	21,0	21,0	26,0	32,0	35,5
Fonds pour les infrastructures sociofamiliales	0,0	99,9	78,0	79,4	73,0	50,8	50,8	52,8	54,9	57,1
Fonds des investissements hospitaliers	0,0	0,0	66,9	322,0	37,0	37,0	37,0	37,0	45,0	45,0
Fonds pour la protection de l'environnement	70,6	33,5	13,6	5,0	4,2	4,2	4,2	5,0	9,0	15,0
Fonds d'orientation pour l'agriculture	17,4	54,2	17,4	-18,9	21,3	18,0	16,0	18,0	18,0	18,0
Fonds des routes	74,6	21,8	187,7	262,1	87,7	70,0	70,0	120,0	140,0	150,0
Fonds d'investissements publics administratifs	81,8	19,8	85,5	237,2	40,0	10,0	9,0	15,0	60,0	70,0
Fonds d'investissements publics scolaires	117,1	18,0	83,0	133,3	62,0	65,0	45,0	25,0	35,0	40,0
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	73,7	30,0	21,1	-50,5	20,0	11,0	6,0	6,5	8,0	8,5
Fonds pour la loi de garantie	20,0	0,1	24,9	107,6	29,5	29,5	30,3	31,8	31,9	32,1
Fonds du rail	49,0	8,0	78,7	116,2	72,3	77,8	86,0	166,8	173,9	186,1
Fonds des raccord. ferrov. internationaux	25,4	0,6	53,3	20,0	15,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Total	545,9	301,1	785,6	1.303,0	553,7	464,7	420,2	565,8	674,7	724,2

Note: Les chiffres de ce tableau comprennent des emprunts nouveaux pour le fonds du rail (2004: 50 mio; 2005-2007: 80 mio/an) et le fonds des routes (2004: 70 mio; 2005-2007: 70 mio/an).
(Source: IGF)

L'alimentation des fonds a atteint un record en 2001 suite à l'affectation de 670 millions d'euros de plus-values budgétaires générées en 2000 aux investissements de l'Etat. Un niveau d'alimentation – toutes sources confondues – d'environ un demi-milliard d'euros semble s'établir comme norme à travers l'horizon de planification, avec une pointe dans la dernière année de celui-ci.

A la fin de l'année 2007, les fonds seront épuisés, ou presque. Ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous, il ne leur restera prévisiblement qu'un avoir de 192 millions d'euros au terme de l'horizon de planification. Ainsi, le cap de 2005-2006 pourra être passé, mais de justesse: malgré l'emprunt prévu de 150 millions par an entre 2005 et 2007, le programme d'investissements aura consommé les avoirs des fonds pour le Nouvel An 2008.

Programme pluriannuel: 2003-2007
Evolution de l'avoir des fonds spéciaux

(en millions d'euros)

<i>Fonds spéciaux</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fonds d'équipement militaire	3,8	2,9	4,0	1,1	1,1	1,4	0,4	9,4	18,4	25,4
Fonds des monuments historiques	8,7	5,5	4,3	14,3	15,0	7,4	2,8	2,2	4,5	8,4
Fonds pour la gestion de l'eau	0,0	0,0	39,1	73,1	94,1	108,1	88,1	68,1	48,1	28,1
Fonds d'équipement sportif	2,8	2,0	1,8	0,0	24,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fonds pour les infrastructures sociofamiliales	0,0	70,2	108,8	151,8	162,2	131,2	72,0	21,4	4,1	2,1
Fonds des investissements hospitaliers	0,0	0,0	66,9	323,7	334,1	166,9	67,8	18,0	2,3	25,1
Fonds pour la protection de l'environnement	106,2	100,5	104,9	85,9	79,4	51,4	28,1	12,4	3,4	0,4
Fonds d'orientation pour l'agriculture	13,9	54,4	57,8	26,5	29,0	22,2	19,7	19,0	17,9	15,9
Fonds des routes	107,6	29,5	99,1	225,6	161,3	72,4	12,2	2,2	7,2	22,2
Fonds d'investissements publics administratifs	108,8	100,7	164,7	375,1	377,7	315,7	227,4	134,5	69,1	3,6
Fonds d'investissements publics scolaires	180,0	137,5	172,7	262,5	276,9	288,4	242,2	175,2	97,1	16,1
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	85,2	100,2	112,4	48,1	62,4	67,9	63,4	53,9	35,9	0,4
Fonds pour la loi de garantie	82,1	77,4	96,6	182,4	189,4	173,8	145,7	120,6	86,4	15,6
Fonds du rail	70,3	54,7	94,2	139,2	142,7	151,7	81,7	48,5	22,4	8,4
Fonds des raccord. ferrov. internationaux	35,9	36,5	81,1	101,1	111,7	87,9	60,5	31,3	16,7	21,0
Total	805,1	771,9	1.208,3	2.010,3	2.061,5	1.646,3	1.111,8	716,6	433,6	192,7

Note: Les chiffres de ce tableau comprennent des emprunts nouveaux pour le fonds du rail (2004: 50 mio; 2005-2007: 80 mio/an) et le fonds des routes (2004: 70 mio; 2005-2007: 70 mio/an).
(Source: IGF)

Se posera alors la question de la poursuite des investissements. Elle s'articulera sur plusieurs fronts: celui de la nécessité, celui de l'opportunité, celui de l'utilité. En termes de nécessité, l'essentiel sera fait, pour ainsi dire, à la fin de 2007. Avec l'exception notable, et ce sujet sera abordé plus loin, de la connexion du Luxembourg à l'ensemble des réseaux de trains à grande vitesse touchant la Grande Région. La Route du Nord, elle, devrait être ouverte en 2007. Les nouveaux lycées devraient être en cours de finition, le paysage hospitalier complet, l'administration logée de manière adéquate. Reste que le rail demeure cher – et que, comme il sera démontré ultérieurement, l'avenir de notre pays dépend largement, en termes économiques, politiques, sociaux et culturels, de l'accessibilité de notre pays par des trains rapides.

Il reste aussi – et c'est plus qu'une note de bas de page – que le programme des investissements jusqu'en 2007 dépend de la disponibilité des fonds nécessaires. En d'autres termes: si la situation budgétaire devait se dégrader encore en 2005 et 2006, qui sont des années dont on peut d'ores et déjà prédire la faiblesse en termes de recettes budgétaires, le programme des investissements ne serait plus garanti. Sa réalisation selon le plan dépendrait alors d'aménagements financiers en d'autres endroits. Il s'agit de garder cela en tête – les temps sont à la prudence, et à l'avertissement.

*

TITRE V

ANALYSE COMPARATIVE DES AVIS SUR LE PROJET DE BUDGET POUR 2004

Il ne saurait être question dans le présent chapitre de procéder à une analyse exhaustive des avis des chambres professionnelles. Il s'agit plutôt de souligner un certain nombre de points soulevés par ces chambres. Pour le surplus, la Commission des Finances et du Budget recommande de lire l'intégralité des avis, qui sont, comme si souvent, d'une grande qualité.

La Commission des Finances et du Budget se réjouit du fait que toutes les chambres professionnelles aient soumis leur avis avant la rédaction du présent rapport.

1. La situation financière de l'Etat

La Chambre de Commerce constate que la situation financière réelle de l'Etat reflète la faible performance économique enregistrée depuis 2001 et que plusieurs indicateurs relatifs à la politique budgétaire se sont davantage dégradés.

Selon les prévisions d'automne de la Commission européenne, le déficit budgétaire du secteur public, regroupant l'Etat central, les communes ainsi que la sécurité sociale, devrait atteindre, par rapport au PIB, 2,1% en 2004, et 2,5% en 2005 dans un scénario de maintien des politiques. Ainsi, le Luxembourg se rapproche rapidement de la valeur de référence de 3% fixée dans le Pacte de stabilité et de croissance européen.

– En ce qui concerne le solde financier net de l'Etat central, les chiffres du projet de budget 2004 font état d'un besoin de financement de l'ordre de 897 millions d'euros. Ce déficit représente 3,7% du PIB, ce qui constitue un record historique.

Pour l'exercice 2004, le gouvernement a décidé de procéder à l'émission d'emprunts pour un montant global de 200 millions d'euros. Certes le critère fixé dans le cadre du Pacte de stabilité européen concernant l'endettement, à savoir ne pas excéder 60% du PIB, laisse une certaine marge de manœuvre au gouvernement luxembourgeois. Mais il faut être conscient du fait que le deuxième critère, qui limite le déficit du budget consolidé à 3% du PIB, réduit sensiblement la marge de manœuvre des autorités. La possibilité d'un recours à l'emprunt pour financer les grands projets d'investissements dans l'intérêt de la préparation du pays aux défis de l'avenir devient ainsi fort réduite.

– Jusqu'à présent, *la sécurité sociale* est structurellement excédentaire et, de ce fait, sa dette est marginale. En réalité, la dette sociale cachée du système public de pension, basé sur la répartition, est très élevée en comparaison internationale. A plus long terme, les comptes de la sécurité sociale risquent d'hypothéquer l'équilibre financier général de l'administration publique luxembourgeoise.

– En ce qui concerne la situation financière des *communes*, il y a lieu de constater que les collectivités locales doivent jouer leur rôle et faire, comme l'Etat, des efforts d'économie afin de favoriser l'équilibre des finances publiques du pays.

Sur base des chiffres relatifs à l'exercice 2002, la Chambre de Commerce constate que le total des réserves budgétaires et des fonds spéciaux a diminué pour la première fois depuis 1992.

La Chambre de Travail note que la situation financière de l'Etat luxembourgeois reste satisfaisante en ce qui concerne notamment l'obligation au niveau européen d'éviter tout déficit public excessif. Le Luxembourg continue d'avoir le taux d'endettement le plus faible de l'Union européenne et sa capacité d'endettement reste intacte. C'est pourquoi l'émission d'un emprunt nouveau de 200 millions d'euros (le premier depuis l'exercice budgétaire 1998) ne met pas en danger cette capacité d'endettement.

La Chambre de Travail se déclare d'accord avec un endettement supplémentaire si ces emprunts sont utilisés pour financer des dépenses d'investissement de l'Etat. Tel est le cas avec les 70 millions au titre du fonds des routes et les 50 millions qui sont portés en recette au fonds du rail. En revanche, les 80 millions qui seront portés en recette au budget des recettes en capital devraient plutôt être considérés comme déficit budgétaire, comme le prévoient d'ailleurs les règles du Pacte de stabilité et de croissance au niveau européen.

Pour ce qui est de l'emprunt à émettre, la Chambre de Travail demande qu'il soit fait appel à l'épargne du public au Luxembourg, mais aussi à la réserve du régime général de pension luxembourgeois.

La Chambre de Travail rappelle que l'Etat a réalisé plus de recettes que les montants prévus au budget pour l'année 2002. Ces plus-values sont, dans une grande partie, dues au rattrapage des impositions des années antérieures. Il est évident qu'un recouvrement des impôts dus au titre des années antérieures ne peut être effectué que pour un nombre très limité d'années, puisque les retards seront bientôt rattrapés.

En revanche, des plus-values ne sont pas totalement à exclure pour l'année 2004, au vu des estimations de croissance très prudentes de la part du gouvernement. La Chambre de Travail salue le fait que les affectations des plus-values se font désormais avec l'accord du Parlement.

Elle demande que les recettes supplémentaires importantes soient prioritairement affectées à des fins de politique sociale et éducative, étant donné qu'il existe encore de grands besoins non encore satisfaits dans ces domaines.

Finalement, en cas d'une dégradation future des finances publiques, la Chambre de Travail conseille d'analyser les dépenses courantes en vue de chasser les gaspillages et de réformer le système d'imposition.

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 réserve budgétaire devait permettre de surmonter un creux conjoncturel de deux ou trois ans. La politique prudente des dernières années s'avère donc payante.

Elle constate également que 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 tient à relever qu'il n'est pas nécessaire de disposer d'avares 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. Le faible niveau de la dette de l'Etat lui laisse cette marge de manœuvre pour traverser une phase de mauvaise conjoncture économique. 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.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics souligne que les finances publiques restent fondamentalement saines, en dépit de la croissance mise à mal et des effets d'une réforme fiscale d'envergure. Elles se trouvent même, en comparaison internationale, dans une situation très enviable.

La situation avantageuse de nos comptes publics repose sur une longue tradition de discipline et de prudence budgétaires et de gestion sérieuse, avec des surplus annuels et des réserves accumulées. Il faut

donc rendre justice aux responsables politiques, en situant correctement notre situation budgétaire dans son contexte international.

2. La politique budgétaire

Selon la Chambre de Commerce, le projet de budget 2004 fait état d'une progression plus rapide des dépenses courantes que des recettes courantes. Un tel „effet ciseaux“ est hautement dangereux lors d'une période de creux conjoncturel persistant, marqué par une cadence ralentie des recettes fiscales. Celle-ci est due entre autres aux effets de la réforme fiscale de 2001 et 2002 qui était d'ailleurs tout à fait opportune. Les efforts louables entrepris pour réduire la pression fiscale n'ont pas été accompagnés d'une politique de contrôle des dépenses.

La progression excessive des dépenses courantes risque de paralyser la marge de manoeuvre budgétaire du gouvernement pourtant indispensable pour préparer le pays aux défis à venir.

Les dépenses de consommation publique progressent plus vite que les dépenses totales de l'Etat et que les dépenses en capital. Le ralentissement économique a pour conséquence une moindre dotation des fonds d'investissements qui doit normalement être compensée par le recours aux fonds spéciaux. Cependant – et c'est là que le bât blesse –, les économies réalisées à travers les moindres dotations des fonds d'investissements ne sont aucunement utilisées pour équilibrer le budget global, mais injectées dans la consommation courante de l'Etat et la sécurité sociale.

D'après la Chambre de Commerce, ceci témoigne de la maîtrise insuffisante de ce type de dépenses et de l'incapacité des autorités de s'attaquer aux problèmes des dépenses dites „incompressibles“ et du détonateur latent que constitue le budget social.

– En ce qui concerne les *dépenses de consommation*, ce sont les frais de personnel qui dominent. Compte tenu de la situation budgétaire plus difficile, le gouvernement a affiché la volonté de blocage de l'effectif global du personnel occupé par l'Etat à titre permanent et à tâche complète ou partielle. La Chambre de Commerce salue cette initiative, mais elle doit forcément être accompagnée par une réorganisation efficace et la mise en oeuvre rapide de la réforme administrative et l'informatisation de l'appareil étatique. Le projet de budget 2004 ne comporte pas d'initiative majeure en ce sens.

– En ce qui concerne les *dépenses de sécurité sociale*, la Chambre de Commerce suggère le statu quo. Le niveau des prestations est à adapter au niveau des recettes, ce qui rend nécessaire un meilleur ciblage des transferts sociaux. Toute mesure allant dans un sens contraire augmentera davantage la fragilité des systèmes de protection sociale – notamment dans la perspective de performances économiques plus faibles à l'avenir – et ne serait pas conforme aux recommandations en la matière de la Commission européenne et d'autres institutions internationales.

La Chambre de Travail tient à mettre en garde contre la tentation de profiter de la faible croissance pour s'attaquer aux acquis sociaux du Luxembourg. Elle reconnaît avec satisfaction que le projet de budget présenté par le Gouvernement ne vise pas, en général, une compression de l'Etat providence. En période de ralentissement conjoncturel, il est en effet dangereux d'aggraver le cycle par une politique d'austérité et de ralentissement des dépenses publiques, notamment en matière de politique sociale et d'investissements. Les systèmes de protection sociale sont en effet un facteur de cohésion sociale et, partant, également un facteur de production.

Il conviendrait de trouver au sein de l'Union européenne, et surtout au sein de la zone euro, la force de la reprise en pratiquant une politique budgétaire et monétaire plus accommodante en période de ralentissement conjoncturel. Ceci ne signifie certainement pas de laisser filer les déficits, une politique de stimulation budgétaire n'étant crédible que dans le cas où l'Etat (ou les Etats) a précédemment prouvé sa capacité de dégager des excédents en période de prospérité.

La Chambre des Employés Privés relève que 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.

Les recettes totales connaissent en 2004 une quasi-stagnation. 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. Cette augmentation des recettes en capital permet au Gouvernement de maintenir le budget plus ou moins en équilibre. La Chambre des Employés Privés estime qu'il s'agit 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.

Selon elle, 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 une nécessité pour relancer l'économie. Ce moyen est surtout recommandable dans une période où les taux d'intérêts sont très bas.

Pour la Chambre des Employés Privés, 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.

La Chambre des Fonctionnaires et des Employés Publics note que dans les circonstances actuelles, la difficile tâche du Gouvernement est allégée par l'existence de réserves budgétaires substantielles et par l'absence d'un endettement public significatif et, donc, d'une charge conséquente de la dette publique. Mais l'équilibre est surtout aussi facilité par des dépenses de fonctionnement de notre appareil étatique qui sont parmi les plus modestes en Europe, en comparaison des agrégats respectifs de l'économie nationale.

La Chambre des Métiers félicite le Gouvernement de sa volonté affirmée de poursuivre sa démarche consistant en l'octroi d'un degré de priorité élevé aux investissements publics, mais trouve regrettable que les autorités ne profitent de cette occasion „propice“ pour lancer des réformes structurelles plus substantielles au niveau des dépenses courantes de fonctionnement de l'Etat.

Elle est d'avis qu'il importera à moyen terme de réfléchir à développer des sources de financement nouvelles, sur la base d'une politique d'imposition qualitative visant à décharger le facteur „travail“ au détriment des facteurs „énergies et ressources“ voire „fortune“. Une telle approche intégrerait des considérations relatives au développement durable et écologique et pourrait à la longue favoriser une réforme structurelle des modes de financement de la sécurité sociale au Luxembourg.

3. Les investissements de l'Etat

Selon la Chambre de Commerce, grâce aux réserves accumulées au cours des exercices budgétaires fastes, le Gouvernement est en mesure de faire jouer les stabilisateurs automatiques et de suivre une politique budgétaire anticyclique. En ce qui concerne ces stabilisateurs, la Chambre de Commerce constate que leurs effets bénéfiques vont cesser – à politiques et à conjoncture constantes – dès 2005, lorsque les premiers fonds spéciaux seront épuisés. En ce qui concerne la politique budgétaire anticyclique, les effets bénéfiques inhérents sont limités dans un pays largement ouvert sur l'extérieur (effet d'éviction).

L'utilisation des fonds spéciaux permet de poursuivre résolument une politique d'investissement prospective, malgré la baisse de leur alimentation suite au recul sensible des recettes fiscales.

La Chambre de Commerce regrette que, malgré les apparences, les dépenses d'investissements effectives progressent à une allure moins vive que celle proposée par les auteurs des projets de budget, et ce depuis plusieurs années.

Les divergences entre les projections et la réalité témoignent entre autres de la difficulté que rencontrent les autorités pour exécuter les projets d'infrastructures dans des délais raisonnables, ce qui a inévitablement des conséquences sur les coûts définitifs des projets.

Pour cette raison, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il est indispensable que les autorités compétentes analysent les raisons de ces difficultés, modifient et simplifient les procédures d'autorisation – qui gênent également de façon notable les investisseurs privés –, établissent et communiquent des plans d'exécution transparents et réalistes des travaux et retiennent une liste de priorités en fonction de l'opportunité des projets où l'intérêt économique général prime sur les intérêts particuliers. Les autorités doivent analyser chaque projet d'investissement selon ses coûts-avantages et selon l'efficacité des moyens déployés, une approche qui est d'ailleurs préconisée par l'OCDE.

La Chambre de Commerce met en garde devant les frais d'entretien, de gestion et d'exploitation des infrastructures qui ne sont pas suffisamment évalués quand la décision d'investissement initiale est prise.

La Chambre de Travail est d'avis que la politique d'investissement très active de l'Etat agit indéniablement comme stabilisateur au moment du ralentissement conjoncturel.

Afin d'améliorer la transparence en matière d'investissements publics, elle demande, à côté de la programmation pluriannuelle des investissements, également une présentation, ensemble avec le projet de budget, d'un tableau annuel des investissements effectivement réalisés.

La Chambre des Employés Privés invite le Gouvernement à relancer les investissements publics et à les porter à un niveau élevé, notamment dans les domaines des transports publics, des infrastructures scolaires et du développement de nouvelles zones et de nouveaux types d'activité.

Elle 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.

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.

La Chambre des Fonctionnaires et des Employés Publics indique que les perspectives de la conjoncture économique étant ce qu'elles sont, il est crucial que les choix politiques du Gouvernement luxembourgeois en matière budgétaire tiennent dûment compte de la nécessité de soutenir activement l'économie du pays. Elle note avec satisfaction que les options des responsables politiques s'inscrivent pleinement dans cette perspective, avec le maintien des investissements publics à un niveau élevé. Les investissements publics se réaliseront dans une mesure accrue à charge des fonds spéciaux.

Selon elle, nul ne doute que les infrastructures de notre pays, notamment en matière de transports en commun, de construction et d'entretien des voies de trafic, n'ont qu'insuffisamment suivi par le passé l'expansion économique et la croissance démographique rapide que le Luxembourg a connues. Les ressources consacrées aux constructions scolaires et administratives, aux fonds du rail et des routes répondent à des besoins pressants.

La Chambre des Métiers constate que le pourcentage des investissements publics dans les dépenses totales de l'Etat n'a fait que croître depuis la fin des années 1990. Avec 10,2% des dépenses budgétaires prévues pour l'exercice 2004, les chiffres atteignent un niveau très élevé. La Chambre des Métiers soutient le Gouvernement à poursuivre sa démarche consistant en l'octroi d'un degré de priorité élevé aux investissements publics.

En l'état actuel, la Chambre des Métiers juge la situation financière des fonds d'investissements comme excellente, bien qu'en général les dotations aux fonds spéciaux soient moins élevées. En 2004, le cumul des avoirs restants et des dotations nouvelles prévues devrait permettre en principe la réalisation sans heurts des projets figurant au programme pluriannuel.

La Chambre des Métiers fait appel au Gouvernement en vue de se donner non seulement les moyens financiers, mais également et surtout les moyens procéduraux et logistiques en vue d'une mise en œuvre rapide de la politique d'investissements.

Finalement, la Chambre des Métiers plaide à ce que les autorités compétentes mettent en œuvre une stratégie „par priorités“ sur la base d'une liste prioritaire de projets d'investissement nouveaux à financer à partir de 2005 (infrastructures scolaires, de transport, sociales et sanitaires).

4. Le financement de la santé malade?

D'après la Chambre de Commerce, le système de protection sociale doit rester dans les limites des possibilités du financement à long terme. Ainsi, le niveau des prestations doit être greffé sur le niveau prévisible des recettes.

En ce qui concerne les dépenses de sécurité sociale, celles-ci sont traditionnellement caractérisées par un dynamisme très élevé, résultant d'un niveau de prestations très généreux, augmenté régulière-

ment par de nombreux automatismes. Le système présente de nombreuses rigidités, ce qui est particulièrement dangereux dans une phase prolongée de faible croissance économique.

Compte tenu du taux de remplacement très élevé du système général d'assurance pension au Luxembourg, de l'écart important entre le niveau des promesses de pension (dépenses futures actualisées) et le niveau des recettes, de l'introduction de nouvelles dispositions renchérissant le système et de l'évolution démographique qui joue en défaveur du système de répartition, le régime général de l'assurance pension n'est pas financièrement viable à long terme.

En l'absence de modifications substantielles du système actuel, des augmentations massives de la participation de l'Etat dans le financement du régime sont d'ores et déjà prévisibles à moyen terme, rajoutant davantage à la précarité des finances publiques dans un contexte de retour à des taux de croissance économique largement inférieurs à la moyenne des années glorieuses 1985 à 2000.

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

Le financement de l'assurance maladie pose à court terme, mais également pour les exercices subséquents, d'importants problèmes aux partenaires sociaux, responsables de l'équilibre budgétaire. Ces problèmes de financement sont davantage marqués en période de ralentissement économique et de moindre croissance de l'emploi, mais revêtent surtout de graves déficiences structurelles.

Il est d'autant plus dangereux d'introduire de nouvelles prestations, qui viennent se greffer sur un système déjà très généreux, mais dont le financement est difficilement soutenable à long terme. Aussi la Chambre de Commerce plaide-t-elle pour le statu quo au niveau des dépenses globales et pour un meilleur ciblage des transferts sociaux.

La Chambre de Travail apprécie l'affectation d'un montant de 59 millions d'euros de plus-values au profit de certains fonds spéciaux. Elle est cependant d'avis que ces affectations ne rendent pas superflus des efforts supplémentaires en matière d'infrastructures sociales, notamment en vue du vieillissement de la population et de l'accroissement de la part relative des personnes âgées.

La Chambre de Travail rappelle en outre sa revendication visant la création d'un fonds spécial de la Sécurité sociale, qui recueillerait également une proportion des plus-values budgétaires annuelles et qui servirait de garantie pour le financement des retraites dans le cas d'une stagnation de la masse salariale au Luxembourg. Cette mesure ne remplace évidemment pas d'autres améliorations en matière d'assurance pension.

En ce qui concerne le centre commun de la sécurité sociale, la Chambre de Travail est d'avis qu'il faudrait augmenter le taux d'intérêts moratoires pour inciter les employeurs à payer les cotisations dans les délais légaux.

Elle pense également que l'Etat doit prendre en charge les dépenses générées par l'augmentation des tarifs des prestataires de soins décidée par lui seul à l'exclusion des partenaires sociaux pour maintenir les coûts non salariaux au Luxembourg à un niveau compétitif par rapport aux autres pays de l'Union européenne.

La Chambre des Employés Privés indique que 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.

A cet égard, la Chambre des Employés Privés regrette vivement que le Gouvernement ait décidé, sans concertation avec les partenaires sociaux, de réduire sa participation au financement public des dépenses de l'assurance dépendance de 45% à 40%.

Selon la Chambre des Métiers, la sécurité sociale a vu son traditionnel excédent se réduire fortement en 2002. Cette diminution devrait se poursuivre en 2003 et au cours des années à venir. Il est par ailleurs certain que le régime de pensions est confronté à un rythme élevé d'accroissement des dépenses, du fait

de l'augmentation continue du nombre de pensionnés, de l'indexation des prestations, de l'alignement des pensions sur la croissance réelle des salaires ainsi que de l'incidence des mesures décidées lors du „Rentendösch“. Ce taux de croissance élevé nécessite une augmentation significative et continue de la masse salariale, dont dépendent les cotisations sociales du régime général de pensions. Cette condition ne peut être respectée que dans un contexte de croissance économique soutenue.

Il importe de définir une nouvelle stratégie tenant compte de l'impact à terme de la nouvelle loi sur l'incapacité de travail, et de responsabiliser davantage les assurés et les prestataires.

Les charges sociales restent un facteur important de compétitivité internationale et doivent dès lors être maintenues au niveau actuel. La Chambre des Métiers, tout comme les autres organisations patronales, s'oppose dès lors à toute augmentation des taux de cotisation et estime qu'il appartient à l'ensemble des acteurs intervenant dans la gestion de l'assurance maladie (Etat, syndicats, patronat) d'assurer l'équilibre financier à court et à long terme.

5. La diversification économique et la politique de l'entreprise

La Chambre de Commerce constate que la dégradation de la situation compétitive du Grand-Duché exige des actions politiques incisives et courageuses, ainsi que des ajustements rapides de plusieurs éléments de l'environnement dans lequel évoluent les entreprises.

En vue du renforcement de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et de la diminution de la dépendance du pays d'un seul secteur, il y a lieu d'intensifier les efforts de diversification des structures économiques du pays, tout en consolidant les activités existantes dans le secteur industriel et des services, en particulier des services financiers.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce recommande aux autorités publiques:

- de définir une stratégie cohérente (législation, R&D publique, infrastructures) en faveur de l'implantation au Luxembourg de nouveaux secteurs d'activités comme vecteur de croissance et de diversification, et plus particulièrement d'intensifier les efforts en vue de la promotion du commerce électronique et du recours aux nouvelles technologies d'information et de communication;
- d'intensifier et surtout de coordonner la création d'infrastructures pour accueillir des entreprises nouvellement créées (Schlassgoart, Ecostart, Esch-Belval, ...);
- de continuer de promouvoir les relations extérieures du Luxembourg, diversifier les destinations de biens et services luxembourgeois et assister les entreprises dans leurs démarches pour conquérir de nouveaux marchés;
- d'assurer une productivité élevée des facteurs de production par le contrôle des coûts salariaux et par le recours continu au progrès technologique;
- de moduler le mécanisme de l'indexation automatique des salaires par l'abolition dans le panier de l'indice des prix des produits énergétiques et de limiter l'indexation automatique des salaires à un niveau correspondant à une fois le salaire social minimum.

La Chambre de Travail rappelle que les résultats globaux décevants de notre économie sont dus en grande partie à un nouveau monolithisme, c'est-à-dire à une forte dépendance de notre économie du secteur financier.

Elle fait donc appel au Gouvernement afin qu'il poursuive une politique visant également l'implantation d'entreprises industrielles au Luxembourg. Etant donné l'exiguïté du territoire national et le réservoir limité de main-d'oeuvre, la Chambre de Travail se prononce en faveur d'entreprises dont l'activité se situe dans le domaine des technologies de pointe et des technologies écologiques, et qui dégagent une haute valeur ajoutée tout en respectant l'environnement. De cette manière, la politique de diversification économique s'inscrit dans une stratégie de développement durable. D'autre part, la Chambre de Travail pense qu'il faut assurer la création d'emplois destinés à être occupés par de la main-d'oeuvre non ou peu qualifiée.

Finalement, la Chambre de Travail note avec satisfaction la volonté du Gouvernement de réformer la Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI) afin que celle-ci puisse mieux guider les politiques de diversification économique, de recherche et de développement. Elle rappelle que les participations de l'Etat peuvent en effet être un élément très utile dans la préservation des intérêts stratégiques du

Luxembourg si l'Etat, à travers ses représentants aux conseils d'administration, exerce intelligemment son influence.

La Chambre des Employés Privés constate également que 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 le caractère monolithique de l'économie luxembourgeoise.

Dans le contexte du développement de nouvelles activités et au vu du recul relatif du secteur industriel, la Chambre des Employés Privés 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.

La Chambre des Métiers tient à féliciter le Gouvernement pour sa stratégie déterminée dans le domaine de la politique de diversification industrielle.

Cependant, le bilan, bien que globalement positif, doit être analysé avec une prudence nécessaire. Ceci est dû au fait que les entreprises s'implantant au Luxembourg restent souvent dépendantes des sociétés mères, surtout en ce qui concerne l'extension des activités dans le temps et partant les perspectives d'emplois nouveaux.

Dès lors, la Chambre des Métiers appelle à ce que le Gouvernement renforce en 2004 ses initiatives de diversification économique et étende les initiatives de soutien en faveur des secteurs économiques „enracinés“, et notamment l'artisanat. Le Gouvernement devrait aussi chercher à mener une politique de diversification qui permettrait d'implanter des entreprises „industrielles“ de taille moyenne spécialisées dans des domaines de haute technicité, par exemple le secteur des „technologies favorisant les énergies renouvelables“.

Avis du Conseil d'Etat

Dans ses considérations générales, le Conseil d'Etat constate que le déficit budgétaire prévu en 2004 de 87,9 millions d'euros, correspondant à 0,4% du PIB, n'en sera pas moins de loin le plus faible de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne.

Il se réfère à l'avis de la Banque centrale du Luxembourg qui se montre plus nuancée dans son analyse du projet de budget en y appliquant les critères du système européen des comptes nationaux (SEC 95). La Banque centrale conclut que le déficit de l'Etat se montera non pas à 88 millions d'euros, mais à 893 millions, et que ce déficit sera financé par un emprunt de 200 millions d'euros, une diminution de la réserve budgétaire de 88 millions d'euros ainsi qu'une réduction de 575 millions d'euros des actifs des fonds budgétaires. Le déficit ne représenterait donc pas seulement 0,4%, mais 3,7% du PIB.

Le Conseil d'Etat remarque ainsi que sous l'angle de vues des critères d'évaluation budgétaire communément admis à l'échelon communautaire, le projet de budget présenté par le Gouvernement apparaît sous une lumière moins positive que celle qu'admet la façon indigène de présenter les estimations financières de l'Etat pour 2004. Le Conseil d'Etat rappelle la motion adoptée le 17 décembre 2002 par la Chambre des députés pour recommander de procéder à une vérification circonstanciée des indicateurs économiques et des estimations des rentrées fiscales qui conditionneront le budget de 2004 avant le vote de la loi afférente par la Chambre des députés. Cette mise en garde semble d'autant plus nécessaire que l'objectif que le ministre du Trésor et du Budget s'était fixé lui-même et qui consistait à tenir le taux de progression des dépenses publiques à moins de 5%, ne saura être atteint que grâce à une réduction substantielle de l'alimentation des fonds budgétaires, les dépenses courantes progressant à leur tour de 5,1%.

Le contexte économique mondial

La relative prudence des économistes sur une prochaine reprise rend pour le moment difficile toute prévision sur les perspectives de relance de l'économie mondiale. S'y ajoutent les incertitudes que les prochaines étapes de l'intégration communautaire ainsi que l'élargissement de l'Union européenne font planer sur le cadre juridique et fiscal dans lequel va se mouvoir l'économie luxembourgeoise dans les prochaines années.

Le Conseil d'Etat fait remarquer que malgré les contraintes du Pacte de stabilité et de croissance, la France et l'Allemagne semblent acculées à l'obligation de relancer leurs économies par le déficit budgétaire. Abstraction faite de l'impossibilité de transférer l'exemple de nos deux grands voisins à notre économie de petit espace largement ouverte vers l'extérieur, il constate que les théories keynésiennes ne se vérifient plus aussi facilement dans leurs applications aux économies modernes. Une étude réalisée en France par le Centre d'études prospectives et d'informations internationales a passé en revue plusieurs approches politiques récentes de relance économique et confirme cette hypothèse.

Les défis du cadre communautaire

Tout en restant convaincu de l'utilité du Pacte de stabilité et de croissance pour promouvoir l'union monétaire de l'Europe, le Conseil d'Etat ne croit pourtant pas devoir joindre sa voix à celles qui, par crainte d'une dilution de la cohésion économique indispensable au succès de la monnaie unique, réclament incontinent le retour à l'orthodoxie du pacte. En effet, le fait de voir notamment nos principaux partenaires commerciaux confrontés à des difficultés budgétaires internes commande une attitude pragmatique vis-à-vis de leur volonté d'appliquer les critères de convergence de manière souple à leur situation nationale.

L'approche retenue par nos voisins pour sortir de la crise en relançant la consommation et en finançant de grands investissements publics au prix de finances publiques déficitaires ne constitue pas pour autant un modèle qui serait transposable à notre situation nationale.

Au-delà de la réorganisation institutionnelle en cours, l'élargissement prochain de l'Union européenne pourra comporter pour l'économie luxembourgeoise des avantages en termes d'ouverture de nouveaux marchés pour les exportations de l'économie nationale et d'affluence de main-d'œuvre nouvelle, surtout dans les secteurs d'activité confrontés à une pénurie prononcée de personnel. L'élargissement renferme pourtant aussi le risque de mettre la compétitivité de certains secteurs à l'épreuve face à la concurrence de produits souvent moins chers provenant des nouveaux Etats membres. Ces évolutions ne resteront certainement pas sans effet ni sur l'économie luxembourgeoise ni sur nos finances publiques. Une préparation adéquate à cette nouvelle perspective devrait dès à présent être menée de concert par les pouvoirs publics et les milieux socio-économiques concernés.

Déjà dans le cadre de son avis relatif au projet de budget pour l'année en cours, le Conseil d'Etat avait eu l'occasion de rappeler que les orientations politiques dégagées lors des rendez-vous communautaires à Feira et à Nice avaient de quoi diminuer l'attrait de notre place financière. Malgré les assertions contraires des instances représentatives du secteur financier indigène, il est à craindre que le compromis trouvé lors du Conseil ECOFIN du 21 janvier 2003 sur la fiscalité de l'épargne au sein de la Communauté ne tende dans le même sens, tout comme les initiatives nationales prises par d'aucuns de nos pays voisins à l'égard de capitaux déposés par leurs nationaux à l'étranger.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger les risques à long terme inhérents à une croissance plus faible de l'emploi pour ce qui est de la viabilité du régime général d'assurance pension, surtout lorsque sous l'effet d'une expansion moins soutenue de la main-d'œuvre employée par l'économie luxembourgeoise le système viendrait plus rapidement à maturation que prévu.

La forte affluence de frontaliers sur le marché de l'emploi national profite à la population résidente grâce aux recettes fiscales qu'elle génère. Cette forte proportion de frontaliers dans la population active du Grand-Duché pourrait à son tour mettre en danger l'équilibre des finances publiques, dans la mesure où, sous l'effet de la dégradation des performances économiques, le nombre des frontaliers employés au Luxembourg viendrait à diminuer massivement et que, sous l'effet de la pression politique de l'Union européenne, le système d'imposition actuel devrait être modifié au détriment du budget national. En effet, la persistance de la mauvaise conjoncture pourrait forcer les entreprises luxembourgeoises à de fortes réductions supplémentaires de leur main-d'œuvre, tout en conduisant dans les bassins de recrutement limitrophes à une importante recrudescence du chômage.

Lors du Conseil Emploi et Affaires sociales de l'Union européenne du 20 octobre 2003, le risque de voir le Luxembourg un jour devoir contribuer aux frais d'indemnisation des frontaliers ayant perdu leur emploi dans notre pays sera devenu réalité au moment où l'accord politique intervenu aura eu l'aval du Parlement européen et aura été coulé dans la forme d'une norme juridique communautaire. Certes l'obligation d'intervenir financièrement serait limitée dans le temps et l'indemnisation se ferait aux taux appliqués par le pays de résidence. Or, tout en ayant un effet tout à fait marginal sur les finances publiques de nos pays voisins, le coût de la solution retenue se solderait au Luxembourg par une subs-

tantielle dépense publique annuelle supplémentaire. S'y ajoute la crainte que l'ouverture de principe intervenue n'expose les autorités nationales à de nouvelles pressions futures qui pourraient ne pas se limiter à une indemnisation plus ou moins longue de frontaliers ayant perdu leur emploi au Luxembourg. En tout état de cause, le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement de procéder prochainement à un examen circonstancié des scénarios évoqués pour en évaluer la probabilité sous l'angle de vue du droit communautaire et pour en mesurer l'impact budgétaire possible. Dans ces conditions, il pourrait s'avérer opportun d'évaluer la plus-value pour l'économie nationale résultant des emplois nouvellement créés.

***Assurer une croissance durable grâce à l'implication
de tous les secteurs économiques***

Le fléchissement de l'économie mondiale avait d'abord atteint notre secteur financier particulièrement exposé aux chocs extérieurs à cause de sa large ouverture sur les marchés internationaux. Entre-temps, ce ralentissement touche l'ensemble de l'économie, même si c'est à des degrés différents selon le secteur économique considéré.

Le Conseil d'Etat pense qu'il est plus que douteux que dans le contexte juridique nouveau qui évolue sous l'effet du droit communautaire le secteur bancaire réussisse à renouer avec les résultats du passé. Même en retrouvant à une échéance plus ou moins proche les conditions de haute conjoncture, l'apport du secteur financier qui a contribué au cours des dernières années pour un tiers au PIB, se situera donc vraisemblablement à un niveau bien inférieur. Cette perspective imposera à l'Etat un train de vie plus modeste dans le domaine des finances publiques, à moins de réussir à développer les autres secteurs économiques et à créer de nouveaux créneaux grâce à une politique de diversification économique soutenue.

Il serait par conséquent illusoire que de vouloir ancrer au seul secteur financier l'objectif de stabilisation de l'activité et de croissance économique durable. Au contraire, il faudra plus que d'antan y intégrer et responsabiliser les autres secteurs de l'économie nationale. Le Conseil d'Etat émet le constat que ce sont les activités hors secteur financier qui depuis le changement de la situation en 2000 sont à elles seules responsables de la croissance de l'économie nationale. En fait, comme la valeur ajoutée de l'activité du secteur financier a sensiblement baissé depuis 2001, ce sont surtout d'autres secteurs de l'économie qui assurent depuis lors la croissance du PIB.

Ainsi, il faudra se mettre rapidement d'accord sur l'identification des faiblesses structurelles de notre économie afin de pouvoir ensemble engager les moyens pour y remédier. Différentes initiatives récentes du Gouvernement pointent dans la bonne direction. La mise en valeur des friches industrielles contribuera non seulement à réduire les tensions sur le marché du logement, mais permettra surtout de créer les réserves foncières indispensables pour servir de site d'implantation à des entreprises nouvelles, *conditio sine qua non* d'une politique de diversification industrielle. A cet égard il faut également reconnaître l'importance du programme de développement des infrastructures de communications et de transports entamé par le Gouvernement qui est nécessaire pour assurer la mobilité de la population résidente ou active au Luxembourg et qui est indispensable au déploiement de l'activité économique, à son approvisionnement et à ses expéditions, tout comme à ses échanges avec les autres centres d'activités à l'étranger.

L'expérience récente montre que croissance économique, d'une part, et utilisation rationnelle de l'énergie et protection de l'environnement, d'autre part, ne sont pas forcément des objectifs antinomiques. Les initiatives prises ou à prendre dans ce domaine par les entreprises privées méritent d'être soutenues par les pouvoirs publics.

Devant la toile de fond de la diminution des moyens budgétaires disponibles, il sera souhaitable de soumettre à un examen critique le subventionnement parfois généreux de certaines activités. Dans ce contexte, un premier regard devrait être jeté sur le soutien financier public particulièrement généreux de l'exploitation (au-delà de l'investissement initial) d'installations de production d'énergies renouvelables.

Le Conseil d'Etat veut une nouvelle fois souligner son attachement à la récente réforme fiscale, parce qu'il estime d'abord qu'à l'heure actuelle il n'y a aucune raison qui justifierait un revirement en la matière. Cette réforme a substantiellement réduit la charge fiscale tant pour les entreprises que pour les individus.

L'actuelle discussion communautaire sur une harmonisation supplémentaire des taux de la taxe sur la valeur ajoutée, où notre pays occupe le premier rang avec les taux les plus bas au sein de la Communauté, ne devra pas, de l'avis du Conseil d'Etat, servir d'alibi à une augmentation des taux luxembourgeois de la TVA pour renflouer les caisses de l'Etat à un moment où l'équilibre budgétaire s'avère difficile, même si seuls les taux „réduits“ et „superréduits“ en étaient concernés. En effet, l'effort de diversification, qui fait par ailleurs le consensus, ne pourra être couronné de succès que si l'ensemble de nos facteurs de compétitivité, dont des taux bas en matière de TVA, sont maintenus et renforcés.

L'idée d'augmenter les accises sur le carburant de 7 cents par litre pour disposer de recettes fiscales supplémentaires destinées à alimenter le fonds de chômage est compréhensible sous l'angle de vue de la mise en équilibre du budget. Tout en ne s'opposant pas à cette démarche, le Conseil d'Etat tient toutefois à rappeler le risque pour le Luxembourg tenant à un différentiel non suffisamment attractif par rapport aux prix pratiqués dans nos pays voisins.

Maîtriser la recrudescence du chômage

Parmi les paramètres fondamentaux du développement économique du pays, le chômage est certainement un des facteurs qui suscite les plus vives inquiétudes. La récente appréciation de la situation faite par le Statec note que l'économie luxembourgeoise continue à créer des emplois. Selon le Statec, cette tendance va se poursuivre, même si c'est à un rythme faiblissant depuis 2001. La création d'emplois nouveaux mène dans la majeure partie des cas à l'engagement de frontaliers. Toujours est-il que le taux de chômage augmentera jusqu'à 4% en 2004.

La lutte contre le chômage croissant devra être menée avec des mesures de politique interne à financer par la communauté nationale.

Les instances internationales plaident non pour des mesures réduisant le temps de travail de la main-d'œuvre, mais recommandent une politique active qui, outre l'incitation des travailleurs âgés à rester en activité, doit inclure les objectifs suivants: 1) réformer les prestations de chômage en vue d'encourager les intéressés à reprendre progressivement une activité, 2) améliorer en général l'orientation des chômeurs, de leur formation et de leur suivi, et 3) assurer une meilleure flexibilité tant de l'emploi que des coûts salariaux et de la main-d'œuvre.

Or, la lutte contre le chômage sera vaine si elle ne se place pas dans le cadre d'une politique de développement et de diversification économiques et de stimulation de l'activité industrielle et commerciale génératrice d'emplois.

Garantir l'équilibre des finances publiques

D'emblée, il faut constater que le projet de budget reflète une prise en compte réaliste des faiblesses structurelles du moment, assurant ainsi la continuité de la politique budgétaire au-delà de la législature en cours. Il préserve par ailleurs l'acquis social.

Le Conseil d'Etat apprécie la décision de renoncer en 2004 à des engagements supplémentaires de personnel, sauf pour ce qui est de la poursuite des programmes d'engagement de fonctionnaires dans les secteurs „sûreté et sécurité“ et „enseignement“.

Dans la mesure où la renonciation de l'Etat de procéder à des engagements supplémentaires devra porter ses fruits, il semble évident au Conseil d'Etat, bien que le projet de budget reste muet sur la question, que les principes valant pour la fonction étatique doivent s'appliquer à l'Etat au sens large, impliquant l'ensemble du secteur public, y compris le secteur conventionné. Or, la volonté de procéder à une „adaptation significative“ des crédits par lesquels l'Etat intervient dans les frais de fonctionnement des organismes conventionnés permet d'en douter. La règle d'un traitement similaire par rapport aux services de l'Etat devrait pourtant au moins valoir pour les établissements publics, entreprises et organismes dont la gestion est tributaire des interventions financières à charge du budget de l'Etat.

De plus, l'efficacité de l'arrêt temporaire d'engagements pour compte de la fonction publique sera fonction de la capacité du Gouvernement de procéder de façon systématique à une remise en cause de certains emplois ne répondant plus aux besoins et aux critères de productivité d'une Administration moderne. Aussi le Conseil d'Etat recommande-t-il au Gouvernement de procéder, d'ici la finalisation du projet de budget pour 2005, à la mise en œuvre d'un programme de mesures de rationalisation, projets d'automation et transferts de personnel utiles pour assurer une meilleure adéquation entre l'évolution des fonctions de l'Etat et les ressources humaines à sa disposition.

Le fait pour le Gouvernement d'envisager pour la première fois depuis 1998 de nouveau le recours à un emprunt peut certes être interprété sous l'angle de vue de la politique de stabilité budgétaire de la Communauté comme une partielle remise en cause des engagements pris au moment du passage à la monnaie unique. Le Conseil d'Etat note que les projets routiers et ferroviaires, financés à charge des deux fonds bénéficiaires de l'emprunt prévu, constituent des investissements dont la réalisation s'étirera sur plusieurs exercices consécutifs et dont la mise en service se situera dans la période 2007-2020. Alors que le bénéfice des investissements s'en trouvera décalé de plusieurs années, il est à son avis défendable de financer du moins en partie par des emprunts ces grands travaux, plutôt que de mettre à contribution les disponibilités budgétaires à un moment où les recettes fiscales diminuent. Cette démarche obligera cependant l'Etat à surveiller étroitement sa capacité d'endettement ainsi que le respect des critères du Pacte de stabilité dans l'hypothèse où le recours à l'emprunt devrait se répéter après 2004.

*

TITRE VI

COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI BUDGETAIRE

La Commission des Finances et du Budget a analysé le projet de loi budgétaire ainsi que les avis y relatifs du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes. Toutefois, elle se limite dans la présente appréciation du projet de loi budgétaire aux articles du projet qui soit comportent des innovations par rapport aux lois budgétaires précédentes, soit qui ont donné lieu à discussion en son sein.

Article 9

Cet article vise à augmenter le droit d'accise autonome additionnel dénommé contribution sociale qui doit servir à l'alimentation supplémentaire du Fonds pour l'Emploi. En effet, au vu de l'augmentation sensible du chômage au Luxembourg et du volume croissant des indemnités qui doivent être payées par ce fonds, la marge de manœuvre en matière d'indemnisation du chômage doit être élargie.

L'augmentation prévue du droit d'accise est de 7 cents par litre d'essence. Ce droit ne sera pas dû sur le diesel afin de ne pas pénaliser le secteur des transports routiers. Il ne sera pas appliqué d'office à partir d'une date précise, mais un règlement grand-ducal en déterminera les modalités précises d'application en fonction, entre autres, de l'évolution des prix du pétrole. Les recettes totales escomptées se montent à 57 millions d'euros pour l'année 2004.

Article 14

Cet article concerne le recrutement de nouveau personnel par l'administration centrale, respectivement par l'Etat en général. Reflétant la volonté du gouvernement de ne procéder à aucun engagement nouveau en dehors de cas de remplacements de fonctionnaires quittant le service de l'Etat et de certains secteurs déterminés, il a pour but de réaliser un blocage de l'effectif global de l'Etat.

Les secteurs dans lesquels il est expressément dérogé à ce principe sont ceux de la sécurité, notamment les forces de l'ordre et l'administration judiciaire, ainsi que l'enseignement. Ainsi, 50 postes additionnels seront créés au niveau de la police grand-ducale.

Une réserve de 40 postes non affectés est également créée afin de pouvoir subvenir, en cas de besoin établi, à des attributions devenues nécessaires au cours de l'exercice budgétaire 2004.

Conformément au programme pluriannuel de recrutement dans le cadre de l'organisation judiciaire, celle-ci verra ses effectifs augmenter de 12 agents supplémentaires au cours de l'année prochaine.

Dans l'enseignement postprimaire, 50 postes d'enseignant seront créés nouvellement en 2004. En outre, la réserve de suppléants pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire sera dotée d'une nouvelle tranche de 100 suppléants.

Article 26

L'article 26 établit le transit des recettes au titre du droit d'accise autonome additionnel fonctionnant comme contribution sociale par le budget des recettes pour ordre. A cet égard, la Cour des Comptes fait valoir que les recettes pour ordre sont prélevées par l'Etat pour le compte de tiers, tandis que le Fonds

pour l'Emploi, auquel elles sont destinées dans le cas de la contribution sociale, ne peut pas être considéré comme un tiers par rapport à l'Etat. En outre, la Cour relève que les autres recettes du Fonds pour l'Emploi, à savoir l'impôt de solidarité prélevé comme majoration de l'impôt sur le revenu aussi bien des personnes physiques que des collectivités, figurent au budget des recettes courantes, et leur transfert au fonds est opéré par le budget des dépenses courantes. La Commission invite dès lors le gouvernement à prévoir à l'avenir un mécanisme d'alimentation unique du Fonds pour l'Emploi, quelles que soient ses recettes.

Article 40

A l'heure actuelle, la loi sur l'infrastructure ferroviaire ne permet pas encore au fonds du rail de s'alimenter directement sur des emprunts à contracter par l'Etat. L'article 40 vise à modifier cet état des choses, en vue de permettre que ce fonds, à l'instar du fonds des routes, puisse recevoir des alimentations supplémentaires en provenance d'emprunts contractés par l'Etat. Cette modification est nécessaire dans la mesure où, déjà en 2004, mais également de 2005 à 2007, l'affectation à ce fonds d'une partie d'emprunts à contracter par l'Etat est prévue. Afin de le mettre en mesure de recevoir en 2004 une alimentation supplémentaire provenant de l'emprunt de 200 millions d'euros que contractera l'Etat, la loi sur l'infrastructure ferroviaire doit être amendée en ce sens.

Article 42

C'est par le truchement de cet article que l'Etat sera autorisé à procéder à l'emprunt de 200 millions d'euros qui est nécessaire pour combler une large partie du besoin de financement de l'administration centrale en 2004. Pour mémoire, ces 200 millions seront affectés comme suit:

- 80 millions aux investissements publics effectués sans l'intervention des fonds spéciaux
- 70 millions au fonds des routes
- 50 millions au fonds du rail

La Cour des Comptes, dans son commentaire de cet article, se réfère aux dispositions de l'article 99 de la Constitution, et notamment à l'exigence contenue dans le paragraphe (5) de cet article, qui stipule: „Aucune charge grevant le budget pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale.“ Alors que le vote parlementaire de la loi budgétaire pour 2004 satisfait à l'exigence constitutionnelle de l'assentiment de la Chambre à tout emprunt à charge de l'Etat, un emprunt grève manifestement le budget de l'Etat pendant des années, dans la mesure où son remboursement se fait de manière échelonnée. Dans ces conditions, la COFIBU estime qu'une loi spéciale devra suivre le vote de la loi budgétaire pour autoriser l'émission de l'emprunt à contracter par l'Etat en 2004, et pour en déterminer les modalités, sur lesquelles aussi bien le projet de loi budgétaire que l'exposé des motifs du projet de budget pour 2004 sont muets.

*

TITRE VII

LA SECURITE SOCIALE DE L'AVENIR – MAITRISER LES DEPENSES, AMELIORER LES PRESTATIONS

Il n'est pas rare que les rapports budgétaires contiennent un chapitre dédié au „budget social“, ou bien à des aspects particuliers du système luxembourgeois des assurances sociales. En des temps normaux, ces chapitres ne se préoccupent toutefois pas de problèmes structurels de financement de la sécurité sociale que nous connaissons – pour la simple raison que de tels problèmes n'ont pas encore surgi avec l'acuité requise pour se faire remarquer. Voilà qui est différent en cette fin de l'année 2003.

Ce n'est pas que le système entier soit en difficulté financière, loin de là. Les caisses de pension connaissent un niveau d'alimentation qui leur permettrait de couvrir les prestations dont elles sont en charge pendant trois années environ – alors que nos pays voisins peinent pour arriver à des réserves de quelques mois ou semaines uniquement. Or, il ne serait pas raisonnable d'affirmer que cette situation restera inchangée toute seule à des horizons distants. Nous allons y revenir.

Ce sont les caisses de maladie qui sont malades en ce moment. Là aussi, certains risqueraient de se faire citer avec des affirmations de récurrence du problème. S'il est vrai que les caisses de maladie ont

connu de légers déficits à des intervalles réguliers – déficits dont la survenance est d'ailleurs inhérente au mode de financement des caisses – celui dont a eu à se préoccuper l'assemblée générale de l'Union des Caisses de Maladie en date du 14 novembre de cette année sort bien de la normalité. Il manque quasiment 100 millions d'euros à l'UCM – à ce niveau, le déficit devient alarmant.

Le rapporteur estime dès lors qu'il est utile, dans le présent rapport, de dresser un bilan équilibré de l'évolution récente du financement des caisses de maladie et de leurs prestations – afin de dégager des pistes en vue de la stabilisation des finances du système. C'est une question de justice sociale et de solidarité, mais en même temps une affaire de responsabilité individuelle et collective.

Chapitre 1er: *Les caisses de maladie malades, signe précurseur d'une détérioration générale de la stabilité financière du système des assurances sociales?*

La COFIBU tient à souligner dès le départ que l'ensemble du système de la sécurité sociale luxembourgeoise n'est pas en danger imminent – d'ailleurs, il n'y a personne dans le monde politique, économique et social qui l'affirmerait. Voilà pourquoi il serait faux d'opérer une confusion entre les caisses de maladie actuellement déficitaires et les caisses de pension, tout comme il serait faux de déduire des risques urgents affectant l'un à partir des difficultés que connaît l'autre.

Les problèmes actuels des caisses de maladie, cela a été clamé à d'innombrables reprises, sont de nature structurelle. Ils résultent de faiblesses dans la structure de l'assurance maladie, et ne sont dès lors ni comparables, ni identifiables avec ceux d'autres piliers de la sécurité sociale.

Cependant, il faut avoir conscience de ce que l'intensité de l'alimentation de toutes les assurances sociales conditionne l'état de santé des caisses correspondantes. Dès que l'expansion du marché du travail luxembourgeois se grippe, à la suite d'un ralentissement notable de notre croissance économique – dès qu'il y a donc un rétrécissement de la marge séparant les recettes du système de ses dépenses – toutes les caisses sociales s'en trouvent affectées. Il faut dès lors, en des temps de ralentissement économique comme ceux que nous traversons, mettre en relation la croissance et les prestations sociales dans toute analyse de l'état financier des assurances sociales.

Alors que la situation financière des caisses de maladie se dégrade, celle des caisses de pension est restée stable. Les réserves de ces dernières ont même encore continué d'augmenter après 2001. L'une des raisons de cet état des choses, peut-être la principale, est que les abus du système sont faciles et fréquents dans l'assurance maladie, tandis qu'ils sont rares dans l'assurance pension. L'entrée en pension est un moment qui se laisse déterminer avec précision, il n'y a aucun droit à prestation pour l'assuré avant ce moment et une prestation stable et continue après celui-ci. Pour l'assurance maladie, la situation est radicalement différente. Si une partie des assurés n'ont quasiment jamais recours aux prestations des caisses de maladie, d'autres les sollicitent régulièrement et à un niveau pécuniaire élevé. Les prestations des caisses de maladie se situent à des moments aléatoires espacés sur toute la vie des assurés. Leur volume peut donc changer de manière considérable d'une année à l'autre.

Ces différences expliquent qu'il n'existe pas de lien automatique entre la situation de l'assurance maladie et celle de l'assurance pension. Le rapporteur a dès lors jugé utile de séparer son appréciation des problèmes financiers structurels de l'UCM des développements de ce rapport concernant l'avenir des pensions. Il a ainsi voulu éviter un amalgame aussi faux que dangereux entre la nécessité d'apporter un remède d'urgence aux problèmes des caisses de maladie et celle de stabiliser à long terme les prestations de l'assurance pension.

Chapitre 2: *L'assurance maladie et les causes de sa situation actuelle*

La situation financière de l'assurance maladie s'est beaucoup dégradée au cours de ces deux dernières années et elle risque encore de s'aggraver si des mesures ne sont pas prises à court terme pour endiguer ce qu'il est convenu d'appeler le „marasme financier“ de l'assurance maladie. Telle est la conclusion à laquelle est parvenu le CEPS/Instead sur base de documents de l'Union des Caisses de Maladie (UCM) et d'un rapport de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) sur la situation de l'assurance maladie/maternité daté du 14 octobre 2003.

Avant d'analyser les solutions proposées par le CEPS/Instead qui pourraient être mises en œuvre pour remédier à cette situation, il convient dans un premier temps d'examiner brièvement la situation de l'assurance maladie.

Situation de l'assurance maladie

Examiner la situation de l'assurance maladie/maternité revient

- à analyser les données financières de l'assurance maladie/maternité, et plus particulièrement l'évolution de ses dépenses et recettes en général, ainsi que la situation financière des différents types de gestion; et
- à isoler les facteurs ayant une influence sur les différentes prestations.

Evolution de la situation financière de l'assurance maladie

Les dépenses de l'assurance maladie/maternité augmentent de manière continue, même si elles ont augmenté de manière moins soutenue en 2002 qu'en 2001. La progression générale est de l'ordre de 10% contre 12,5%.

Ce sont surtout les dépenses de prestations en espèces qui progressent (+14,6%), et plus particulièrement les prestations en espèces maladie qui ont progressé de 16,9%, alors que les prestations en espèce maternité ont atteint 9,1% en 2002. Quant aux prestations en nature, elles ont également augmenté de l'ordre de 8,7%.

Les dépenses effectives de l'assurance maladie représentaient en 2002 5,8% du PIB⁹ contre 4,9% deux ans plus tôt.

Les recettes de l'assurance maladie augmentent également de manière régulière, mais au ralenti depuis 2000. Si le taux de croissance des recettes se situait encore à 11,9% en 2001, voire 13,2% en 2000, il est tombé à 4,1% en 2002. Quant aux cotisations, elles ont progressé de l'ordre de 3,3% en 2002 contre 12% en 2001.

Plusieurs facteurs sont avancés par le CEPS/Instead pour expliquer le ralentissement constaté au niveau de la croissance des recettes en cotisations, à savoir d'une part, la faible croissance du nombre des assurés cotisants (2,8% en 2002 contre 4,3% en 2001) due au ralentissement économique, et d'autre part, les réductions des taux de cotisations tant pour les prestations en nature (de 5,2% à 5,1%) que pour les prestations en espèces (de 0,24% à 0,20%), ainsi qu'une croissance moins soutenue des revenus moyens cotisables.

Le solde courant pour l'exercice de 2002 accuse un déficit de 6,4 millions d'euros. Ce déficit est la conséquence logique de l'augmentation des dépenses de l'assurance maladie toutes composantes comprises, conjuguée au ralentissement de la croissance des recettes.

Evolution financière de l'assurance maladie/maternité

(en mio d'euros)

	2000	2001	2002
Recettes courantes	1.129,8	1.287,2	1.395,5
Dépenses courantes	1.069,4	1.225,9	1.401,9
Solde courant de l'exercice	60,4	61,3	- 6,4
<i>Solde cumulé en fin d'année par gestion</i>			
Prestations en nature (29,1a)	47,3	94,1	88,8
Prestations en espèces (29,1c)	- 9,2	- 12,1	- 30
Prestations en espèces (29,1b)	2,4	4,3	3,6
Solde cumulé: total des gestions	40,5	86,3	62,4

Source: UCM (octobre 2003)

⁹ Calculé selon le SEC 95

Les estimations actualisées pour l'exercice 2003 et les prévisions pour l'année 2004 ne sont guère encourageantes. Elles indiquent une aggravation du solde courant (– 36,9 mio d'euros respectivement – 98,7 mio d'euros).

*Projections concernant l'évolution future de
l'assurance maladie/maternité*

<i>Solde cumulé après opérations sur réserves</i>	2003		2004
	<i>Budget voté</i>	<i>Estimations actualisées</i>	<i>Prévisions</i>
Recettes courantes	1.369,8	1.363	1.432,3
Dépenses courantes	1.388,4	1.399,9	1.531
Solde courant de l'exercice	– 18,6	– 36,9	– 98,7
<i>Solde cumulé en fin d'année par gestion</i>			
Prestations en nature (29,1a)	94,6	77,9	– 1,9
Prestations en espèces (29,1c)	– 44,5	– 53,6	– 83
Prestations en espèces (29,1b)	3,7	1,4	– 1,2
Solde cumulé: total des gestions	53,8	25,7	– 86,1

Source: UCM (octobre 2003)

D'après le CEPS/Insa, la gestion des prestations en espèces (ouvriers sans continuation de rémunération) qui accuse un solde déficitaire cumulé de 30 millions d'euros en 2002 s'installerait durablement dans le déficit. Il est ainsi prévu que les indemnités pécuniaires de maladie des ouvriers se solderaient par un déficit de 53,6 mio d'euros en 2003 et 83 mio d'euros en 2004. La gestion des soins de santé (prestations en nature), d'un côté, et les indemnités pécuniaires des employés et des indépendants, de l'autre, devraient également être déficitaires en 2004 et ce de l'ordre de 1,9 respectivement 1,2 million d'euros.

Evolution des différentes prestations de l'assurance maladie/maternité

Evolution des prestations en nature

En 2002, les dépenses pour prestations en nature ont augmenté de l'ordre de 9,3% contre 6,1% pour l'assiette cotisable globale. L'accroissement de l'écart entre le taux de croissance globale des dépenses et des assiettes cotisables s'explique par la faiblesse de l'accroissement du nombre des assurés cotisants due à au ralentissement de la croissance économique.

Ce sont avant tout les dépenses pour les prestations à l'étranger qui ont augmenté de manière considérable. Entre 1995 et 2002, celles-ci ont progressé de l'ordre de 81,9% contre 64,2% pour celles du secteur hospitalier et 63,6% du secteur extrahospitalier. Le coût total des prestations à l'étranger reste cependant modéré.

Il échet encore de noter que la présence d'une importante population non résidente a pour effet de freiner l'évolution croissante de la prime de répartition pure c.-à-d. du rapport entre prestations et assiette cotisable. La prime de répartition est passée de 8,3% en 1995 à 9,5% en 2002 pour la population résidente. Elle a baissé de 4,77% en 1995 à 3,98% en 2002 pour la population non résidente.

Au niveau de la population non résidente, la croissance de l'assiette cotisable dépasse celle des dépenses. Deux facteurs sont avancés: une population plus jeune que la population résidente et des coûts moyens des soins de santé à l'étranger inférieurs par rapport au Luxembourg pour les mêmes tranches d'âge.

Selon les estimations actualisées et les prévisions émanant de l'UCM et de l'IGSS, il y aura lieu de s'attendre à un solde déficitaire des opérations courantes pour les années 2003 et 2004 de l'ordre de 11,1 millions d'euros, respectivement de 69,1 millions d'euros si aucune mesure correctrice n'est prise. Cette tendance trouverait son explication dans le système de rémunération des professionnels de santé, dans la valorisation de certains actes médico-techniques ou encore dans les coûts résultant de la modernisation des infrastructures hospitalières ainsi que les équipements lourds.

Evolution de la gestion des prestations en nature (en millions d'euros)

	2001 <i>Décompte</i>	2002 <i>Décompte</i>	2003 <i>Estimations actualisées</i>	2004 <i>Estimations actualisées</i>
<i>Nombre indice</i>	587,27	599,46	611,92	620,75
Recettes				
Cotisations des assurés	624,8	643,9	685,9	719,5
Cotisations forfaitaires de l'Etat	366	377,9	402,8	422,6
Participation tiers	4,2	4,7	3,4	3,7
Autres recettes	62,5	123,4	135,6	11,6
(dont prélèvement aux provisions pour prestations à liquider)	48	105,9	123,2	0
Total recettes courantes	1.057,5	1.149,9	1.227,7	1.157,4
Dépenses				
Prestations	857,1	976,1	1.196,9	1.181,7
Dotations aux provisions pour prestations à liquider	123,2	123,2	0	0
Frais d'administration	34	36,2	40,7	43,6
Autres dépenses	- 16,2	5,4	1,2	1,2
Total dépenses courantes	998,1	1.140,9	1.238,8	1.226,5
Solde des opérations courantes	59,4	9	- 11,1	- 69,1
Dotations/prélèvement au fonds de roulement	- 12,7	- 14,3	0,2	- 10,7
Excédent/Découvert de l'exercice	467	- 5,3	- 10,9	- 79,8
Excédent/Découvert cumulé	94,1	88,8	77,9	- 1,9
Taux de cotisation appliqué	5,20%	5,10%	5,10%	5,10%
Taux d'équilibre de l'exercice	4,95%	5,12%	5,15%	5,46%

Source: UCM (octobre 2003)

Evolution des prestations en espèces

L'évolution des prestations en espèces de l'assurance maladie/maternité, et plus particulièrement celle des indemnités pécuniaires de maladie gérées par la caisse de maladie des ouvriers (PE 29,1c), est particulièrement préoccupante.

Evolution des indemnités pécuniaires des ouvriers

Les indemnités pécuniaires de maladie versées aux ouvriers sont en augmentation constante et les taux annuels enregistrés sont particulièrement élevés (+16,8% entre 2001 et 2002).

Evolution des indemnités pécuniaires des ouvriers

(Montants en mio d'euros)

	2001	2002	Variation
CMO	110,83	129,81	17,1%
CMOA	5,97	6,64	11,3%
Total	119,80	136,45	16,8%

Source: UCM, Décompte 2002

Il résulte du tableau ci-après que le déficit de cette gestion est devenu structurel et a tendance à s'alourdir, passant de -12 millions d'euros en 2001 à - 53,6 millions en 2003 en solde cumulé, soit une détérioration de l'ordre de 345% en deux ans. Pour 2004, le déficit du solde cumulé est estimé à - 83 millions d'euros.

Evolution de la gestion des prestations en espèces 29,1c (ouvriers)

	2001 <i>Décompte</i>	2002 <i>Décompte</i>	2003 <i>Estimations actualisées</i>	2004 <i>Estimations actualisées</i>
<i>Nombre indice</i>	587,27	599,46	611,92	620,75
Recettes				
Cotisations des assurés	115,8	122,7	129,2	136,4
Cotisations forfaitaires de l'Etat	12,9	13,6	14,4	15,2
Participation tiers	0,6	0,6	0,5	0,5
Autres recettes (dont prélèvement aux provisions pour prestations à liquider)	6,3	6,2	6	6
Total recettes courantes	135,6	143,1	150,1	158,1
Dépenses			167,7	179,7
Prestations	131,9	154,1	5,6	5,9
Dotations aux provisions pour prestations à liquider	0	0		
Frais d'administration	4,6	5	5,6	5,9
Autres dépenses	0,1	0,1	0,3	0,3
Total dépenses courantes	136,6	159,2	173,6	185,9
Solde des opérations courantes	- 1	- 16,1	- 23,5	- 27,8
Dotations/prélèvement au fonds de roulement	- 1,73	- 1,97	0,02	- 1,44
Excédent/Découvert de l'exercice	- 2,73	- 18,07	- 23,48	- 29,24
Excédent/Découvert cumulé	- 12,05	- 30,12	- 53,6	- 82,84
Taux de cotisation appliqué	4,70%	4,70%	4,70%	4,70%
Taux d'équilibre de l'exercice	4,81%	5,33%	5,49%	5,63%
Taux d'équilibre (absorption déficit)	5,14%	5,76%	6,50%	7,34%

Source: UCM (octobre 2003)

Evolution des indemnités pécuniaires des employés et indépendants

L'évolution au niveau des indemnités pécuniaires des employés et indépendants est également défavorable puisque celles-ci ont augmenté au total de 17,5% en 2002 pour une croissance modérée du nombre d'assurés cotisants (+3,6%). Cependant l'enjeu financier de cette évolution est moindre dans la mesure où l'assurance maladie ne verse les indemnités de maladie qu'à partir du 4^{ième} mois.

Au niveau de certaines caisses les augmentations atteignent des niveaux très élevés. Il en est ainsi de la CMEP-TII qui accuse une croissance de 66,5% et de la CMA dont les prestations ont varié entre 2001 et 2002 de l'ordre de 64,9%. A titre de comparaison, la CMEP-Salariés par exemple a enregistré une augmentation de „seulement“ 15,6%.

Les prévisions pour les prochaines années à venir montrent que le déficit ira en s'accroissant.

*Evolution de la gestion des prestations en espèces 29,1b
(employés privés et indépendants)*

	2001 <i>Décompte</i>	2002 <i>Décompte</i>	2003 <i>Estimations actualisées</i>	2004 <i>Estimations actualisées</i>
<i>Nombre indice</i>	587,27	599,46	611,92	620,75
Recettes				
Cotisations des assurés	11,9	10,6	11,1	11,7
Cotisations forfaitaires de l'Etat	1,3	1,2	1,2	1,3
Participation tiers	0,1	0,1	0	0
Autres recettes	1,4	2,4	1,5	1,6
Total recettes courantes	14,7	14,3	13,8	14,6
Dépenses				
Prestations	12,1	14,2	15,5	16,4
Frais d'administration	0,4	0,5	0,5	0,6
Autres dépenses	0	0,1	0	0
Total dépenses courantes	12,5	14,8	16	17
Solde des opérations courantes	2,2	- 0,5	- 2,2	- 2,4
Dotations/prélèvement au fonds de roulement	- 0,2	- 0,2	0	- 0,1
Excédent/Découvert de l'exercice	2	- 0,7	- 2,2	- 2,5
Excédent/Découvert cumulé	4,3	3,6	1,4	- 1,2
Taux de cotisation appliqué	0,24%	0,20%	0,20%	0,20%
Taux d'équilibre de l'exercice	0,21%	0,21%	0,24%	0,24%

Source: UCM (octobre 2003)

Facteurs déterminant l'évolution constatée

En se basant sur l'exemple des indemnités pécuniaires de maladie versées aux ouvriers, le CEPS/Instead isole plusieurs éléments qui expliqueraient l'évolution des prestations de l'assurance maladie/maternité de manière générale.

Les facteurs explicatifs habituels tels une augmentation du taux moyen d'inflation ou du nombre des assurés ne permettent pas d'expliquer la très forte augmentation des indemnités pécuniaires de maladie actuellement observée, voire la croissance des dépenses de l'assurance maladie en général.

Plusieurs facteurs potentiels ont été avancés, que le rapporteur entend assortir d'appréciations politiques:

- *la structure d'âge des assurés*

L'UCM observe une augmentation du taux de morbidité à l'âge de 45 ans. D'après le CEPS/Insa, c'est l'augmentation de la proportion des assurés avec un taux de morbidité de plus de 10% qui est avant tout responsable de l'augmentation statistique de la morbidité à tous les âges.

Le rapporteur estime que cet état des choses résulte d'une propension élevée, chez les travailleurs ayant atteint un certain âge, à souhaiter se voir octroyer des pensions d'invalidité. Les conditions d'obtention de cette dernière ayant pourtant été renforcées à partir de 1996, les personnes concernées essaient de passer par des périodes de „maladie“ prolongées qui, si elles sont cumulées, peuvent même dépasser 52 semaines. Bien entendu, l'état de santé réel de certaines catégories de travailleurs qui ont connu des conditions de travail particulièrement pénibles est certainement pour beaucoup dans la volonté de rechercher activement des possibilités pour sortir d'un emploi moyennant une pension d'invalidité.

- *la structure de sexe*

Les femmes (13,9%), et plus particulièrement les femmes non résidentes (17,1%), sont surreprésentées dans la catégorie de morbidité élevée. Ce sont les hommes non résidents qui sont les moins touchés. En 2002, 13% d'entre eux présentaient un taux de morbidité supérieur à 10%. Le taux de morbidité chez les hommes résidents se situait à 13,5%.

- *le secteur d'activité des assurés et les conditions de travail*

Si le taux de morbidité ne semble pas dépendre du secteur économique selon l'UCM, il semblerait que la taille de l'entreprise jouerait un rôle à ce niveau. L'UCM a constaté, en effet, que le taux de morbidité augmentait avec la taille de l'entreprise.

Ceci semble tenir, de l'avis du rapporteur, à une atmosphère de travail différente dans les grandes entreprises où les salariés se sentent moins associés à la prise de décision et à la conduite de l'entreprise. Dès lors, ils peuvent estimer que leur absence ne fait pas une grande différence ... – tandis que l'identification des collaborateurs avec le succès d'une petite entreprise peut être supérieure. Ici, nous retrouvons le problème de la détérioration du climat de travail souvent déjà soulevé par les syndicats et les instances représentatives des salariés. Ce sujet mérite certainement réflexion, dans la mesure où le climat de travail a des incidences évidentes sur la motivation des salariés et partant leur productivité.

- *le lieu de résidence*

Ce facteur semble influencer le niveau des indemnités pécuniaires de maladie mais uniquement lorsque l'on compare les femmes résidentes avec les femmes non résidentes. En effet, le rapport des indemnités pécuniaires/assiette cotisable était pour ces deux catégories de 4,36% et de 6,12%.

Le CEPS/Insa est d'avis que ce facteur pourrait avoir une grande influence sur l'attitude de certains travailleurs frontaliers, en particulier les femmes, par rapport à la maladie, notamment si on tient compte des distances moyennes parcourues pour se rendre à son lieu de travail, voire si on prend en considération le moyen de déplacement.

Le rapporteur tend à partager l'avis de ceux qui estiment que cette réalité tient ses racines dans l'inexistence de suffisamment de structures d'accueil de qualité pour les petits enfants de travailleurs frontaliers en Grande Région. Des études actuellement en cours permettent par exemple déjà de conclure à ce qu'il y a un nombre croissant de „couples frontaliers“, où les deux partenaires travaillent au Luxembourg tandis qu'ils vivent ailleurs. Dans de tels cas, la maladie des enfants entraîne le recours au congé de maladie de la part, généralement, du partenaire féminin dans des „ménages frontaliers“. Ce recours est d'ailleurs également fréquent chez les jeunes femmes d'en dessous de 35 ans qui travaillent seules au Luxembourg. Il n'existe apparemment pas de solution de remplacement praticable pour les femmes concernées – et cela malgré l'existence d'un congé pour raisons familiales – de manière à ce qu'elles recourent de manière abusive au congé de maladie. A cet égard, il serait important de dégager des pistes de réflexion pour venir à bout de ce problème, qui est réel, surtout dans la perspective d'une proportion toujours grandissante des travailleurs frontaliers dans le salariat du Luxembourg. S'il devait s'avérer que le cofinancement de structures d'accueil pour petits enfants dans les régions frontalières est, à terme, moins onéreux pour l'Etat luxembourgeois que les absences des travailleuses frontalières ne l'est pour les caisses de maladie, alors il faudrait dégager les conséquences appropriées de ce constat en choisissant la solution globalement la plus rentable.

- *le lien avec les modalités/les mécanismes de prise en charge ou d'indemnisation*

En principe, le bénéfice de l'indemnité pécuniaire de maladie est limité à 52 semaines, même si une nouvelle maladie survient pendant cette période.

Dans la pratique de plus en plus de personnes bénéficient d'indemnités pécuniaires au-delà des 52 semaines (35,6% de cas entre la période 2000-2001 et 2001-2002 contre 12% au cours de la période 1999-2000 et 2000 et 2001).

Chapitre 3: Les perspectives de l'assurance maladie

L'augmentation considérable des prestations de l'assurance maladie risque comme nous l'avons déjà dit d'être rapidement absorbée. D'après le CEPS/Instead, le rapport entre les réserves et les dépenses pourra ne plus atteindre que 4,85% en 2004. A noter que la loi prévoit un seuil minimal de 10%.

Il est clair que si des mesures à court terme sont nécessaires vu l'urgence d'assainir les comptes de l'assurance maladie/maternité, il est indispensable d'envisager des réformes structurelles d'envergure à long terme.

A court terme, la menace d'un déficit de quelque 100 millions d'euros dans le budget de l'UCM pour 2004 a été écartée par les mesures proposées par le gouvernement à la suite de la réunion du comité de coordination tripartite tenue en date du 17 novembre 2003, et affinées par le même organe le 24 novembre. L'assemblée générale de l'UCM n'ayant pas pu se mettre d'accord sur une solution au problème de financement, c'est la tripartite qui a assumé de nouveau son rôle classique d'inspirateur – inspirée elle-même par la présence et les propositions du gouvernement.

Le rapporteur est convaincu, à l'issue de cette procédure qui a été longue et dont les premiers stades – quadripartite, assemblée générale de l'UCM – n'ont connu aucun résultat, que le moment est venu de repenser les rôles des acteurs respectifs dans le domaine de l'assurance maladie. L'UCM est un organe de gestion des caisses, elle n'est pas un organe de décision politique. Dès lors, il importe de faire la part des choses. Il n'est pas raisonnable d'exiger d'un organe quasi paritaire la présentation et l'adoption annuelle d'un budget en équilibre, tout en sachant que quand les choses se gâchent, l'accord au sein de l'assemblée générale de l'UCM devient impossible.

Dès lors, le rapporteur estime qu'il y a lieu de procéder à une analyse de l'organisation actuelle des mécanismes de gestion et de décision en matière d'assurance maladie à la lumière des réalités d'automne 2003. La Commission estime, quant à elle, que des moyens de prise de décision plus efficaces que le passage par quatre étapes, (quadripartite, assemblée générale de l'UCM, comité de coordination tripartite, conseil de gouvernement, dont les deux premières n'ont apporté aucun progrès) devraient pouvoir être devisés – sachant qu'en dernière instance, c'est aujourd'hui la tripartite qui tranche.

Chapitre 4: Combattre les abus afin de stabiliser le système

La résorption du déficit de l'UCM

Les décisions de la tripartite en vue de l'amélioration de la situation financière des caisses de maladie peuvent être résumées comme suit:

- A court terme, le déficit attendu pour 2004 est comblé par le transfert de 130 millions d'euros en provenance des caisses de pension. Ces 130 millions ne sont pas des réserves de ces caisses, mais représentent en fait des prestations dues pour pensions d'invalidité pour les périodes pendant lesquelles un travailleur invalide ne s'est pas encore vu conférer le statut d'invalide (sa demande à cet effet étant encore à charge des caisses de maladie). Ces périodes correspondent pourtant à des périodes d'invalidité et doivent logiquement être à charge de l'assurance pension. Le transfert de 130 millions correspondant à l'avance, par l'UCM, de prestations qui devaient en réalité être financées par l'assurance pension n'a dès lors rien de répréhensible: il faut néanmoins garder à l'esprit qu'il s'agit là d'une opération unique.
- Ensuite, il est proposé qu'un certificat médical établi après deux mois de congé de maladie renseigne l'UCM sur la probabilité voire la nécessité d'accorder une pension d'invalidité à l'assuré concerné. De cette manière, les passages de la caisse de maladie à la caisse de pension seront accélérés, et la charge de l'UCM au titre de prestations qui devraient déjà être des pensions d'invalidité sera diminuée.

- Dans le même ordre d'idées, les congés de maladie ne seront plus payés que pendant 52 semaines au maximum au cours d'une période de référence de 104 semaines.
- L'octroi des prestations de remplacement deviendra proportionnel dans la durée aux périodes de cotisation des concernés, ceci notamment afin d'éviter que des abus se perpétuent au niveau des emplois temporaires respectivement d'intérim. La mesure pourrait, à l'avenir, être étendue aux assurés disposant d'un contrat de travail à durée déterminée.
- Finalement, des profils d'activité seront dressés des membres de la profession médicale, afin de détecter les abus dans l'octroi de congés de maladie par des prestataires de soins de santé.

Le comité de coordination tripartite a également commandité une étude sur les effets qu'aurait, au niveau de l'assurance maladie, la suppression de la distinction entre le statut de l'ouvrier et celui de l'employé privé avec les taux de cotisation et les mécanismes de remboursement différents. Une telle démarche ne pourra toutefois, et le gouvernement en a conscience, être mise en œuvre que dans la mesure où elle n'apporterait des effets nocifs massifs pour les petites et moyennes entreprises. La compétitivité de ces dernières ne doit pas être affectée négativement par une réorganisation future éventuelle des statuts des assurés maladie.

La COFIBU salue ce paquet de mesures qui permettent effectivement, dans l'immédiat, de renoncer aussi bien à des hausses des cotisations sociales qu'à des diminutions des prestations de l'assurance maladie, tout en rétablissant l'équilibre financier de l'UCM. Elle insiste pourtant sur la nécessité impérieuse de renforcer en parallèle le dispositif des contrôles opérés parmi les assurés. En effet, les abus du système ne doivent pas uniquement être combattus au niveau des prestataires, mais surtout parmi une population d'assurés largement plus nombreuse et difficile à contrôler que les membres de la profession médicale.

Des contrôles réguliers et approfondis – une nécessité constante

Il appartient au contrôle médical de la sécurité sociale (CMSS), administration étatique sous contrôle du Ministère de la Sécurité sociale:

- de constater l'incapacité de travail, et, le cas échéant, de fixer son degré provisoire ou définitif par rapport à la capacité de travail „normale“;
- d'effectuer périodiquement des examens en relation avec l'incapacité de travail, l'hospitalisation et les cures;
- d'autoriser la prise en charge des traitements médicaux, médico-dentaires et paramédicaux;
- d'aviser les normes à établir par les statuts en vue de définir la consommation abusive de soins de santé par les assurés;
- d'autoriser la prise en charge de prothèses, orthèses et épithèses de tous genres.

A noter que les avis du contrôle médical de la sécurité sociale à caractère médical et à portée individuelle s'imposent aux institutions et administrations concernées.

Les médecins du contrôle médical de la sécurité sociale ne peuvent s'immiscer dans les rapports entre le malade et son médecin traitant en appréciant p. ex. le traitement proposé au malade ou en formulant un diagnostic. Ils doivent cependant être informés par les médecins traitants du diagnostic et du traitement. Lorsqu'ils le jugent nécessaire, les médecins du contrôle médical de la sécurité sociale entrent en rapport avec le médecin traitant tout en veillant à ce que le secret professionnel soit respecté.

Le contrôle du bien-fondé de l'octroi de prestations de l'assurance maladie est surtout destiné aux prestations en espèces. Effectivement, les prestations en nature se contrôlent souvent elles-mêmes: une hospitalisation n'est, dans la vaste majorité des cas, pas décidée par un assuré lui-même, ou même par un médecin à lui seul, mais relève d'une décision collective de prestataires de l'assurance maladie. Dans cette optique, il est évident que les abus des prestations en nature sont limités.

Tel n'est pas le cas des prestations en espèces, et notamment du congé de maladie. La combinaison d'assurés de mauvaise foi et de médecins indéliques conduit ainsi à des abus marqués de l'octroi de congés de maladie, qui grèvent sévèrement le budget de l'assurance maladie. C'est donc relativement à ce type de prestations que les contrôles doivent être efficaces et dissuasifs.

Deux problèmes doivent être maîtrisés sur la voie du renforcement et de l'amélioration des contrôles: d'un côté, des données complètes sur la dimension du phénomène du recours exagéré aux prestations sont indispensables à un combat résolu des abus. D'autre part, les autorités luxembourgeoises ne

peuvent, à l'heure actuelle, ordonner ou imposer des contrôles en dehors des frontières nationales, ce qui nous place dans l'impossibilité de contrôler les travailleurs frontaliers, représentant pourtant un bon tiers des assurés.

Les données dont question ci-dessus sont en premier lieu les „profils“ aussi bien des assurés que des prestataires. Afin de parvenir à une possibilité d'évaluation générale et correcte du comportement moyen des assurés et des prestataires et, à partir de là, afin de pouvoir décrire et chiffrer avec précision les comportements déviants – les abus – ces profils sont une nécessité aussi bien statistique que politique. Les convictions concernant l'établissement des profils sont cependant loin de converger: tandis que ceux des assurés sont refusés par des parties du monde syndical aussi longtemps qu'il n'existe pas des prestataires, ceux-ci affirment qu'au vu des spécialisations médicales parfois extrêmement poussées, il serait impossible de dresser des profils standardisés des membres de la profession.

Or, ne succombons pas à la théorie des impossibilités combinées: les profils sont nécessaires de part et d'autre pour appliquer des contrôles renforcés efficaces, et cette réalité vient d'être confirmée par le comité de coordination tripartite. Dans cette perspective, la COFIBU lance un appel à tous les acteurs du système de l'assurance maladie pour qu'ils renoncent à des attitudes de blocage afin de permettre au système de faire l'objet d'évaluations significatives. Il existe des comportements déviants aussi bien chez les assurés que chez les prestataires, et un certain nombre de ceux-ci peuvent, du côté des prestataires, être identifiés avec précision. La COFIBU souhaite dès lors que tous les partenaires concernés – représentants des assurés aussi bien que des prestataires – contribuent activement à faciliter l'établissement de profils pouvant servir les besoins de l'UCM.

La deuxième difficulté à laquelle nous sommes confrontés en matière de contrôles est l'impossibilité, pour des raisons d'incompétence territoriale, de contrôler les absences du poste de travail des frontaliers. Ceux-ci représentent plus d'un tiers des assurés de l'UCM – il serait partant grave si les contrôles luxembourgeois ne pouvaient durablement s'appliquer qu'à un peu plus de 60 pour cent de nos assurés maladie. Toutefois, à l'heure qu'il est les contrôles effectués en dehors de notre territoire national sont interdits à des agents de contrôle luxembourgeois, tandis que les agents des pays limitrophes y renoncent parce que l'assurance maladie de ces pays n'est pas concernée par les jours de maladie de personnes assurées au Luxembourg. Nous trouvons ici le deuxième blocage qu'il faudra résoudre.

Dans un tel contexte, il est indiqué de rechercher des canaux de communication et de coopération avec les autorités d'assurance maladie des régions frontalières. Dans une stricte approche de souveraineté territoriale, la notion de contrôles „grand-régionaux“ peut paraître révolutionnaire, et il est vrai qu'une telle avancée présupposerait le dépassement de bien d'impossibilités actuelles. Mais il est tout aussi vrai que le marché du travail luxembourgeois est grand-régional, et que partant, son système de sécurité sociale devra connaître lui aussi, à plus ou moins brève échéance, un accroissement du nombre de ses caractéristiques grand-régionales.

Une telle innovation ne doit pas nécessairement s'opérer de manière structurelle dès son début. Comme il est difficilement concevable que s'installe une Inspection de la sécurité sociale de la Grande Région, il faudra accepter qu'une démarche concertée en matière de contrôles ne pourra relever que de collaboration(s) entre administrations et agents responsables, dans un cadre conceptuel donné, élaboré de concert avec les partenaires d'outre frontières. Comme la perspective de l'inclusion des chômeurs frontaliers dans nos statistiques et prestations concernant le chômage est d'ores et déjà donnée, il serait logique de commencer à concevoir un cadre d'ensemble grand-régional en matière d'emploi et d'assurances sociales.

Chapitre 5: *L'assurance dépendance: panique superflue*

Il y a eu une polémique assez assourdissante autour du fait que le gouvernement entend ramener, pour l'année 2004 uniquement, la contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance à 40 pour cent, au lieu des 45 prévus par la loi instituant cette assurance. Avant de commenter cette controverse montée de toutes pièces, il peut être utile de rappeler le mode de financement de cette branche de nos assurances sociales.

Les ressources nécessaires au financement de l'assurance dépendance sont constituées:

- par une contribution à charge du budget de l'Etat à raison de 45% des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve;

- par une contribution spéciale consistant dans le produit de la taxe électricité imputable à tout client final, autoproduction comprise, qui affiche une consommation annuelle supérieure à 1 million de kWh, à charge du secteur de l'énergie électrique;
- par une contribution dépendance décrite ci-après.

L'assurance dépendance applique le système de la répartition des charges avec constitution d'une réserve qui ne peut être ni inférieure à 10% ni supérieure à 20% du montant annuel des dépenses courantes. Les montants disponibles provenant des contributions des divers acteurs sont placés et génèrent ainsi des revenus supplémentaires pour l'assurance. L'Union des caisses de maladie place la réserve financière à court terme auprès d'un ou de plusieurs établissements de crédits agréés à cet effet. L'organisme gestionnaire ne peut contracter des emprunts ou bénéficier de lignes de crédit que pour faire face à des difficultés de trésorerie. Ces emprunts et/ou lignes de crédits ne sauraient dépasser la durée d'une année et sont soumis à autorisation du ministre de la sécurité sociale.

La contribution dépendance est prélevée sur base d'une assiette constituée par les revenus professionnels et les revenus de remplacement ainsi que les revenus du patrimoine.

Le taux de la contribution est fixé à 1%.

La contribution dépendance sur les revenus professionnels et les revenus de remplacement est due par les personnes relevant du cercle des bénéficiaires de l'assurance dépendance. Toutefois, elle est à charge de l'assuré principal s'il s'agit d'un conjoint aidant, de la congrégation s'il s'agit de membres d'associations religieuses ou de personnes y assimilées, de l'Etat s'il s'agit d'enfants de moins de 18 ans poursuivant des études ou une formation professionnelle, des personnes infirmes, qui ne sont pas assurées à un autre titre et qui ne bénéficient pas d'une protection en tant que membre de famille.

Pour les autres personnes assurées, l'employeur ou l'institution débitrice de la prestation sociale effectue la retenue afférente sur la rémunération ou le revenu de remplacement. A défaut d'opérer la retenue, il en devient débiteur pur et simple du montant redû.

La contribution dépendance sur les revenus professionnels et les revenus de remplacement est déterminée sur base de l'assiette prévue en matière de soins de santé, mais sans application du minimum et du maximum cotisable. Pour les personnes touchant un salaire ou une prestation de remplacement de la sécurité sociale, l'assiette mensuelle est réduite d'un abattement correspondant à un quart du salaire social minimum.

Ce système, introduit seulement par la loi du 19 juin 1998, a pu constituer des réserves assez considérables jusqu'à ce jour, les contributions excédant nettement les prestations de l'assurance. Au vu des contraintes financières pour l'exercice 2004, le gouvernement a décidé de ramener la participation de l'Etat à 40% des dépenses effectives de l'assurance dépendance, afin de dégager ainsi environ 10 millions d'euros affectés à d'autres besoins. Il s'agit d'une mesure temporaire, non accompagnée, il est vrai, d'une réduction parallèle de la contribution dépendance des assurés, limitée à l'exercice 2004, et qui n'entraînera aucune modification au niveau des prestations de l'assurance. La réduction du taux de la contribution des assurés à 0,83%, qui aurait pu être envisagée en théorie, n'aurait en pratique apporté aucun allègement perceptible au niveau des coûts salariaux, respectivement des salaires eux-mêmes.

Cette réduction de la contribution financière de l'Etat est opérée à travers un amendement au projet de loi budgétaire, qui modifie temporairement la loi instituant l'assurance dépendance pour permettre une contribution étatique de 40% pendant l'exercice 2004.

TITRE VIII

L'EVOLUTION ECONOMIQUE DU LUXEMBOURG:

Les PME comme moteur et facteur d'innovation principal, la centralité et l'accessibilité du pays comme condition nécessaire, l'interaction avec l'Université du Luxembourg comme atout

Chapitre 1er: *En guise d'introduction, un appel à l'approche grande-régionale*

L'ensemble des développements qui suivent ne sont pas des considérations qui pourront être limitées, à l'avenir, au seul territoire luxembourgeois. Le temps est venu – et nous allons démontrer quelles sont les raisons et les nécessités d'une telle évolution – pour positionner toute réflexion sur l'évolution économique du Luxembourg dans le contexte de la Grande Région. Cela a déjà été affirmé dans le chapitre dédié à la sécurité sociale, il faut le réaffirmer et généraliser à cet endroit: notre économie est l'économie centrale de la Grande Région, elle dépend de sa main-d'œuvre, elle ne pourra avancer qu'avec l'apport du monde académique et de la recherche existant en Grande Région, et son évolution est fonction de l'accessibilité du pays et de la Grande Région – ainsi que d'une mobilité de qualité à l'intérieur de cette dernière. Des synergies entre entreprises, industrielles ou tertiaires, devront se réaliser en Grande Région afin d'assurer une compétitivité commune au lieu d'une concurrence perverse au sein d'un espace de développement commun. Le temps est venu de faire vivre la Grande Région – et à travers elle, le Luxembourg.

L'économie luxembourgeoise moderne a évolué autour de deux piliers depuis la fin du 19^e siècle: un grand secteur dominant, la sidérurgie d'abord, ensuite le secteur financier – et de l'autre côté, ce qu'il est convenu d'appeler les classes moyennes. Aujourd'hui, le secteur financier, nous l'avons dit, est arrivé à maturité, tandis que la sidérurgie luxembourgeoise ne représente plus guère un segment important du PIB. La partie la plus dynamique de notre économie nationale est bel et bien constituée aujourd'hui par les petites et moyennes entreprises, dont le nombre oscille autour des 14.000.

C'est donc la politique des classes moyennes qui revêt, en ces temps difficiles, une importance cruciale pour le pays. Les PME créent des emplois; elles sont résistantes aux crises; elles assurent la création de valeur ajoutée et représentent des vecteurs importants de l'innovation technologique et de la gestion moderne. La politique de soutien aux PME, qui est mise en œuvre par le ministère des Classes moyennes, celui de l'Economie, ainsi que par des intervenants semi-publics comme la Société nationale de crédit et d'investissement, est axée sur l'esprit d'entreprise et l'innovation. Même si des sociétés plus importantes continuent d'installer des filiales ou des dépendances au Luxembourg, le gros de la diversification économique passe de nos jours par les PME.

Or, une politique active de diversification économique ne comporte pas que les volets du soutien aux entreprises désireuses d'investir au Luxembourg. Une telle politique comporte de multiples facettes, dont le rapporteur souhaite aborder les trois principales dans le cadre du présent rapport. Il s'agit notamment de la politique des classes moyennes proprement dite, avec ses moyens d'action et ses instruments de soutien aux entreprises; et ensuite des trois facteurs qui encadrent toute politique de l'entreprise et d'attraction de nouvelles activités vers le Luxembourg – l'accessibilité de notre pays, la promotion du Luxembourg en dehors de nos frontières, et l'interaction de l'économie et des entreprises avec les structures de l'Université du Luxembourg et les instituts de recherche.

Chapitre 2: *Les PME, un secteur innovateur résistant aux crises et créateur d'emplois en passe de devenir le principal pilier de l'économie nationale*

Les petites et moyennes entreprises luxembourgeoises font tourner l'économie nationale. Malgré la dominance sectorielle du bancaire et de ce qui l'entoure et l'accompagne – et dont une part importante relève déjà des classes moyennes – le constat est clair: 14.000 entreprises, 130.000 emplois salariés sur un total national de 280.000, et 40% du PIB relèvent des petites et moyennes entreprises.

Ce chapitre n'est pas destiné à brosser un portrait des PME au Luxembourg: cela a été fait, abondamment et à suffisance, en d'autres endroits. L'aspiration de ce chapitre est plutôt d'établir enfin un lien

„officiel“ entre PME et diversification économique, ainsi que de formuler un certain nombre d'exigences fondamentales à une diversification réussie basée sur les PME.

Une politique de diversification „officielle“ couronnée de succès

Le maintien et le développement du potentiel de croissance doit passer par la diversification et par la création d'entreprises nouvelles. Malgré des taux de croissance très faibles réalisés au cours de cette année, les résultats de la politique de diversification économique sont plus que satisfaisants dans un contexte économique européen morose.

En matière de politique de promotion et de prospection économiques, les résultats de tous ces efforts ne doivent aucunement être cachés. Ainsi, l'implantation de 47 entreprises ou activités de production nouvelles a été décidée depuis 2000, ce qui représente un investissement de quelque 500 millions d'euros, dont 240 au titre de la seule année 2002. Ces activités entraîneront à terme la création de plus de 1.500 emplois nouveaux. Ces entreprises apportent des technologies nouvelles à notre tissu industriel ou améliorent des procédés existants de sorte que leur impact sur la productivité à moyen terme est important. C'est ainsi qu'au moyen d'une politique de promotion active, le Luxembourg a su se forger au cours des décennies passées un tissu industriel diversifié et complété par de nombreuses activités artisanales, de commerce et de services financiers et autres.

Au-delà du cadre général favorable à l'implantation de nouvelles activités économiques qu'il appartient à l'Etat d'assurer, ce dernier a également un rôle à jouer au niveau des attitudes et comportements faisant partie de l'atmosphère qui encadre l'idée d'investir au Luxembourg, de créer et de développer de nouvelles entreprises ou de reprendre une entreprise existante. Le Ministère de l'Economie a continué ses efforts dans la promotion de l'esprit d'entreprise auprès des jeunes et de la population en général en vue de créer et faire fructifier des projets d'entreprises et pour assurer la reprise d'entreprises par la jeune génération. En outre le Ministère de l'Economie va continuer la promotion de l'offre de services à la création et l'encouragement d'initiatives en proposant un encadrement aux innovateurs et aux créateurs d'entreprises. On peut ainsi citer la création d'infrastructures d'accueil pour des activités nouvelles et des entreprises en phase de démarrage: projets Ecostart et Belval-Ouest, le concours „1, 2, 3, go“, par exemple. Toutefois, l'esprit d'entreprise est et reste trop peu développé parmi les Luxembourgeois: nous allons y revenir.

Le gouvernement renforcera également les instruments publics de soutien financier et mettra un accent particulier sur le caractère durable du développement économique. Pour faciliter l'accès au capital de départ nécessaire pour le démarrage d'une entreprise et afin de réduire davantage les barrières liées à l'insuffisance de capitaux propres et de garanties disponibles des jeunes créateurs ou repreneurs d'entreprises, un régime spécifique de renforcement de fonds propres ou quasi-fonds propres sera mis en place. Cet instrument, créé auprès de la SNCI, viendra compléter les appuis substantiels à la création et à la reprise d'entreprises existantes dans le secteur des PME traditionnelles. A cet égard, la nouvelle loi-cadre des classes moyennes apportera des instruments nouveaux à l'arsenal existant des mesures de soutien aux entreprises et augmentera les subventions et aides disponibles.

En matière de soutien à la formation, le gouvernement encouragera l'apprentissage, intensifiera les campagnes d'information, améliorera la formation initiale, promouvra la formation continue, revalorisera le brevet de maîtrise, assurera la place des PME dans les dispositifs d'aide en matière d'investissements dans la formation professionnelle continue et intégrera les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) à tous les niveaux de la formation professionnelle.

La loi-cadre de développement et de diversification économiques modifiée du 27 juillet 1993 ainsi que la loi du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays ont connu un succès auprès des entreprises. Au cours de l'année 2002, 48 demandes d'application d'une ou de plusieurs dispositions de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ou de la loi du 22 décembre 2000 ont été introduites par 43 entreprises auprès du Ministère de l'Economie. 41 demandes ont été avisées favorablement. Les 41 projets proposés pour bénéficier d'une intervention financière publique de 34.384.844 euros représentent un effort d'investissement ou de dépenses prévues de plus de 199.527.051 euros et devraient conduire à la création de quelque 191 emplois nouveaux.

Au courant de l'exercice 2002, le Ministère de l'Economie a continué ses efforts en vue de compléter les infrastructures d'accueil pour entreprises/activités nouvelles dans l'enceinte des zones d'activités économiques à caractère national. On peut ainsi citer le réaménagement ou la création du parc d'activités audiovisuelles et de télécommunications de Betzdorf; la zone „Wolser“ à Bettem-

bourg-Dudelange, la zone „Krakelshaff“ à Bettembourg ou encore la zone d'activités économiques à Foetz.

A côté des zones d'activités économiques à caractère national le Ministère de l'Economie a continué ses efforts dans l'aménagement de zones d'activités économiques à caractère régional: la Z.A.R.E., Ehlerange, le „Triangle vert“ à Ellange-Gare, SICLER – Site d'Eselborn/Lentzweiler, Bâtiments relais – sites de Hosingen et de Redange/Attert.

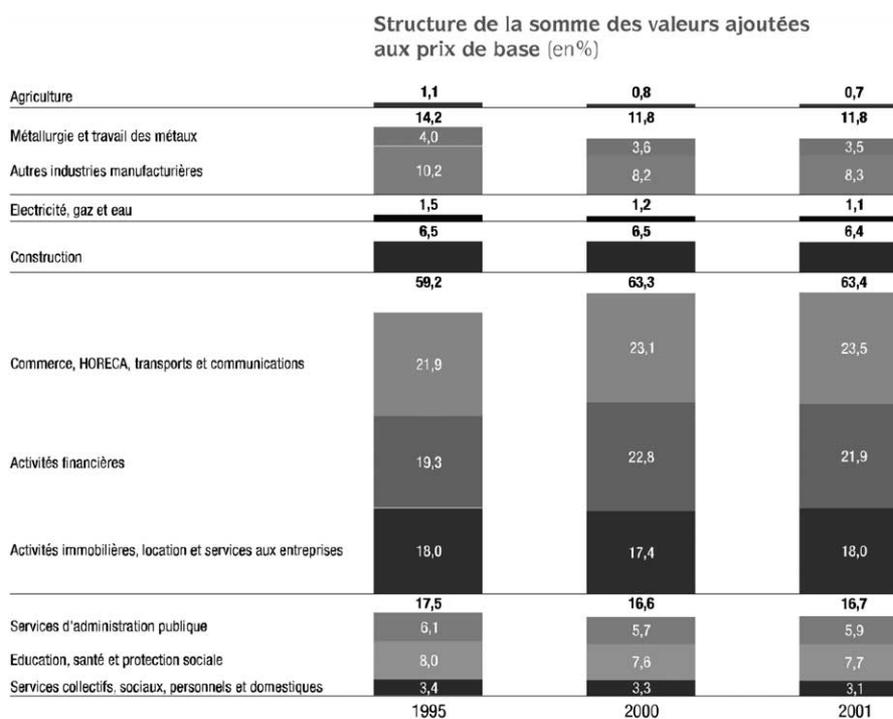
A l'instar des années précédentes, le Ministère de l'Economie a continué en 2002 à soutenir les activités de recherche-développement, d'innovation et de transfert technologiques des entreprises luxembourgeoises au travers des instruments d'encouragement public existants.

En ce qui concerne le régime d'encouragement de la recherche-développement, la Commission spéciale compétente a avisé 15 demandes. L'investissement afférent est évalué à 74.226.929 euros, les emplois s'élevant à 23. Il convient de relever que sur les 15 projets avisés en 2002, 8 nouveaux projets ont été introduits par des PME, dont 3 ont récemment démarré leurs activités ou se trouvent dans une première phase de développement de celles-ci. Quatre projets portent sur des recherches dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication, alors qu'un dossier se situe dans le domaine des biotechnologies. A souligner aussi que 7 projets comportent des travaux de recherche industrielle. Cette dernière illustration témoigne des gains de compétence technologique que les entreprises peuvent réaliser au travers de leurs efforts R&D et qui les incitent à s'investir progressivement dans des recherches qui comportent des enjeux technologiques de plus en plus importants. Huit entreprises se sont entourées des conseils de Lux-Innovation dans l'élaboration de leurs dossiers. Relevons enfin le niveau record de financements budgétaires accordés en 2002 aux activités de R&D des entreprises (74 millions euros).

Chapitre 3: L'importance spécifique de la diversification industrielle

L'industrie ne représente plus que 10% du PIB luxembourgeois. Ce qui peut apparaître comme la marque d'une économie résolument moderne, orientée vers l'avenir et qui s'est progressivement départie de l'héritage industriel, doit pourtant être lu comme un puissant avertissement: un pays qui ne produit plus ne dispose plus des moyens de reconstruire son économie en cas de besoin.

Structure de la somme des valeurs ajoutées au prix de base (en %)



Pendant les années fastes, et surtout vers leur fin, à laquelle cependant personne ne s'attendait, le mot d'ordre des fétichistes de la „qualité de vie“ était devenu: Plus d'industrie lourde! Il est vrai qu'à ce moment, une discussion pénible sur un accroissement de notre population vers les 750.000 habitants faisait rage... Pendant quelque temps, les Luxembourgeois s'étaient barricadés dans la conviction que nous pourrions dorénavant choisir à volonté nos vecteurs de croissance. Or, il faut se rendre à l'évidence – qui a toujours existé, mais qui souffrait d'un refoulement mental auprès du plus grand nombre – que tel n'est pas le cas. Il faut aussi admettre que le Luxembourg n'aura pas d'avenir économique basé sur la seule gestion de l'argent des autres. Car ces autres ont produit avant de disposer de fortunes.

Aujourd'hui, il est clair que nous n'allons pas, ni demain, ni dans un futur plus ou moins proche, accueillir au Luxembourg un producteur d'avions ou d'armements. L'ère de l'industrie lourde est révolue au Luxembourg, ce qu'il en reste est bien entendu consolidé, mais l'attraction d'une nouvelle ARBED n'est pas à l'horizon. Une expansion industrielle est donc largement l'affaire de petites et moyennes entreprises industrielles, que ce soit dans les secteurs de pointe ou, par exemple, dans celui de l'assemblage de téléviseurs et de l'électroménager – domaines dans lesquels il n'existe aucune entreprise au Grand-Duché.

L'une des raisons pour lesquelles l'industrie revêt une importance capitale dans le tissu économique de notre pays est qu'elle peut être créatrice d'emplois non ou très peu qualifiés. Il est constant – cela a été relevé dans le chapitre concernant l'emploi et le chômage – que l'emploi de travailleurs non ou peu qualifiés pose actuellement problème. Ce ne sera pas le secteur tertiaire qui saura le résoudre, ni la construction à elle seule – il faut de la création d'emplois dans l'industrie manufacturière afin de venir à bout de ce problème! Si l'on imaginait que, par exemple, des activités d'assemblage manuel s'installent dans notre pays, il y aurait création de cette espèce d'emplois dont le marché du travail luxembourgeois a cruellement besoin. Comme la corrélation entre la réalité sur le marché du travail et la politique d'attraction de nouvelles activités économiques n'a plus besoin d'être démontrée, il reste à consentir les efforts nécessaires pour assurer la permanence de l'existence d'un nombre suffisant d'emplois non ou peu qualifiés au Luxembourg à travers l'attraction d'industries manufacturières les offrant. Comme le soulignent les chiffres ci-dessous, le nombre des ouvriers talonne toujours celui des employés – il serait faux de croire que les bleus de travail disparaîtraient de notre réalité économique.

Population totale ayant un emploi au Grand-Duché de Luxembourg

au 31 juillet 2003

<i>statut</i>	<i>assurés</i>			<i>dont frontaliers</i>		
	<i>total</i>	<i>hommes</i>	<i>femmes</i>	<i>total</i>	<i>hommes</i>	<i>femmes</i>
ouvriers	121.546	86.586	34.960	52.168	41.656	10.512
employés	129.268	68.973	60.295	55.229	31.226	24.003
fonctionnaires	23.339	16.227	7.112	194	127	67
indépendants	9.958	6.329	3.629	957	693	264
professions libérales	5.757	3.649	2.108	497	285	212
agriculteurs	3.626	2.146	1.480	0	0	0
total (I)	293.494	183.910	109.584	109.045	73.987	35.058
non compris agents locaux dont	993	324	669	351	126	225
ouvriers	125	83	42	52	43	9
employés	868	241	627	299	83	216
total du mois précédent (II)	294.342	184.768	109.574	108.628	73.835	34.793
variation (I)/(II)	- 0,29%	- 0,46%	0,01%	0,38%	0,21%	0,76%
total du mois correspondant de l'année précédente (III)	287.340	180.630	106.710	104.723	71.130	33.593
variation (I)/(III)	2,14%	1,82%	2,69%	4,13%	4,02%	4,36%

Source: IGSS/CCSS

Toute économie a besoin d'une industrie forte. Si le poids de cette dernière dans le PIB a diminué au cours du temps, il ne tend toutefois pas vers zéro – au Luxembourg, on pourrait avoir l'impression que tel est le cas. Il faudra partant remettre les pendules à l'heure: depuis 2001, nous sommes témoins d'un affaissement radical de la croissance de notre économie, et nous devons attaquer ce problème aux racines. L'une de ces racines est l'absence de véritable politique industrielle, basée sur des petites et moyennes entreprises qui produisent. Il est dès lors urgent de concevoir les bases d'une telle politique, et de les mettre en œuvre.

L'un des éléments-clefs d'une politique industrielle digne de ce nom est la disponibilité de suffisamment de zones d'activités dans lesquelles les industries peuvent s'implanter. A cet effet, un effort concerté de l'Etat et des communes devra mener à l'identification, dans le cadre d'un plan d'aménagement national, de nouvelles zones, plus nombreuses et diverses encore que celles récemment créées ou en voie de création. Il importe non seulement que l'offre de zones d'activités se prêtant à l'installation d'industries soit adéquate, mais encore que cette offre soit géographiquement intégrée de manière utile dans l'aménagement du territoire tel qu'il se dégage de l'IVL (Integrativt Verkéiers- a Landesentwécklungskonzept). En d'autres mots, il est indispensable que la politique d'identification et de création de zones d'activité soit menée de façon coordonnée et respectueuse des régions de planification territoriale et de mobilité. La COFIBU salue et soutient, à cet égard, la politique menée par le ministère de l'Economie au cours des dernières années, telle que décrite plus haut.

L'agriculture aussi ...

Ajoutons à cet endroit une réflexion sur l'agriculture, qui fait partie des „classes moyennes“ dans la conception luxembourgeoise et qui a toujours un rôle à jouer elle aussi. Il existe encore quelque 2.600 exploitations agricoles et viticoles au sens large dans le pays. Ces exploitations ont tendance à devenir moins nombreuses, mais plus importantes en taille, sous l'effet de la pénurie de successeurs: seulement entre un tiers et la moitié des exploitants actuels peuvent être assurés d'un successeur. Ceci implique la fusion d'entreprises agricoles, la „professionnalisation“ continue du métier d'agriculteur, et la création d'emplois en conséquence: des exploitations plus grandes seront de plus en plus gérées comme des entreprises commerciales. Parmi les emplois agricoles, nombreux seront ceux qui ne requerront pas ou pas beaucoup de qualification: nous rejoignons ici la réflexion faite ci-dessus dans le contexte de l'industrie. Cette création d'emplois agricoles est partant à favoriser et à soutenir. Dans cette perspective, l'avis de la Chambre d'Agriculture contient le passage suivant:

„La Chambre d'Agriculture rappelle sa proposition quant à la création d'une nouvelle forme de société d'exploitation agricole, vu les mutations importantes intervenues et à intervenir dans le monde agricole. En effet, un nombre croissant d'exploitations ne correspondent plus au modèle traditionnel où il y avait une quasi-identité entre la personne de l'exploitant et la notion d'exploitation mais s'orientent vers des tailles plus importantes où plusieurs exploitants travaillent sur une même exploitation, voire même où du capital extérieur se voit intégré et rémunéré.

Avec l'agrandissement général de la taille des exploitations et avec les changements opérés au niveau de vie, on constate la présence d'un nombre accru d'exploitations qui ont des tailles équivalentes à des exploitations fusionnées, telles que définies par la loi agraire, dans lesquelles travaillent un nombre équivalent de personnes mais qui n'ont pas les mêmes droits que ces fusions, ni en matière de plafonds aux investissements ni en matière d'accès aux droits à la production ou aux aides au revenu.

Cette nouvelle forme d'exploitation aura pour effet de traiter de façon adéquate les exploitations qui, par leur taille, ou par le nombre de personnes qui y travaillent, ou par l'engagement de capital extérieur, ne correspondent plus au moule traditionnel de l'exploitation familiale et évitera un traitement différent en cas d'agrandissement de l'exploitation dans une situation de fusion.

D'autre part, la création d'une telle société pourra résoudre les problèmes qui interviendront lors de l'installation d'un jeune agriculteur où l'âge du père en tant que chef d'exploitation est loin de correspondre à l'âge minimum permettant de prendre la retraite.“

La COFIBU estime que cette proposition mérite d'être mise en œuvre. En effet, en organisant le passage de l'agriculteur attaché à son exploitation familiale à un véritable statut d'agriculteur, indépendant de son lieu de travail et des relations de propriété, l'on favoriserait la réorganisation des exploitations et leur fusion, bref des restructurations qui permettraient de parvenir à la création de nouveaux emplois agraires dans le contexte de véritables entreprises agricoles.

Diversification économique „interne“: une affaire de motivation

En termes de diversification économique, il n'y a pas que la prospection à l'étranger et l'attraction d'activités économiques à partir de là qui comptent. Un facteur crucial pour la diversification „interne“ est la motivation des résidents à entreprendre, à innover, à sortir des sentiers battus. En d'autres termes: il faut de l'esprit d'entreprise et du goût du risque au Luxembourg!

Partons du constat du président de la Confédération des Classes Moyennes (CCM), formulé dans son éditorial à la brochure „Der Mittelstand: Eine verlässliche Größe“, publiée par la CCM en octobre 2003. On peut y lire:

„Il faut combattre le sentiment, quasi public, de méfiance envers ceux qui osent entreprendre. Une méfiance qu'on ne retrouve d'ailleurs que très rarement à l'intérieur des petites et moyennes entreprises, où les relations entre employeurs et salariés se caractérisent par un contact personnalisé et un sentiment de responsabilité mutuel.“

Il y a deux aspects dans cette considération. Le deuxième mérite d'être relevé en premier lieu, car il ressort au cadre de ce chapitre: c'est dans les PME que la culture d'entreprise est la plus développée et déploie le plus d'effets. Il est certain que les contacts directs et quotidiens entre employeurs et employés existant dans ces entreprises, qui dépassent l'ordre et l'exécution pour constituer autant de concertations et décisions communes, constituent un point d'ancrage important pour l'esprit d'entreprise. De là, il doit être véhiculé vers la société, les familles, et les écoles.

Ici, l'on rejoint l'appel de la CCM de combattre le sentiment de méfiance à l'égard de l'entrepreneur. Il existe, dans notre société, un double problème. Le premier est simplement factuel, mais il influence le second de manière incisive. Les statistiques de la population luxembourgeoise et non luxembourgeoise, d'une part, et de l'évolution du marché du travail, d'autre part, montrent clairement que le rapport entre Luxembourgeois qui travaillent dans le secteur privé et Luxembourgeois fonctionnaires ou employés publics évolue de manière inquiétante, de manière à ce qu'un bon tiers des Luxembourgeois actifs se retrouve dans la fonction publique au sens large. Si l'on y ajoute le secteur conventionné et les personnes dépendant des traitements des fonctionnaires, on dépasse la moitié de la population de nationalité luxembourgeoise qui est associée, d'une manière ou d'une autre, à l'Etat et aux communes. Ces derniers offrent des emplois sûrs à carrière garantie, et revêtent partant un attrait tout à fait remarquable. Ceci est un constat.

Le deuxième, c'est que la proportion surdimensionnée des „fonctionnaires“ dans l'emploi des Luxembourgeois pèse sur l'attitude des Luxembourgeois envers la libre entreprise. Celle-ci présente des risques élevés, pouvant inclure la faillite, l'absence de carrière assurée, et des rémunérations en moyenne largement inférieures à des emplois publics. Il est clair que dans une telle réalité la méfiance constatée par le président de la CCM peut se développer, et que celle-ci influe largement sur la disposition des jeunes à envisager l'indépendance professionnelle – si l'on excepte les professions réglementées comme les médecins, avocats, architectes et autres.

Or, la diversification économique „interne“, c'est-à-dire générée à l'intérieur du pays par ses résidents, est fonction de l'esprit d'entreprise qui peut être trouvé au Luxembourg, et parmi les Luxembourgeois. Il est donc d'importance tout à fait capitale pour l'avenir économique du Grand-Duché que l'esprit d'entreprise soit régénéré, et que l'on apprenne aux jeunes les bénéfices d'un établissement à son propre compte. C'est d'une telle démarche, qui dépend assez clairement de l'implication des écoles secondaires, que pourra découler la création d'entreprises innovantes, porteuses de projets d'avenir, et créatrices d'emplois spécialisés dont le pays a besoin – c'est en quelque sorte l'antipode du besoin en emplois non qualifiés dont question ci-dessus.

De telles créations d'entreprises doivent être favorisées, et la politique gouvernementale en la matière est à qualifier d'ores et déjà de conséquente. Il est vrai que l'arsenal de mesures de soutien au premier établissement déployé par le Ministère des Classes moyennes est important, que le rôle assumé par la SNCI est positif, que la création des premiers „clusters“ d'entreprises jeunes et novatrices, comme au Technoport à Esch-sur-Alzette est encourageante et couronnée du succès qu'elle mérite. Le rapporteur salue également le dépôt du projet de loi sur l'introduction des SICAR (Sociétés d'investissement en capital à risque), qui vise l'accroissement du volume de capital-risque dont peuvent disposer les entreprises, et notamment les jeunes créateurs d'entreprises. Mais toute cette panoplie d'instruments ne peut être valorisée de manière optimale et se répercuter positivement sur le développement économique

que si un nombre important de personnes désireuses de se lancer dans l'indépendance professionnelle en font usage.

Dès lors, il est capital d'assurer un degré élevé de „disposition à l'indépendance professionnelle“, surtout parmi les jeunes du Luxembourg. Le rapporteur est d'avis que ce but ne peut être atteint qu'à travers une motivation prodiguée dans les écoles: celles-ci, en collaboration avec les entreprises et leurs représentants, doivent recourir à des formules pouvant intéresser les lycéens à l'entreprise et à la perspective d'être entrepreneur. Une telle démarche doit reposer sur une présence régulière des acteurs économiques dans les écoles respectivement les manifestations scolaires, et ne saurait se passer du soutien politique que peut lui conférer le patronage conjoint des ministères de l'Economie et des Classes moyennes.

Chapitre 4: L'importance de la recherche pour la diversification économique – la nécessaire collaboration de l'économie avec l'Université

Recherche publique et recherche privée

Les efforts en matière de diversification économique doivent encore être intensifiés, tout le monde s'y accorde. Afin de développer de nouveaux créneaux pour l'économie luxembourgeoise, il s'agit de ne pas sous-estimer l'apport que l'Université du Luxembourg peut et doit fournir à cette démarche. Cette université ne dispensera pas uniquement des formations requises par un marché de l'emploi devenant de plus en plus exigeant et concurrentiel, mais devra surtout initier rapidement un éventail de projets de recherche de pointe, afin de poser les jalons pour la mise en place d'un site de recherche performant. Le Luxembourg dispose d'une expérience et d'un savoir-faire considérables dans la sidérurgie, le domaine des finances et la communication et devra valoriser celles-ci en vue du développement de son attrait de site d'implantation d'activités économiques. Dans d'autres domaines, la recherche pratiquée déjà au Luxembourg est reconnue comme étant de qualité excellente – comme, pour ne citer que cet exemple, les sciences des matériaux. Il importe dès lors de mener une réflexion approfondie sur l'offre des formations de pointe à proposer par l'Université du Luxembourg en coopération avec les secteurs concernés.

Une recherche publique, digne de ce nom, n'existe que depuis les années 80. La loi-cadre du 9 mars 1987 sur la recherche et le développement technologique a créé des centres de recherche publics (CRP); ladite loi est en effet ainsi à l'origine de la recherche dans le secteur public, qui a été accompagnée par d'autres mesures encourageantes, comme les bourses de formation-recherche. De même, la loi du 31 mai 1999 portant création du Fonds national de la recherche (FNR) dans le secteur public a été votée dans l'intention de donner une nouvelle impulsion aux activités de recherche au Luxembourg. A l'heure actuelle, le FNR est l'initiateur de huit programmes mobilisateurs¹⁰, qui ont une portée socio-économique pour notre pays.

Notons encore que depuis 1999, pour la première fois au Luxembourg, le gouvernement dispose d'un ministère de recherche. L'accord de coalition d'août 1999 prévoit de porter les moyens budgétaires relatifs à la Recherche/Développement publique à 0,3% du PIB, une part croissante de ces moyens étant prévue dans l'intérêt des activités du Fonds National de la Recherche. Le gouvernement est décidé d'atteindre l'objectif de trois pour cent du PIB investis dans la R&D d'ici 2010, dont deux tiers devront être financés par les entreprises, et un tiers par le secteur public.

Une étude élaborée récemment par le CEPS/INSTEAD, à la demande du STATEC et du Ministère de la Recherche sur les ressources humaines et financières consacrées aux activités de recherche et de développement¹¹ a surtout démontré les conséquences négatives de l'absence d'une Université au Luxembourg. Comparativement aux moyens budgétaires disponibles, il n'y a par exemple que très peu de chercheurs dans le domaine de l'enseignement supérieur au Luxembourg. L'Université de Luxem-

10 Sécurité et efficacité des nouvelles pratiques du commerce électronique pour tous les acteurs socio-économiques (SE-COM); Matériaux innovateurs et nanotechnologie (NANO); Gestion durable des ressources hydriques (EAU); Biotechnologie et Santé (BIOSAN); Vivre demain au Luxembourg (VIVRE); Processus de vieillissement (PROVIE); Traitement des surfaces (TRASU); Sécurité alimentaire (SECAL)

11 Vincent DAUTEL, „Les ressources humaines et financières consacrées aux activités de recherche et développement: les agrégats de la R&D“, Cahiers „Economie et Entreprise“, No 3, CEPS/INSTEAD, STATEC, Ministère de la Culture, de la Recherche et de l'Enseignement supérieur, avril 2003

bourg jouera dès lors un rôle primordial pour attirer plus de chercheurs au Luxembourg en vue du développement d'un secteur de recherche performant.

Il est incontesté que la présence d'acteurs économiques ayant une renommée internationale, comme CLT-Ufa, SES ou encore ARCELOR et GOODYEAR, représente un atout considérable pour la future Université. Celle-ci doit concourir au développement économique du pays par la promotion de la coopération entre le monde académique et l'économie tant au niveau de l'élaboration des formations qu'à celui des activités de recherche et de formation professionnelle. L'étude du CEPS/INSTEAD a montré que nulle part ailleurs la part des entreprises privées dans l'effort de la recherche et le développement n'est aussi élevée qu'au Luxembourg. Le secteur public n'entre en effet que pour 7,4% dans le total, contre 34,5% en moyenne européenne. Le volume des investissements privés s'explique sans doute par des géants industriels présents dans notre pays, comme GOODYEAR et DELPHI. Ces derniers entretiennent en effet d'importants centres de recherche au Grand-Duché, dont la présence peut s'avérer bénéfique pour le secteur de la recherche dans notre pays. Il reste à vérifier les externalités et l'effet synergétique de ces activités de recherche, notamment sur le secteur public de la recherche, ainsi que sur la recherche universitaire.

Il est également à souligner que les chercheurs qui travaillent dans nos CRP, acquièrent une expérience professionnelle qui leur permet de quitter les CRP afin de s'associer à d'autres chercheurs pour créer de nouvelles sociétés, sans pour autant forcément continuer dans leurs domaines de recherche à la base des projets des CRP. Les activités des CRP se concentrent sur les domaines qui se sont révélés d'intérêt économique au niveau national. Les divers projets sont soit de nature interne, soit de nature externe exécutés en collaboration avec les entreprises privées ou des organismes ou services publics. Trois CRP assurent la mise en œuvre des projets de transfert de technologie et de coopération technologique avec les entreprises. Un aspect important des activités des CRP consiste sans doute dans les opportunités commerciales pouvant résulter pour les entreprises des collaborations avec les CRP. Les diverses collaborations concernent en premier lieu l'exécution d'activités de recherche et de développement à caractère précompétitif et d'activités d'assistance technologique. Il est évident que dans l'optique de toutes ces activités des CRP, le chercheur acquiert une expérience et une formation propres à l'esprit d'entreprise.

Description sommaire de domaines de recherche porteurs d'avenir

- *Biotechnologies*

Le Fonds national de la Recherche (FNR) a lancé un programme de recherche pluriannuel „Biotechnologie et Santé“ (appelé BIOSAN), doté d'un budget global de 6 millions d'euros visant à renforcer la compétitivité de la recherche biomédicale luxembourgeoise, tant sur le plan fondamental et clinique, que sur celui des biotechnologies nouvelles au service de la santé. Le Conseil économique et social (CES) estime dans ce contexte que les efforts de recherche en biotechnologie devront être poursuivis et intensifiés, notamment en bio-informatique, voire étendus à d'autres domaines comme la bio-pharmaceutique et la biotechnologie alimentaire. Le CES estime que ces domaines sont des domaines prometteurs où le Luxembourg pourrait développer des centres d'excellence. On peut citer, à titre d'exemple, le programme SECAL, qui est évalué à 6 millions d'euros, pour une durée de 6 ans. SECAL vise l'étude de la traçabilité des aliments (y compris des organismes génétiquement modifiés), de la qualité chimique et microbiologique des aliments et de leur impact sur la santé humaine.¹²

- *Nanotechnologies*

Les nanotechnologies regroupent un ensemble de théories et de techniques révolutionnaires qui visent à manipuler ou à fabriquer des objets de taille comparable à celle des atomes et des molécules, c'est-à-dire de l'ordre du milliardième de millimètre, appelé nanomètre. Les nanotechnologies cherchent également à concevoir des micromoteurs, des microcapteurs, des microadministrateurs de médicaments, des micropompes etc. Les domaines d'application sont multiples, allant de la médecine à l'aéronautique.

Au Luxembourg, le Fonds national de la Recherche a doté le programme pluriannuel de recherche „Matériaux innovateurs et nanotechnologies“ (NANO) d'un budget global de 6,7 millions d'euros. Le

¹² Avis du Conseil économique et social sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, avril 2003

CES encourage ces initiatives et espère que d'autres activités se développeront dans le domaine multidisciplinaire des nanotechnologies, qui est en train de révolutionner de multiples secteurs. C'est dans ce domaine en particulier, que le CES espère obtenir un effet „**spin off**“ avec des entreprises qui sortent des centres de recherche à l'image de ce qui se passe à l'étranger, pour autant que le financement ne demeure pas un obstacle insurmontable, ce qui suppose la disponibilité de capital-risque au départ.

- *Ecotechnologies*

A côté de ces deux domaines, le Conseil économique et social dresse un certain nombre de pistes qui méritent d'être exploitées, si le Luxembourg veut devenir site innovant en matière de nouvelles technologies. Il s'agit notamment du secteur de l'„écotechnologie“, domaine qui va nettement au-delà des activités de dépollution, de recyclage, de filtrage ou de traitement de l'air et des eaux. Il s'agit de repenser les processus industriels pour les rendre moins polluants et moins coûteux en énergie tout en permettant le développement économique et social. Le terme „écotechnologie“ fait donc référence aux techniques évitant l'apparition de polluants lors des processus de production et le rejet de polluants à la fin de ces processus de fabrication économisant l'énergie ou les ressources et à de nouvelles méthodes de travail.

La Commission européenne estime que les écotechnologies forment une passerelle majeure entre la stratégie de Lisbonne en faveur d'une Europe plus compétitive et dynamique et la stratégie de Göteborg, qui vise à promouvoir le développement durable. Elles promeuvent la relance économique et contribuent à protéger, à restaurer et à améliorer la qualité de notre environnement, en dissociant les incidences écologiques de la croissance économique. Le CES estime qu'en dehors de certains secteurs de développement, liés surtout à la recherche (comme la rudologie, qui crée de nouveaux matériaux à partir de déchets) ou la gestion globale de l'environnement (p. ex. écoconseillers), les métiers de l'environnement sont en premier lieu des métiers classiques dont on a redéfini une part des fonctions ou intégré une dimension environnement. De même, au niveau de l'emploi dans le domaine de l'environnement, les décalages observés par le passé entre l'offre et la demande persistent et la question de la relation formation-emploi reste posée. La tendance actuelle montre que l'offre de formation est très importante en volume par rapport au marché de l'emploi et très orientée vers la gestion et la protection de la nature, alors que les offres d'emploi tendent à se concentrer sur la gestion et le traitement des pollutions.

A l'instar de ce qui précède, le gouvernement est invité à poursuivre ses efforts en matière de recherche dans les domaines des biotechnologies, des nanotechnologies et dans l'écotechnologie, domaines présentant des perspectives de développement économique prometteuses.

Grappes technologiques et incubateurs d'entreprises

Il reste à noter que les efforts gouvernementaux en faveur de la coopération interentreprises sous forme de **grappes technologiques** ont abouti à un projet de recherche en nanotechnologies dans le domaine des matériaux composites, des traitements et revêtements de surfaces techniques, réunissant les compétences complémentaires de trois entreprises. Telle est également la politique prônée par la FEDIL.

Une grappe technologique est un regroupement d'entreprises de tailles diverses, ayant des intérêts communs et développant volontairement des relations de coopération dans un ou plusieurs domaines technologiques. L'objet de ce groupe est de renforcer la position concurrentielle des entreprises participantes sur le plan national ou international, grâce à un accès plus facile aux compétences partagées, à l'accélération de la diffusion des technologies et au partage des risques technologiques et des coûts d'actions concertées. Du point de vue des sociétés participantes, appartenir à ces grappes relève de tout un état d'esprit. Cela requiert en effet l'adoption de la philosophie du „cluster“. Il est nécessaire pour les entreprises de s'investir dans les travaux de la grappe, et ce, en communiquant leurs idées, besoins et compétences, tout en sachant être à l'écoute de leurs partenaires. Ainsi, les acteurs doivent pouvoir évoluer dans une ambiance de confiance mutuelle. La réalisation de grappes technologiques est un pas significatif vers la consolidation de l'espace R&D au Luxembourg, et surtout la mise en exergue de multiples compétences à développer dans les entreprises de notre pays.¹³

Une politique volontariste de promotion de création d'entreprises, basée sur et issue de projets de recherche dans des domaines prometteurs inclut le suivi et l'accompagnement allant de la phase de

¹³ Echo de l'Industrie, septembre 2003, No 9

l'„idée“ jusqu'au „produit fini“. Pour cette raison, le gouvernement est invité à s'inspirer du modèle français des „**incubateurs d'entreprises**“ technologiques ou plus généralement innovantes, adossés aux organismes de recherche et aux établissements d'enseignement supérieur, afin d'apporter une réponse adaptée à cette préoccupation. Le terme d'„incubateur“ est généralement réservé aux structures d'accueil et d'accompagnement de porteurs de projets de création d'entreprises, et celui de „pépinière“ aux structures d'hébergement d'entreprises récemment créées et en phase de lancement de leur activité commerciale. Un incubateur d'entreprises innovantes lié à la recherche publique est un lieu d'accueil et d'accompagnement de porteurs de projets de création d'entreprises innovantes ou à de très jeunes entreprises n'ayant pas encore d'activité réelle. Il offre à ces derniers un appui en matière de formation, de conseil et de financement, et les héberge jusqu'à la création de l'entreprise (ou le lancement de son activité). Ces entreprises peuvent par la suite trouver une place dans une pépinière d'entreprises. Cependant, la spécificité de tels incubateurs tient au fait qu'ils sont situés dans ou à proximité immédiate d'un site scientifique afin de maintenir des relations étroites avec les laboratoires de recherche publique et d'offrir ainsi aux porteurs de projets des ressources scientifiques et technologiques et des contacts facilement accessibles.

Perspectives

Il est évident qu'il faut adopter une certaine modestie à l'égard de tels concepts appliqués avec succès dans nos pays voisins, dont notamment la France. Ces pays disposent d'une tradition de recherche plus que centenaire qui s'est constituée autour de créneaux économiques performants et rentables, en l'occurrence la chimie, le secteur pharmaceutique, ou l'industrie d'armement. S'y ajoute la longue tradition en matière d'enseignement supérieur. Il serait dès lors prétentieux, prématuré, voire disproportionné de vouloir imiter la politique de nos voisins dans ce domaine, qui ne représente pour le Luxembourg, même seize ans après la loi-cadre de 1987, qu'un champ d'action en devenir. Néanmoins, la création de l'Université du Luxembourg invite avec insistance au lancement du pays sur des voies novatrices.

A la future Université du Luxembourg incombera ainsi la nécessité de forger une alliance optimale entre recherche et enseignement, en collaborant avec les instituts de recherche luxembourgeois et le Fonds national de la recherche, en tenant compte de la nécessité absolue d'offrir des formations de qualité afin d'optimiser notre positionnement sur la carte académique et de recherche au niveau européen, et en contribuant aux efforts de diversification économique. L'UdL est par ailleurs appelée à relever les défis se présentant dans les diverses stratégies européennes, dont notamment la stratégie de Lisbonne, qui vise „une économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale“.

Malgré cette évolution positive au niveau du contexte général dans lequel s'intègre la politique de diversification économique liée à la recherche, il faut tout de même insister sur le fait qu'une politique volontariste est de mise, si le gouvernement veut assurer la croissance à long terme par le développement de connaissances, de technologies et de secteurs d'activité créatifs, vigoureux et compétitifs sur les marchés internationaux. Cette politique doit nécessairement aller au-delà des dépenses publiques en faveur de la recherche. Il faut que ces dernières soient investies dans des initiatives adaptées aux besoins des acteurs économiques. Il faut également qu'il y ait suffisamment de projets. C'est surtout le Fonds national de la Recherche (FNR), qui, dans son programme „Vivre demain au Luxembourg“, a fait l'expérience, qu'il y a plus d'argent que de projets, faute de promoteurs potentiels. Au vu des nombreuses initiatives, il est indispensable de faire régulièrement des diagnostics sur l'efficacité des différents instruments de promotion de la R&D et les comparer aux meilleures pratiques appliquées à l'étranger (benchmarking). Sur base d'une telle étude, l'éventail des instruments actuellement en vigueur serait à compléter, voire à réformer.

Le gouvernement doit continuer ses efforts afin de consolider l'important dispositif de recherche et de développement technologique créé au niveau national depuis la mise en vigueur de la loi du 9 mars 1987. Selon le gouvernement, l'action se concentrera sur plusieurs plans: la mise en œuvre d'une structure d'encadrement permettant d'organiser l'amplification des activités de R&D publique sur le plan national, la promotion d'une intégration plus forte des acteurs luxembourgeois de la recherche dans les réseaux de coopération scientifique communautaires et internationaux, ainsi que l'accroissement substantiel des crédits budgétaires destinés aux activités de R&D publique.

Les efforts entrepris par le FNR ont abouti à la mise en œuvre de huit programmes pluriannuels prioritaires jugés porteurs d'avenir et de retombées concrètes pour l'économie luxembourgeoise, dont les deux programmes décrits ci-dessus. En matière de coopération scientifique, le Luxembourg doit poursuivre sa politique visant une intégration sélective mais durable du dispositif national de R&D dans les réseaux et initiatives de coopération scientifique et technologique européens et internationaux. Les programmes communautaires en particulier se concentrent sur les domaines jugés d'intérêt socio-économique de portée européenne s'appliquant également au niveau national. Les priorités thématiques du programme-cadre de recherche de l'Union européenne se recoupent dans une large mesure avec les thèmes prioritaires retenus par le FNR. Finalement la contribution budgétaire de la part de l'Union européenne (en règle générale 50% des coûts du projet) constitue une source importante de financement.

Toutes ces initiatives doivent également être vues sous l'angle de l'espace européen de la recherche, qui a été proposé en janvier 2000 par la Commission européenne. Cette proposition a été entérinée par les chefs d'Etat et de gouvernement afin de promouvoir la construction d'une société européenne de la connaissance. L'idée fut non seulement saluée par les Etats membres de l'Union européenne, mais également par les pays candidats, qui sont aujourd'hui pleinement associés à la politique de recherche communautaire. L'initiative était également accueillie par les acteurs scientifiques et industriels, plusieurs centaines d'entreprises et d'organismes de recherche et de chercheurs individuels ayant fait part de leurs commentaires positifs.

Afin de mettre en valeur ces succès prometteurs de ces dernières années et de se positionner durablement sur l'échiquier européen de recherche, le gouvernement doit initier la création sur le plan national de véritables **centres d'excellence scientifique et technologique**. Outre la mission d'une recherche de pointe, de tels centres d'excellence seraient appelés à maintenir d'importantes relations de coopération internationale. Ils assureraient, en collaboration avec les établissements d'enseignement supérieur, un enseignement universitaire et des formations spécialisées de haut niveau, et constitueraient un cadre d'excellence pour l'accueil de services d'innovation, de transfert technologique et de création d'entreprises.

Dans cette optique, le gouvernement est appelé à maintenir sa politique d'investissements croissants en matière de recherche publique. Ainsi, à l'instar des années précédentes, une augmentation de 21% (par rapport à 2003) des moyens budgétaires consacrés à la recherche publique a-t-elle été inscrite dans le budget de 2004.

Chapitre 5: Les faillites – une réalité sinon maîtrisable, au moins contrôlable

Le Luxembourg continue de connaître un nombre impressionnant de faillites. Le phénomène concerne surtout des sociétés qui n'emploient pas de travailleurs ou qui disposent tout juste d'un collaborateur rémunéré, de manière à ce qu'il ne se reflète pas massivement dans les statistiques du chômage. Cependant, trop de faillites veut également dire trop de recettes perdues par l'Etat et, le cas échéant, la sécurité sociale, ainsi que trop de constitutions de sociétés sans intentions commerciales réelles. Il faudra donc agir afin d'en endiguer le nombre au Luxembourg, sans toutefois perdre de vue un élément essentiel: des faillites sont un phénomène normal dans une économie de marché. Il y aura toujours des idées d'affaire commercialement impraticables, toujours des entreprises qui, pour une raison ou une autre, succomberont à la concurrence. Sur un marché libre, les faillites sont inévitables – même si, par exemple, l'amélioration de la formation professionnelle au sens large des créateurs d'entreprises, peut déjà éviter bien des dérives entrepreneuriales. Le Ministre des Classes moyennes est à féliciter pour les initiatives contenues à cet égard dans le projet de loi de réforme du droit d'établissement.

Cela étant dit, il importe de repositionner les faillites sur l'échelle des appréciations pratiquée au Luxembourg: un failli n'est, dans de très nombreux cas de faillites, pas un brigand, mais un commerçant malheureux. Cela veut dire que la société doit être éduquée à ce que ceux qui osent s'établir à leur propre compte et faire progresser ainsi notre économie ne sont pas à l'abri du malheur commercial, et que la faillite est l'un des risques qu'ils assument, tout en créant des entreprises et, avec celles-ci, des emplois. En d'autres termes: l'esprit d'entreprise comporte l'acceptation du risque de faillite, et il est absolument nécessaire à la croissance et la diversification économiques, ainsi qu'à la création d'emplois. Il faut alors que les entrepreneurs de bonne foi soient suivis dans cette attitude par la société entière, qui devrait voir en eux les piliers de l'initiative et du progrès économiques, dont profite le pays entier et l'ensemble de ses habitants.

Il existe principalement deux types de faillites: celles survenant alors qu'une société de capitaux a épuisé ses moyens sans avoir développé de véritable activité économique, et celles affectant des entreprises fonctionnant normalement, mais qui traversent des difficultés qu'elles ne parviennent plus à maîtriser à partir d'un certain moment et auxquelles elles finissent par succomber. Ces deux types de faillites appellent des approches différentes, qui seront exposées ci-dessous. Avant d'aborder les éléments d'une politique de prévention des faillites bien conçue, le rapporteur souhaite cependant développer brièvement ce qu'il ne faut pas faire en matière de faillites.

Les faillites ne sont pas dues à un manque de capital général. Elles sont dues à une inadéquation entre les moyens propres d'une entreprise et ses besoins de financement à un moment donné. Toutes les entreprises n'ont évidemment pas les mêmes besoins en capital, ni au moment de leur constitution, ni à des stades ultérieurs de leur activité et de leur développement. Quelqu'un qui décide d'ouvrir un magasin de fleurs dans son propre garage aménagé à cet effet n'a pas besoin d'un capital initial important, tout au contraire de l'entreprise de technologie dont le créateur souhaite mettre en œuvre une idée d'affaire qui aura besoin de quelques années de développement et d'investissements avant de pouvoir être lancée sur le marché. Relever, sans distinction, le capital minimal requis pour la constitution d'une société est donc la mauvaise approche. Cela est reconnu ailleurs: en France par exemple, le capital „minimal“ pour la constitution d'une société à responsabilité limitée a été ramené à un euro symbolique, tandis que dans les pays anglo-saxons, il n'existe pratiquement pas de capital minimal pour tous les types de sociétés.

En outre, le capital figure au passif du bilan d'une société parce qu'il est destiné à l'utilisation, et non à la thésaurisation en tout ou en partie. Bloquer le capital est un non-sens aussi bien comptable que commercial: qui, en effet, pourrait se permettre le luxe de placer sur un compte bloqué des dizaines ou des centaines de milliers d'euros et de financer en conséquence ses opérations commerciales par des moyens supplémentaires, équivalents ou même supérieurs à ceux bloqués?

D'ailleurs, l'exigence d'un blocage du capital peut être facilement neutralisée. Tout dépôt bloqué sur un compte bancaire donne droit à l'ouverture d'un crédit respectivement d'un dépassement en compte courant à valeur égale. Ainsi, il est même créé un risque de difficultés financières supplémentaire. Admettons qu'un créateur d'entreprise bloque 50.000 euros de son capital de 100.000 euros et se fait ouvrir, en contrepartie de son dépôt bloqué, un dépassement en compte courant. Ce dépassement génère, bien entendu, des intérêts qui doivent être payés à des intervalles réguliers. Si ces paiements ne sont plus effectués, la banque est en droit de révoquer le dépassement et de se payer sur le dépôt de l'entrepreneur. Résultat de l'opération: le dépôt a disparu et la banque dispose encore d'une créance sur des intérêts échus sur le dépassement et non payés. Elle pourra ainsi, si l'entrepreneur ne parvient pas à régler sa situation, l'assigner en faillite – et l'effet d'une disposition législative exigeant des blocages du capital se sera révélé pervers, dans la mesure où le même entrepreneur qui n'aurait fait qu'utiliser son capital en entier n'aurait pas été lié par contrat de dépassement à un établissement de crédit et n'aurait pas été débiteur de cet établissement.

Des faillites surviendront quel que soit le capital minimal exigé pour la constitution d'une société. Il ne faut pas encore les faciliter par des mesures à effets non désirés, voire empêcher la création d'entreprises par l'exigence d'un capital trop élevé.

De même, tout renforcement de privilèges et de superprivilèges est à éviter. Ceux-ci ne font que rendre les calculs initiaux des créateurs d'entreprise potentiels plus aléatoires et partant revêtent une dimension dissuasive, sans pourtant connaître, au besoin, l'effet voulu: chaque créancier ne peut, à la fin du compte, se payer que sur les moyens disponibles. On pourrait excepter de cette approche les salariés, pour lesquels des garanties de rémunération suffisantes doivent être mises en place. En résumé, l'ensemble de ces réflexions doit conduire à un changement d'approche politique des faillites: il ne s'agit pas de rendre la création d'entreprises plus onéreuse et d'établir des entraves supplémentaires à la constitution et à la facilité de gestion de sociétés, mais de surveiller les entreprises en difficulté et d'intervenir auprès d'elles dès qu'il appert que la situation devient précaire. C'est ainsi que des entreprises peuvent être sauvées, et des emplois maintenus.

***Responsabiliser les administrations fiscales et les assurances sociales,
sauver les entreprises en difficulté passagère, liquider rapidement les sociétés
dépourvues d'activité réelle***

L'une des causes de difficultés d'entreprises peut être leur impossibilité de faire face à leurs obligations fiscales envers l'Etat, tandis que celui-ci leur est encore redevable de remboursements importants.

Or, l'Etat et ses administrations ont une obligation de se comporter loyalement vis-à-vis des entreprises établies sur le territoire luxembourgeois. Il faut une relation équilibrée et égalitaire entre l'Etat et les entreprises. Ceci est particulièrement vrai pour les relations des entreprises avec l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Il n'est pas normal, ni acceptable, que des amendes fiscales soient prononcées et exécutées après qu'une société ait manqué de quelques semaines une échéance de remise de déclaration de TVA, tandis que le remboursement de la TVA à cette même entreprise peut durer des années sans que l'entreprise ne dispose de moyens d'action contre cette administration. La compensation automatique entre dettes et créances de TVA devrait jouer si l'Administration de l'enregistrement est incapable d'effectuer ses remboursements en des délais raisonnables.

En plus, l'Etat est unique, et son administration, dans la conception constitutionnelle qui est la nôtre, forme un tout. Voilà pourquoi il serait hautement souhaitable que les administrations fiscales soient fusionnées, de manière à instaurer l'unicité d'interlocuteur en matière fiscale. Si une telle fusion s'avérait impossible actuellement ou dans le futur, le rapporteur rappelle à cet endroit l'idée du „netting fiscal“, formulée en maints endroits par les organisations patronales et repris par le Conseil Economique et Social dans son avis „l'évolution économique, sociale et financière du pays de 2003“. Le député Jeannot Krecké avait déjà, dans son rapport sur la fraude fiscale publié en 1997, insisté sur la nécessité d'une collaboration interadministrative nettement renforcée: le netting fiscal ne serait que la consécration formelle d'une telle interaction des administrations fiscales. Même si deux administrations fiscales devaient continuer d'exister en parallèle, un système informatique performant permet sans problèmes de saisir la situation fiscale globale d'une entreprise et de déterminer ainsi sa dette ou sa créance fiscale globale. Aussi longtemps qu'une entreprise dispose encore d'une créance globale à l'égard de l'Etat, il n'est pas raisonnable d'exiger qu'elle effectue des paiements supplémentaires à un autre titre, si elle est temporairement dans l'impossibilité de ce faire.

Le rôle de l'administration de l'Etat ne s'arrête cependant pas là. Si l'Etat veut fournir une contribution significative à l'endigement des faillites, il faut que ceux qui sont les premiers à prendre connaissance de difficultés sérieuses de l'entreprise déclenchent un mécanisme de redressement. Le Centre commun de la sécurité sociale et les administrations fiscales sont TOUJOURS les premiers à constater des difficultés structurelles d'une entreprise (le non-paiement d'une ou de plusieurs factures commerciales ne constitue pas encore une difficulté structurelle – bien qu'il puisse en constituer le début). Il faudrait partant légiférer afin que le CCSS et les administrations fiscales soient obligés de se concerter au sujet des entreprises qui ne remplissent pas leurs obligations envers elles, par exemple lors du manquement de ces dernières à une deuxième échéance. Une cellule d'intervention serait à constituer entre administrations afin de pouvoir agir quand des difficultés sont constatées.

Le tribunal de commerce, principal acteur actuel des procédures de faillite, n'aurait, à l'état actuel de la législation, que l'option d'engager la procédure de la faillite. En effet, aussi bien le concordat préventif de faillite que la gestion contrôlée ne peuvent être obtenus qu'à la diligence du débiteur qui ne remplit pas (encore) les conditions de la faillite. Logiquement, toute dénonciation de la part de tiers conduirait par contre à l'élimination de ces options. En outre, il y a un problème supplémentaire consistant dans les règles relevant du droit des faillites et concernant le capital social: une société qui ne parvient plus à respecter ses obligations de paiement aura, dans presque tous les cas, épuisé entièrement son capital, ce qui suffit déjà pour le déclenchement d'une procédure de faillite. Le rapporteur renvoie ici à ses réflexions exposées plus haut concernant l'incompatibilité d'exigences légales de préservation du capital en tout ou en partie avec l'inscription au passif du bilan de ce dernier.

Si le but visé n'est pas la destruction, mais la sauvegarde d'entreprises connaissant des difficultés, il serait utile que des tiers (notamment, mais pas nécessairement uniquement, les administrations précitées) soient obligés de communiquer les défaillances d'un commerçant donné à la cellule d'intervention nouvellement instituée afin de déclencher un mécanisme de sauvegarde au lieu d'un mécanisme de destruction. Les instruments légaux existants ne remplissent pas un rôle de sauvegarde efficace – il faut partant les aménager de manière telle que leur premier effet agisse en vue de la consolidation d'entreprises.

Dans cette perspective, il serait nécessaire de modifier la législation actuelle de manière à permettre la sollicitation d'un concordat ou de la gestion contrôlée à des tiers, voire, ce qui serait plus adéquat, fusionner en même temps, et afin d'instituer un régime de redressement précédant les faillites, le concordat et la gestion contrôlée en combinant les éléments caractéristiques dans le cadre d'un „concordat surveillé“. Cette nouvelle approche, comme le nom provisoire le suggère, viserait surtout la création d'un environnement et d'une atmosphère propices au rétablissement de la situation normale des entre-

prises concernées. Opérant avec des délais assez courts, la liquidation d'entreprises qui ne peuvent plus être redressées peut également intervenir assez rapidement, s'il devait être constaté par les acteurs de la procédure de redressement que la situation de l'entreprise concernée est irrémédiablement compromise.

Si le déclenchement de la procédure de mise sous concordat surveillé doit être permis aux tiers en général, la faculté de recourir à cette possibilité doit être mutée en obligation pour les administrations fiscales et la sécurité sociale. Ainsi, le Centre commun de la sécurité sociale, l'Administration des contributions directes et l'Administration de l'Enregistrement doivent être contraints d'effectuer des communications à la cellule d'intervention, ayant pour effet de déclencher la procédure de placement sous ce régime, à un moment qui reste à déterminer. Il semble au rapporteur que le manquement à une deuxième échéance constitue un moment adéquat. En effet, une seule échéance peut toujours être manquée de peu sans que ce manquement ne soit révélateur de difficultés structurelles d'une entreprise, tandis que l'attente d'un troisième manquement pourrait déjà faire s'écouler trop de temps pour pouvoir encore intervenir de manière efficace dans les affaires d'une entreprise en difficulté.

Au-delà de la création d'une nouvelle procédure de redressement, il faudrait bien entendu y inclure les démarches de gestion et de consolidation financière permettant un tel redressement. Des plans de redressement obligatoires, des délais légaux et des modes de soutien économique aux chefs d'entreprises manifestement malheureux et de bonne foi pendant la procédure de redressement devraient ainsi être définis et mis en œuvre, de manière à permettre le plus grand nombre de redressements.

Il faut se rendre à une évidence: des entreprises en activité réelle et employant des travailleurs peuvent se retrouver en difficulté pour des raisons indépendantes de leur volonté. Si des clients publics comme l'Etat et les communes ne respectent pas les délais de paiements courants dans la vie des affaires, ce qui arrive souvent, le non-paiement d'une fourniture de biens ou de services d'envergure peut mettre un commerçant dans l'impossibilité temporaire de remplir ses propres obligations envers ses créanciers. La même chose est vraie, bien entendu, pour un débiteur privé, dont l'absence de paiement se répercute sur le paiement par le créancier de ses propres créanciers, ce qui peut compromettre sa situation au point d'ébranler son crédit ... De telles situations peuvent être neutralisées par l'octroi d'une période de consolidation pendant laquelle une activité commerciale qui n'est pas compromise en général peut se redresser et continuer normalement après le redressement. Dans la perspective du maintien en activité d'entreprises et des emplois en dépendant, le rapporteur estime qu'il n'existe pas d'alternative à un tel changement en matière de politique de prévention des faillites.

Finalement, il y a des échecs de sociétés qu'il n'est pas utile de prévenir, mais qu'il faut au contraire précipiter aussi longtemps qu'elles peuvent encore se traduire par des liquidations. Il s'agit là des cas où des sociétés ont simplement épuisé leurs moyens, souvent en dépenses somptuaires, qui n'ont jamais développé une activité économique réelle et disparaissent avec au moins une dette plus ou moins significative de TVA. Le cas échéant, ces sociétés ont également accumulé des dettes envers la sécurité sociale avant que le bilan ne soit déposé. En appliquant à de telles sociétés le mécanisme de détection de difficultés et d'intervention décrit ci-dessus, il devient possible de les faire liquider avant que leurs dettes envers l'Etat n'atteignent un niveau problématique, et avant que leurs collaborateurs éventuels ne se retrouvent avec des mois de salaires impayés. Le combat des entreprises fictives (Scheinfirmen) étant une préoccupation politique établie, concernant aussi bien les administrations fiscales et la sécurité sociale que le ministère des Classes moyennes et mis en œuvre par ce dernier, la COFIBU est convaincue que la liquidation d'office, endéans des délais aussi brefs que possible, de telles sociétés est non seulement conforme à la politique d'entreprise déjà engagée par le gouvernement, mais encore contribuerait à réduire les créances fiscales et sociales irrécupérables qui grèvent actuellement les administrations fiscales et les caisses sociales.

Reste à confirmer que le combat des banqueroutes et des banqueroutes frauduleuses doit rester une priorité politique constante. L'organisation consciente d'une faillite, que ce soit par dissimulation ou dilapidation d'actif ou par d'autres moyens plus répréhensibles encore, ne saurait être tolérée dans une société solidaire. Les comportements frauduleux en vue de faillite doivent être réprimés avec une sévérité accrue.

TVA et faillites: aperçu d'un problème réel

Le total des sommes à encaisser par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines au titre de la TVA s'élève à **856.796.358,08.– €**. La décomposition de ce montant est la suivante:

48,29% des arriérés proviennent	des dossiers en faillite
14,62%	des dossiers en cessation
2,46%	des dossiers en liquidation judiciaire

En outre, 65,38% des arriérés sont à 95% irrécouvrables. Ces sommes restent toutefois mentionnées dans les statistiques jusqu'à la clôture définitive des faillites ou des liquidations judiciaires en question. Ce n'est qu'après avoir obtenu la décharge du ministre des Finances que ces montants (parfois considérables) disparaissent des arriérés à encaisser.

Lors des présentations sur la fraude organisée qui ont été faites en décembre 1995 et en janvier 1996 par des représentants de l'administration, notamment en matière de „fraude carrousel“, il a été souligné que les fraudeurs (souvent des ressortissants d'autres Etats membres) disparaissent (voir les dossiers en cessation et en liquidation judiciaire) ou provoquent l'insolvabilité des sociétés (voir les dossiers en faillite) au moment de la détection des manœuvres frauduleuses. Dans ce contexte, il y a lieu de noter que l'administration a déjà introduit plusieurs plaintes pour escroquerie fiscale et qu'un groupe de travail interne a analysé les besoins des services de contrôle et de recouvrement pour mieux réagir à l'encontre de la fraude (et de la distorsion de concurrence qui en résulte) et de réduire ainsi la perte fiscale. Actuellement, le Service Législation étudie les propositions faites par ledit groupe.

Le tableau ci-après montre que la perte fiscale (TVA) se rapportant aux faillites atteint presque **5%** des recettes nettes de la TVA. Il fait croire que la situation s'est améliorée depuis 2000. Malheureusement, cet optimisme n'est pas de mise: en effet, il faudra attendre les faillites qui seront prononcées au cours des mois à venir pour chiffrer les pertes définitives pour lesdites années. Ceci prouve la validité d'une approche préconisant un véritable revirement dans la politique d'accompagnement des entreprises en difficulté, le système plutôt répressif actuellement en place dégageant – outre les dégâts sociaux que génèrent les très nombreuses faillites – des moins-values considérables pour l'Etat, qui deviennent d'autant plus inacceptables que la situation financière globale de l'administration centrale se dégrade.

	<i>Perte fiscale faillite</i>	<i>Recettes TVA</i>	<i>%</i>
1997	40.000.400,34 €	850.518.800,29 €	4,703058924
1998	42.989.392,29 €	915.349.384,55 €	4,696500923
1999	102.843.182,80 €	1.109.146.502,17 €	9,272281218
2000	47.810.076,52 €	1.229.392.100,85 €	3,8889201
2001	34.889.205,30 €	1.359.006.839,38 €	2,567257521
2002	18.556.280,07 €	1.438.741.571,87 €	1,289757691
Total	287.088.537,32 €	6.902.155.199,11 €	4,159404259

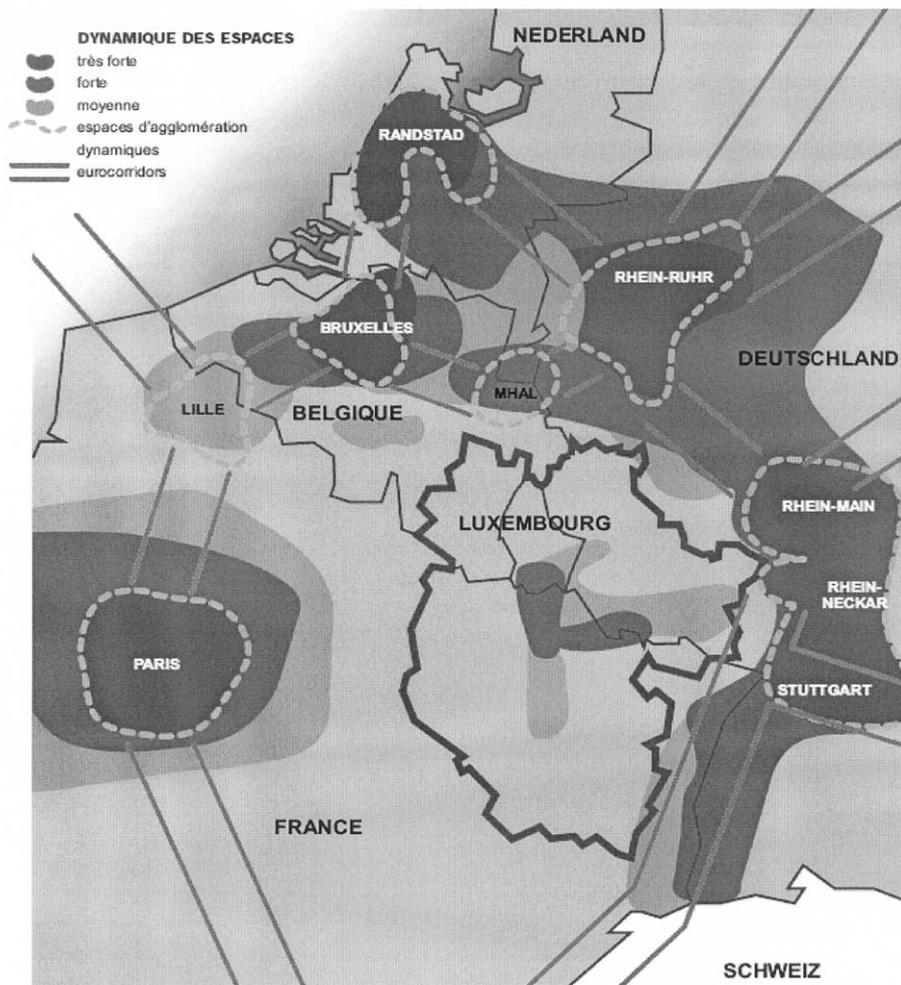
Une politique d'accompagnement des entreprises en difficulté telle que conçue par la COFIBU permettra, de l'avis de celle-ci, aussi bien la diminution du nombre absolu de faillites au Grand-Duché que l'amélioration de la situation des commerçants malheureux et de bonne foi. Le risque de faillites et la réaction sociale au failli et à sa démarche commerciale sont des facteurs qui aujourd'hui empêchent une promotion efficace de l'esprit d'entreprise. Dans la mesure où la création d'entreprises est une condition nécessaire à la diversification économique et à la création de nouveaux emplois, il est urgent d'éliminer l'effet dissuasif de l'avalissement social de l'entrepreneur failli, mais de bonne foi. Cela ne sera possible que moyennant une conception différente des faillites régulières, non frauduleuses. Le combat de ces dernières devra, en même temps, continuer avec une rigueur renforcée.

Chapitre 6: L'accessibilité du Luxembourg – un facteur crucial pour le développement économique futur

Notre pays, contrairement à ce que l'on dit, ne se trouve pas au cœur de l'Europe. Celui-ci, géographiquement parlant, se situe en Lituanie. Même si on laisse de côté l'espace russe pour la détermination du milieu continental, celui-ci se retrouve bien à l'est du Luxembourg. Nous sommes localisés, en réalité, aux marges européennes. Ceci n'est pas équivalent à la périphérie, mais il n'est pas exclu que certains développements nous portent encore plus loin des centres dynamiques du continent.

Ce constat géographique n'a pas été confirmé, pendant des décennies, au niveau conceptuel. Avec les moyens de l'époque, une époque hélas révolue, il n'était pas difficile de se rendre au Luxembourg: nous étions „le pays proche“ pour bon nombre d'activités. C'est ce qui explique, dans une très large mesure, l'essor de notre économie des services, surtout autour du secteur financier. Aujourd'hui, „le pays proche“ est devenu le slogan de la Tunisie pour la promotion de son industrie touristique. Le Luxembourg ne peut plus guère être qualifié comme tel à partir de nombreuses perspectives géographiques.

Les échanges entre pays et continents, le transport de personnes et de marchandises, se sont constamment accélérés et intensifiés au fil du temps. Aujourd'hui, il ne suffit plus de pratiquer une politique des accès nationaux telle qu'elle pouvait se concevoir dans les années 60: il faut plutôt savoir s'adapter aux exigences du temps, dont celles de la mondialisation des échanges humains et commerciaux, qui ne laisseront pas le Luxembourg s'imbriquer impuni dans une isolation contraire à ses intérêts fondamentaux. L'on ne gère pas une économie ouverte comme la nôtre – certains ont pu affirmer, avec l'ardeur mathématique de l'économiste, qu'elle était ouverte „à plus de 100 pour cent“ – à partir d'un espace en perte relative d'accessibilité.



Cette carte, reprise du Programme directeur d'aménagement du territoire, illustre à merveille que ni notre pays, ni la Grande Région considérée comme telle ne font partie, à l'heure actuelle, des espaces européens très dynamiques, disposant d'une perspective de développement positive, de connexions aériennes et ferroviaires performantes et de centralité par rapport aux axes européens de transport. Nous pouvons nous convaincre sur la base de cette carte que le Luxembourg et la Grande Région sont entourés de tels espaces, mais n'en constituent pas un lui- respectivement elle-même.

Le Luxembourg est le cœur de la Grande Région, son élément central. Il faut être accessible DANS la Grande Région, mais également POUR la Grande Région, c'est-à-dire comme centre de celle-ci et au service d'elle. Afin de valoriser une telle prétention, il faut également maintenir la centralité du pays dans l'ensemble plus grand qui est la région dans laquelle nous sommes situés.

C'est donc surtout d'accessibilité et de centralité que dépendra le succès futur de notre pays. Le rythme des affaires et de la vie continue de s'accélérer – et avec cette accélération, nous assistons à une intensification du besoin de transports rapides et efficaces. Nous pourrions évaluer cette efficacité au niveau du transport aérien, des connections ferroviaires et des réseaux routiers.

Chapitre 7: L'aéroport de Luxembourg – le principal facteur de l'accessibilité luxembourgeoise, le premier pilier de l'attractivité du site d'implantation d'activités économiques

L'aéroport du Findel n'est pas seulement notre unique frontière extérieure au sens de l'espace communautaire. Il est également la vitrine du Luxembourg, le premier point de repère pour un nombre croissant de visiteurs, qu'ils viennent pour affaires ou pour loisirs. C'est l'aéroport qui marque la première impression que l'on a du Luxembourg. A l'arrivée aussi bien qu'au départ. Et cette arrivée n'est pas un moment innocent: 53 pour cent des passagers de la seule Luxair sont des „incoming passengers“, donc des passagers qui ont pris le départ à l'étranger pour se rendre à Luxembourg. Ce qui veut dire qu'il faut bien prendre soin de cette clientèle, d'affaires surtout, pour laquelle l'impression qu'elle a du Findel peut bien se transformer en base d'appréciation du Luxembourg en tant que tel.

Suite à un entretien avec des membres de la direction de Luxair, le rapporteur aimerait formuler à cet endroit quelques interrogations et réflexions dont il estime qu'elles peuvent constituer des pistes sur lesquelles devraient être calquées les grands axes d'une future „politique de l'aéroport“. Les réflexions qui suivent s'intègrent également dans le cadre posé par la délibération de la ville de Luxembourg du 13 octobre 2003, dont le dispositif de conclusion est formulé comme suit: „La Ville de Luxembourg tient à souligner qu'elle ne s'oppose pas à une extension raisonnable et contrôlée de l'aéroport, adaptée aux besoins du Grand-Duché. La Ville est cependant d'avis que la fonction principale doit être essentiellement le transport de personnes, ceci dans l'idée du „City airport“. Le rapporteur est donc d'avis que la réflexion sur l'importance et les perspectives du Findel doivent se situer dans un contexte de conciliation des intérêts en présence, et qu'il est possible d'accroître l'attrait du Findel sans mettre en cause la qualité de vie de la population concernée par les opérations aéroportuaires. Cette réflexion s'impose maintenant, elle ne doit plus être reportée aux calendes grecques: l'élargissement de l'Union européenne, la consolidation du Luxembourg comme capitale européenne et siège d'institutions de l'Union, ainsi que la présence, en Grande Région, de nombreux aéroports en expansion rapide rendent une réflexion sur l'avenir du Findel et son importance pour le développement futur de notre pays indispensable et urgente.

Le transport de personnes, vers et à partir du Findel, peut largement être associé avec notre compagnie nationale Luxair. Dans les opérations de vol qu'elle assure, il existe un partage de 75 pour cent de „vols d'affaires“ et de 25 pour cent de vols de loisirs, respectivement de vacances. Les vols de vacances ne doivent pas nous préoccuper à cet endroit; d'ailleurs, mis à part les prix pratiqués, il n'y a pas d'appréhensions à formuler à leur égard. C'est de vols d'affaires qu'il s'agit de traiter ici. Et, à cet égard, deux reproches principaux doivent être formulés à l'encontre de la réalité luxembourgeoise: les horaires ne sont pas compatibles avec la logistique de l'aérogare, et les destinations desservies à partir du Findel sont trop peu nombreuses.

Avant de développer ce point, il convient de souligner que le réseau des villes desservies en Europe occidentale et méridionale ne laisse pas grand-chose à désirer: il s'agit d'un réseau comprenant l'ensemble des capitales politiques et économiques dans la moitié ouest et au sud de l'Europe, figurant souvent sur les plans des vols plusieurs fois par jour. Ce n'est pas le principe de ces dessertes qui peut donner lieu à contestation, c'est la réalité de cette dernière: ce point sera élaboré plus loin.

L'on peut noter toutefois que cette approche „politique“ des destinations servies par Luxair n'est pas nécessairement une aubaine d'un point de vue économique. Ainsi par exemple, la liaison vers Berlin est à des années-lumière de la rentabilité: la capitale allemande n'est ni un hub utilisé par des passagers qui veulent se déplacer au-delà et y sont en transit, pour l'Europe du Nord et de l'Est par exemple, ni une destination de loisirs convoitée. Afin de rendre possible l'extension du réseau des destinations de Luxair traitée ci-dessous, le rapporteur estime qu'il serait hautement utile de mener une réflexion de fond sur le maintien de certaines destinations actuelles qui ne sont pas rentables pour la compagnie, mais qui, de l'autre côté, lui „bloquent“ en permanence des éléments d'une flotte de taille réduite qui ne peuvent par conséquent pas être mis en service sur d'éventuelles nouvelles lignes.

Nonobstant ce problème, si les connexions vers l'ouest et le sud peuvent donc être qualifiées d'assez bonnes en principe, il est déraisonnable que le Luxembourg ne dispose que d'une seule connexion directe avec l'Europe centrale – et encore, Budapest n'est desservi que depuis quelques semaines. La rentabilité de ce vol paraît d'ores et déjà assurée. Des lignes vers Moscou, Prague (qui a déjà été desservi dans le passé) et Varsovie sont bien à l'étude, mais leur rentabilité n'est pas du tout certaine à l'heure actuelle.

Toujours est-il qu'un vol de Luxembourg vers Tallinn prend toujours inévitablement six heures, tout comme un déplacement à Bucarest, avec une escale assez longue dans un autre aéroport européen. Il n'existe pas de liaison vers Helsinki, la Turquie n'est une destination que pour les vacances et ses grandes villes ne figurent pas au programme des vols à partir du Findel. Il est difficilement concevable que l'aéroport du Findel connaisse encore un développement positif avec une liste si limitée de destinations. Des efforts seraient à faire pour étendre le réseau des destinations directes de manière perceptible, et ceci aussi bien vers les régions qui ont déjà été mentionnées que vers des villes „secondaires“: en effet, pourquoi ne pas desservir Göteborg, ou Oslo, ou encore Thessaloniki?

En termes d'horaires, c'est la concentration des vols qui désagrèment tout départ de Luxembourg. Bien entendu, ces horaires sont tributaires des accords avec les aéroports d'atterrissage respectifs, et ils ne dépendent partant pas que du bon vouloir des compagnies aériennes prenant le départ au Findel. Toujours est-il que les files d'attente qui se prolongent invariablement en dehors du terminal à partir de six heures du matin représentent une situation aussi déplorable qu'intenable. Il reste à découvrir pourquoi un espacement plus judicieux des vols d'affaires ne semble pas praticable: au lieu de concentrer l'ensemble des départs matinaux entre six heures et huit heures et demie, il serait certainement plus agréable, pour les voyageurs aussi bien que pour le personnel, de répartir les départs de manière plus égale entre six et dix ou onze heures. Un vol au départ à sept heures ne permet déjà plus au client d'affaires d'être dans une réunion à Londres à huit heures et demie – alors pourquoi ne pas programmer ce même vol à neuf heures et permettre au voyageur d'attendre à l'intérieur du terminal? Un tel réaménagement „léger“ des horaires ne compromettrait toujours pas la faisabilité des „day trips“ dont la demande émanant du monde des affaires est très élevée – un départ à neuf heures permet toujours le retour à dix-neuf heures, par exemple.

La construction du nouveau terminal résoudra certes une partie du problème, dans la mesure où celui-ci ne sera plus de la même exigüité que l'existant. Toutefois, il reste vrai qu'un espacement différent des vols améliorerait nettement la qualité du séjour des voyageurs à notre aéroport, et une telle amélioration ne manquerait pas de se répercuter positivement sur la disposition et la volonté des voyageurs de prendre le départ au Findel. Ceci deviendra d'autant plus urgent dans un contexte expansionniste des aéroports de la Grande Région, dont les hubs des compagnies à bas prix que sont Ryanair et Germanwings. Si, en plus d'être une destination respectivement un point de départ „cher“, le site aéroportuaire luxembourgeois est perçu comme un endroit pénible, alors le Findel ne pourra pas sortir gagnant d'une concurrence qui s'avérera toujours plus rude.

Reste le problème des connexions vers l'Est au sens large – et celui des villes à desservir en général. Si Luxair, pour des raisons logistiques ou autres, est dans l'incapacité d'assurer ces liaisons ou si pour notre compagnie nationale, ceci serait une opération de pure perte, il devient urgent d'attirer vers le site luxembourgeois des compagnies étrangères capables de le faire. Il importe peu, pour le transport des voyageurs qui doivent se rendre vers les régions orientales de notre continent, si c'est Luxair ou une autre compagnie qui dessert la ligne visée: ce qui compte, c'est que des connexions viennent à exister. Se rendre à Varsovie directement avec LOT, à Bucarest avec TAROM, à Zagreb avec Croatia Airlines ou à Istanbul avec Turkish Airlines est normal à partir de Francfort, Paris, Bruxelles ... pourquoi ne le serait-il pas à partir de Luxembourg? Ce ne sont que de simples exemples, mais il serait intéressant,

dans le contexte des missions de promotion économique et en d'autres occasions, d'aborder avec une certaine conséquence la question de la desserte du Findel par les compagnies aériennes des pays visités.

Il est évident que TOUTES les villes européennes ne peuvent pas être reliées directement avec le Findel, et ceci n'est même pas nécessaire, ni souhaitable – après tout, l'expansion des activités aéroportuaires comporte des nuisances qui affectent de manière sensible la qualité de vie des riverains de l'aéroport et de ses opérations. Il s'agit partant d'identifier quelques destinations objectivement importantes, de préférence rentables, qui renforceront l'attrait du Luxembourg et de Luxembourg car leur desserte rend notre pays plus accessible. Cette opération devra se faire dans l'optique de la conciliation optimale des besoins et nécessités de l'ensemble du pays avec les conditions et la qualité de vie des riverains de l'aéroport et de la population concernée par les nuisances aéroportuaires dans la ville de Luxembourg et alentour.

Et l'Amérique?

Pour conclure cette partie, le rapporteur aimerait formuler une brève réflexion concernant les vols transatlantiques. Ces derniers ont été assurés pendant des décennies, surtout vers New York, par la compagnie islandaise ICELANDAIR, jusqu'en 1999. Il est apparu alors aux dirigeants de la compagnie que cette liaison avait perdu son attrait, qu'elle n'était plus rentable. En janvier 1999, le dernier des Boeings 757 d'ICELANDAIR décollait du Findel. Un journaliste de voyages appréciant la situation peut être cité pour cette occasion, et ses mots devraient éveiller notre attention quand il écrit, à propos de ce dernier vol, qui n'était d'ailleurs aucunement commémoré par ICELANDAIR:

(...) „A dozen hours later, it landed in Luxembourg, once the Teutonic starting point for all of Europe's mysteries. But a few weeks ago, on January 9th, the music stopped. The airline from Iceland erased Luxembourg from its map. With other larger European cities on its route schedule, Icelandic Air didn't need the little country any more. Indeed, tucked between France, Germany, and Belgium, Luxembourg held out long past her prime, like a bride grown stooped waiting at the altar for her never-to-arrive groom. It was time to turn out the lights.“

(extrait d'un article rédigé par Richard Basch, peut être retrouvé sur internet à l'adresse <http://www.savvytraveler.org/show/features/1999/19990206/postcard.shtml>).

Même si cette appréciation est sans aucun doute exagérée quand son auteur en vient à conclure qu'il était temps „d'éteindre les lumières“ à Luxembourg, il est pourtant intéressant de se rappeler les conditions dans lesquelles le Luxembourg perdait son unique liaison aérienne transatlantique, et par ailleurs, intercontinentale en général. Le Findel était effectivement rayé sans états d'âme de la carte d'ICELANDAIR, et malgré les belles paroles prononcées en telle ou telle enceinte en ces jours de janvier 1999, la gravité de l'occasion n'était peut-être pas saisie à sa juste valeur. Car l'une des caractéristiques du Findel avait presque toujours été, précisément, le fait qu'il s'agissait d'un petit aéroport assurant quotidiennement une liaison transatlantique – il n'existe pas d'autre aéroport en Grande Région qui le faisait, ni ne le fait aujourd'hui. N'eût-il pas été judicieux de prendre alors une décision politique garantissant la pérennité de cet avantage compétitif du Findel, même si la liaison aurait dû être subventionnée? Mieux, une politique active de promotion de la liaison transatlantique à partir du Findel n'aurait-elle pas pu conduire à la rentabilité d'une telle opération?

CITYBIRD et TAROM ont assuré des liaisons vers New York par la suite qui n'ont pas connu le succès commercial et la rentabilité escomptés – il est vrai que leur mise en place était mal préparée, mal organisée, et mal promue. Il en a résulté que le Luxembourg a perdu un facteur d'attrait de son aéroport en Grande Région. Entre Francfort, Bruxelles, Amsterdam et Paris, cette Grande Région qui abrite pourtant 11 millions d'habitants ne dispose plus de connexion directe avec l'Amérique du Nord fonctionnant à partir du Findel.

Il faut voir les deux aspects de cette situation. Le Luxembourg et sa région ne disposent plus de liaison directe avec l'Amérique du Nord, mais celle-ci est également aujourd'hui dépourvue d'un débouché direct sur le Luxembourg. En parlant d'accessibilité de notre pays, il n'est quand même pas faux d'affirmer que l'accès direct à partir de l'Amérique en fait partie intégrante. Il faudra partant se soucier du rétablissement d'une connexion transatlantique, fût-elle une liaison complexe comme celle pratiquée jadis par ICELANDAIR dont tous les appareils en vol du Findel vers l'Amérique se posaient à Keflavik avant de poursuivre leur trajet. L'on pourrait voir dans cette façon de procéder une démarche de promotion de l'Islande, beaucoup de voyageurs profitant de cette escale pour rester, ne serait-ce qu'un jour,

dans la Terre de feu et de glace, et de connaître ainsi ce pays nordique à cheval entre l'Europe et l'Amérique. Le Luxembourg serait-il dans l'impossibilité, pour une raison ou une autre, de procéder de manière similaire?

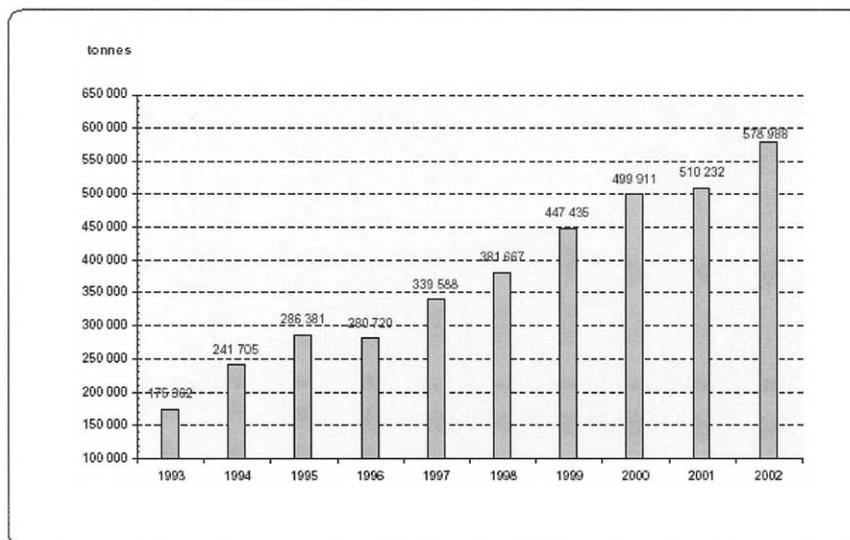
Au fond, il n'est pas du tout prouvé que Luxair ne soit pas en mesure d'assurer des liaisons intercontinentales: après tout, la liaison vers Johannesburg en Afrique du Sud, opérée par notre compagnie nationale pendant de longues années, était un franc succès en termes de nombres de passagers et de rayonnement de notre aéroport en Grande Région. Cette liaison n'était pas seulement destinée à offrir une connexion directe avec la République sudafricaine, mais constituait une ligne de desserte d'un hub important pour l'ensemble de l'Afrique australe. De telles approches devraient de nouveau être explorées à l'avenir – en incluant dans les calculs l'attrait de liaisons intercontinentales à partir de notre Grande Région.

Des esprits tordus pourraient tout simplement voir dans la cessation des opérations d'ICELANDAIR à partir de notre capitale une marque du déclin de notre aéroport. Le rapporteur porte une appréciation plus nuancée à l'état des choses actuel. Il y a encore cinq ans, deux grandes compagnies aériennes faisaient la réputation de notre site aéroportuaire, et en constituaient deux piliers: LUXAIR, irréprochable compagnie luxembourgeoise en ces jours, chère, mais appréciée, et ICELANDAIR, notre fenêtre sur l'Amérique, pratiquant des prix attractifs et faisant du Luxembourg une tête de pont dans le trafic transatlantique. C'était une combinaison unique pour un petit aéroport comme le nôtre. L'un des deux piliers des opérations de transport de voyageurs au Findel a entre-temps disparu. Nous devons avoir conscience que sans un remplacement, cette disparition ne peut être ressentie, par des observateurs non luxembourgeois et des concurrents du Findel, que comme un délaissement de l'expansion des opérations assurées par l'aéroport de Luxembourg. Si de telles appréciations ne doivent pas avoir des effets négatifs sur l'image de marque du Findel, elles doivent être contrecarrées. Mais jusque-là, hélas, les tentatives à cet effet ont échoué. La question de la contribution d'une liaison transatlantique directe à partir du Findel à la réputation de l'aéroport luxembourgeois reste cependant posée. Peut-être pourra-t-elle être résolue dans le contexte de la Grande Région?

Le fret: quel avenir?

Les opérations de fret aérien se sont développées de manière très positive à l'aéroport national: le tonnage traité a triplé au cours des dernières dix années. Toujours est-il que c'est le fret qui reste au centre de toutes les contestations relatives aux nuisances émanant des activités de l'aéroport. Le tableau ci-dessous (disponible librement sur le site web de l'aéroport de Luxembourg à l'adresse internet suivante: http://www.aeroport.public.lu/statistiques/stat_annuel/fret.pdf) peut servir d'explication à l'ire populaire dont le fret fait régulièrement, et actuellement, l'objet:

Evolution du fret



L'on note une croissance notable et régulière des tonnages transportés, ce qui explique d'un côté la santé relativement bonne des compagnies aériennes qui les effectuent, mais de l'autre côté, la gronde des propriétaires et occupants d'habitations situées dans la trajectoire de décollage et d'approche des avions porteurs.

Il n'existe pourtant pas d'alternative au développement du fret au Findel, bien que celui-ci doive se faire de manière raisonnable et contrôlée. Trop d'activités et partant, trop d'emplois en dépendent. Il relève des deux compagnies luxembourgeoises, Luxair et Cargolux, et ses répercussions sur les chiffres de bilan de la première sont tout à fait remarquables. D'ailleurs, Luxair est imbriquée dans Cargolux à travers la participation qu'elle y détient. S'il est vrai que les gros porteurs qui effectuent les opérations de fret – Cargolux dispose d'une flotte de 12 porteurs de type Boeing 747 – sont logiquement plus bruyants que des Eurojets de Luxair, les deux compagnies s'efforcent de satisfaire aux normes européennes de protection contre les nuisances les plus strictes, que ce soit en termes de bruit ou d'émissions des appareils. Le temps n'est plus aux contestations de principe de toute activité qui n'est pas tout à fait inodore, incolore et insipide: le départ de Cargolux du Findel serait catastrophique en termes d'emploi et de réputation du site aéroportuaire luxembourgeois. Il s'agit partant d'essayer de concilier les intérêts en présence de manière raisonnable: ainsi, l'interdiction des vols de nuit doit être maintenue et respectée de manière stricte. Par ailleurs, les compagnies aériennes sont à soutenir dans leurs efforts de modernisation de leurs flottes, cette modernisation entraînant par ailleurs une diminution progressive des nuisances des opérations de fret vers et à partir du Findel. Et finalement, il est urgent que l'on cesse enfin d'accorder encore des permissions de construire aux abords immédiats de l'aéroport. Il faut que les communes assument leur responsabilité à cet égard.

La Grande Région: un amas d'aéroports à potentiel d'expansion élevé

Le rapporteur estime qu'une réflexion stratégique approfondie, ensemble avec les responsables de notre compagnie aérienne nationale Luxair, serait hautement indiquée afin de dégager des pistes de développement des transports d'affaires et de vacances vers et à partir du Findel. La concurrence ne manque pas, et elle est en train d'accélérer son rythme de croisière. A l'heure qu'il est, l'expansion du réseau d'aéroports desservis à partir de Luxembourg et l'amélioration des conditions de séjour à l'aéroport luxembourgeois lui-même ne suffiront même plus pour nous repositionner: c'est une approche d'ensemble qui est requise.

Il existe des aéroports à Pont-à-Mousson, Strasbourg, Zweibrücken, Saarbrücken, Hahn, Köln/Bonn, Düsseldorf, Eindhoven, Maastricht, Liège, Charleroi et Reims. Douze aéroports plus ou moins utilisés dans un rayon de 250 km autour de la capitale luxembourgeoise. Certains sont d'ores et déjà promis à un avenir radieux: les deux centres opérationnels de Ryanair que sont Hahn et Charleroi par exemple connaîtront un développement considérable dans les années à venir. Köln/Bonn est le „hub“ de Germanwings, compagnie allemande à bas prix. Des aéroports secondaires, comme Liège ou Maastricht, s'imposent également toujours plus comme base de départ pour des vols de vacances. Dans ce concert de concurrents, le Findel ne réussira pas tout seul à se maintenir en lice comme centre aéroportuaire grand-régional. Afin de parvenir à cela, il faut une politique, agressive de préférence, car trop de temps a déjà été perdu!

Dans cette stratégie d'avenir à concevoir et à mettre en œuvre, les prix pratiqués par notre compagnie nationale jouent également un rôle. Luxair est trop cher. C'est connu. Mis à part les inconditionnels de vols de vacances avec Luxair, il restera de moins en moins de clients fidèles à une compagnie qui ne peut plus assumer le jeu de la concurrence avec d'autres opérateurs européens. Dans le contexte d'une réflexion sur l'attractivité du „produit Luxair“, c'est également le site de l'aéroport du Findel qui est visé: la perte d'attrait de notre compagnie nationale pour cause de prix trop élevés se répercute nécessairement sur le choix de leurs aéroports de départ par les Luxembourgeois. Il est effectivement devenu plus rentable de partir directement de Hahn, ou de Charleroi, ou de Bruxelles même, avec une compagnie pratiquant des prix concurrentiels, que de prendre le départ au Findel. Au lieu de l'affluence de nombres impressionnants de clients belges, français et allemands au Findel, on assiste à la désertion de l'aéroport luxembourgeois par les résidents du Grand-Duché: voilà une réalité complètement contraire à celle souhaitée dans les discours officiels.

L'aéroport de Luxembourg, ainsi que la compagnie aérienne nationale, doivent s'orienter vers une politique de diversification et d'accroissement de leur attrait. Sans une telle politique, il n'y aura pas de contribution des transports aériens luxembourgeois à l'attractivité du site luxembourgeois. La politique

de l'entreprise, de diversification économique aussi, dépend également de l'existence d'un aéroport performant au Grand-Duché. Or, le Findel est à la traîne depuis plus de vingt ans, en Grande Région aussi bien que dans le concert européen, et chaque jour qui passe sans une amélioration notable du service offert au Findel est un jour perdu pour la politique d'implantation de nouvelles activités économiques au Luxembourg.

Vers des lendemains qui chantent

Le rapporteur est d'avis que ce qui vient d'être décrit relève d'une approche d'accessibilité et de centralité largement nationale, le Findel étant avant tout et surtout encore l'aéroport national du Luxembourg, et c'est de lui que dépend l'accessibilité directe du pays. Cependant, certaines activités, certaines liaisons aériennes, certaines opérations de fret pourraient, sans que cela ne doive nuire au Luxembourg, à son image de marque et à sa position centrale, être localisées de manière différente, à en croire un organe qui s'est occupé récemment de coopération politique au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux et Wallonie.

Il pourrait ainsi exister une alternative au développement soutenu de l'aéroport national, avec tous les problèmes que celui-ci comporte. La Commission politique „...“, présidée par Jacques Santer, a soulevé dans son rapport la possibilité de la création d'un nouvel aéroport grand-régional qui entrerait en concurrence avec les grands aéroports voisins, notamment Paris, Bruxelles et Francfort. Cet aéroport serait au centre d'un réseau des autres points de départ situés dans la Grande Région, dont le Findel.

Cette approche est nouvelle, et loin de constituer une alternative garantie: en effet, un tel aéroport aurait bien entendu besoin d'un site d'implantation adéquat, et ces derniers ne sont guère faciles à dénicher. Si un nouvel aéroport central était envisagé, il importe alors, surtout dans le contexte de la sauvegarde des intérêts luxembourgeois qui y sont attachés, de le raccorder de manière optimale à notre pays. Laissons parler la Commission politique pour un bref développement concernant la structuration des transports aériens de et à partir de la Grande Région dans la perspective de 2020:

D'abord, un constat: „En termes de transport aérien, on déplore l'absence d'une stratégie concertée. De nombreux petits aéroports se concurrencent mutuellement sans qu'aucun d'entre eux ne soit doté de la masse suffisante pour pouvoir jouer un rôle au niveau de la concurrence internationale.“

Ensuite, une perspective nouvelle: *„Nous sommes en 2020.“ (...)*

„Des liaisons suprarégionales efficaces permettent d'absorber cet intense trafic. Dans ce cadre, un rôle important revient au grand aéroport interrégional, bien positionné dans la concurrence européenne avec les grands aéroports de Paris, Bruxelles et Francfort. Le succès de ce grand aéroport tient à sa concertation étroite avec les autres aéroports de la Grande Région et un système optimisé de rapports privilégiés avec les grands aéroports de Paris, Bruxelles et Francfort. Ces derniers sont d'ailleurs fortement intéressés par ce type de relations, d'autant plus que la fréquentation des navettes aériennes entre la Grande Région et les grands aéroports est satisfaisante.“ (...)

„Pour obtenir une telle détermination crédible à l'extérieur, il faut toutefois que l'unité requise soit une réalité en interne. Cela s'applique d'un côté à la coordination du potentiel des aéroports de Luxembourg-Findel, Liège, Bitburg, Francfort-Hahn, Zweibrücken, Sarrebruck-Ensheim et Metz-Nancy qui doit s'accompagner d'un positionnement concerté de ce potentiel vis-à-vis des grands aéroports de Bruxelles, Paris et Francfort. Ceci ne pourra réussir que si l'on parvient à se mettre d'accord sur la fonction d'un grand aéroport international sur un site approprié dans la Grande Région.“

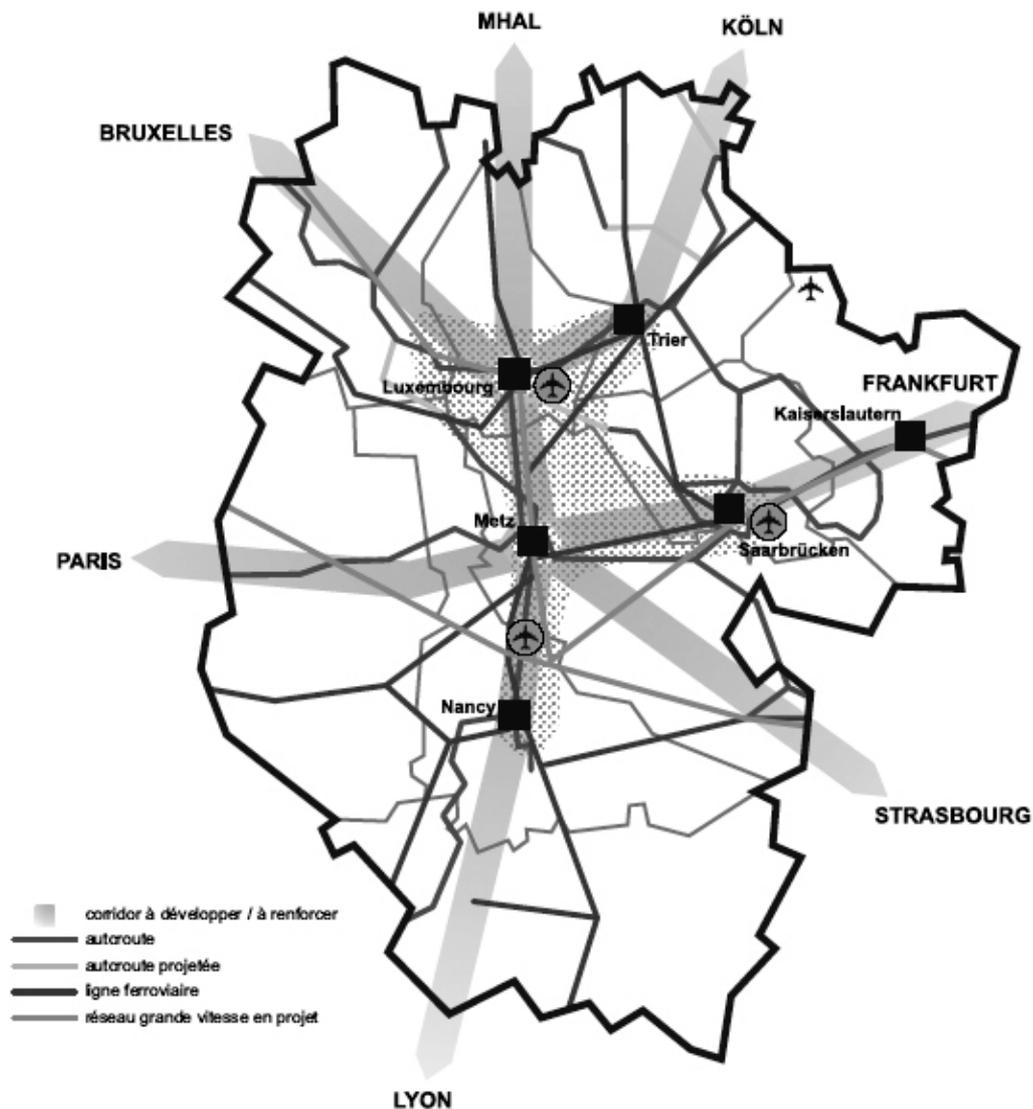
L'approche est visionnaire, mais l'arrière-fond pourrait bien se révéler porteur d'avenir: effectivement, la construction d'un nouveau grand aéroport dans notre région, relié à tous les centres importants de celle-ci, pourrait contribuer à la résolution de certains problèmes importants, comme le refus général des populations concernées par l'extension d'activités aéroportuaires dans leur voisinage. Pourvu, bien entendu, qu'il soit situé à un endroit incontesté de cette manière. Et pourvu qu'il soit joignable de tous les coins de la Grande Région de manière rapide et efficace.

C'est peut-être un tel aéroport nouveau, localisé en dehors des agglomérations et de zones constructibles, qui pourrait accueillir de nouvelles lignes intercontinentales. Le rapporteur renvoie ici à ses développements concernant la liaison transatlantique, qui pourrait éventuellement opérer à partir d'un nouveau grand aéroport régional, tout comme des vols vers les grands centres asiatiques.

Il serait sans aucun doute intéressant d'analyser en détail les sites d'implantation possibles d'un tel aéroport intercontinental, qui – ne l'oublions pas – pourrait, en assurant des liaisons directes avec l'ensemble des capitales européennes et certains grands centres situés en dehors d'Europe, renforcer considérablement l'attrait de Luxembourg et de Strasbourg comme capitales européennes. Celles-ci souffrent actuellement de leur net désavantage d'accessibilité par rapport à Bruxelles – un nouvel aéroport relié de manière optimale à Luxembourg et à Strasbourg résoudrait ce problème et repositionnerait très favorablement ces deux villes sur l'échiquier des centres décisionnels européens. Aussi bien notre pays que la France en profiteraient. Ce regain d'attractivité dépend toutefois largement de l'élément clef abordé ci-dessous, à savoir les connexions ferroviaires.

L'image ci-dessous, la carte de la Grande Région plutôt, illustre graphiquement l'emplacement des plus importants aéroports actuels et les couloirs de communication qui les relient entre eux – à l'exception de celui de Hahn, dont l'accessibilité sans voiture particulière est encore bien loin d'être garantie. Toutefois, dans des réflexions concernant des synergies aéroportuaires, il ne s'agit pas d'oublier Hahn, deuxième centre européen des opérations de Ryanair. D'ailleurs, c'est une localisation géographique similaire à celle de l'aéroport de Hahn qui pourrait s'avérer prometteuse – il ne touche aucune grande agglomération.

Réseau des transports: Orientation volontariste



(Source: Plan directeur de l'Aménagement du Territoire, disponible sur le site internet du Ministère de l'Intérieur)

**Chapitre 8: Deuxième élément clef pour le développement du Luxembourg
et l'accessibilité de la Grande Région: les connexions ferroviaires**

A côté de l'aéroport et des liaisons aériennes assurées de et vers le Luxembourg, ce sont indubitablement les chemins de fer qui constituent un pilier important de l'accessibilité de notre pays à l'avenir. Et au niveau des connexions ferroviaires, la situation n'est pas meilleure que la réalité au Findel. Le rapporteur aimerait, là aussi, formuler une série de réflexions et de suggestions par lesquelles il estime que le débat sur l'avenir de l'accessibilité ferroviaire du Luxembourg doit être encadré.

Le Luxembourg ne dispose, à l'heure qu'il est, d'aucune connexion directe aux réseaux rapides qui sont en train de se développer. Le TGV Est sera la première de ce type, et elle ne mènera encore qu'à une réduction du temps de parcours entre Paris et Metz, la „gare de Lorraine“ – pas sur l'ensemble du trajet. A être honnête, l'on découvre vite qu'entre la gare de Luxembourg et Metz, il n'y aura ni nouveaux rails spéciaux, ni accroissement de la vitesse de parcours possible. Voilà pourquoi, notamment, le temps de voyage entre Paris et Luxembourg ne sera pas inférieur, après la mise en service de la nouvelle ligne TGV, à 2 heures 15 minutes. La moyenne de vitesse du TGV Est entre Paris et Luxembourg se situera donc nettement en deçà de 200 kilomètres par heure. Toujours est-il que la connexion avec le réseau français du TGV représente une amélioration nette de notre accessibilité ferroviaire. Mais il faut avoir conscience que le processus, pour être finalement bénéfique pour le pays, ne fait que débiter.

Le rapporteur se permet à cet endroit de formuler quelques réflexions personnelles. La liaison avec Strasbourg, qui serait logiquement la continuation de la ligne Paris-Metz, continuée vers le nord à Luxembourg, se trouve encore au stade de la planification. Il n'y aura donc guère de continuation vers l'est à partir de Metz avant des années. Le TGV Est sera tout d'abord un cul de sac – et le restera pendant un certain temps, sans le développement rapide d'un tracé TGV vers le sud, passant par Metz et Nancy vers Dijon et reliant ainsi le réseau TGV existant.

Or, c'est entre autres de cette prolongation de la voie rapide vers Strasbourg que dépendent deux autres facteurs importants de la connexion du Luxembourg avec les grandes lignes de nos pays voisins. Il s'agit d'un côté du raccordement avec le réseau ICE allemand à Saarbrücken, et de l'autre, de la liaison rapide entre les trois capitales européennes Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg.

A ce moment, nous ne disposons d'aucune connexion rapide avec l'Allemagne. La liaison vers Coblenz par Trèves existe, mais celle-là ne sera pas aménagée dans le sens d'une connexion rapide avec la gare ICE de Coblenz: les autorités allemandes considèrent qu'il s'agit d'une ligne régionale, qui restera en l'état. De même, la ligne de la Moselle vers le sud est surtout utilisée pour le fret, et elle assure en outre quelques transferts purement régionaux. En d'autres mots: nous ne sommes liés, de manière rapide, ni avec Coblenz, ni avec Saarbrücken, la gare ICE la plus proche. Saarbrücken n'est même accessible que par Trèves, ce qui donne un temps de parcours de quasiment deux heures et demie entre Luxembourg et la capitale sarroise, ou alors par Metz – le résultat est le même en termes horaires. Pour mémoire: la distance par route entre Luxembourg et Saarbrücken n'est que de 100 km à peine! Cette courte distance est pourtant mise à profit depuis un certain temps par un service de transport par autobus à partir de la gare de Luxembourg. Si cette initiative est certainement à saluer, elle ne résout pas à elle seule le problème. Le temps du trajet est toujours d'une heure vingt minutes, et la liaison n'est assurée que quatre fois par jour, ce qui débouche nécessairement sur des temps d'attente assez longs pour ceux des voyageurs dont le train prend le départ nettement en dehors des heures d'arrivée des autobus. A terme, une connexion par rail vers Saarbrücken devra être envisagée afin de résoudre ces problèmes – et afin de permettre la conception de lignes ICE qui vont au-delà de Saarbrücken, passent par Luxembourg et se poursuivent au-delà.

Or, la connexion avec le réseau allemand ICE à Saarbrücken ne pourrait utilement se faire que moyennant installation d'une toute nouvelle voie ferrée suivant vaguement l'autoroute „de la Sarre“. Et celle-ci serait logiquement financée par le Luxembourg, l'Allemagne ne disposant ni des moyens, ni probablement de la volonté pour le faire. L'ICE devrait assurer la desserte de la gare de Luxembourg, compte tenu du fait que la topographie d'une ligne ferrée vers Saarbrücken est exigeante au point de n'admettre que la desserte par des trains à grande vitesse. L'installation d'une telle ligne s'avérerait sans aucun doute fort coûteuse – mais sans une telle connexion, notre pays risque de se voir marginaliser davantage, vu d'Allemagne et du centre de l'Europe, une fois le réseau ICE s'étendant vers l'Europe centrale et orientale. Cette extension est largement plus probable que la construction d'une nouvelle liaison vers la gare de Luxembourg.

Reste la Belgique. Il existe deux lignes qui traversent le Luxembourg, qui nous relient avec la Belgique et qui sont l'une aussi peu performante que l'autre. Il s'agit de la connexion avec Bruxelles, d'une part, et de celle avec Liège, d'autre part. A ce moment, le temps de parcours vers Bruxelles se situe autour de trois heures, tandis que celui vers Liège évolue autour de deux heures et demie – si le voyageur doit changer de train vers Liège, il peut s'attendre à une durée de son voyage de trois heures et demie. Le tout pour des distances d'environ 210 et 170 kilomètres.

Les deux destinations de Bruxelles et de Liège sont pourtant de grande importance pour le Luxembourg – Bruxelles est même d'une importance capitale. Mais commençons par Liège.

Liège est un point de passage important du Thalys vers l'Allemagne respectivement vers Bruxelles et Amsterdam. Ainsi, c'est une ville de connexion avec les réseaux rapides de l'Europe du Nord-Est, avec le Thalys et l'Eurostar d'un côté, et le réseau allemand ICE de l'autre, qui peut être joint à Cologne. A partir d'Ettelbruck, par exemple, voire de tout le nord du pays, une liaison rapide vers Liège réduirait le temps de trajet vers Bruxelles de manière substantielle – ce voyage pourrait être effectué en moins de deux heures avec des connexions optimales dans la Cité ardente. Une liaison rapide vers Liège revêt dès lors un intérêt très concret pour le nord du Luxembourg, mais elle est également attrayante vue du centre et du sud: ainsi par exemple, elle faciliterait énormément les voyages vers le nord de l'Allemagne et au-delà, du fait qu'elle permettrait des temps de voyage nettement plus courts vers Cologne et ainsi le réseau ICE.

Il est dès lors évident qu'une liaison accélérée de la ville de Luxembourg vers Liège serait hautement souhaitable. Dans une optique d'interconnexion optimale avec les réseaux rapides existants et en voie de réalisation, elle s'impose avec presque la même acuité qu'une nouvelle ligne de type TGV vers Bruxelles. Le désenclavement du Luxembourg moyennant ouverture de son réseau ferroviaire vers le nord est à ce prix.

Reste maintenant le problème déjà quasiment classique de la liaison ferroviaire avec la capitale belge. Avec un temps de trajet actuel de trois heures, Bruxelles semble loin par le train. Même si la fréquence des trains circulant entre Luxembourg et Bruxelles est devenue adéquate au fil des années – il y a aujourd'hui un départ toutes les heures entre 5.30h et 22.30h – la durée du parcours est inacceptable. Des trains qualifiés de „rapides“ s'arrêtent une douzaine de fois pendant les trois heures, dont quelques fois dans des patelins ardennais qui ne sauront jamais fournir ou dégager plus que quelques passagers individuels. Cet état des choses est connu depuis des années, mais les solutions se font attendre.

La principale raison pour l'absence de solution est certainement l'intérêt stratégique de la Belgique. Bruxelles n'a effectivement aucun intérêt à voir les connexions ferroviaires entre Bruxelles et Luxembourg améliorées – il y va de la préservation d'avantages compétitifs marqués de Bruxelles, bien accessible à partir de l'ensemble de l'Europe, par rapport à la „petite capitale“ européenne qu'est la ville de Luxembourg et où le déplacement est pénible. Toujours est-il que pour le Luxembourg, l'absence d'une liaison ferroviaire avec Bruxelles – et vers Strasbourg, soit dit en passant – opérant endéans des temps de parcours attrayants deviendra sans cesse plus encombrante. A une époque où les connexions entre grandes villes européennes sont de plus en plus assurées par des trains rapides, une vitesse moyenne de 70 km/h entre Luxembourg et Bruxelles n'est plus acceptable.

La Belgique n'ayant pas manifesté un intérêt notable d'améliorer la situation actuelle, il incomberait dès lors au Luxembourg d'y procéder. Or, les neuf dixièmes du trajet se situant sur le territoire belge, il serait peu réaliste que notre pays réalise la construction de nouveaux tracés rapides et le réaménagement total ou presque de la ligne Bruxelles-Luxembourg en Belgique. Reste alors une initiative communautaire qui devrait constituer une approche cohérente du problème et pourrait y apporter la solution adéquate.

Le projet „Eurocap-Rail“ destiné à l'amélioration de la mobilité entre les trois capitales européennes, qui a finalement été retenu parmi désormais 29 grands projets d'infrastructure européens, pourrait remédier à la situation présente. En effet, s'il venait à être placé sur la liste prioritaire de 10 grands projets transeuropéens à ficeler par le Conseil européen en ce mois de décembre, et réalisé rapidement par la suite, le temps de parcours entre Luxembourg et Bruxelles serait ramené à 1h 30. Ceci équivaldrait pratiquement à un doublement de la vitesse moyenne, basé sur un réaménagement de la ligne des Ardennes et la création d'un tronçon rapide supportant des vitesses de 300 km/h entre Ciney et Libramont et la mise à 160-200 km/h du reste du tracé entre les capitales belge et luxembourgeoise. „Eurocap-Rail“ réduirait également le temps de voyage vers Strasbourg, qui se ferait dorénavant en 1h 25. Considérées ensemble, ces deux parties du trajet frontières pourraient alors être traversées en légèr-

ment moins de trois heures, ce qui représente une nette amélioration par rapport aux presque cinq heures actuelles.

La COFIBU insiste sur la nécessité impérieuse de la réalisation du projet „Eurocap-Rail“ et encourage le gouvernement à continuer de tout mettre en œuvre afin de le voir retenir sur la liste prioritaire des projets européens d’infrastructure en décembre. Avec un coût total se situant à environ trois quarts de milliard d’euros, il s’agit en fait encore d’un „petit“ projet, qui devrait utilement pouvoir trouver sa place sur la liste définitive. Pour la centralité et l’accessibilité futures du Luxembourg, sa valeur réelle est difficilement chiffrable, mais certainement énorme – des connexions rapides et attrayantes vers Bruxelles et Strasbourg figurent parmi les plus importantes que notre pays doit s’assurer.

L’approche en Grande Région

L’accessibilité ferroviaire du Luxembourg, plus que celle aérienne, doit être située dans le contexte de la Grande Région. C’est vers des villes de cette région que les connexions y reliant la ville de Luxembourg et d’autres points du pays doivent être améliorées et rendues plus rapides. Tout comme cela a été fait concernant l’accessibilité aérienne, la COFIBU estime utile de citer et de porter son appréciation sur les propositions de la Commission politique de la Grande Région en matière de transports ferroviaires. Son rapport contient à cet égard le passage suivant:

Voici la vision: „Nous sommes en 2020. La Grande Région se trouve au centre du réseau européen de voies de communication. Dans le sens Nord-Sud, elle constitue aujourd’hui une réelle alternative aux traditionnels couloirs Sud de l’Angleterre – Bruxelles – Paris – Vallée du Rhône – Méditerranée et Pays-Bas – Vallée du Rhin – Italie, s’imposant face à ces deux axes plus que saturés. Dans le sens Est-Ouest, elle profite de la forte augmentation des flux de voyageurs et de marchandises consécutive à l’élargissement de l’UE. Des liaisons suprarégionales efficaces permettent d’absorber cet intense trafic.

Toutefois, le mérite n’en revient pas qu’aux seules liaisons suprarégionales. L’excellent réseau de transports en commun de la Grande Région est lui aussi déterminant à cet égard. L’harmonisation des dispositions juridiques et légales permet à un groupement de coopération transfrontalière de proposer un réseau de lignes commun, avec un système tarifaire uniforme. C’est un fait unique au monde, tant et si bien que dans ce domaine également, la Grande Région est considérée comme une région modèle bien au-delà des limites du vieux continent.“

Afin de parvenir à la réalisation de cet état des choses, la Commission politique énonce la démarche suivante:

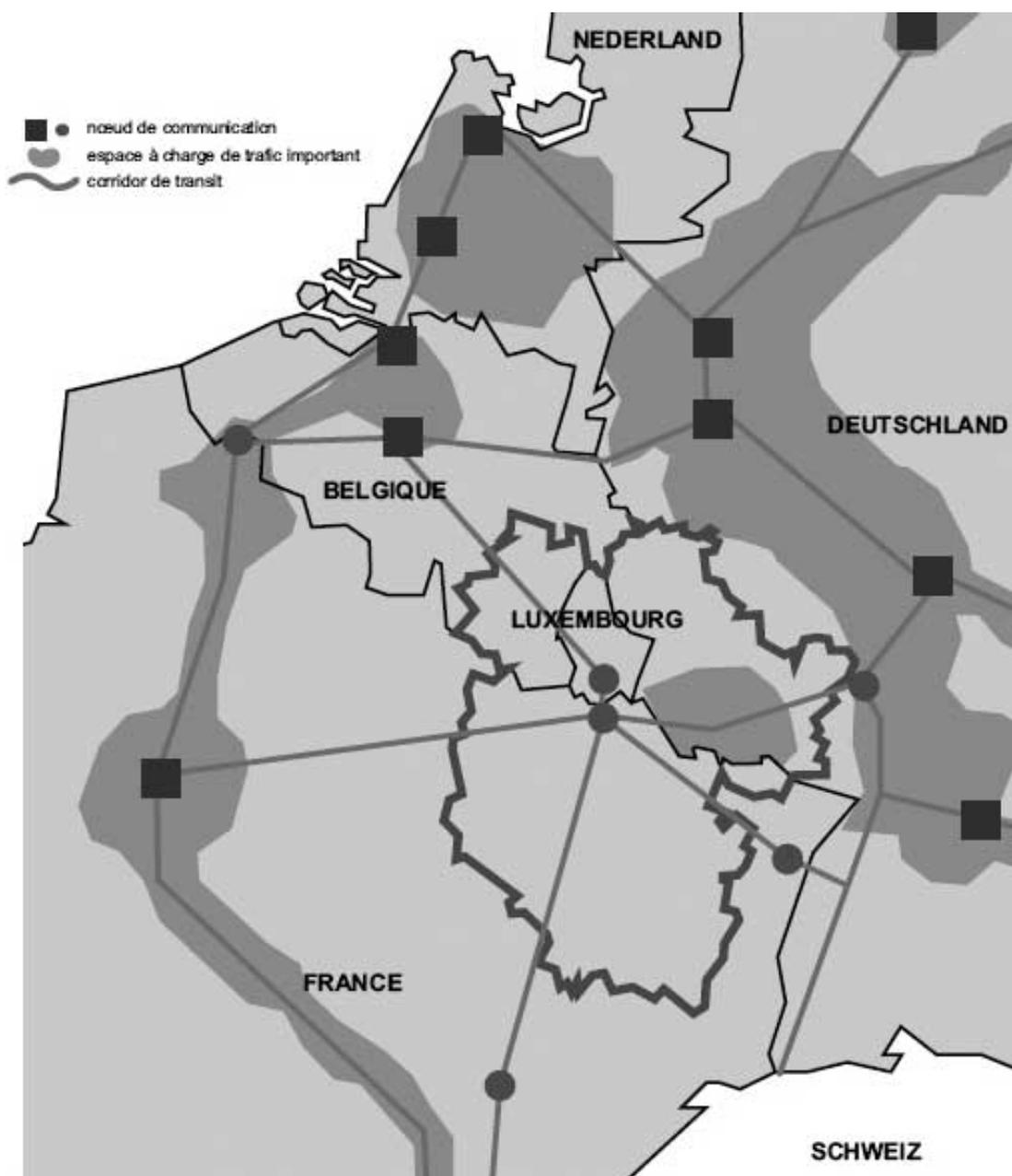
„Dans un premier temps, il faut s’atteler à achever rapidement les liaisons à grande vitesse Est-Ouest Paris – Metz/Nancy – Sarrebruck – Francfort, qui visent à assurer une bonne accessibilité jusqu’en Europe de l’Est et du Sud-Est.

D’autre part, il faudra réussir à réaliser un nouveau tracé Nord-Sud à travers la Grande Région (Sud de l’Angleterre – Bruxelles – Luxembourg – Strasbourg – Méditerranée). Le tronçon central Metz – Luxembourg de cette liaison rapide à l’intérieur de la Grande Région est actuellement planifié. D’autre part, il est aussi important d’insister sur la réalisation de liaisons interrégionales rapides, comme par exemple de Luxembourg vers Trèves et Coblenz, qui offre des raccords vers le nord de l’Allemagne.“

Nous constatons que l’approche de la Commission politique est très similaire à celle de la COFIBU, à cette exception près que la Commission politique raisonne plus dans la perspective du positionnement de la Grande Région au sein de l’Europe élargie, tandis que la préoccupation première du Luxembourg est son propre positionnement dans la Grande Région. Toujours est-il que les principales suggestions sont les mêmes. La CP n’envisage pas la création d’une nouvelle ligne ferroviaire entre Luxembourg et Saarbrücken et mise sur l’extension du réseau TGV et de la ligne Baudrecourt-Saarbrücken-Francfort et au-delà, vers l’Europe de l’Est et du Sud-Est. S’il devenait possible de circuler à haute vitesse entre Luxembourg, Metz et Saarbrücken, il n’existerait effectivement plus de besoin d’une nouvelle ligne parallèle. Ce qui importe, c’est d’assurer le désenclavement complet de notre pays au niveau des liaisons ferroviaires, y compris vers Saarbrücken et le réseau rapide allemand. De nouveaux investissements dans le segment entre la ville de Luxembourg et la frontière française pourraient alors s’imposer, afin de faciliter encore la circulation des trains à grande vitesse vers le sud.

La carte ci-dessous, émanant elle aussi du Plan directeur d'aménagement du territoire, reprend les grands axes de transport terrestre qui sont en train de se mettre en place en Europe du Nord-Ouest. Il est clair que si notre pays veut jouer un rôle adéquat sur cette carte, et dans la dynamique de développement qui la sous-tend, il devra adopter une approche volontariste de positionnement dans le concert des espaces en évolution concurrentielle. Il n'y existe pas d'alternative viable: si le Grand-Duché „râtait ce train“ vers l'avenir, son potentiel de croissance et de développement futurs serait sérieusement hypothéqué, sinon déjà compromis.

Réseau des transports: Scénario tendanciel



(Source: Plan directeur d'aménagement du territoire)

La route, le meilleur moyen d'accès au Luxembourg?

En ce moment, compte tenu des considérations qui précèdent, il ne serait pas erroné d'affirmer que le moyen d'accès privilégié au Luxembourg est le réseau routier. Stratégiquement, aussi bien au niveau des connexions vers les pays voisins qu'au niveau des tracés nationaux, l'évolution des dernières années est allée dans la bonne direction.

Les autoroutes vers Trèves et la Sarre ont relié le Luxembourg au réseau autoroutier allemand, alors que celles vers Bruxelles et Metz, qui existent depuis plus longtemps déjà, assurent l'interconnexion avec les grands axes routiers belges et français. La construction et la mise en service de la „Collectrice du Sud“, de la „Route du Nord“, la réfection de nombreuses routes nationales et secondaires, forment un ensemble d'actes concrets en vue du renforcement de l'accessibilité de notre pays et de ses diverses régions. S'il reste des mesures ponctuelles à prendre afin d'améliorer encore le réseau national – notamment au niveau de maints contournements de localités congestionnées – le constat général en matière de routes est positif: le Luxembourg, sous les gouvernements successifs des dernières décennies, a largement réussi à jouer dans la cour des grands avec sa politique de construction routière.

Or, le réseau routier à lui seul ne garantira pas à terme notre attractivité comme site d'implantation d'activités économiques. Il faut avoir conscience que les liaisons routières internes relèvent dans leur grande majorité d'une préoccupation purement nationale: de grands espaces – relativement parlant, au vu de la taille du pays – du Luxembourg sont très faiblement peuplés, et des transports en commun performants y sont difficilement réalisables. En conséquence, la nécessité de disposer d'une voiture s'impose à la quasi-totalité des résidents de trois quarts de la superficie nationale. Mais là n'est pas la question, ni le problème.

Le problème se pose en termes de compatibilité entre une approche privilégiant les transports routiers, donc le transport individuel, en général, et une politique affichée de priorité aux transports en commun, au vu des flux importants de circulation routière que connaît le pays. Il serait étrange qu'à terme, l'utilisation de la voiture privée, qui devrait être endiguée dans le cadre de la politique actuelle des transports et de l'aménagement du territoire, reste pourtant le meilleur moyen de joindre notre capitale, et les autres régions du Luxembourg...

Ainsi, sachant que des extensions ponctuelles du réseau routier existant, comme par exemple la mise à trois voies de l'A 6 et de l'A 3 entre les frontières belge et française, peuvent bien encore être envisagées, nous devrions entreprendre ces efforts dans la bonne perspective: celle de mieux gérer des flux de circulation existants et de nous préparer efficacement à la gestion de ceux de l'avenir. Cette préoccupation n'est pas liée à l'accroissement de l'accessibilité du Luxembourg dans le contexte de la promotion et de la diversification économiques: elle relève surtout de la nécessité de permettre à plus de 100.000 travailleurs frontaliers, aux transports par camion et à l'ensemble des autres utilisateurs des autoroutes luxembourgeoises de se déplacer efficacement sur notre territoire. Car en assumant que l'économie luxembourgeoise continue de croître, et que le marché du travail connaîtra une expansion continue, même un partage modal de 75/25 entre transports individuels et collectifs, tel que visé par les planifications actuelles en matière de mobilité et d'aménagement du territoire, n'empêchera pas un accroissement de la circulation sur nos routes. Il est vrai que la gestion de la circulation autoroutière sur notre territoire s'est trouvée nettement améliorée et facilitée par la création et la mise en marche de l'instrument CITA (Contrôle et information du trafic autoroutier), qui permet une information continue sur l'état des routes et de la circulation, des déviations précoces en cas d'accidents, des délestages des postes de frontière etc.

Le réseau routier luxembourgeois est le principal facteur de l'accessibilité du pays dans une perspective de proximité. Il est probable qu'il le restera, et c'est pour cela que les gouvernements successifs depuis les années 80 sont à féliciter de leur politique d'expansion de ce réseau. Or, la mobilité de proximité n'est pas celle dont le pays tirera le principal profit en vue de la diversification économique, et pour sa politique de promotion du site. A cet effet, il sera indispensable de procéder aux améliorations de notre accessibilité par l'avion et le train qui ont été développées plus haut.

Bien entendu, il serait faux de ne miser que sur la voiture particulière pour assurer la mobilité permanente au Luxembourg et dans la Grande Région. La politique, au Luxembourg comme ailleurs, l'a bien compris. Voilà pourquoi la COFIBU tient à marquer son soutien exprès aux politiques de mobilité et d'aménagement du territoire qui sont actuellement menées par le gouvernement, surtout à travers les conclusions de l'IVL qui doivent être mises en œuvre dans les tout meilleurs délais. La mobilité est une affaire de partage entre moyens de transport: c'est la grande conclusion de l'IVL qui a convaincu la

COFIBU et l'amène à considérer que la mise en place, au Luxembourg, d'un réseau de transports en commun performants, confortables et attrayants est une priorité absolue. La Commission se félicite de ce que cette approche est partagée au niveau gouvernemental. Dans une perspective de développement durable d'ailleurs, il est tout simplement inconcevable de ne pas favoriser l'imbrication conséquente du Luxembourg dans le futur réseau européen de trains à grande vitesse par rapport à une politique privilégiant l'accès routier.

Concernant la mobilité interne et „de proximité“, le programme „mobilité.lu“ a déjà esquissé les principales voies à suivre. L'approche retenue dans ce concept est intégralement partagée par la COFIBU. Le désengouement de l'autoroute A3, par exemple, y est abordé moyennant la construction d'une nouvelle connexion ferroviaire jusqu'à Volmerange les Mines, combinée avec l'aménagement d'un grand parking de délestage des structures luxembourgeoises. Or, ce qu'il faudrait, aux yeux du rapporteur, encore concevoir au-delà de „mobilité.lu“, ce serait, pour rester dans le monde des adresses web, un programme d'ensemble „mobilité.eu“ concernant l'accessibilité grande-régionale, européenne et internationale du Luxembourg.

En conclusion de ce chapitre, le rapporteur dresse le résumé suivant:

- La continuation résolue, notamment par le biais de la politique de soutien aux PME et le renforcement de l'esprit d'entreprise parmi les jeunes résidents du Luxembourg, de la diversification économique est indispensable au salut futur du Luxembourg. Un nouveau dynamisme économique ne peut émaner, à grande échelle, que de la conjonction des multiples efforts de créateurs d'entreprises qui innovent et créent des emplois d'un type nouveau, correspondant aux profils de détenteurs de formations modernes.
- La diversification économique doit nécessairement inclure sur une position prioritaire la politique industrielle, car une contribution de l'industrie manufacturière au PIB d'à peine plus de dix pour cent en 2003 est un signal d'alarme pour la viabilité de notre économie nationale. Cette économie ne peut uniquement gérer, elle doit également continuer de produire – la production industrielle reste l'épine dorsale des économies de l'avenir.
- L'aménagement du territoire est un vecteur puissant pour la politique de l'implantation de nouvelles industries et entreprises en général au Luxembourg. Il importe dès lors de mettre en œuvre à un horizon rapproché les recommandations de l'IVL à cet égard, d'inciter les communes, le cas échéant dans le cadre de coopérations intercommunales, à mettre à disposition des terrains pour la création de zones d'activités économiques, et d'optimiser l'accessibilité de ces zones par rapport au rail.
- Le développement futur, contrôlé et ciblé de l'aéroport de Luxembourg et des opérations de vol qui y sont effectuées est une *conditio sine qua non* au succès économique futur du Luxembourg. L'aéroport doit être rendu plus performant et plus attrayant, pour les „incoming passengers“ débarquant au Luxembourg tout comme pour les usagers de l'aérogare en général – les travaux en vue d'une telle amélioration du service de l'aérogare sont à saluer. Le réseau des destinations servies à partir du Findel est à étendre vers l'Europe de l'Est et du Sud-Est, ainsi que vers des destinations-clefs intercontinentales. L'aéroport de Luxembourg devrait se développer ainsi vers un pôle d'attraction en matière de transports aériens dont le rayonnement serait ressenti dans l'ensemble de la Grande Région, même si la mise en place, à plus long terme, d'un grand aéroport intercontinental grand-régional n'est pas à écarter. Le fret est également à développer, dans la perspective du maintien de milliers d'emplois existants et de l'attraction d'opérateurs et d'activités nouvelles contribuant à la rentabilité de Luxair et de Cargolux. Le développement du fret est cependant à concilier avec les efforts politiques de limiter les nuisances de l'aéroport par rapport à la population des localités et quartiers de la ville de Luxembourg qui sont affectés par les opérations de l'aéroport.
- La connexion de notre pays aux réseaux européens des trains à grande vitesse est impérieuse et complémentaire à une extension des opérations du Findel. Parmi l'ensemble des connexions nécessaires vers nos trois pays voisins et les réseaux respectifs – TGV, THALYS, ICE – la ligne Bruxelles-Luxembourg-Strasbourg revêt une importance particulière. Celle-ci ne garantira pas seulement la connexion des trois capitales européennes entre elles, mais, située dans un contexte aussi bien grand-régional que de politique du siège, elle sauvegardera à terme l'attrait du site luxembourgeois pour les institutions européennes et leurs agents. En outre, elle constitue le maillon manquant dans un réseau de transports ferroviaires rapides à travers la Grande Région, marquant en quelque sorte son axe central. A cet égard, le projet européen „Eurocap-Rail“ est vital pour l'accessibilité de notre pays et son rôle européen et grand-régional: la COFIBU invite dès lors le gouvernement à continuer de

mettre tout en œuvre afin que ce projet figure parmi les premières priorités du programme d'action communautaire qui doit être arrêté au sommet de Rome en décembre 2003.

*

CONCLUSION GENERALE

Le projet de budget pour 2004 augure l'entrée du Luxembourg dans une nouvelle ère. Après les années fastes qui ont entouré le passage du millénaire et sous l'effet de la conjoncture économique internationale, nous sommes devenus les témoins du retour à la normalité financière et budgétaire. Les dépenses budgétaires en sont quasiment venues à stagner par rapport à l'année en cours – une situation que le pays n'a plus vécue depuis plus de quinze ans.

Dans les conditions du moment, il s'agit de rectifier le tir budgétaire tant que cela peut encore se faire dans la sérénité et la pondération. Les années fastes – pendant lesquelles une politique budgétaire prudente a été menée, souvent à l'encontre des appétits démesurés de certains – sont passées, et il est plus qu'incertain qu'elles reviennent dans un futur prévisible. La conséquence qu'il faut en dégager est la modération sur tous les fronts, et une planification rigoureuse des recettes et des dépenses probables de l'Etat sur un horizon pluriannuel.

La reprise économique se fait attendre, et les perspectives de croissance aussi bien européennes que luxembourgeoises sont loin d'être enthousiasmantes à court et moyen terme. Le long terme restant imprévisible et dans une assez large mesure aléatoire, les budgets des années à venir devront tenir compte d'une extrême timidité de l'économie. Car même avec une reprise constante dès 2004, il est clair que les recettes de la fiscalité des entreprises provenant des dernières deux années et de celle-ci ne se situeront pas à un niveau comparable avec celui de 2000 ou encore 2001. Les recettes budgétaires totales ne peuvent donc croître que sous l'effet d'un marché de l'emploi qui continue son expansion, même s'il évolue à un rythme nettement plus calme, et de l'implantation au Luxembourg des grands acteurs de la distribution par internet. Le gouvernement est à féliciter de l'attraction de sociétés qui, si elles n'assainissent certainement pas l'économie nationale à elles seules, ont néanmoins un impact plus que bienvenu sur nos recettes publiques – surtout par les temps qui courent.

Le projet de budget pour 2004 est un „acte de prudence“ qui ne méconnaît pourtant pas les deux enjeux capitaux de cette période de net ralentissement conjoncturel: la nécessité de maintenir la demande intérieure des ménages à un niveau élevé, et celle de dynamiser l'économie nationale par des dépenses d'investissements publics soutenus, qui garantissent également la viabilité du Luxembourg à l'avenir. Concrètement, les transferts sociaux ne sont pas diminués, et les investissements publics connaissent même un accroissement de leur volume par rapport à l'année en cours. Cette approche est la bonne, et en fait la seule possible, pour redonner confiance aux ménages et aux entreprises afin de les inciter à la consommation, l'investissement privé et la création d'emplois.

Pourtant, il reste des défis de taille à relever. Nous avons traité à cet égard de diversification économique, d'une politique des entreprises favorisant un nouvel essor de l'industrie, et d'accessibilité du Luxembourg à une époque où celle-ci devient un facteur d'attractivité et de compétitivité déterminant. Ce n'est qu'à travers une politique volontariste de raccordement du Luxembourg aux grands réseaux de transports qui sont en train de se développer à travers l'Europe que nous saurons préserver notre centralité relative et, avec elle, nos perspectives de développement économiques.

Tout se tient. Depuis que la croissance économique a chuté de quasiment 9 à un pour cent entre 2000 et 2001, le débat sur un Luxembourg à démographie galopante jusqu'en 2050 s'est effrité au point de ne plus sembler préoccuper personne – à l'exception des planificateurs de l'IVL, qui ont dû opérer sur base d'un scénario de croissance de la population et du marché du travail lui-même fonction des conclusions du „Rentendösch“. L'IVL fut une première à cet égard: jamais auparavant, une démarche de planification à grande échelle n'a eu lieu que dans le seul contexte d'exigences de politique de sécurité sociale. Néanmoins, c'est précisément dans le contexte de l'IVL que s'est montré l'interconnexion de tout un ensemble de facteurs économiques, démographiques et d'aménagement du territoire, interconnexion qui constitue comme le corselet du Luxembourg dans lequel il doit maintenir sa faculté de respiration. Car l'IVL, c'est la préparation à un Etat comptant nettement plus de résidents et à la manière dont les mouvements de ces personnes, leur localisation privée et professionnelle, et le développement urbain et rural de notre pays devraient idéalement interagir.

Le „Rentendësch“ estimait qu’une moyenne de quatre pour cent de croissance économique était possible à long terme. 2004 sera pourtant la quatrième année de suite pendant laquelle la croissance se situera largement en dessous de quatre pour cent. Sans une telle croissance, pas de croissance du marché de l’emploi suffisante pour équilibrer le budget des caisses de maladie, ni pour endiguer la montée du chômage, pour ne parler même pas de sa réduction. Sans une telle croissance, pas de croissance démographique spectaculaire à l’horizon de 2050, mais également des réserves des caisses de pension qui commenceront bientôt à diminuer de manière sensible. Sans une telle croissance, pas d’afflux substantiel de travailleurs frontaliers pour stabiliser et alimenter les caisses de la sécurité sociale, ni d’immigrants à profil professionnel hautement spécialisé. Sans une immigration continue, qui est nécessairement une immigration de travail – on n’immigre pas sans perspective d’activité, après tout – pas de renversement de la tendance constante au vieillissement de la population résidente. Cette énumération pourrait être continuée à volonté. Au vu de ces interdépendances et de leurs conséquences sur les prestations de sécurité sociale, mais également sur l’aménagement du pays et la qualité de vie de ses habitants, il y a lieu de se poser une question fondamentale: comment éviter un tel engrenage duquel il deviendrait, à terme, impossible de se dégager?

Le présent rapport a mis en exergue de grands défis auxquels se trouve confronté le Luxembourg. Pourtant, cela n’aura pas échappé au lecteur, il se situe dans une perspective de relance de l’économie, d’une accélération de la croissance et d’augmentation des recettes de l’administration centrale et de la sécurité sociale. En bref, il se situe dans le scénario de l’IVL, celui d’une augmentation importante de la population aussi bien résidente que „de travail“, sans laquelle le „système luxembourgeois“ risque sa condamnation. Notre pays fonctionne dans une logique de croissance. Sans elle, le pays changera.

Le contraire de la croissance retrouvée est, bien entendu, possible. En effet, il est difficile de forcer son retour par des moyens politiques uniquement, si jamais l’économie ne pouvait pas, pour une raison ou une autre, jouer le jeu. Il est possible également d’atténuer l’effet d’une forte reprise par l’action politique, afin d’endiguer, comme cela a été envisagé un temps, une croissance perçue comme trop importante. Mais il faut avoir conscience des conséquences d’une telle réalité ou d’une telle démarche. Ces dernières années ont montré la fragilité financière du Luxembourg, qui n’a qu’une petite économie vulnérable aux influences conjoncturelles extérieures. La constitution de réserves substantielles a été le résultat d’une politique délibérée. Ces réserves, étant donné leur importante envergure proportionnelle aux volumes budgétaire et du PIB, permettent heureusement de traverser des années plus difficiles. Mais leur épuisement est une question de temps, pas de principe. Tout ceci veut dire que si nous voulions nous fermer à la logique de croissance, cela aurait des répercussions rapides et incisives sur la manière dont vivent le Luxembourg et ses habitants. Des répercussions qui ne seraient du goût de personne. Car la qualité de vie doit être financée, elle aussi – pour le plus grand nombre, et non pour une élite financière.

L’ère qui s’ouvre devant nous comportera plus d’insécurité que celle qui vient de venir à son terme. La „normalité“ vers laquelle le pays est en train de revenir peut être contemplée plus aisément par la génération de ceux qui ont vécu les temps d’avant l’essor du secteur financier que par ceux dont les enfants fréquentant l’école primaire ont succombé au fétichisme des articles de marque. La normalité sera une normalité inconnue par la génération qui vient d’entrer sur le marché du travail. Elle signifie simplement l’acceptation du fait que tout n’est pas toujours possible – même pas au Luxembourg. Dans ce contexte, il serait utile d’engager le processus de communication de cette normalité et des effets qui peuvent en découler. Bien entendu, la politique des dernières années, qui peut encore être continuée sur base des réserves existantes, permet encore d’affronter les défis des années à venir avec confiance. En tout état de cause, il faudra un regain de dynamisme au Luxembourg, car la croissance n’est jamais acquise d’avance. La politique permet bien d’en créer des conditions favorables. Encore faut-il la vouloir.

Luxembourg, le 27 novembre 2003

Le Rapporteur,
Jean-Marie HALSDORF

Le Président,
Lucien WEILER