

N° 4848⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

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

*

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(23.11.2001)

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

*

INTRODUCTION GENERALE

TITRE Ier L'environnement économique international

- A) Introduction: Mondialisation et 11 septembre
 - Mondialisation tous azimuts?
 - Economie nouvelle?
 - Economie globale
 - Economie volatilisée
- B) La conjoncture internationale
- C) L'économie européenne – un cadre globalement favorable en 2000, beaucoup moins en 2001
 - L'euro sous pression extérieure
 - L'euro réel

TITRE II L'évolution économique du Luxembourg

- A) Evolution du PIB
 - 1) L'évolution des agrégats du PIB
 - 2) Les branches génératrices de la croissance
 - 3) L'évolution récente dans d'autres branches
- B) L'évolution du commerce extérieur
 - 1) La balance courante
 - 2) La répartition géographique
 - 3) La balance des services
 - 4) La balance des revenus
- C) L'inflation
- D) L'emploi
 - 1) L'emploi salarié par résidence et par nationalité

- 2) L'évolution de l'emploi par branche d'activité
- 3) L'évolution du chômage
- E) L'évolution du coût salarial

TITRE III La situation financière de l'Etat

- A) Le compte provisoire pour l'exercice 2000
- B) La Trésorerie de l'Etat
 - Charges futures devant être assumées par la Trésorerie
 - Placements de la Trésorerie
- C) Le compte prévisionnel pour 2001 – le mouvement semble s'infléchir
- D) Prévisions pour 2002
- E) La dette de l'Etat

TITRE IV Le projet de budget pour 2002

Chapitre 1er Les tendances globales du projet de budget pour 2002

- A) Les grandes orientations des politiques économiques
- B) Les principes de la politique budgétaire du Gouvernement
- C) Théorie et politique budgétaire
 - 1) Véridicité budgétaire et contraintes budgétaires
 - 2) La politique budgétaire, tributaire d'une économie florissante
 - 3) Une politique budgétaire axée sur l'avenir

Chapitre 2 Les recettes budgétaires de l'Etat

- A) Les points saillants des recettes fiscales projetées pour 2002
 - 1) Les recettes de la fiscalité directe
 - 2) Les recettes de la fiscalité indirecte
- B) La réforme fiscale de 2002
 - 1) La réforme du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et autres mesures fiscales destinées aux particuliers
 - 2) Les réformes proposées en matière de fiscalité des entreprises
- C) Les finances communales, une évolution continue

Chapitre 3 L'évolution des recettes de l'Etat depuis 1980

- A) Les recettes provenant de la fiscalité directe
 - 1. L'impôt retenu sur les traitements et salaires
 - 2. Impôt sur le revenu des collectivités
 - 3. L'impôt sur les revenus de capitaux et l'impôt sur la fortune
 - 4. Conclusions sur la fiscalité directe
- B) Les recettes provenant de la fiscalité indirecte
 - 1. La taxe sur la valeur ajoutée
 - 2. La taxe d'abonnement sur les titres de sociétés
 - 3. Les droits d'enregistrement
 - 4. Conclusions sur la fiscalité indirecte
- C) Conclusion générale – les recettes fiscales comme reflet exact de la dynamique économique du pays
- D) Les accents fondamentaux de la politique budgétaire

TITRE V Commentaire de la loi budgétaire et des avis budgétaires

- A) Commentaire de la loi budgétaire
- B) Analyse comparative des avis des Chambres professionnelles

TITRE VI La politique budgétaire, le choix de l'avenir

Chapitre 1er La politique sociale et les engagements budgétaires: une dynamique autonome

Remarque préliminaire

Introduction

- A) Appréciation globale du budget social
- B) Situation du Luxembourg par rapport à l'Union européenne
- C) Appréciation sectorielle de la politique sociale
 - 1) L'assurance pension
 - 2) L'assurance maladie, y compris l'assurance-maternité
 - 3) Les prestations familiales
 - 4) L'assurance dépendance
 - 5) La politique en faveur de la famille et des enfants
 - 6) Conclusion

Chapitre 2 Les investissements publics de l'Etat – une nécessité absolue

- A) „L'Etat le plus riche du monde“ – Vérités et contraintes
- B) Les fonds d'investissement à partir de 2002
- C) Etat financier des fonds et alimentation future
 - 1) Total des dépenses des Fonds d'investissements publics
 - 2) Evolution de l'alimentation budgétaire des principaux fonds d'investissements
 - 3) Dépenses des principaux fonds d'investissement sur base de projets votés ou de projets en phase d'élaboration
- D) Conclusion: une politique de longue haleine qui requiert un fondement solide

Chapitre 3 La politique de la recherche et de l'enseignement supérieur – valoriser au mieux les atouts du Luxembourg

- A) La recherche
 - 1) Introduction
 - 2) L'évolution budgétaire pour la recherche
 - 3) Le Fonds national de la Recherche (FNR)
 - 4) Les Centres de recherche publics
 - 5) Bourses de formation-recherche
 - 6) La coopération internationale
 - 7) La recherche luxembourgeoise dans le contexte européen
 - 8) Perspectives
- B) L'Enseignement Supérieur
 - 1) L'internationalisation de l'Enseignement Supérieur
 - 2) De nouvelles fonctions
 - 3) Les institutions luxembourgeoises de l'Enseignement Supérieur et leur évolution budgétaire
 - 4) L'aide financière
 - 5) Les nouvelles implantations
 - 6) Conclusion – La matière grise, principale ressource naturelle du Luxembourg

CONCLUSION GENERALE

INTRODUCTION GENERALE

Le projet de Budget déposé pour l'année 2002 à la Chambre des Députés suscite, comme d'habitude, un grand nombre de commentaires fort divers. D'aucuns y voient un budget de la continuité, s'inscrivant en droite ligne d'une politique gouvernementale n'ayant guère changé de principes depuis des années. D'autres y voient un budget caractérisé par les réformes, fiscale tout d'abord, mais également sociale.

Affaire d'appréciation bien sûr, différente souvent selon les couleurs politiques ou les affinités personnelles. Mais les commentaires suscités s'accordent le plus souvent pour relever qu'il s'agit d'un budget équilibré, qui propose des dégrèvements fiscaux utiles, voire nécessaires, qui garantit la capacité financière de l'Etat et qui a fait résolument le choix d'assurer le financement d'investissements pour l'avenir. Le Conseil d'Etat, dans son avis relatif au budget sous analyse, exprime de façon précise le contenu du message qui a aussi été celui de la plupart des nombreux interlocuteurs du rapporteur à l'occasion des préparations au présent rapport. Ainsi peut-on lire dans les conclusions du Conseil d'Etat:

„De manière générale, après avoir pris en considération tant le contexte économique international que les éléments de politique budgétaire, ainsi que les priorités du présent projet de loi budgétaire, le Conseil d'Etat considère que celui-ci est marqué, d'une part, par d'importantes mesures de réduction fiscale qui font l'objet d'un projet de loi à part, et de l'autre, d'un accroissement sensible des dépenses à dimension sociale et des dotations aux fonds d'investissement publics. Tout en soulignant l'aspect extrêmement heureux de cette situation, où les trois trains de mesures sont possibles de manière concomitante, le Conseil d'Etat insiste sur le caractère équilibré de ces dispositions par rapport à une politique de justice distributive qui caractérise le modèle luxembourgeois dans son sens le plus général et dans le cadre d'une redistribution équitable de la prospérité économique du pays. Voilà, aux yeux du Conseil d'Etat, la caractéristique la plus importante de ce projet de loi (pris en conjonction avec ceux relatifs à la réforme fiscale et à l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice 2000), caractéristique qui rencontre son appui, compte tenu des quelques réserves formulées auparavant.“

Mais le présent projet de budget, ou du moins son analyse, est également marqué par une évolution économique mondiale, européenne et donc également luxembourgeoise, différente de celle qui avait été prévue en juin. La sombre journée du 11 septembre, précédée, il est vrai, par de nombreux signes d'un ralentissement économique, a profondément modifié le climat. Tous les chiffres-clés économiques ont partout été revus à la baisse. Le Luxembourg, n'étant pas plus que d'autres pays à l'abri des intempéries économiques internationales, a nécessairement été absorbé par le même courant. Les chiffres présentés à la Commission des Finances et du Budget par le Statec en novembre sont éloquentes et seront largement commentés dans le cadre du présent rapport. La question d'une modification des chiffres-clés budgétaires, suite à cet assombrissement économique, s'est bien évidemment posée. Le Gouvernement a souhaité en rester aux propositions initiales, arguant qu'il était trop tôt pour y voir clair et qu'il était nécessaire de donner à une économie secouée le temps de se décanter.

La COFIBU a partagé cette approche, persuadée également du fait que le budget sous analyse permettait, somme toute, de réagir en temps voulu.

L'analyse du présent budget a cependant profondément changé en cours de route. Ce qui se veut aujourd'hui un ralentissement – c'est-à-dire une croissance économique estimée à 4%, très loin d'une récession et encore bien supérieure à ce que d'autres pays considéreraient comme un très bon résultat – a amené le rapporteur et la COFIBU à réfléchir sur la question de savoir comment il fallait préparer le développement de notre pays dans une situation de croissance contenue. Ce ralentissement nous a également amenés à soulever quelques questions sur les éventuelles faiblesses de ce que nous estimons être nos points forts.

La Commission a souhaité, dans le cadre de ce rapport, aborder plus spécifiquement quelques sujets qui lui paraissent être les pierres angulaires du présent budget, notamment celui de la réforme fiscale ou encore celui de la politique sociale. Elle a également voulu analyser plus spécifiquement quelques aspects politiques, comme la politique des investissements publics ou encore la politique en matière de recherche et d'enseignement supérieur, l'une et l'autre éminemment symboliques pour une politique tournée vers l'avenir.

Procédure

La Commission des Finances et du Budget a consacré de nombreuses séances à l'analyse détaillée du projet des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002. Elle s'est, à cet effet, réunie à dix reprises avec les ordres du jour suivants:

- **22 mai:** *Désignation du rapporteur*
- **30 juillet:** *Présentation des chiffres-clés par le ministre du Trésor et du Budget*
- **10 septembre:** *Organisation des travaux*
- **19 septembre:** *Dépôt du budget*
- **2 octobre:** *Echange de vues avec le ministre du Trésor et du Budget et le directeur de l'IGF*
- **16 octobre:** *Echange de vues avec l'Administration des Contributions directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines au sujet des recettes de l'Etat*
- **22 octobre:** *Echange de vues avec l'Administration des Douanes et accises au sujet des recettes de l'Etat, ainsi qu'avec la ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse et le ministre de la Santé et de la Sécurité sociale au sujet des nouvelles mesures familiales et sociales*
- **6 novembre:** *Echange de vues avec le Statec au sujet de l'environnement économique national et international et avec la ministre des Travaux publics*
- **15 novembre:** *Présentation et examen de l'avis de la Cour des Comptes; examen de la loi budgétaire et de l'avis du Conseil d'Etat*
- **23 novembre:** *adoption du rapport par la Commission des Finances et du Budget*

En dehors des réunions précitées de la Commission des Finances et du Budget, le rapporteur a eu des entrevues avec les responsables de nombreuses organisations et institutions, à savoir:

- Conférence Générale de la Jeunesse Luxembourgeoise
- Inspection Générale des Finances
- Association des Banques et Banquiers Luxembourgeois
- Conseil Economique et Social
- Cour des Comptes
- Association des Compagnies d'Assurances du G.-D. de Luxembourg
- Union des Entreprises Luxembourgeoises
- LCGB
- Inspection Générale de la Sécurité Sociale
- Madame le Ministre de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Ministre des Travaux publics
- Madame le Ministre de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse
- OGBL
- CGFP
- Monsieur le Directeur du Trésor
- Administration des Douanes
- Administration de l'Enregistrement et des Domaines
- Ministère des Communications
- Banque Centrale du Luxembourg
- Chambre des Métiers
- Chambre de Commerce
- Chambre de Travail
- Chambre d'Agriculture

Toutes ces entrevues ont été, pour le rapporteur, extrêmement fructueuses et lui ont permis de percevoir la situation économique du Luxembourg ainsi que la politique budgétaire sous des aspects aussi variés qu'intéressants. Le rapporteur tient à les remercier tous.

La Commission des Finances et du Budget avait demandé, par lettre de Monsieur le président de la Chambre des Députés, aux différentes Commissions parlementaires, de lui soumettre, si elles l'estimaient nécessaire, leur avis relatif à la partie du budget les concernant plus spécifiquement. La COFIBU a reçu les avis des commissions parlementaires suivantes:

- Commission des Travaux publics
- Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural
- Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative

La Commission des Finances et du Budget a grandement apprécié les avis de qualité élaborés par les Chambres professionnelles. Elle déplore le fait que ni la Chambre d'Agriculture, ni celle des Employés privés n'aient réussi à finaliser leurs avis en temps utile pour qu'ils aient encore pu être pris en considération par la COFIBU avant l'adoption du présent rapport.

Enfin, outre l'avis indispensable du Conseil d'Etat ont été soumis à la Chambre des Députés les avis et notes très instructifs du STATEC, de la Banque Centrale du Luxembourg et du Conseil Economique et Social.

A relever spécifiquement cette année, parce qu'il s'agit de la première édition, l'avis de la Cour des Comptes, demandé par la COFIBU, qui a amplement été utilisé lors de la dernière phase de l'élaboration du présent rapport.

Finalement, le rapporteur tient à remercier tous les collaborateurs de son groupe parlementaire qui – sous la houlette du secrétaire parlementaire Frank Engel – ont prêté assistance de façon efficace à l'élaboration 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 économique international

A) Introduction: Mondialisation et 11 septembre

Mondialisation tous azimuts?

L'évolution économique de notre pays a connu une dynamique inouïe au cours de l'année 2000. La croissance du produit intérieur brut luxembourgeois a pu être établie à 8,5 pour cent. Les recettes de l'Etat sont en augmentation soutenue. Les finances publiques du Grand-Duché affichent un état de santé exceptionnelle. Les coordonnées économiques de l'année de première lueur du 21^e siècle n'auraient guère pu se présenter sous un jour meilleur. Or, force est de constater que depuis le 11 septembre 2001, ce constat n'est plus vrai dans la même mesure.

En dehors de nos frontières, tout ne fut pas lumière dans le passé récent. Les quelques années de passage d'un siècle à l'autre furent sans doute marquées par des évolutions contradictoires, aussi bien sur le plan politique que dans le monde de l'économie. Encore convient-il de relever que ces deux sphères semblent toujours plus connectées, voire imbriquées l'une dans l'autre. L'économie globalisée – il faut utiliser ce terme, semble-t-il, pour décrire un phénomène qui n'est pas facile à cerner avec plus de précision – requiert un suivi et un encadrement politiques au même niveau. Tandis que le suivi peut encore se concevoir sans trop d'acrobatie intellectuelle, l'encadrement politique de l'économie globale s'érige en défi du siècle.

Les bouleversements que vit notre société ne sont pas les mêmes aujourd'hui qu'il y a dix ans. Si la dernière décennie a commencé sous l'impact titanesque de l'écroulement du communisme d'Etat et de l'Ancien ordre mondial – phénomènes politiques – notre entrée dans le troisième millénaire s'est faite sous le coup d'événements de nature ou au moins d'origine économique, dont le retentissement est également d'envergure impressionnante.

A l'abri des phares qui ont illuminé les grandes manifestations contre la globalisation à Göteborg et à Gênes, nous avons vécu l'ascension et l'essoufflement de ce qui s'est dit „nouvelle économie“. Nous

sommes devenus témoins des plus grandes fusions d'entreprises jamais réalisées. Pour arrondir le constat, nous avons – finalement – décodé le génome humain, et cogitons actuellement sur les limites de son éventuelle brevetabilité. Les implications commerciales faramineuses qu'engendrerait l'„homme prêt-à-porter“ sont une facette de ce débat, même si son caractère prioritairement éthique ne fait évidemment pas de doute.

Dans ce cadre, il n'y a pas eu une évolution économique uniforme, globale. De même, le contexte économique international de ce deuxième semestre de 2001 comporte de nombreuses facettes. Si l'économie européenne se porte bien, ceci est moins le cas pour celle des Etats-Unis, et c'est le contraire de certaines économies asiatiques dont la convalescence après la grande crise asiatique prend beaucoup de temps. Economie globale – oui, mais avec des articulations régionales qui ne sont pas du tout identiques.

Economie nouvelle?

Il semble y avoir eu une nouvelle économie. Celle qui a fait exploser les bourses et les index technologiques boursiers en 1999. Celle qui a été responsable d'innombrables tragédies personnelles de petits investisseurs à partir de mars 2000. Celle qui fonctionne dans une large mesure à base de psychologie, sans suffisamment de contre-valeurs réelles. Il semble de nos jours que ses beaux jours soient révolus.

D'après certains, la „nouvelle économie“ aurait contribué à améliorer le contexte économique global. Elle pourrait avoir eu pour conséquence une augmentation du PIB potentiel des économies développées, contribuant ainsi à une croissance à moyen et long terme plus soutenue. Ce phénomène apporterait donc une contribution à l'explication de la forte croissance américaine – désormais révolue avec une croissance excédant à peine 4 pour cent en 2000 – mais sa réalité reste en définitive à prouver.

La naissance de la „nouvelle économie“ a été la traduction économique de la société mondiale de l'information et de la communication. Ce qui lui manquait n'étaient pas les concepts, mais l'arrière-fond, le fondement de toute activité économique. Elle a toutefois pu mobiliser des capitaux qui semblaient disponibles sans limites, et elle a fait les nouvelles fortunes de quelques miraculés. Et elle a engendré de nouvelles approches politiques: si la société de l'information et de la communication était à la fois le fonds de commerce et le produit des acteurs de la „nouvelle économie“, il a fallu que cette dernière s'affaisse avant que l'action politique ne se tourne vers tout ce qui est „E“. Et c'est la première fois que la politique ne peut pas être tenue pour responsable de son entrée sur scène tardive: le phénomène était d'une rapidité telle que les moyens démocratiques d'intervention politique ne pouvaient être mis en oeuvre à un stade antérieur du développement de l'„e“conomie. Jamais auparavant la société n'avait attendu de ces mécanismes qu'ils s'enclenchent avec la vitesse qui aurait été requise pour marquer le pas de la „nouvelle économie“. Faudrait-il en conclure que la politique soit dorénavant réduite à la réaction par rapport à des phénomènes qu'elle ne saura ni anticiper, ni guider? La réponse à cette question se doit encore d'être fournie.

Les marchés financiers, eux, se trouvent sous tension depuis de nombreux mois, et celle-ci est la plus notable pour les valeurs dites technologiques. A partir de mars 2000, les marchés boursiers ayant anticipé le ralentissement économique mondial, d'importantes corrections y ont eu lieu qui ont ramené, d'abord les valeurs technologiques, ensuite l'ensemble des valeurs cotées, vers une appréciation boursière plus réaliste. Mais de nouveaux phénomènes de surévaluation et de chutes spectaculaires en conséquence ne sauraient être exclus.

Economie globale

L'ascension et l'essoufflement – en succession rapide – de la „nouvelle économie“ se sont réalisés sous le slogan de la mondialisation. Et celle-ci ne compte pas que des adeptes. Si l'on peut considérer qu'à l'entrée dans l'ère de la communication, la globalisation de l'économie est le plus naturel des phénomènes d'évolution, l'internationalisation croissante et accélérée du monde des affaires ne contribue pas, jusque-là, à l'amélioration des conditions de vie de millions et milliards d'êtres humains qui restent en marge du développement. Ceux qui étaient déjà les laissés-pour-compte de la colonialisation, de la décolonisation et de l'industrialisation sont également les parents pauvres de la mondialisation. Il reste impressionnant de voir que les flux économiques et financiers les plus importants de l'Histoire n'ont toujours pas eu d'effets propres et positifs sur les pays les plus pauvres du globe. Cette économie que sert toujours les mêmes n'aura pas changé de nature.

La globalisation est cependant un phénomène mal compris et mal saisi. L'évolution vers une internationalisation complète des échanges économiques ne devrait, en soi, rien avoir de hideux. Mais l'association de celle-ci avec la pauvreté et la misère humaine, du premier au quart-monde, a appelé sur scène un mouvement qui devient un phénomène social tout aussi global: les adversaires plus ou moins militants de la mondialisation se retrouvent désormais en marge – et occasionnellement même à l'avant-plan – de toute réunion de décideurs politiques. Des Conseils européens aux sommets du G8, l'actualité est plus chargée des manifestations antiglobalisation que des débats des chefs d'Etat et de gouvernement. La violence qui se déchaîne de plus en plus fréquemment en marge des mêmes réunions témoigne à suffisance du désespoir de certains et du fatalisme de certains autres, qui ne se retrouvent plus dans ce qu'ils ressentent comme un nouvel ordre mondial économique.

Et s'il est légitime de maintenir que l'économie nouvelle, celle des premières années du troisième millénaire, non celle des nouvelles valeurs cotées en bourse, est globale, elle ne constitue pas pour autant un ordre. Celui-là fait toujours cruellement défaut dans les affaires globalisées. En ajoutant au dynamisme de mondialisation de l'économie un réflexe politique plutôt isolationniste, de repli sur la nation, qui prend forme dans certains des Etats économiquement les plus influents, on obtient effectivement un tableau où la politique s'efface progressivement derrière les percées des décideurs économiques. Le grand défi de la politique économique et financière à l'échelle mondiale consistera en l'encadrement efficace de la globalisation des affaires, au bénéfice de tous.

Economie volatilisée

Il semblerait aussi que la „nouvelle économie“ ait inauguré l'ère de l'économie globale fragilisée. Les données de l'économie mondiale ne sont plus les mêmes qu'avant l'émergence de valeurs technologiques. Plus de ressources ont été mobilisées que jamais auparavant dans l'histoire économique, et beaucoup de celles-ci se sont pratiquement évaporées des panneaux d'affichage des bourses.

L'économie réelle a cédé le pas depuis longtemps à l'économie financière. Mais il s'agissait pendant des décennies d'une évolution contenue, dans le sens où l'une n'avait pas encore remplacé l'autre, où le monde des valeurs cotées, peu importe leur valeur intrinsèque, réelle, ne s'était pas encore substitué aux échanges réels, mais n'en constituait qu'un complément.

De l'affaire Barings en passant par l'effondrement des „pyramides“ albanaises et jusqu'à la dernière grande crise asiatique cependant, il devient apparent que ce sont désormais les produits dérivés qui donnent le ton. Ces affaires peuvent connaître un essor éphémère sous l'impact d'une dynamique psychologique de court terme, et s'écrouler sous l'effet contraire. Ici comme dans le domaine de la mondialisation économique, la politique est encore à la traîne – et le restera, sous peine d'encourir le reproche de subjugation de la libre économie, incontournable en cas d'intervention visible et sensible sur les plus volatiles des marchés financiers.

Le constat global est donc celui d'une économie globalisée volatile. Sans vouloir préjuger de la signification à moyen terme de cet état des choses, une déduction s'impose: dans ce contexte, des évolutions économiques à caractère international peuvent désormais avoir lieu en un temps record, avoir des conséquences d'envergure énorme, et fragiliser d'un moment à l'autre des économies nationales entières. Les événements du 11 septembre 2001 l'ont montré.

Le 11 septembre 2001 et ses conséquences

Les attaques terroristes qui ont été perpétrées aux Etats-Unis en date du 11 septembre 2001 ont eu des effets divers, et aucun de ceux-ci ne doit laisser indifférent. Au-delà de la mort de 6.000 personnes et des tragédies humaines engendrées par les attentats, les conséquences politiques et économiques de ceux-ci sont considérables. Il a été dit à d'innombrables reprises que le monde n'est plus le même après ce 11 septembre fatidique. Effectivement, après le 11 septembre 2001, certaines données de l'ordre mondial ont changé durablement: le sentiment d'insécurité à l'égard de terroristes qui ne rechignent à absolument rien pour arriver à leurs buts pervers et incompréhensibles est devenu un phénomène mondial et général; la fragilité de l'économie mondialisée a été démontrée à travers l'effondrement de la bourse de New York et les répercussions de cet événement sur les autres hauts lieux des échanges globaux; les Etats et les économies semblent plus vulnérables que jamais, et avec eux, les hommes de la planète, dont la vie et le bien-être dépendent de la capacité des Etats à garantir leur sécurité et leur capacité d'exercer une activité rémunérée afin de subvenir à leurs besoins vitaux.

Pour la première fois dans l'histoire de l'Alliance atlantique, le Conseil de l'OTAN a décidé l'application de l'article 5 du traité de Washington, soit de la clause d'assistance de tous les membres de l'alliance par rapport à l'Etat membre qui serait attaqué à partir de l'étranger. Depuis le début du mois d'octobre et le commencement des frappes aériennes contre l'Afghanistan, les membres de l'OTAN, et le Luxembourg parmi eux, se trouvent impliqués dans ce qui se passe en Afghanistan.

En septembre 2001, aux Etats-Unis, le nombre des passagers des vols internes a diminué de 40 pour cent vis-à-vis des chiffres du mois d'août; sur les vols long-courriers, le chiffre correspondant est de 30 pour cent. Des dizaines de milliers de personnes ont perdu leur emploi dans le secteur de l'aviation commerciale depuis le 11 septembre, et d'autres vont certainement suivre. Les faillites de la Swissair et de la SABENA, en combinaison avec les mouvements de réduction d'emplois chez d'autres compagnies aériennes européennes ont amené le PDG de la Deutsche Lufthansa à déclarer à l'occasion d'une conférence qui s'est tenue en octobre à Luxembourg que l'ère où chaque Etat pouvait se permettre sa propre compagnie aérienne était révolue. La crise dans le secteur de l'aviation s'est accompagnée de suppressions de milliers d'emplois dans des banques allemandes. Même si nous ne sommes pas en train de passer d'une crise économique vers une économie de crise, les signes sont à la prudence et à la vigilance. Si la guerre contre le terrorisme s'enlise, les conséquences économiques du phénomène seront sans doute graves, même s'il était faux, à l'heure actuelle, de prévoir la fin générale de la croissance.

Les Etats-Unis se trouvent désormais de nouveau en phase de ralentissement économique. L'Allemagne table encore sur une croissance de 0,7% pour l'année à venir, la Belgique a baissé de 0,5% ses prévisions de recettes budgétaires pour 2002. D'autres pays annoncent également, dans la foulée des répercussions du 11 septembre, des révisions à la baisse de leurs recettes. A l'heure qu'il est, le Luxembourg semble pouvoir encore échapper à ce phénomène, même si la Banque centrale estime que les chiffres publiés par le STATEC concernant la croissance de 2001 et de 2002 devront également être revus à la baisse – en dessous de 5% pour l'année à venir. Avec ce taux, nous nous situons toujours très largement en dehors du mouvement général européen – mais il ne peut y avoir de garanties relatives à l'imperméabilité de notre économie à l'égard d'influences internationales négatives.

Le 11 septembre a ainsi créé une dynamique de pessimisme économique, au-delà du fait que les événements de ce jour ont accéléré le mouvement de l'économie américaine vers le ralentissement. Au Luxembourg, les conséquences réelles et pressenties du 11 septembre – même si elles se laissent encore difficilement chiffrer avec tant soit peu de précision – devront inciter au maintien d'une politique financière et budgétaire prudente. L'atmosphère n'est plus à l'euphorie économique.

B) La conjoncture internationale

Après l'année record 2000, une évolution économique mondiale beaucoup moins vigoureuse a marqué les trois premiers trimestres de l'année 2001.

Aux Etats-Unis, la croissance fut un phénomène modeste au cours des derniers mois. Les chiffres ne renseignent qu'une augmentation en volume du PIB américain d'à peine plus de un pour cent pour 2001, contre 4 pour cent en 2000. Afin de tonifier l'économie nationale, la Federal Reserve a abaissé jusqu'à un niveau historiquement bas les taux d'intérêts majeurs. Suite aux événements du 11 septembre 2001, il est même indiqué de parler d'un véritable essoufflement de l'économie américaine.

Les Etats-Unis, où la bourse de New York fut la pionnière des nouvelles valeurs technologiques et la première à se doter d'un index technologique – le NASDAQ – étaient également la première victime du dégonflage spectaculaire de la „nouvelle économie“. Les marchés financiers y ressentirent péniblement le phénomène à partir de mars 2000. L'élection présidentielle de novembre 2000 et ses interminables séquelles judiciaires jusqu'au moment de la victoire définitive de George W. Bush a encore contribué à la désorientation des marchés.

Cette réalité n'est pas restée sans effets sur les économies voisines des Etats-Unis. Au Canada comme au Mexique, le ralentissement se fait sentir. Le Mexique se trouve dans une situation politiquement difficile, et ses problèmes objectifs furent entre-temps amplifiés par la déception générale qui entoure la politique du nouveau président Vicente Fox, élu l'année dernière dans une atmosphère de renaissance nationale.

Au Japon, le miracle économique touche à sa fin. Pour la deuxième fois de suite, le budget de l'Etat de 2001 a été rétréci par rapport à son prédécesseur. La croissance japonaise est devenue négative. Lourdemment affectée par la grande crise asiatique, l'économie nipponne met du temps pour se rétablir. Les premiers ministres et gouvernements successifs peinent pour rétablir certains équilibres. L'exclusion

sociale devient un problème réel au Japon. L'ère du peuple japonais se subordonnant tout entier au travail et au succès économique national est révolue. En 2001, le PIB japonais aura diminué de 0,5 pour cent par rapport à l'année précédente. Les prévisions pour 2002 indiquent une régression du même ordre de grandeur par rapport à 2001.

Si la spirale des prix pétroliers a pu être enrayerée, les pays membres de l'OPEP sont toujours à la recherche de mécanismes régulateurs durables de ce marché. L'accalmie peut partant y être toute relative – et tout redémarrage de la spirale ne manquera pas de produire ses effets dérivés sur les économies qui dépendent des importations de pétrole. A l'heure actuelle, il semblerait toutefois que les prix soient stabilisés, et que des retombées inflationnistes ne soient plus à craindre à partir des marchés pétroliers.

Le STATEC, en se basant sur les prévisions actuelles de l'OCDE et de la Commission européenne, avance les chiffres suivants concernant l'évolution macroéconomique entre 2001 et 2003 (chiffres présentés par le STATEC à la COFIBU le 6 novembre 2001):

		2001	2002	2003
PIB	EU 15	1,75	1,5-1,8	3,0
	USA	1,0	0,8-1,3	3,5
	Japon	- 0,5	- 0,5	1,0
Chômage	EU 15	7,7	8,0	7,5-8,0
	USA	4,7	5,5-6,0	5,2-5,8
	Japon	5,0	5,5-6,5	5,4-7,3
Inflation (cons. priv.)	EU 15	2,3	1,9	1,8
	USA	2,1	1,5	1,8
	Japon	- 1,2	- 0,1 à - 1,4	0,1 à - 1,4

C) L'économie européenne – un cadre globalement favorable en 2000, beaucoup moins en 2001

L'année économique 2000 n'a pas manqué d'être une année somme toute prospère pour l'Union européenne. Ainsi, la croissance des économies européennes a été de 3,3 pour cent en 2000, contre 2,5 pour cent en 1999. Cette croissance solide s'est traduite par une réduction continue du chômage dans l'Union européenne, qui est passé de 9,2 pour cent en 1999 à 8,2 pour cent en 2000. Au cours de ce dernier trimestre de 2001, le taux de chômage de l'Union européenne se situe autour de 7,5 pour cent – et ce en dépit du ralentissement notable de la croissance économique. Il faut avouer que la tendance est de nouveau à la hausse en ces derniers mois de l'année 2001. Dans la zone euro, le chômage aura également diminué d'un pour cent entre 1999 et 2000 – il est passé de 9,9 à 8,9 pour cent – pour se situer actuellement autour des 8 pour cent. Là encore, il présente actuellement de nouveau une nette tendance à la hausse, se situant de nouveau autour de 8,5 pour cent en novembre 2001.

Pour l'année à venir, les organes communautaires ne tablent plus, au début du dernier trimestre de 2001, que sur une croissance comprise entre 1,5 et 1,8 pour cent. Si la croissance sera sans doute moins forte que cela n'était encore pressenti au début du deuxième semestre de 2001, l'inflation régresse également: Commission européenne et OCDE partent de prévisions de 2,3 pour cent pour l'année en cours et de 1,9 pour cent pour 2002.

L'inflation a encore été relativement plus élevée pendant les trois premiers trimestres de 2001 qu'au cours de l'an 2000. En juillet 2001, elle amorçait cependant de nouveau une baisse pour se situer à 2,6 et 2,8 pour cent (UE et zone euro respectivement), contre 2,1 et 2,3 pour cent une année plus tôt. Ce constat est rassurant, car il établit que les hausses de l'inflation européenne de 2000 et 2001 étaient dans une mesure importante le reflet de l'impact normal sur les prix à la consommation des perturbations économiques internationales.

Ces taux d'inflation ont été essentiellement dus à l'évolution parfois erratique des prix pétroliers et – par ricochet – industriels, et devraient connaître une nette stabilisation, respectivement un tassement, en présence d'un marché pétrolier plus équilibré, tel qu'il est pressenti pour 2002. Mais, si les prix du pétrole sont encore quelque peu prévisibles, l'effet économique d'une prolongation de la guerre contre le terrorisme ne l'est pas. Il est dès lors extrêmement difficile d'établir encore des prévisions économiques fiables en les circonstances actuelles.

L'économie européenne a continué de bénéficier d'une croissance soutenue en 2000. Si les chiffres pour 2001 et les prévisions pour 2002 ne sont plus à l'image de la réalité de 2000, ils traduisent néanmoins une tendance à la croissance économique soutenable, en dehors des phénomènes qui se soustraient à l'influence des décideurs politiques et économiques de notre continent. Une croissance contenue combinée à une inflation largement maîtrisée contribueront à la stabilité interne de la monnaie unique: l'euro pourra ainsi marquer son entrée sur scène définitive sous des auspices monétairement favorables.

L'euro pourra, il est vrai, bénéficier d'un environnement macroéconomique propice à la stabilité monétaire à partir de son introduction dans les porte-monnaie des Européens. Toujours est-il que la conversion en euro s'est accompagnée, au cours de 2001, par des hausses de prix effectuées subrepticement dans le cadre de l'affichage des prix en euros. Il reste à espérer que ce mouvement ne se généralise pas trop, car il comporterait le risque d'une redynamisation, ne fût-ce que temporaire, des poussées inflationnistes. L'impact définitif qu'aura eu l'introduction de l'euro comme monnaie fiduciaire sur l'évolution des prix à la consommation est difficile à chiffrer avec précision. Il est toutefois probable que pendant la période de transition pratique (mi-2001 jusqu'à la fin de la phase de transition en mars 2002), les hausses de prix subreptices auront joué un rôle perceptible dans l'inflation notée dans la zone euro.

L'euro sous pression extérieure

Même si l'euro évolue dans une atmosphère de stabilité interne remarquable, son accueil international s'est fait sous un jour moins positif – du moins selon les apparences. La monnaie unique européenne n'a effectivement pas connu, en termes de cours de change, le même succès qu'en termes de stabilité interne. En effet, deux constats différents, mais complémentaires, s'imposent sur l'euro.

Ainsi, dans les onze pays membres de l'euroland – qui ont accueilli au début de cette année un douzième pays participant, la Grèce – les données monétaires suivent les scénarios mis en perspective à l'heure du lancement de la monnaie unique.

Les chiffres prouvent que malgré l'accueil tiède de l'euro par les marchés financiers internationaux, l'affirmation selon laquelle l'euro affiche une stabilité et une force internes tout à fait satisfaisantes n'a rien perdu de sa véracité. En l'absence d'inflation sensible – et celle des dernières deux années, pour avoir été légèrement plus élevée que lors de l'introduction de l'euro scriptural, n'est pas sensible pour le consommateur – la notion de „force“ de l'euro – dans le sens de la „force“ du mark allemand, par exemple – serait acceptée sans aucun problème par les citoyens de l'euroland, si le cours extérieur de la monnaie n'était pas sous pression constante, et perçu comme faible surtout vis-à-vis du dollar. Avec un cours de change estimé en moyenne, pour l'année à venir, à 0,85 dollar pour un euro par le STATEC, nous sommes assez loin de la parité de fait avec le dollar, qui devrait toutefois constituer un état des choses normal. En effet, les deux monnaies ayant cours et connaissant l'utilisation comme moyen de paiement universel à cours légal sur deux marchés de taille et de nature similaires, la valeur de la monnaie de ces deux marchés devait également être à peu près la même.

Suite aux événements du 11 septembre 2001, le dollar a perdu beaucoup de son aura de monnaie refuge qui lui était auparavant reconnu. L'euro a pu s'apprécier de nouveau vis-à-vis de la monnaie américaine. Mais au-delà de ces phénomènes affectant surtout les marchés du change, il importe ici de souligner que l'euro est déjà responsable de la grande stabilité monétaire qui a pu être constatée en Europe à la suite du 11 septembre. S'il n'avait pas existé, la spéculation contre telle ou telle monnaie nationale ne se serait guère fait attendre. La présence de l'euro, et la politique monétaire réfléchie et conséquente pratiquée par la Banque centrale européenne, nous auront épargné les turbulences classiquement observées sur les marchés monétaires suite à des ébranlements politiques et économiques survenus dans les centres économiques mondiaux.

L'euro réel

Toujours est-il que l'euro n'est pas encore complètement réel. Faute d'avoir en poche des pièces et des billets en euros véritables, les citoyens dénieront toujours la dernière part de confiance à la monnaie nouvelle. Et beaucoup d'éléments de la politique monétaire dépendant de facteurs largement psychologiques, un manque apparent de confiance des habitants d'euroland dans leur propre monnaie n'est pas fait pour renforcer l'euro sur l'échiquier monétaire international. L'introduction, le premier jour de

l'exercice budgétaire auquel se rapporte le présent rapport, des pièces et billets d'euros se traduira en toute probabilité par une reprise de confiance dans la nouvelle monnaie, qui ne manquera pas de se répercuter sur son cours extérieur.

A la fin du mois d'octobre, le cours de change de l'euro vis-à-vis du dollar s'est quelque peu stabilisé autour de 90 cents. Le dollar, il faut l'affirmer, a perdu son caractère de „safe haven“ monétaire après le 11 septembre 2001, dans la mesure où c'était la bourse de New York qui s'est trouvée la plus affectée par les conséquences des attentats – dans une ville en partie détruite, ceci ne doit rien avoir de surprenant. Toujours est-il que les attaques contre les Etats-Unis ont ébranlé la confiance dans le dollar, ce qui a certainement contribué au renforcement de l'euro vis-à-vis de la monnaie américaine. Le mouvement se renforcera probablement dès l'introduction de l'euro réel, elle-même inductrice de confiance en la monnaie européenne auprès des citoyens de l'euroland.

La zone euro s'est légèrement agrandie au cours de cette année, avec l'adhésion de la Grèce. A partir du 1er janvier 2002, environ 355 millions d'Européens se serviront de la nouvelle monnaie, qui deviendra rapidement un élément normal de leur vie quotidienne.

Trois Etats membres de l'Union ne font pas partie de la zone euro, et un seul de ces trois, la Suède, semble disposé à rejoindre les douze pionniers dans un futur proche. Pour ce qui est du Royaume-Uni et du Danemark, leur entrée reste douteuse. Après le rejet de l'entrée du Danemark par la population, consultée dans le cadre d'un référendum, la question n'est plus guère à l'ordre du jour dans ce pays.

Le Royaume-Uni reste profondément divisé sur la question, et là encore, il est difficile de porter une estimation tant soit peu réaliste sur l'issue du débat – du moins pour les quelques années à venir.

Toujours est-il que l'euro aura cours légal dans des pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne. Le mark allemand étant la monnaie officielle, à ce jour, en Bosnie-Herzégovine, au Monténégro et au Kosovo, l'euro en tant que successeur du mark connaîtra en toute probabilité une utilisation officielle dans ces pays et régions. Finalement, d'autres monnaies nationales à volatilité traditionnellement élevée, comme la leva bulgare et le dinar yougoslave, et qui connaissent actuellement soit la parité officielle, soit un cours de change fixe avec le mark allemand, seront dorénavant liées de manière formelle avec l'euro. Celui-ci aura de ce fait une circulation géographique immédiate plus vaste que le seul territoire des Etats de la zone euro, et contribuera visiblement à la stabilisation monétaire et économique en Europe du sud-est.

Au Luxembourg, plus particulièrement, il faut affirmer que le gouvernement a su préparer une adhésion maximale de la population à l'euro, et son introduction se déroule sans heurts. Ceci est le fruit d'une politique conséquente d'adaptation de l'économie à la monnaie unique, et d'un travail d'information remarquable. La comparaison des états d'esprits relativement à l'introduction de l'euro fiduciaire prévalant aux différents endroits de la zone euro montre que les Luxembourgeois figurent parmi les mieux informés et préparés à la circulation des pièces et des billets de la nouvelle monnaie, et que son acceptation au Luxembourg est excellente.

TITRE II

L'évolution économique du Luxembourg

Ce chapitre aborde l'évolution du PIB, le commerce extérieur, les investissements étrangers au Luxembourg, l'évolution de l'inflation et l'évolution de l'emploi et du coût salarial – les éléments de détail du paysage économique florissant qui est celui de notre pays.

Tableau synoptique de la conjoncture de l'économie luxembourgeoise

Taux de variation en % (ou spécifié autrement)

	1999	2000	2001*	2002*
Consommation finale des ménages (en volume)	4,1	3,5	3,5	4,0
Consommation finale des administrations publiques (en vol.)	12,8	4,9	3,4	3,0
Formation brute de capital fixe (en vol.)	26,7	0,6	1,5	5,8
Exportations de biens et services (en vol.)	7,9	14,3	4,9	7,1
Importations de biens et services (en vol.)	11,2	10,5	4,2	6,6
PIB (en vol.)	7,6	8,5	3,9	5,3
PIB (mía LuF)	731,8	827,2	885,5	962,7
Emploi salarié intérieur	5,3	6,0	5,5	5,0
Inflation (prix à la consommation, mesurés par l'IRON)	1,0	3,2	3,0	3,0
Coût salarial moyen nominal, par mois et par personne	3,0	4,9	4,8	5,2
Taux de chômage (en % de la population active)	2,9	2,6	2,5	2,5

Source: STATEC (Comptes nationaux, mai 2000), ADEM, IGSS

* Prévisions STATEC (juillet 2001)

A) Evolution du PIB

En 2000, le PIB de l'économie luxembourgeoise a connu la plus forte hausse réelle (en volume) depuis 1985, à savoir 8,5% (7,6% en 1999). Au cours des deux dernières années, la croissance a ainsi dépassé largement la tendance à moyen terme, le PIB s'étant accru de 5,6% en moyenne au cours des cinq dernières années et de 5,5% depuis 1985.

Evolution macroéconomique 2000-2002

	PIB à prix constants			Prix implicites à la consommation privée			Nombre de chômeurs			Solde de la balance des paiements courants		
	variation en % par rapport à l'année précédente						en % de la pop. active			en % du PIB		
	Prévisions			Prévisions			Prévisions			Prévisions		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Belgique	4,0	2,8	2,7	2,5	1,7	1,7	7,0	6,8	6,5	4,4	5,3	6,1
Allemagne	3,0	2,2	2,4	1,4	1,8	1,5	7,8	7,3	6,8	- 1,1	- 1,3	- 0,8
France	3,2	2,6	2,7	1,2	1,4	1,5	9,7	8,6	8,1	1,9	1,9	1,4
Luxembourg ⁽¹⁾	8,5	5,6	5,5	3,1	2,3	1,8	2,6	2,5	2,5	-	-	-
UE 15	3,3	2,6	2,7	2,0	2,2	2,0	8,2	7,7	7,3	- 0,3	- 0,4	- 0,4
Zone euro	3,4	2,6	2,7	2,2	2,2	1,9	9,0	8,3	7,8	- 0,1	- 0,2	- 0,1
E.-U. d'Amérique	5,0	1,7	3,1	2,4	1,9	1,6	4,0	4,6	5,0	- 4,4	- 4,2	- 4,0
Japon	1,7	1,0	1,1	- 1,2	- 0,7	- 0,5	4,7	4,9	4,8	2,5	2,2	2,7

(1) Les prévisions de l'OCDE pour le Luxembourg peuvent diverger de celles du STATEC.

Source: OCDE, juin 2001

La croissance de 8,5% du PIB s'explique par un contexte international favorable, mais également par le développement dans les secteurs des services, et notamment dans les secteurs des banques et assurances, des transports et communications et des services aux entreprises. Un autre facteur de l'expansion économique a été la faiblesse historique des taux d'intérêt. L'inflation et les coûts salariaux ont augmenté de façon plus importante en 2000 qu'au cours des années précédentes, sans toutefois constituer une marque de la surchauffe de l'économie luxembourgeoise. L'inflation sera commentée plus en détail dans le cadre de la section qui lui est spécifiquement consacrée.

Sur les 8,5% de croissance du PIB, quelque 6,0% ont été générés par le solde des flux extérieurs. Les exportations totales de biens et services ont représenté une contribution à la croissance de quelque 16% en 2000. Ces chiffres font preuve de l'intégration toujours croissante de l'économie luxembourgeoise dans l'économie communautaire dans le cadre du marché unique des biens et des services. Ils sont aussi la preuve irréfutable du degré d'ouverture remarquable de notre économie.

La progression des exportations et importations des services s'élève à 24%, respectivement 22%. Même si le commerce extérieur de biens a été très dynamique, la croissance économique du Luxembourg se base essentiellement sur les activités dites „immatérielles“, en particulier du secteur bancaire (augmentation de 40% des exportations de services financiers).

1) L'évolution des agrégats du PIB

Si l'on considère les différents agrégats et leurs contributions à la croissance du PIB, le STATEC constate que compte tenu de la hausse des prix pétroliers et des taux d'intérêts, la consommation privée s'est accrue de 3,5% en volume, ce taux étant légèrement en retrait par rapport à la moyenne observée de 1995 à 1999 (3,7%). Ainsi, la croissance de la consommation par tête aura été de 2,0% (en tenant compte d'une croissance de la population résidente de 1,5%), et correspond exactement à la hausse du coût salarial réel, qui a été, elle aussi, de 2%.

	Niveaux 1999 (mia LuF)		Evolution en 2000 (var. %)		Niveaux 2000 (mia LuF)	
	valeur	volume	prix	valeur	volume**	valeur
1. Consommation finale nationale des ménages*	317,5	3,5	3,1	6,7	328,6	338,8
2. Consommation collective des administrations publiques	129,9	4,9	3,5	8,6	136,2	141,0
3. Formation brute de capital fixe	164,0	0,5	4,0	4,5	164,8	171,4
4. Variation de stocks et ajustements statistiques	3,0				3,3	3,9
5. Emplois finals nationaux (1 à 4)	614,3	3,0	3,5	6,6	632,8	655,0
6. Exportations	829,9	14,3	4,3	19,2	948,6	989,3
a) Biens	302,5	9,5	3,7	13,6	331,2	343,5
b) Services	451,0	19,1	4,1	24,0	537,1	559,1
c) Consommation des ménages non résidents	76,5	5,0	8,0	13,4	80,3	86,7
7. Importations	712,4	10,5	3,8	14,7	787,2	817,2
a) Biens	424,6	6,1	4,5	10,9	450,5	470,8
b) Services	261,0	18,4	3,0	22,0	309,0	318,3
c) Consommation à l'étranger des ménages résidents	26,7	3,3	1,5	4,8	27,6	28,0
8. Solde des exportations et importations (6-7)	117,5				161,4	172,2
9. PIB aux prix du marché (5 + 8)	731,8	8,5	4,1	13,0	794,2	827,2

Source: STATEC

* y compris la consommation collective des ménages privés

** aux prix de 1999

La consommation publique s'est accrue de 4,9% en volume en 2000, 0,5% en dessous du taux moyen des années 1995-1999. A prix courants, la consommation publique s'est accrue de 8,6%, en passant de 129,9 à 141,0 milliards de LUF. Ces chiffres sont en partie imputables aux dépenses engendrées par l'assurance dépendance, qui s'élèvent à 6,1 milliards de LUF en 2000, par rapport aux 4,6 milliards en 1999. Par ailleurs, l'accord salarial dans la fonction publique a contribué pour plus de 2 milliards de LUF à la croissance de la consommation de l'administration.

La FBCF (formation brute de capital fixe) n'a progressé que de 0,5% en 2000. Retenons que ce taux s'est élevé à 27% en 1999, année d'acquisition massive de matériel de transport, et notamment d'avions. Après avoir augmenté de 100% en 1999, ce poste (acquisition d'aéronefs) diminue de 30% en 2000. Cette baisse substantielle est compensée par une hausse de 16% en volume des investissements en machines et équipements et une hausse de 15% en volume en logements.

2) Les branches génératrices de la croissance

Trois branches ont à elles seules généré près des deux tiers de la croissance en 2000.

- Dans le **secteur des banques et des assurances**, l'activité est dominée par les institutions de crédit traditionnelles, dont les résultats constituent 88% de la valeur ajoutée totale de ce groupe, les assurances n'en représentant que 9%. Les deux pour-cent restants sont attribuables aux auxiliaires financiers et d'assurances. Le secteur représente 23,4% de la croissance totale.
- Les branches „**Immobilier, location et services aux entreprises**“ comprennent les „loyers imputés“ fictifs, c'est-à-dire, attribués aux ménages propriétaires de leur résidence. S'y ajoutent toutes les activités liées à l'immobilier (promotion, vente, achat et location), la location de biens mobiliers (matériel de transport, machines et équipements) ainsi que les activités informatiques. Les services aux entreprises comprennent majoritairement des services en conseil de gestion, des services techniques, des services juridiques, la publicité, les services liés à la sécurité et au gardiennage, les services de nettoyage et la mise à disposition de personnel. La valeur ajoutée produite par ce groupe s'élève à 40 milliards en 1999. Ce secteur représente 20,6% de la croissance.
- Le groupe des **transports et communications** génère 16,7% de la croissance économique. Ce groupe comprend des branches traditionnelles (transports routiers et aériens, les P&T, la société SES) et les nouveaux métiers de communication. La branche „Postes et Télécommunication“ est passée de 40% en 1995 à 50% en 1999. Considérant les années de 1995-1999, on constate que l'ensemble des branches de ce groupe s'est accru en moyenne de 13,1% par an (en volume) entre 1995-1999, la branche des P&T étant passée en moyenne à 18%.

Ces branches ont contribué 4,8% sur 7,9%, c'est-à-dire 60,6% de la croissance totale de la valeur ajoutée. Les industries manufacturières ont généré un apport à la croissance de 1,1%. Ensemble, ces quatre branches génèrent donc 75% de la croissance de l'économie luxembourgeoise. Les branches ayant le plus contribué à la croissance présentent également une valeur ajoutée par tête parmi les plus élevées. A titre indicatif, notons que dans le secteur des finances, la valeur ajoutée par unité d'emploi, a été de 7,1 millions de LUF. La valeur ajoutée étant répartie entre la rémunération du travail, soit le coût salarial total, et celle du „capital“, soit l'excédent d'exploitation. La part salariale dans le total de la

Evolution de la valeur ajoutée en volume par branches

Branche	NACE rév. 1	Part en % dans la VAB totale à prix courants	VAB par emploi, (millions de Luf)	Taux de croissance réels (en %)			Contributions à la croissance
		2000	2000	1990- 1995*	1995- 1999	2000	2000
Agriculture, viticulture, sylviculture, pêche	010-050	0,6	1,101	3,4	- 3,8	8,0	0,06
Industries extractives	100-140	0,1	3,512	- 0,9	3,6	6,8	0,01
Industries manufacturières	150-370	11,3	2,801	2,1	4,1	8,1	1,11
Electricité, gaz et eau	400	1,1	6,236	4,0	2,5	9,3	0,12
Construction	450	5,4	1,624	2,3	1,9	4,7	0,27
Commerce, réparation	500-520	9,6	1,989	3,0	- 0,5	5,5	0,49
Hôtels et restaurants	550	2,1	1,477	1,7	3,2	4,7	0,11
Transports et communications	600-640	11,3	4,120	9,6	13,1	11,4	1,31
Intermédiation financières et assurances	650-670	23,8	7,086	9,4	8,0	8,5	1,83
Immobilier, location et services aux entreprises	700-740	17,3	3,910	5,8	3,0	9,4	1,61
Administration publique	750	5,5	3,779	3,1	1,6	3,5	0,19
Education	800	3,6	2,279	7,4	2,7	7,5	0,28
Santé et action sociale	850	4,9	2,455	5,7	8,1	8,0	0,39
Services collectifs, sociaux et personnels	900-930	2,8	2,194	1,9	1,0	4,0	0,11
Services domestiques	950	0,5	0,703	3,2	4,8	3,0	0,01
Valeur ajoutée totale		100,0	3,132	4,8	4,7	7,9	7,85

Source: STATEC

1. Comptes SEC95 du printemps 2001, sauf mention contraire.

* SEC 79

valeur ajoutée est, en moyenne, de 50,7% pour l'ensemble de l'économie au cours de la période 1995-2000, et est nettement plus élevée dans les secteurs de services.

Il convient de noter que la hausse enregistrée ces dernières années ne s'est pas confirmée au premier trimestre 2001. Les baisses des valeurs échangées sur les bourses sont à l'origine du recul du patrimoine net des OPC (-1,9% au cours des quatre premiers mois par rapport aux quatre derniers mois de 2000) et ont généré une diminution du résultat avant provisions des établissements de crédit de la place de 12,8% (en glissement annuel).

3) L'évolution récente dans d'autres branches

Suite au ralentissement au cours du troisième trimestre de 2000, la production industrielle s'est ressaisie fin 2000 et au début de 2001. Ainsi, au premier trimestre de 2001, la production industrielle par jour ouvrable, corrigée des variations saisonnières, s'est encore accrue de 3,4% par rapport au dernier trimestre de 2000 (contre +0,5% au dernier trimestre de 2000 et -1,6% au troisième). Le taux d'utilisation des capacités productrices s'est établi, en mars 2001, à un taux de 89%. Cette tendance à la hausse s'explique en bonne partie par le développement important de la production des biens d'équipement. Ce sont les bons résultats de l'industrie des boissons et du tabac, ainsi que de l'industrie du papier, du carton et du caoutchouc qui représentent la pierre angulaire des bons résultats de la branche.

Toutes les branches du secteur de la construction (à l'exception des activités d'installation) ont connu une régression importante au premier trimestre 2001 (2,9% de croissance en glissement annuel contre 7,9% au dernier trimestre de 2000). La production par jour ouvrable, corrigée des variations saisonnières, baisse de 2,5% au premier trimestre de 2001. Le secteur du commerce et de la réparation a connu une légère accélération de son chiffre d'affaires au premier trimestre 2001. Celle-ci est attribuable essentiellement à la bonne performance de ce secteur au mois de janvier. Aux mois de février et de mars, le commerce de gros ainsi que le commerce de détail et de réparation ont enregistré un chiffre d'affaires inférieur à celui de la même période en 2000.

Tableau sur l'évolution récente de l'économie luxembourgeoise

Variations annuelles en %, sauf mention contraire

	janv.-01	févr.-01	mars-01	avr.-01	mai-01	juin-01	Moyenne des trois derniers mois	Même période de l'année précédente
Activité								
Production industrielle par jour ouvrable, en volume	- 0,1	3,8	10,0	- 1,6			4,0	8,6
Production dans la construction par jour ouvrable, en volume	- 17,8	2,2	1,7	- 5,7			- 0,7	8,1
Chiffre d'affaires nominal de la construction	6,4	1,2	2,1	- 6,3			- 0,9	22,7
Chiffre d'affaires en volume du commerce au total	10,1	- 1,0	0,1				2,7	6,2
Chiffre d'affaires en volume du commerce de détail	5,8	4,8	8,4				6,4	2,6
Prix, salaires								
Indice des prix à la consommation (IRON)	2,9	2,9	2,9	2,8	3,3	2,9	3,0	2,8
Inflation sous-jacente	2,4	2,4	2,5	2,7	2,7	2,8	2,7	1,7
Prix pétroliers	12,8	9,7	10,4	4,7	13,8	4,7	7,6	28,1
Indice des prix à la production industrielle	5,2	4,2	3,7	2,4	1,1		3,4	4,8
Indice des prix à la construction*	-	-	-	-	-		4,9	2,7
Coût salarial moyen, par mois et par personne	6,0	4,4	3,2				4,6	5,3
Commerce extérieur								
Exportations de biens en volume	11,9	4,1	- 2,1	2,7			1,4	17,9
Importations de biens en volume	13,3	3,1	- 1,7	3,9			1,6	6,3
Emploi, chômage								
Emploi salarié intérieur	6,8	6,7	6,2	6,1	6,0	5,8	6,0	5,8
Emploi national	3,3	3,2	2,8	2,9	3,1	2,6	2,8	2,8
Taux de chômage (en % de la population active)	2,7	2,7	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,5

* données seulement disponibles trimestriellement; dernier trimestre 01 T2
Source: IGSS, Administration de l'Enregistrement et des Domaines, STATEC

B) L'évolution du commerce extérieur

1) La balance courante

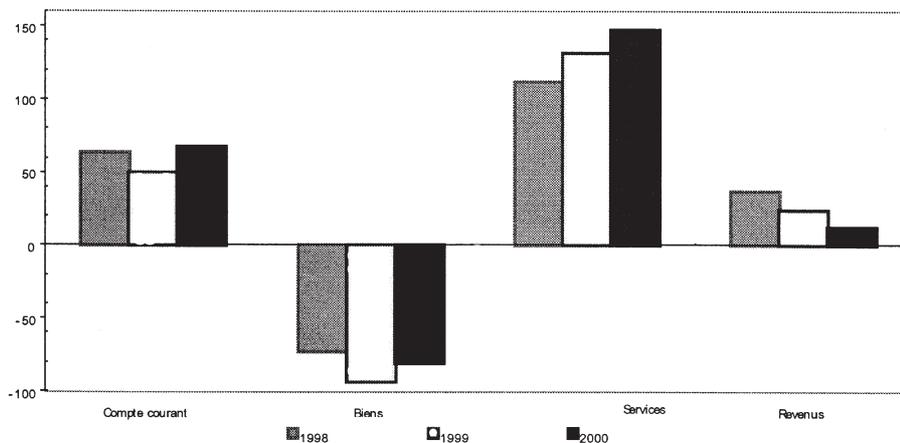
Unité: mia de LuF

Libellé	Année						Premier trimestre					
	1999			2000			2000			2001		
	Crédit	Débit	Net	Crédit	Débit	Net	Crédit	Débit	Net	Crédit	Débit	Net
Opérations courantes	2.487,0	2.437,6	49,4	3.286,2	3.219,2	67,0	785,9	752,6	33,3	906,2	885,6	20,6
Biens	316,6	409,4	- 92,8	377,0	457,0	- 80,0	91,6	108,2	-16,6	98,6	117,5	-18,9
Services	477,5	346,4	131,1	590,8	443,6	147,2	159,0	114,5	44,5	160,4	118,6	41,8
Rémunération des salariés	24,7	102,1	- 77,5	25,4	119,6	- 94,2	6,3	27,1	-20,8	6,4	32,6	-26,2
Revenu des investissements ⁽¹⁾	1.581,8	1.480,0	101,8	2.198,9	2.092,3	106,6	506,5	474,3	32,1	622,2	593,8	28,4
Transferts courants	86,4	99,6	- 13,2	94,1	106,6	- 12,6	22,6	28,5	- 5,9	18,6	23,1	- 4,5

(1) y compris bénéfices réinvestis

Source: STATEC (chiffres provisoires)

Graphique sur les soldes partiels et total de la balance courante



Source: STATEC

L'excédent de la balance courante du Grand-Duché est passé de 49 milliards de LUF en 1999 à 67 milliards en 2000. Néanmoins, les soldes partiels font preuve d'évolutions fort contrastées. Au début de l'an 2001, l'excédent courant du Luxembourg s'élève à 20,6 milliards de LUF, par rapport aux 33,3 milliards à la même période en 1999. La réduction de l'excédent des revenus des facteurs capital et travail est à l'origine de ce tassement, qui s'est confirmé au premier semestre 2001 sous l'influence d'un environnement international défavorable. Les exportations luxembourgeoises de marchandises ont connu un net ralentissement (+3,4% comparés aux 19,1% d'augmentation pour le premier semestre 2000) pour atteindre un montant total de 177,59 milliards de LUF. Les statistiques sont plus avantageuses pour le commerce en dehors de l'Union européenne par rapport au commerce intra-UE (+9% contre +2,5%).

La balance commerciale luxembourgeoise enregistre au premier semestre 2001 un déficit de 58,49 milliards de LUF par rapport au solde négatif de 49,63 milliards LUF au premier semestre 2000. Les acquisitions – qui doivent être qualifiées d'extraordinaires – d'aéronefs et de satellites expliquent ce phénomène. Ce sont les boissons et les tabacs (-9,1%), les produits chimiques et produits connexes (-3%), le matériel de transport (-4%) et les articles manufacturés divers (-11,1%) qui ont le plus régressé au premier semestre 2001.

En 2000, les échanges de marchandises ont été marqués par la hausse des prix pétroliers, qui a alourdi la facture énergétique de quelque 18 milliards de LUF. D'un côté, cet impact a été compensé par les exportations de marchandises qui ont progressé de 18%, surtout sous l'effet de la reprise du secteur sidérurgique. De l'autre côté, malgré la progression continue des importations de biens de consommation et de celles des approvisionnements en biens de consommation intermédiaire destinés à l'industrie, les importations (hors produits pétroliers) n'ont augmenté que de 5% en valeur. Cela s'explique par le fait que les achats d'aéronefs ont constitué un poste d'importance singulière dans cette balance 1999. Le déficit commercial s'est ainsi réduit en 2000 à 80 milliards de LUF, contre 93 milliards en 1999.

La situation favorable dans le secteur de l'industrie a fait progresser de 7,7% les exportations des marchandises au premier trimestre de l'an 2001 par rapport à la même période en 2000. Les importations des biens ont progressé de 8,6% sous l'effet des approvisionnements en biens de consommation intermédiaire et de biens d'équipement. Le déficit commercial s'est substantiellement accru par rapport au début de 2000 (18,9 milliards contre 16,6 milliards).

Au premier semestre 2001, le montant des importations en marchandises a atteint la somme de 236,08 milliards de LUF, avec une progression de 6,7% par rapport à la même période en 2000. Cette augmentation s'explique également par les acquisitions d'aéronefs et de satellites en provenance des Etats-Unis. Il est à souligner que les statistiques du STATEC incorporent tous les satellites achetés, suite à une modification de la législation communautaire en matière de statistiques du commerce extérieur. La progression enregistrée pour les acquisitions extra-UE a été plus importante que pour les achats intra-EU (+16,9% comparé à 5,2%).

2) La répartition géographique

Une restructuration de la répartition géographique s'est produite au niveau des importations en provenance des pays limitrophes. Ceci est en partie dû à la hausse des prix pétroliers. Les importations en provenance de la Belgique (37% des importations totales du Luxembourg) ont connu une progression de 18%. Les seules importations de produits combustibles ont presque doublé pour représenter un 5e des importations totales en provenance de la Belgique. Environ trois quarts des importations de produits combustibles sont fournis par la Belgique. Le Luxembourg s'approvisionne pour près de la moitié de produits alimentaires et agricoles en Belgique.

Les importations en provenance de la France ont connu une progression de 17%, ce qui s'explique par l'acquisition de demi-produits pour la sidérurgie. Les importations en provenance de l'Allemagne n'ont augmenté que de 9% en valeur. Les Etats voisins restent de loin les principaux fournisseurs du Luxembourg (B: 38%; D: 25%; F: 13%), fournissant trois quarts des produits importés du Luxembourg.

Du côté des exportations, la concentration sur les pays voisins est moins prononcée, ne totalisant que 57%. Un quart des exportations est destiné à l'Allemagne, un cinquième vers la France et 13% vers la Belgique. Quelque 85% des exportations au Luxembourg sont destinés aux Etats membres de l'Union européenne. Les exportations vers les Etats-Unis n'atteignent que 3%, tandis que la Suisse (10%) est en tête parmi les Etats en dehors de l'Union européenne.

La structure du commerce extérieur par pays et par produit en 2000

		Exportations					
CTCI	Groupe de produits	Répartition géographique ²					
		Total ¹	Belgique	Allemagne	France	intra-UE	extra-UE
	Total	100,0	13,0	24,0	20,9	84,5	15,5
0	Produits alimentaires et animaux vivants	3,7	26,7	30,0	23,7	98,3	1,7
1	Boissons et tabacs	2,8	24,6	25,4	10,7	96,6	3,4
2+4	Matières brutes non comestibles, huiles et graisses	1,1	32,2	21,5	27,6	97,6	2,4
3	Combustibles minéraux, lubrifiants	0,1	38,5	51,7	1,9	98,4	1,6
5	Produits chimiques et produits connexes	6,9	24,6	26,3	14,0	84,7	15,3
67-69	Articles manufacturés en métaux communs	29,9	8,8	22,5	24,1	79,9	20,1
60-66	Autres articles manufacturés classés d'après la matière première	15,8	7,4	36,2	15,8	86,5	13,5
70-77	Machines et équipements	24,5	13,5	15,6	21,4	82,7	17,3
78-79	Matériel de transport	4,1	25,9	16,3	27,5	88,4	11,6
8-9	Articles manufacturés divers	11,2	10,0	28,4	21,5	87,5	12,5

1 Part relative de chaque groupe de produits dans le total

2 Part relative de chaque pays/zone dans le total du groupe de produits

Source: STATEC

<i>Importations</i>							
<i>CTCI</i>	<i>Groupe de produits</i>	<i>Répartition géographique²</i>					
		<i>Total¹</i>	<i>Belgique</i>	<i>Allemagne</i>	<i>France</i>	<i>intra-UE</i>	<i>extra-UE</i>
	Total	100,0	37,5	25,3	12,6	88,0	12,0
0	Produits alimentaires et animaux vivants	6,8	49,8	18,8	16,9	94,9	5,1
1	Boissons et tabacs	3,8	49,5	6,9	16,9	99,0	1,0
2+4	Matières brutes non comestibles, huiles et graisses	5,1	17,2	43,9	18,5	90,9	9,1
3	Combustibles minéraux, lubrifiants	9,9	73,2	20,5	4,8	100,0	0,0
5	Produits chimiques et produits connexes	10,0	41,3	24,0	9,3	92,7	7,3
67-69	Articles manufacturés en métaux communs	12,6	36,9	25,8	23,0	94,0	6,0
60-66	Autres articles manufacturés classés d'après la matière première	7,1	25,9	29,8	14,4	91,2	8,8
70-77	Machines et équipements	21,5	23,6	19,8	11,8	72,7	27,3
78-79	Matériel de transport	12,4	41,5	31,4	5,7	85,4	14,6
8-9	Articles manufacturés divers	10,9	30,5	33,0	12,0	87,8	12,2

1 Part relative de chaque groupe de produits dans le total

2 Part relative de chaque pays/zone dans le total du groupe de produits

Source: STATEC

3) *La balance des services*

Les exportations de services (24%) ont, comme dans le passé, augmenté plus rapidement que les exportations des marchandises. C'est avant tout la poussée des exportations de services financiers qui représentent la moitié de la valeur totale de ce poste. Notons néanmoins un léger reflux de 2,9% au début de cette année, en raison du fléchissement des valeurs de certains titres.

Cette forte évolution des prestations à l'étranger de services financiers s'explique par le développement de l'activité de gestion des organismes de placement collectif (OPC). La baisse sensible sur les marchés boursiers pendant les deux derniers mois de l'an 2000 a entraîné une progression globale de 19% seulement de la valeur nette des actifs en gestion contre 40% l'année précédente. Le nombre des organismes de placement collectif a augmenté de 155 unités en 2000 (1.785 au 31 décembre) et le nombre de compartiments a progressé de 1.159 unités pour s'établir à 6.995 au 31.12.2000. En 2001, les chiffres de ce secteur sont toutefois moins réjouissants: le mouvement de croissance est en train de s'estomper, et au mois de septembre 2001, le volume des valeurs en circulation des OPC est en régression de 3 pour cent par rapport au mois précédent. D'une manière générale, le nombre des OPC et des compartiments présente actuellement une tendance à la baisse. Considéré sur la période des douze derniers mois écoulés, le volume des actifs nets est en régression de 4,98%.

Les recettes au titre des autres exportations ont également connu une progression de 15,8%. Les services de transport (transport aérien, fret), le secteur des voyages et des communications (SES) ont chacun dégagé un excédent de quelque 20 milliards de LUF en 2000, ce qui a substantiellement contribué au solde excédentaire des échanges extérieurs.

4) *La balance des revenus*

Grâce à l'élargissement de la marge sur intérêts du secteur bancaire, le flux de revenus des investissements se solde par un excédent de 107 milliards de LUF, soit une légère amélioration par rapport à 1999. Par contre, le solde négatif de la rémunération des salariés s'est à nouveau creusé sous l'effet de la progression continue du nombre des frontaliers, s'élevant en fin d'année à 92.000 personnes, soit un tiers de l'emploi salarié intérieur.

Au premier trimestre 2001, les revenus du travail et du capital se soldent par un excédent de 2 milliards de LUF, contre 11,3 milliards au premier trimestre 2000. Cette réduction est causée par le nombre croissant des frontaliers (11.327 au cours d'un an). Cette croissance spectaculaire du nombre des frontaliers a cependant entraîné une hausse substantielle du volume de la rémunération totale trimestrielle à

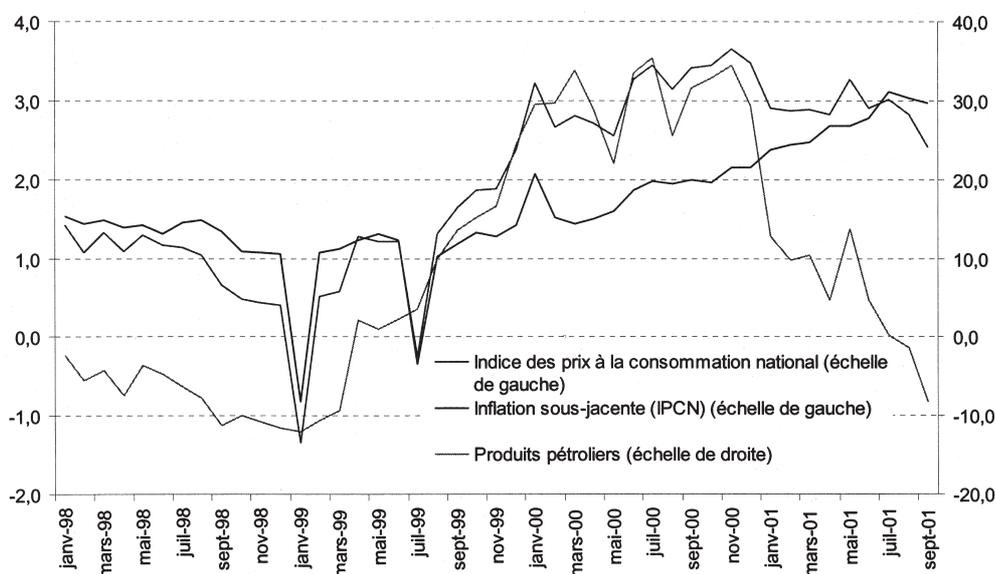
verser aux frontaliers. Celle-ci s'est élevée à 32,6 milliards de LUF au début de l'année 2001, contre 27,1 milliards un an auparavant.

Au niveau du revenu des investissements, l'augmentation des taux d'intérêt, ainsi que le développement favorable de l'activité d'intermédiation financière internationale sont à la base d'un élargissement de la marge sur intérêts. Néanmoins, le STATEC fait remarquer que cette contribution positive au solde n'a pas pu compenser le relèvement substantiel de la rémunération revenant aux investisseurs directs au Luxembourg à la suite des chiffres réalisés au cours de l'année 2000 par les entreprises étrangères établies au Luxembourg.

C) L'inflation

L'inflation au cours de l'année 2000, tout comme pendant le premier semestre de l'année 2001, a été élevée en termes de comparaison avec ce qu'elle fut au cours des années précédant cette période. Elle a été largement supérieure à 3 pour cent au cours de 2000, et n'est revenue en dessous de 3 pour cent qu'au début du deuxième semestre de 2001.

*Inflation et produits pétroliers
(taux de variation annuel)*



Source: STATEC

Pour expliquer cet état des choses, les prix du pétrole et leur évolution parfois erratique ne sauraient suffire: l'inflation sous-jacente, qui ne comprend pas les produits pétroliers, s'est également située à un niveau assez élevé pendant la période sous revue. Le graphique ci-dessous illustre le comportement récent des différents éléments de l'inflation globale.

Afin de permettre effectivement un recul du taux de l'inflation à partir de la fin de l'année 2001, la politique budgétaire devrait contenir l'accroissement de la consommation publique. Il appert effectivement que l'injection supplémentaire de monnaie dans les circuits de la consommation luxembourgeoise peut menacer une reprise du taux d'inflation, encore élevé par rapport à 1999 et aux années ayant précédé l'introduction de l'euro scriptural.

L'inflation globale, autrement dit, l'augmentation de l'indice des prix à la consommation national, a été de 3,2% en 2000, et n'a connu qu'un léger recul au cours des trois premiers trimestres de 2001. Ces taux sont élevés par rapport à 1999, comme le montre le tableau.

L'inflation sous-jacente, qui exclut les produits pétroliers ainsi que d'autres biens à prix volatils, a poursuivi sa hausse pendant la première moitié de l'année 2001. Ceci prouve que l'inflation luxembourgeoise actuelle n'est pas imputable uniquement au mouvement des produits pétroliers, contrairement à ce que l'on supposait au vu des quelques pics des prix pétroliers au cours de la période sous revue.

L'inflation sous-jacente est effectivement passée de 2,2% en décembre 2000 à 3,1% en juillet 2001 (en termes annuels).

Les prix pétroliers s'étant stabilisés entre-temps, même si c'est à un niveau historiquement élevé, le problème de l'inflation devrait s'apaiser. En effet, les prix des „futures“ liés au pétrole indiquent une continuation de la baisse des prix pétroliers tout au long du premier semestre de l'année à venir. En plus, les prix de référence sont établis avec un taux de change de 0,875 dollar pour l'euro, taux inférieur à celui renseigné actuellement par les marchés monétaires. L'effet combiné de la diminution continue des prix du pétrole et de l'appréciation de l'euro par rapport au dollar devrait mener à une contribution négative des prix de l'énergie à l'inflation globale.

En novembre 2001, le STATEC note que l'inflation sous-jacente est passée à 3 pour cent, tandis que le taux global de l'inflation se situe à 2,4 pour cent. Les événements de septembre 2001 n'auront donc pas manqué, à travers leur impact sur le comportement des ménages consommateurs, de ramener l'inflation globale, au Luxembourg, mais également dans l'UE, à un niveau plus rassurant. La stabilité des prix pétroliers au cours de cette période troublée aura certes contribué à la manifestation du phénomène décrit.

L'inflation sous-jacente devrait encore croître jusqu'au début de l'année prochaine – sous l'effet des prix élevés de la viande et des services dans la foulée de l'indexation automatique des salaires – pour diminuer ensuite. Globalement, l'inflation devrait être inférieure en 2002 à son niveau en 2000 et 2001.

D) L'emploi

Selon les estimations du STATEC, l'emploi salarié intérieur¹ s'est accru de 6% en 2000. Il s'agit de la progression la plus élevée depuis 1985. Elle suit les 5,3% enregistrés en 1999 et est largement supérieure à la moyenne de 3,5% des années 1990 à 1999. Pendant les six premiers mois de 2001, cette croissance extraordinaire s'est encore confirmée, dans la mesure où elle était de 6,4% par rapport au premier semestre de l'année précédente. Au total, 260.000 personnes exercent actuellement un emploi au Luxembourg.

¹ Personnes ayant un emploi salarié situé sur le territoire luxembourgeois, y compris les frontaliers.

Emploi et population active

Unité: 1.000 personnes

<i>Spécification</i>	1990	1995	1998	1999	2000
1. Emploi intérieur	187,1	213,8	236,4	248,3	262,3
– salariés	170,4	197,5	219,7	231,5	245,4
– non-salariés	16,7	16,3	16,7	16,8	16,9
2. Frontaliers nets (a-b-c)	25,2	47,0	62,3	70,0	79,0
a) frontaliers étrangers travaillant au Luxembourg	33,7	55,5	70,8	78,4	87,4
b) frontaliers luxembourgeois travaillant à l'étranger	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
c) fonctionnaires et agents internationaux	7,8	7,8	7,8	7,7	7,6
3. Emploi national (1-2)	161,9	166,8	174,1	178,3	183,2
4. Chômeurs (nouvelle définition à partir de 1997)	2,1	5,1	5,5	5,4	5,0
5. Population active (3 + 4)	163,9	172,0	179,6	183,7	188,2
6. Taux de chômage (en %) (4-5)	1,3	3,0	3,1	2,9	2,6

Taux de variation (%)

1. Emploi intérieur					
– salariés	4,1	2,6	4,4	5,0	5,6
– non-salariés	4,7	2,7	4,6	5,4	6,0
2. Frontaliers nets (a-b-c)	- 1,8	1,3	2,6	0,6	0,6
a) frontaliers étrangers travaillant au Luxembourg	25,6	9,3	11,4	12,4	12,9
b) frontaliers luxembourgeois travaillant à l'étranger	18,0	8,3	9,9	10,7	11,5
c) fonctionnaires et agents internationaux	0,0	0,0	–	–	–
3. Emploi national (1-2)	- 0,1	3,5	–	- 1,3	- 1,3
4. Chômeurs (nouvelle définition à partir de 1997)	1,4	0,9	2,0	2,4	2,7
5. Population active (3 + 4)	- 9,2	10,5	- 6,8	- 1,8	- 7,4
6. Taux de chômage (en %) (4-5)	1,3	1,2	1,8	2,3	2,4

Source: IGSS/CASS/STATEC (concept: sécurité sociale)

Depuis quelques années les entreprises recrutent davantage de salariés non résidents. En 2000, les frontaliers ont occupé quelque 87.400 postes en moyenne annuelle, soit environ 35,6% de l'emploi salarié intérieur.

Si les frontaliers occupent un tiers environ de l'emploi salarié intérieur, ils sont nettement plus présents dans la statistique de l'occupation d'emplois nouvellement créés: en effet, 64,2% des emplois créés en 2000 sont pris par des frontaliers – avec une tendance encore à la hausse – de manière à ce que ceux-ci représentent les deux tiers de la main-d'oeuvre nouvellement engagée dans la statistique actuelle de l'emploi.

Le taux d'emploi marque une tendance nette à la hausse grâce à la participation accrue des femmes (surtout dans les classes d'âges de 24 à 49 ans et de 50 à 54 ans) et grâce au recours aux emplois à temps partiel¹ (selon les fichiers sur l'emploi de la Sécurité Sociale, quelque 18% des emplois ont été à temps partiel en 2000 par rapport à 14% en 1992). Le taux d'emploi national s'est accru de 2,7% en 2000, contre une hausse moyenne de seulement 1,1% au cours des années 1990-1999. D'après les „Enquêtes sur les forces de travail“ (EFT), le taux d'emploi des personnes âgées de 15 à 64 ans est passé de 59,8% en 1997 à un taux de 62,7% en 2000.

¹ Le temps partiel est défini par un temps de travail inférieur ou égal à 75% de la durée de travail légale.

Taux d'emploi des personnes âgées de 15 à 64 ans

<i>Année</i>	<i>Taux</i>
1997	59,8
1998	60,1
1999	61,6
2000	62,7

(Source: Note de conjoncture du STATEC, No 2-2001)

L'évolution de l'emploi 2000/1999 et les composantes sociodémographiques

<i>Groupes d'âges</i>	<i>1999</i>			<i>2000</i>			<i>2000/1999</i>		
	<i>Effectifs</i>	<i>Taux d'emploi</i>	<i>Emploi</i>	<i>Effectifs</i>	<i>Taux d'emploi</i>	<i>Emploi</i>	<i>Effectifs</i>	<i>Taux d'emploi</i>	<i>Emploi</i>
<i>Sexe</i>		<i>%</i>			<i>%</i>			<i>%</i>	
Hommes									
15-19	12.162	12,3	1.496	12.311	11,3	1.391	149	- 1,0	- 105
20-24	12.619	57,0	7.193	12.797	58,6	7.499	178	1,6	306
25-49	86.439	93,7	80.993	87.205	94,0	81.973	766	0,3	979
50-54	13.836	86,0	11.899	14.416	85,2	12.282	580	- 0,8	383
55-59	11.539	52,9	6.104	11.591	56,5	6.549	52	3,6	445
60-64	10.060	15,5	1.559	10.304	17,1	1.762	244	1,6	203
Tous âges	146.655		109.244	148.624		111.456	1.969		2.212
Femmes									
15-19	11.634	8,6	1.001	11.616	7,3	848	- 19	- 1,3	- 153
20-24	12.307	47,9	5.895	12.456	47,3	5.891	149	- 0,6	- 4
25-49	83.949	62,6	52.552	84.770	65,7	55.694	821	3,1	3.142
50-54	12.864	43,3	5.570	13.370	46,2	6.177	506	2,9	607
55-59	11.421	24,6	2.810	11.388	21,2	2.414	- 33	- 3,4	- 395
60-64	10.725	11,2	1.201	10.866	12,5	1.358	141	1,3	157
Tous âges	142.900		69.029	144.465		72.383	1.565		3.354

Source: IGSS

Entre 15-24, les taux d'emploi résident sont bien entendu fonction de la scolarisation. Après 55 ans, les taux sont affectés par les sorties du marché de travail. En chiffres absolus, l'emploi résident passe de 178.300 unités en 1999 à 183.800 unités en l'an 2000.

Notons l'accroissement des effectifs dans les groupes d'âges à fort taux d'emploi: La classe d'âge des 25 à 49 ans et celle des 50 à 54 où l'on constate qu'une classe d'âge fortement gonflée par les immigrations antérieures a été remplacée par une autre, aux effectifs nettement plus réduits.

1) L'emploi salarié par résidence et par nationalité

En 2000, l'emploi des résidents a connu une progression de 1,8%. Une fois de plus, la participation accrue des femmes dans la vie professionnelle est invoquée pour expliquer cette progression. Pour la dernière année sous revue, le taux d'augmentation est estimé à 3,6% alors qu'il n'atteint que 0,7% chez les hommes. La progression de l'emploi des résidents étrangers et des frontaliers est à l'origine de la régression de la part des nationaux dans l'emploi salarié total. Le taux passe ainsi de 39,1% à 37,5%.

Notons qu'un tiers seulement des salariés occupés dans l'industrie et dans l'intermédiation financière sont de nationalité luxembourgeoise. Le poids des Luxembourgeois dans certains secteurs (Energie et Eau, Transports et Communications ...) s'explique par le fait que ces emplois sont (encore) interdits aux non-nationaux (P&T, CFL, Administration publique etc.).

Il faut néanmoins considérer l'influence relative des différents secteurs dans l'emploi total. Le secteur „Eau et Energie“ occupé par 90% des nationaux, mais seulement un pour cent des nationaux y est employé. L'administration publique et l'Education nationale font partie des „autres services“. Voilà pourquoi 40% des travailleurs nationaux y sont répertoriés. En revanche, ce ne sont que 17% des étrangers résidents et moins de 10% des frontaliers qui y sont occupés. Les frontaliers sont par contre surreprésentés dans le secteur de l'industrie.

*L'évolution de l'emploi salarié par résidence et par nationalité
(situation au 31 mars de chaque année)*

Spécification	1990	1995	1998	1999	2000	1990-2000*	1999-2000
	Unité: nombre de personnes					Unité: variation en %	
Résidents au Luxembourg	134.903	141.444	148.261	152.487	157.865	1,6	3,5
dont							
Luxembourgeois	90.411	87.013	88.056	89.278	9.854	0,0	1,8
Communautaires	40.872	49.169	54.294	56.966	6.084	3,8	5,5
Non-communautaires	3.620	5.262	5.911	6.243	6.927	6,7	1,1
Frontaliers résidant en	32.973	54.156	68.576	75.929	84.131	9,8	10,8
Allemagne	5.983	9.760	12.490	14.214	15.821	10,2	11,3
France	15.378	27.843	36.142	40.154	44.774	11,3	11,5
Belgique	11.612	16.553	19.944	21.561	23.536	7,3	9,2
Total	167.876	195.600	216.837	228.416	241.996	3,7	5,9

* En moyenne par an

Source: IGSS

Si le nombre des salariés étrangers vivant au Luxembourg est en nette expansion (+6,0% en 2000), c'est notamment la catégorie des frontaliers qui progresse le plus (+10,8% en 2000). Les salariés étrangers non communautaires ont presque doublé pendant la dernière décennie. Les étrangers résidant au Luxembourg représentent plus de 45% de l'emploi salarié dans le secteur de la construction (principalement des Portugais). Outre la construction, le commerce et le secteur de l'HORECA occupent une bonne partie d'étrangers résidents.

La répartition des frontaliers par pays de résidence confirme les évolutions des dernières années: des taux d'augmentation annuels supérieurs à 10% pour les salariés de France et d'Allemagne, tandis que la Belgique est légèrement en retrait. 53,2% sont originaires de France, 28,0% viennent de Belgique et 18,8% de l'Allemagne. En chiffres absolus la situation pour l'an 2000 se présente comme suit: 44.959 frontaliers français (+12,0%), 23.604 frontaliers belges (+9,5%) et 15.839 frontaliers en provenance de l'Allemagne (+11,4%).

Répartition de l'emploi par branche, nationalité et résidence

Secteur d'activité	Nationaux	Etrangers résidents	Frontaliers Allemagne	Frontaliers Belgique	Frontaliers France	Total
	Unité: nombre de personnes					
<i>Année 1999</i>						
Agriculture, viticulture, sylviculture, pêche et aquaculture	323	570	43	130	108	1.174
Industrie	12.840	7.346	2.606	4.318	8.492	35.602
Energie et Eau	838	38	13	3	8	900
Construction	3.397	11.753	2.264	2.346	5.133	24.893
Commerce, restauration et hébergement, réparations	12.419	14.259	1.887	4.326	9.087	41.978
Transports et communications	9.008	3.464	2.379	1.440	2.019	18.310
Intermédiation financière	9.583	7.451	2.609	3.764	3.247	26.654
Immobilier, location, services aux entreprises	4.182	7.410	1.122	3.367	8.642	24.723
Autres services	36.688	10.918	1.291	1.867	3.418	54.182
Total	89.278	63.209	14.214	21.561	40.154	228.416
<i>Année 2000</i>						
Agriculture, viticulture, sylviculture, pêche et aquaculture	350	558	46	153	129	1.236
Industrie	11.666	6.937	2.733	4.171	9.088	34.595
Energie et Eau	838	43	19	2	9	911
Construction	3.390	12.087	2.488	2.560	5.523	26.048
Commerce, restauration et hébergement, réparations	12.170	14.692	2.071	4.447	10.023	43.403
Transports et communications	9.266	4.057	2.756	1.702	2.524	20.305
Intermédiation financière	9.603	8.099	3.004	4.174	4.013	28.893
Immobilier, location, services aux entreprises	5.408	9.018	1.279	4.422	9.916	30.043
Autres services	38.163	11.520	1.443	1.973	3.734	56.833
Total	90.854	67.011	15.839	23.604	44.959	242.267
<i>Variation 2000/1999 (en %)</i>						
Agriculture, viticulture, sylviculture, pêche et aquaculture	11,8	- 6,2	- 4,2	13,3	35,8	4,2
Industrie	- 12,0	- 4,3	20,7	- 4,6	16,3	- 1,0
Energie et Eau	- 0,1	2,4	35,7	- 33,3	50,0	0,8
Construction	3,8	6,5	18,0	12,1	17,0	9,8
Commerce, restauration et hébergement, réparations	- 0,3	7,1	18,3	18,3	21,0	9,3
Transports et communications	5,0	31,8	46,8	34,4	50,7	21,4
Intermédiation financière	0,0	21,5	33,0	24,4	54,6	18,1
Immobilier, location, services aux entreprises	32,1	33,1	31,3	45,5	27,4	32,6
Autres services	7,0	7,3	20,6	14,1	17,9	8,3
Total	3,2	11,3	26,8	18,4	24,4	11,7

Source: IGSS

2) L'évolution de l'emploi par branche d'activité

En considérant l'évolution de 1995 à 1999, on constate des hausses substantielles de l'emploi dans le secteur de l'informatique (+18,9%), dans les services auxiliaires financiers et d'assurance (+12,5%) et dans le secteur de l'Immobilier, de location et des services aux entreprises (+12,1%) ainsi que pour les services fournis principalement aux entreprises et la Recherche et Développement (+11,6%). D'autres branches en croissance sont les activités liées à l'Immobilier, location et aux services aux entreprises, les assurances et les services d'assainissement, la voirie et la gestion des déchets. Des tassements sont à observer dans le secteur de la métallurgie (-10,3%) et dans l'industrie du caoutchouc et du plastique (-4,3%).

	Code SEC95	Unité: milliers de personnes					Unité: variation en %				
		1995	1998	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1995- 1999	
Agriculture, chasse et sylviculture, pêche et aquaculture	A+B	1,1	1,6	1,6	1,7	0,0	3,9	0,0	3,9	9,8	
Industrie, y compris énergie	C_E	34,2	33,4	33,8	34,2	1,2	1,2	1,2	1,2	- 0,3	
Produits d'extraction	C	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Produits d'extraction énergétiques	CA	0,0	0,0	0,0	--	-	-	-	-	-	
Produits d'extraction non énergétiques	CB	0,3	0,3	0,3	--	0,0	--	0,0	--	0,0	
Produits manufacturés	D	32,4	31,7	32,1	32,4	1,3	0,9	1,3	0,9	- 0,2	
Produits des industries agricoles et alimentaires	DA	3,8	3,9	4,1	--	5,1	--	5,1	--	1,9	
Produits de l'industrie textile et de l'habillement	DB	1,0	0,9	1,1	--	22,2	--	22,2	--	2,4	
Cuirs, articles de voyage, chaussures	DC	0,0	0,0	0,0	--	-	-	-	-	-	
Papiers et cartons, produits édités, imprimés ou reproduits	DE	2,0	2,2	2,4	--	9,1	--	9,1	--	4,7	
Produits de la cokéfaction, du raffinage et des industries nucléaires	DF	0,0	0,0	0,0	--	0,0	--	-	-	-	
Produits chimiques	DG	1,3	1,5	1,5	--	0,0	--	0,0	--	3,6	
Produits en caoutchouc et en plastique	DH	3,7	3,3	3,1	--	- 6,1	--	- 6,1	--	- 4,3	
Autres produits minéraux non métalliques	DI	3,0	2,8	2,9	--	3,6	--	3,6	--	- 0,8	
Produits de la métallurgie et du travail des métaux	DJ	11,7	10,0	10,1	--	1,0	--	1,0	--	- 3,6	
Métallurgie	27	7,8	6,0	5,9	--	- 1,7	--	- 1,7	--	- 6,7	
Travail des métaux	28	4,0	4,0	4,2	--	5,0	--	5,0	--	1,2	
Machines et équipements	DK	3,0	3,6	3,6	--	0,0	--	0,0	--	4,7	
Equipements électriques et électroniques	DL	1,8	1,9	1,9	--	0,0	--	0,0	--	1,4	
Matériels de transport	DM	0,3	0,3	0,3	--	0,0	--	0,0	--	0,0	
Autres produits manufacturés	20+36+37	1,0	1,2	1,2	--	0,0	--	0,0	--	4,7	
Electricité, gaz et eau	E	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	
Production et distribution d'électricité, de gaz et de chaleur	40	1,1	1,1	1,1	--	0,0	--	0,0	--	0,0	
Captage, traitement et distribution d'eau	41	0,4	0,4	0,4	--	0,4	--	0,0	--	0,0	

Code SEC95	1995	1998	1999	2000	1999	2000	1995- 1999
	Unité: milliers de personnes				Unité: variation en %		
F	22,7	23,8	24,6	25,6	3,4	4,1	2,0
Construction							
G_I	53,1	60,2	63,2	67,0	5,0	6,0	4,4
G	28,9	32,0	33,0	34,4	3,1	4,1	3,4
50	4,9	5,3	5,5	--	3,8	--	2,9
51	10,4	11,2	11,7	--	4,5	--	3,0
52	13,6	15,5	15,9	--	2,6	--	4,0
H	9,2	9,9	10,2	10,6	3,0	3,9	2,6
I	15,0	18,3	19,9	22,0	8,7	10,6	7,3
J+K	41,2	51,1	56,0	61,4	9,6	9,6	8,0
J	22,1	24,0	25,7	27,6	7,1	7,3	3,8
65	18,3	19,0	19,9	--	4,7	--	2,1
66	1,2	1,6	1,7	--	6,3	--	9,1
67	2,5	3,5	4,0	--	14,3	--	12,5
K	19,2	27,1	30,3	33,8	11,8	11,5	12,1
70	1,1	1,4	1,5	--	7,1	--	8,1
71	0,4	0,5	0,6	--	20,0	--	10,7
72	1,7	3,1	3,4	--	9,7	--	18,9
73+74	16,0	22,1	24,8	--	12,2	--	11,6
L_P	45,3	49,8	52,3	55,3	5,0	5,7	3,7
L	11,2	11,4	11,6	12,0	1,8	3,6	0,9
M	10,0	11,0	12,1	13,0	10,0	7,2	4,9
N	11,9	13,3	14,1	15,2	6,0	8,2	4,3

	Code SEC95	Unité: milliers de personnes				Unité: variation en %			
		1995	1998	1999	2000	1999	2000	1999- 1999	
Services collectifs, sociaux et personnels	O	7,7	8,4	8,8	9,1	4,8	4,0	3,4	
Assainissement, voirie et gestion des déchets	90	1,0	1,3	1,4	--	7,7	--	8,8	
Activités associatives	91	2,2	2,3	2,5	--	8,7	--	3,2	
Activités récréatives, culturelles et sportives	92	2,4	2,8	2,8	--	0,0	--	3,9	
Services personnels	93	2,0	2,0	2,1	--	5,0	--	1,2	
Services domestiques	P	4,5	5,6	5,7	5,9	1,8	3,3	6,1	
Total Branches		197,6	219,8	231,5	245,1	5,3	5,9	4,0	

- Pratiquement null -- Non disponible

Source: STATEC (Comptes nationaux, juin 2000)

3) L'évolution du chômage

Depuis 1997, le chômage¹ baisse continuellement: le nombre moyen de chômeurs est ainsi passé de 5.861 en 1997 à 4.964 en 2000. Exprimé en pourcentage, le taux a régressé de 2,9% à 2,6%. Le taux de chômage s'est stabilisé autour des 2,4% au juillet 2001 avec 4.608 demandeurs d'emploi, tandis que l'offre d'emploi compte 1.624 unités.²

	<i>Demandeurs d'emploi</i>				<i>Taux de chômage (%)</i>	<i>Offreurs d'emploi</i>	
	<i>Hommes</i>	<i>Femmes</i>	<i>Total</i>	<i>Evolution (%)</i>		<i>Total</i>	<i>Evolution (%)</i>
moy. 1999	2.828	2.523	5.351	- 387	2,9	1.530	- 166
moy. 2000	2.631	2.333	4.964	= - 7,2%	2,6	1.364	= - 10,8%
juil-00	2.354	2.216	4.570	- 0,8	2,4	1.728	34,1
août-00	2.407	2.233	4.640	1,5	2,5	1.389	- 19,6
sep-00	2.565	2.343	4.908	5,8	2,6	1.401	0,9
oct-00	2.540	2.355	4.895	- 0,3	2,6	1.445	3,1
nov-00	2.623	2.360	4.983	1,8	2,6	1.446	0,1
déc-00	2.665	2.291	4.956	- 0,5	2,6	709	- 51,0
jan-01	2.828	2.424	5.252	6,0	2,7	1.220	72,1
fév-01	2.704	2.392	5.096	- 3,0	2,7	1.208	- 1,0
mars-01	2.587	2.312	4.899	- 3,9	2,7	1.665	37,8
avr-01	2.553	2.213	4.766	- 2,7	2,6	1.248	- 25,0
mai-01	2.434	2.123	4.557	- 4,4	2,5	1.923	54,1
juin-01	2.405	2.124	4.529	- 0,6	2,4	1.710	- 11,1
juil-01	2.450	2.158	4.608	1,7	2,4	1.624	- 5,0
<i>Entrants</i> ³			<i>1.059</i>				
juil-00	2.354	2.216	4.570	0,8	2,4	1.728	- 6,0

(ADEM, Bulletin luxembourgeois de l'emploi, No 7/2001)

En moyenne annuelle, le nombre officiel des chômeurs recule de 7,2%. Depuis 1997, les demandeurs d'emploi bénéficiant d'une mesure de travail ne sont plus compris dans le chômage inscrit servant de base de calcul du taux de chômage inscrit. L'écart entre les séries ne cesse de s'accroître. De 31,0% en 1998, il a augmenté à 32,7% en 1999 et à 38,7% en 2000. En juillet 2001, le nombre de personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi s'élève à 1.811. Le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés s'élève à 2.120.⁴

1 Chiffres enregistrés auprès de l'ADEM

2 Administration de l'Emploi, Bulletin luxembourgeois de l'emploi, No 7/2001

3 Nombre de personnes qui se sont inscrites auprès des bureaux de placement au cours du mois

4 Administration de l'Emploi, Bulletin luxembourgeois de l'emploi, No 7/2001

Tableau: Chômage et demandes d'emploi non satisfaites

Unité: nombre de personnes

Mois	Chômage inscrit (nouvelle série)			Mises au travail (et mesures de formation)			Total des demandeurs d'emploi			Chômage complet indemnisé		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Janvier	6.116	5.568	5.252	1.634	1.813	2.098	7.750	7.381	7.350	2.690	2.374	2.175
Février	5.943	5.488	5.096	1.681	1.922	2.085	7.624	7.410	7.181	2.730	2.383	2.224
Mars	5.648	5.233	4.899	1.723	2.024	2.122	7.371	7.257	7.021	2.463	2.237	2.110
Avril	5.453	4.919	4.766	1.797	2.023	2.183	7.250	6.942	6.949	2.248	2.056	1.955
Mai	5.074	4.797	4.557	1.839	1.988	2.214	6.913	6.785	6.771	2.083	1.983	1.886
Juin	4.888	4.607		1.827	1.905		6.715	6.512		2.002	1.933	
Juillet	4.986	4.570		1.626	1.811		6.612	6.381		2.013	1.851	
Août	4.950	4.640		1.604	1.723		6.554	6.363		2.019	1.858	
Septembre	5.281	4.908		1.640	1.737		6.921	6.645		1.973	1.776	
Octobre	5.240	4.895		1.796	1.994		7.036	6.889		2.004	1.819	
Novembre	5.300	4.983		1.938	2.070		7.238	7.053		2.155	1.960	
Décembre	5.332	4.956		1.908	2.053		7.240	7.009		2.286	2.067	
Moyenne annuelle	5.351	4.964		1.751	1.922		7.102	6.886		2.222	2.025	

Source: ADEM

3.1. Le taux de chômage par sexe

La structure du chômage comporte 53% d'hommes et 47% de femmes. Du fait que l'emploi féminin est inférieur à l'emploi masculin, le taux de chômage féminin est objectivement supérieur à celui constaté auprès de la population masculine en âge de travailler. La participation accrue des femmes à la vie professionnelle fera encore diminuer le chômage féminin à l'avenir. En 1990, les femmes n'étaient représentées dans la vie professionnelle que par un taux de 41%. Le taux s'est accru de 2 points de pour-cent en 1995-1996. Il s'est toutefois stabilisé à 47% depuis 1998.

Tableau: Demandes d'emploi selon le sexe (moyenne des 12 mois)

Unité: % du total

Spécification	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Hommes	59	57	57	56	53	53	53
Femmes	41	43	43	44	47	47	47
Total	100	100	100	100	100	100	100

Source: ADEM

3.2. Le taux de chômage par nationalité

Le STATEC identifie peu de changements au niveau du chômage par nationalité. Le taux des nationaux s'élève à 42% par rapport à 58% pour les résidents. Il convient de préciser que la communauté portugaise est la plus concernée à raison de 23,2%, suivie par les Français (8,9%) et les Italiens (6,1%). Les autres nationalités totalisent 12,2%.

Tableau: Demandeurs d'emploi non satisfaits (chômeurs) par nationalité

Unité: % du total

Spécification	1990	1995 ¹	1998	1999	2000
Luxembourgeois	59,2	41,7	40,6	43,0	42,4
Portugais	14,1	25,0	22,9	22,1	23,2
Italiens	6,5	6,4	6,5	7,2	6,1
Français	6,4	7,2	8,6	6,4	8,9
Belges	3,4	3,8	4,8	4,6	4,4
Allemands	3,3	2,7	2,8	2,8	2,8
Autres	7,1	13,2	13,8	13,9	12,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1 Décembre

Source: Administration de l'emploi

3.3. Le chômage par classe d'âge

La classe d'âge de 25 à 39 enregistre une légère baisse, la part des moins de 25 ans reste constante. La répartition par sexe et par âge se présente en juillet 2001 comme suit.

Tableau: Répartition par sexe et par âge

	Age	- 26	26-30	31-40	41-50	51-60	> 60	Total	%
juin-01	Total	704	560	1.325	1.235	670	35	4.529	
	%	15,5	12,4	29,2	27,3	14,8	0,8	100	
juil-01	Hommes	370	239	697	695	430	19	2.450	53,2
	Femmes	437	290	610	557	252	12	2.158	46,8
	Total	807	529	1.307	1.252	682	31	4.608	100
	%	17,5	11,5	28,3	27,2	14,8	0,7	100	
juil-00	Total	764	526	1.395	1.250	608	27	4.570	
	%	16,7	11,5	30,5	27,4	13,3	0,6	100	

(ADEM, Bulletin luxembourgeois de l'emploi, No 7/2001)

Les chiffres présentés par l'Administration de l'Emploi sont plus actuels et plus précis, étant donné qu'ils contiennent des catégories d'âge qui ont été rassemblées par le STATEC. L'ADEM confirme toutefois la tendance à la baisse constatée par le STATEC dans les catégories des 26-30 et des 31-40 qui présentent ensemble un taux de 38,8% par rapport aux 41% des demandeurs d'emploi entre 25 et 39 du STATEC. La catégorie des 40-59 est en hausse constante depuis 1995, avec des taux de 40% fin 2000 et 42% en juillet 2001.

Demandes d'emploi selon l'âge

Unité: % du total

Spécification	1990	1995	1998	1999 ¹	2000 ¹
Moins de 25 ans	25	26	21	19	19
25-39 ans	39	45	45	44	41
40-59 ans	35	28	33	37	40
60 ans et plus	1	1	1	0	1
Total	100	100	100	100	100

¹ Avant 60 ans, les limites d'âge sont décalées d'un an.

Source: ADEM

3.4. Le chômage selon la durée d'inscription

Tableau: Répartition par sexe et par durée d'inscription

	Mois	- 1	1-2	2-3	3-6	6-9	9-12	> 12	Total
juin-01	Total	793	539	369	746	456	323	1.303	4.529
	%	17,5	11,9	8,1	16,5	10,1	7,1	28,8	100
juil-01	Hommes	435	256	184	362	250	158	786	2.450
	Femmes	377	248	209	366	249	184	525	2.158
	Total	831	504	393	728	499	342	1.311	4.608
	%	18,0	11,0	8,5	15,8	10,8	7,4	28,5	100
juil-00	Total	778	389	401	764	614	396	1.228	4.570
	%	17,0	8,5	8,8	16,7	13,4	8,7	26,9	100

(ADEM, Bulletin luxembourgeois de l'emploi, No 7/2001)

Les mesures de lutte contre le chômage n'ont pas eu les effets escomptés pour le chômage à longue durée¹, étant donné la tendance croissante de 18% en 1999 à 27% en 2000.² En revanche, on enregistre une baisse constante du chômage de courte durée. Selon les évaluations plus récentes de l'ADEM, le chômage de longue durée enregistré en juillet 2001 a eu un taux de 28,5% par rapport aux 26,9% en juillet 2000.³

Tableau: Demandes d'emploi selon la durée d'inscription

Unité: % du total

Spécification	1990	1995	1998	1999	2000
< 1 mois	22	19	18	20	17
1-6 mois	45	48	43	42	40
7-12 mois	16	20	22	20	17
plus de 12 mois	17	13	17	18	27
Total	100	100	100	100	100

Source: ADEM

1 Chômage s'élevant à plus de 12 mois

2 Chiffres extraits de la note de conjoncture No 2/2001 du STATEC

3 Administration de l'Emploi, Bulletin luxembourgeois de l'emploi, No 7/2001

E) L'évolution du coût salarial

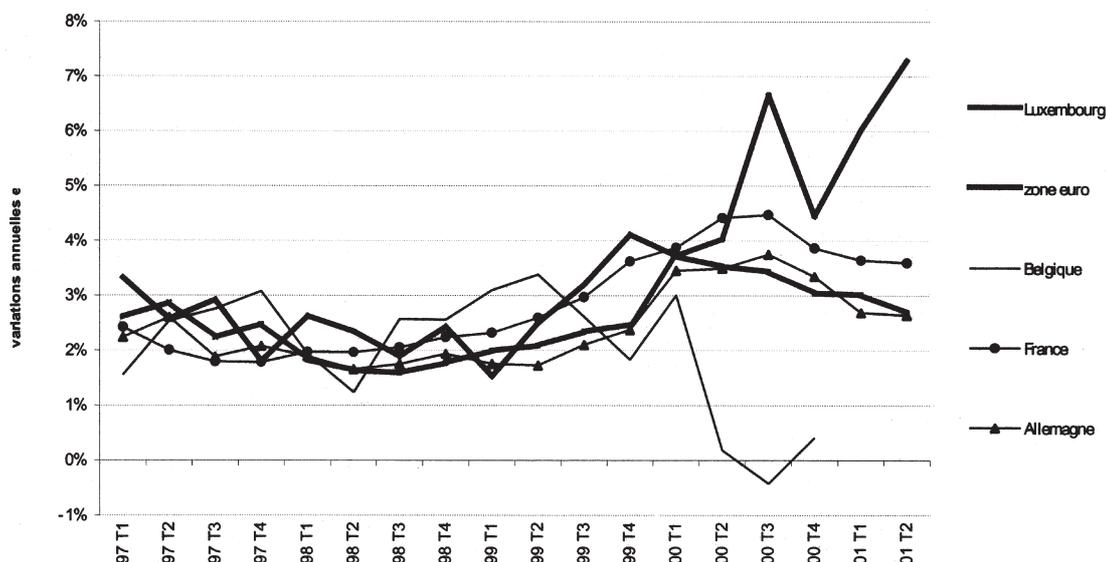
Le coût salarial est un facteur important dans la détermination aussi bien de l'inflation luxembourgeoise que de la compétitivité du Luxembourg par rapport à ses pays voisins. Dans ce domaine, deux phénomènes doivent être pris en considération:

- la relative rareté, au sens économique, de main-d'œuvre disposant des qualifications demandées par le marché du travail et l'augmentation, en fonction de l'impact de cette rareté, de la rémunération des salariés embauchés
- le mécanisme luxembourgeois de l'indexation automatique des salaires en fonction de l'augmentation des prix à la consommation.

Cela étant, il faut relever que les coûts salariaux ont connu en 2000 une augmentation de 4,9 pour cent par rapport à 1999, et de 5,5 pour cent au premier semestre 2001 par rapport à la même période en 2000. Sur toute l'année 2001, le STATEC part aujourd'hui d'une prévision de 5 à 5,5 pour cent, ce qui serait encore supérieur à la croissance que les coûts salariaux ont connue au cours de l'année 2000.

Effectivement, deux tranches indiciaires sont échues entre juillet 2000 et juillet 2001, la première en juillet 2000, la deuxième en avril 2001. L'impact cumulé de ces tranches indiciaires représente plus des deux tiers de l'augmentation de la masse salariale au cours du premier semestre 2001.

Pour 2002, le STATEC s'attend à une augmentation du coût salarial qui se situerait entre 4,5 et 5 pour cent, et serait partant sensiblement inférieure à celle notée en 2001. Toujours est-il que cette augmentation est de loin supérieure à celle que connaissent les autres pays européens: le taux de croissance luxembourgeois est effectivement deux fois plus élevé que la moyenne de la zone euro, se situant aux environs de 2,8 pour cent (voir graphique ci-dessous). C'est à cet endroit que doit être soulevée, sans urgence ni contrainte présente, mais par principe, la question de la compétitivité luxembourgeoise en termes de coût de la main-d'œuvre. Ce n'est pas uniquement le coût absolu à un moment donné qui compte à cet égard, mais encore la constance de ce coût, autrement dit, la prévisibilité de l'évolution salariale par les employeurs et investisseurs. Le fait que notre taux d'accroissement se situe au double de celui noté dans la zone euro mérite réflexion; l'installation dans la durée de cet état des choses risque de mener à des contrariétés sérieuses par rapport aux Grandes orientations de politique économique européennes.



Source: STATEC et IGSS (Luxembourg), Eurostat

Le „policy mix“ souhaité par le Conseil ECOFIN de l'Union européenne afin de contenir l'inflation et de favoriser la compétitivité comporte deux volets en ce qui concerne la politique salariale: la politique fiscale s'y trouve en interaction avec les salaires proprement dits. Ceci implique que l'abaissement

des impôts, menant lui-même déjà à un accroissement du revenu disponible des travailleurs, devrait s'accompagner de retenue en termes de revendications salariales.

Conclusion

L'année 2000 fut une année record en termes de performances économiques au Luxembourg. Elle était, d'une manière générale considérant les pays européens et les Etats-Unis, une excellente année marquée par des taux de croissance économique confortables et un net recul du chômage dans tous ces pays. C'était également l'année pendant laquelle l'inflation a reconquis le devant de la scène en Europe, alimentée par les prix pétroliers ainsi que la forte croissance de la consommation interne dans les pays européens. La tendance, jusqu'en été 2001, était la poursuite atténuée du développement économique connu au cours de l'année précédente. Les prévisions de croissance étaient moins enthousiasmantes que les résultats de 2000, mais restaient élevées. Toute cette atmosphère sereine fut, hélas, troublée par les événements du 11 septembre 2001.

Depuis ce jour, il n'y a pas une semaine pendant laquelle une autorité statistique, un gouvernement ou une organisation internationale ne révisé pas à la baisse les prévisions économiques pour l'avenir proche. Au-delà des quelques mois se situant immédiatement devant nous, il semble désormais difficile d'effectuer encore des projections tant soit peu fiables. L'insécurité après le 11 septembre est générale et affecte progressivement tous les pays les plus développés économiquement.

Ce que nous vivons au rythme de l'évolution de la guerre contre le terrorisme n'est toutefois pas encore une récession. Là où ce phénomène se présente, comme par exemple au Japon, il était déjà à l'ordre du jour avant le 11 septembre. Un ralentissement de la croissance économique est toutefois manifeste, et celui-ci est omniprésent. Pour le Luxembourg, les prévisions de croissance avoisinent encore les quatre pour cent pour 2002. L'année 2001 se soldera par une croissance de quatre pour cent également, ce qui est conforme aux prévisions, sans plus.

Nous savons que la reprise économique n'aura certainement pas lieu avant le deuxième semestre 2002. Nous savons également que l'infléchissement du mouvement de la croissance économique s'accompagne d'une diminution de l'inflation. Pourrait-on affirmer que pour le Luxembourg, ceci ne représente, à l'heure actuelle, qu'un retour à une économie moins bouillonnante, et plus contenue dans son développement? Dans l'affirmative, il faudrait immédiatement ajouter un bémol au constat: ce qui peut constituer une évolution économique plus „normale“ en termes comparatifs, par rapport aux économies des autres Etats européens, par exemple, peut devenir, pour le Grand-Duché, une véritable question entourant les capacités de financement futures de l'Etat. Ce thème sera abordé plus en détail en matière de budget social et d'investissements publics de l'Etat.

Enfin, devant la perspective de l'impossibilité vraisemblable d'une solide reprise économique avant 2003, et dans l'atmosphère actuelle d'insécurité et de doutes quant à l'évolution économique au Luxembourg et en Europe, ce chapitre doit être conclu avec un appel à la prudence concernant la gestion financière de l'Etat et la politique budgétaire future.

TITRE III

La situation financière de l'Etat

A l'heure où la Commission des Finances et du Budget est en train d'examiner le projet de budget pour l'exercice 2002, la situation financière de notre pays, qui sous-tend l'élaboration du budget, se présente sous un jour très favorable.

Les bases de départ pour l'exercice budgétaire 2002 sont en effet solides. La Commission tient ici à relever l'état de la dette publique luxembourgeoise, celui des réserves, de même que les chiffres relatifs à l'exécution budgétaire de l'exercice 2000 ainsi que – dans la mesure de leur disponibilité – ceux relatifs à l'exécution probable du budget de 2001. Ces éléments constituent les fondements pour la politique budgétaire de l'exercice à venir.

A) Le compte provisoire pour l'exercice 2000

Le budget des dépenses voté en décembre 1999 pour l'exercice 2000 a dû être majoré de quelque 50 millions d'euros en cours d'exécution, ceci notamment en raison de l'accord salarial intervenu dans la fonction publique et consacré par la loi du 28 juillet 2000.

Du côté des recettes budgétaires de l'exercice 2000, la croissance économique spectaculaire de cette année n'a pas manqué de se répercuter budgétairement par des plus-values de recettes absolument remarquables: les chiffres actuels renseignent des excédents d'un montant avoisinant les 800 millions d'euros.

	<i>Compte général 1999</i>	<i>Budget définitif 2000</i>	<i>Compte provisoire 2000</i>	<i>Plus- ou moins- values</i>	<i>Variation (en %)</i>
<i>Budget ordinaire</i>					
Recettes	4.972,8	4.811,3	5.682,2	+ 709,4	+ 14,27%
Dépenses	4.093,8	4.368,3	4.509,7	+ 415,9	+ 10,16%
Excédents	879,0	443,0	1.172,5	+ 293,5	33,39%
<i>Budget extraordinaire</i>					
Recettes	2,8	3,7	4,4	+ 1,6	57,84%
Dépenses	761,5	495,3	1.085,5	+ 324,0	42,56%
Excédents	- 758,7	- 491,6	- 1.081,1	- 322,4	42,50%
<i>Budget total</i>					
Recettes	4.975,6	4.815,0	5.686,6	+ 711,0	14,29%
Dépenses	4.855,3	4.863,6	5.595,2	+ 739,9	15,24%
Excédents	120,3	- 48,6	91,4	- 28,9	...

Note: Les chiffres du tableau sont exprimés en millions d'euros.

Les variations sont exprimées par rapport au compte général de 1999.

(*Source tableau:* Inspection générale des finances; à noter que les chiffres de ce tableau relatifs au compte provisoire pour l'exercice 2000 comprennent déjà, du côté des dépenses budgétaires, les dotations supplémentaires aux fonds d'investissement et la réserve budgétaire.)

Les excédents de recettes proviennent surtout de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, de la taxe sur la valeur ajoutée et de la taxe d'abonnement. A noter également l'accroissement notable des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités par rapport aux estimations budgétaires de l'exercice 2000.

Recettes

Article	Libellé	Budget définitif 2000	Résultats prob. 2000	Variat.
64.0.37.000	Impôt sur le revenu des collectivités	942,0	1.008,7	66,7
64.0.37.010	Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	247,9	255,0	7,1
64.0.37.011	Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.068,4	1.166,6	98,2
64.0.37.020	Impôt retenu sur les revenus de capitaux	68,2	93,3	25,1
64.0.37.021	Impôt sur la fortune	133,9	152,3	18,4
64.2.10.010	Recettes diverses non ventilées	3,0	14,9	11,9
64.3.26.010	Intérêts de fonds en dépôt	45,9	72,9	27,0
64.3.28.005	Redevances à pays par la société européenne des satellites	54,5	63,1	8,6
64.3.28.015	Redevances à payer par l'entreprise des postes et télécommunications	44,6	31,9	- 12,7
64.5.36.010	Part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'union économique belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane et d'accises	574,0	693,8	119,8
64.5.36.011	Droits d'accises autonomes luxembourgeois sur certaines huiles minérales	78,1	100,4	22,3
64.5.36.012	Droits d'accises autonomes luxembourgeois sur les cigarettes	22,9	28,2	5,3
64.6.36.000	Taxe sur la valeur ajoutée	806,8	973,3	166,5
64.6.36.032	Taxe d'abonnement sur les titres de société	290,0	468,8	178,8
64.6.36.050	Droits d'enregistrement	136,3	212,2	75,9
64.6.56.040	Droits de succession	17,4	28,4	11,0
Autres plus- et moins-values		-	-	41,7
Total		-	-	871,6

(Source tableau: Inspection générale des finances)

Ces excédents ont longuement fait l'objet d'une affectation réglementaire, surtout aux principaux fonds d'investissements publics. Depuis l'année passée, cette affectation est opérée par la voie législative, la Chambre des Députés étant appelée à voter une loi spéciale d'affectation des excédents de recettes aux fonds d'investissement. La Commission des Finances et du Budget se félicite de cette façon de procéder qui permet à la Chambre des Députés d'analyser en détail l'affectation de plus-values qui peuvent dépasser 10% des recettes globales budgétaires prévues. En présentant pour la seconde fois un projet de loi en la matière, le Gouvernement ne fait que se conformer à ce qui avait été retenu dans le cadre de l'accord de coalition où il était précisé que „l'affectation de l'excédent de recettes sera soumise à l'approbation parlementaire par le biais d'un projet de loi, le cas échéant, dans le cadre d'une procédure parlementaire simplifiée“.

Le tableau ci-dessous identifie les dotations supplémentaires des fonds à partir des plus-values de recettes de l'exercice 2000:

*Affectation des plus-values de recettes aux fonds spéciaux suivant le projet de loi
sur l'affectation des plus-values*

– Fonds pour la coopération au développement	25.000.000 euros	1.008.497.500 francs
– Fonds pour les monuments historiques	10.000.000 euros	403.399.000 francs
– Fonds d'investissements publics administratifs	200.000.000 euros	8.067.980.000 francs
– Fonds d'investissements scolaires	25.000.000 euros	1.008.497.500 francs
– Fonds des routes	150.000.000 euros	6.050.985.000 francs
– Fonds du rail	40.000.000 euros	1.613.596.000 francs
– Fonds pour le financement des infrastr. sociofamiliales	10.000.000 euros	403.399.000 francs
– Fonds pour la loi de garantie	50.000.000 euros	2.016.995.000 francs
– Fonds pour les investissements hospitaliers	100.000.000 euros	4.033.990.000 francs
– Fonds pour la protection de l'environnement	2.500.000 euros	100.849.750 francs
– Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	10.000.000 euros	403.399.000 francs
– Fonds pour le service de la dette publique	25.000.000 euros	1.008.497.500 francs
Total	647.500.000 euros	26.120.085.250 francs

(Source tableau: Inspection générale des finances)

L'excédent des recettes de 2000 fera l'objet d'un commentaire exhaustif aussi bien dans le rapport de la COFIBU sur le projet de loi d'affectation des plus-values de 2000 que, en ce qui concerne leur provenance et les conclusions politiques devant être tirées de la localisation des plus-values les plus notables, dans le cadre du chapitre consacré à l'évolution des recettes budgétaires de l'Etat depuis 1980.

Le montant non affecté des excédents de recettes tombe en réserve budgétaire, qui est gérée par la Trésorerie de l'Etat. Cette réserve est commentée brièvement dans le chapitre consacré à la Trésorerie.

B) La Trésorerie de l'Etat

Les comptes généraux des exercices 1997 à 2000 documentent l'évolution suivante des résultats de l'exécution du budget de l'Etat et des opérations des fonds spéciaux de l'Etat (dont l'origine est bien sûr également budgétaire):

A fin 1997, l'avoir total des fonds spéciaux se chiffrait à 1,50 mia d'euros. Ce montant est passé à 1,81 mia d'euros fin 1998, descendu à 1,74 mia d'euros fin 1999, remonté à 3,6 mia d'euros fin 2000 et redescendu à 2,297 mia d'euros fin septembre 2001.

Par ailleurs, à fin 1997, le solde cumulé des résultats des exercices budgétaires clôturés se chiffrait à 0,33 mia d'euros. Ce montant est passé à 0,38 mia d'euros fin 1998; à 0,50 mia d'euros fin 1999 et fin 2000, et à 1,506 mia d'euros fin septembre 2001. Ces fluctuations, aussi bien pour ce qui est de l'état des fonds que de la trésorerie, s'expliquent par le fait que les affectations des plus-values de recettes ne s'effectuent qu'en fin d'année, et qu'un solde arrêté en septembre présente donc forcément des différences par rapport à un solde au 31 décembre d'une année donnée.

Ces deux composantes constituent les avoirs gérés par la Trésorerie de l'Etat. Ces derniers fluctuent ensuite au jour le jour au rythme de l'exécution du budget de l'année en cours et des opérations des fonds spéciaux. L'année 2001 se démarque nettement de l'année exceptionnelle précédente par le fait que l'évolution de la trésorerie est restée négative tout au long des neuf premiers mois et n'a frôlé un résultat zéro que vers la fin septembre.

A cela s'ajoute que la liquidité de la Trésorerie a été réduite du fait qu'elle ne gère pratiquement plus de fonds de tiers. En effet, l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur les CCP, au 1er janvier 2001, a eu pour conséquence que les dépôts non étatiques sur les CCP sont gérés directement par l'EPT. Au 1er janvier 2001, un montant de 0,34 mia d'euros a ainsi été transféré de la Trésorerie vers l'EPT.

Charges futures devant être assumées par la Trésorerie

Pour mesurer les besoins de la Trésorerie, il convient de tenir compte notamment des éléments suivants:

- de 2002 à 2007, la dette publique vient à échéance: il s'agit de rembourser presque 0,70 mia d'euros en capital et de verser sur le total de ces années restantes 0,25 mia d'euros en intérêts. Cette charge de 0,95 mia d'euros n'est pour l'instant couverte qu'à raison de 0,43 mia d'euros par le Fonds de la dette publique;
- le programme pluriannuel d'investissement prévoit des opérations à charge des fonds spéciaux de l'ordre de un milliard d'euros par an, de sorte que la dotation actuelle des fonds, sans dotation supplémentaire, suffirait à peine pour deux ans et demi;
- l'année en cours montre que la plus grande exactitude dans l'estimation des dépenses et surtout des recettes budgétaires, sans parler de l'évolution du contexte économique, exige beaucoup de rigueur dans l'exécution du budget et ne permet plus de tabler sur des résultats dépassant sensiblement les prévisions. Le financement des investissements futurs, que ce soit par le budget ou par les fonds, doit être assuré dans ce cadre;
- la liste des garanties étatiques accordées (v. tableau établi par la Trésorerie publié à la fin du document budgétaire) et leur volume total doivent être vus par rapport aux dimensions de la Trésorerie.

Placements de la Trésorerie

Tirant profit des possibilités offertes par l'article 93 de la loi du 8 juin 1999, le Gouvernement a arrêté une politique d'investissement des fonds disponibles de la trésorerie de l'Etat, qui vise à dépasser le court terme et à réaliser une certaine diversification sans encourir de risque.

Le cadre général de cette politique d'investissement tient compte des impératifs suivants:

- le besoin de liquidité qui est rencontré par un pourcentage relativement important de placements à un an au plus auprès de grandes banques de la place, sur base d'adjudications;
- le besoin de tenir compte des échéances du remboursement de la dette publique;
- le besoin de couvrir les dépenses d'investissement au rythme du programme pluriannuel.

Une prémisses essentielle retenue par le Gouvernement consiste en ce que le placement des fonds de l'Etat doit se faire sans risque pour le capital ni risque de change

Dans ce contexte, deux investissements portant chacun sur une part de 17,5% à 20% des fonds disponibles de la trésorerie ont été réalisés au cours de l'année écoulée.

Le premier placement a été fait en un „produit structuré à caractère actions“. L'élément clé de ce produit est qu'il est à capital garanti et donc sans risque sur le capital. Il fait profiter le portefeuille du potentiel de superperformance des actions par rapport aux instruments à taux fixe, parce qu'il est composé d'une partie à taux fixe destinée à garantir le capital ainsi que d'une partie options qui permet de participer, au moment de l'échéance du produit et à un taux connu d'avance, à l'évolution d'un panier sous-jacent d'indices boursiers ou de valeurs individuelles. Le placement a été échelonné par tranches égales entre 2 et 10 ans.

Le second placement, également échelonné par tranches égales entre 2 et 10 ans, a été fait en un produit à caractère „obligations“. Il a été réparti pour moitié en des placements à un an au plus et pour moitié en des placements jusqu'à dix ans, cette moitié étant pour sa part répartie équitablement en actions et en obligations. Pour répartir encore le risque et les possibilités de rendement, le nouveau placement en obligations est constitué par deux portefeuilles. Le premier regroupe majoritairement des titres étatiques de grande liquidité; il sera géré de façon active en fonction d'un benchmark. Le second regroupe des instruments obligataires de qualité irréprochable, mais moins liquides et procurant un rendement supérieur aux emprunts étatiques; il est statique.

C) *Le compte prévisionnel pour 2001 – le mouvement semble s'infléchir*

L'exercice budgétaire en cours se soldera, en toute vraisemblance, de nouveau par des plus-values de recettes sensibles. Par rapport à l'exercice 2000, le mouvement présente toutefois une nette tendance vers la baisse. Les estimations des recettes fiscales ayant été jugées par trop prudentes au cours des derniers exercices des années 90, la croissance du volume budgétaire – on l'a dit – était de 12 pour cent environ en 2001, et de presque 10 pour cent en 2002, contre des taux situés entre 4 et 7 pour cent au cours des années antérieures. Des estimations plus réalistes ont ainsi mené à une inversion du mouvement des plus-values de recettes. Pour 2001, les administrations respectivement des contributions directes et de l'enregistrement et des domaines prévoient un compte prévisionnel qui dégagerait un excédent total d'environ 380 millions d'euros.

Cet excédent total est nettement inférieur à celui de 2000, ne représentant plus que la moitié à peine des plus-values au titre de cet exercice. Les chiffres sont toujours impressionnants, mais la tendance des plus-values croissantes d'année en année a été inversée.

La part la plus importante, un tiers environ des plus-values totales, en est constituée par les recettes au titre de la taxe d'abonnement. Ceci témoigne de la grande vitalité – malgré une croissance absolue des valeurs en circulation très faible entre septembre 2000 et septembre 2001 – du secteur des organismes de placement collectifs.

Il est à supposer – vu les prévisions économiques pour l'année à venir – que les excédents des exercices budgétaires futurs confirmeront cette tendance globale à la baisse. Les estimations des recettes fiscales se situent dorénavant proche des réalités, ce qui est au fond une bonne nouvelle pour le législateur: les crédits budgétaires qu'il est appelé à voter chaque année doivent désormais être ressentis comme avoisinant plus précisément les recettes totales de l'exercice à venir.

D) *Prévisions pour 2002*

Le STATEC vient de réviser substantiellement les prévisions de croissance pour 2002. Si l'élaboration du projet de budget pour l'année à venir était encore basée sur une croissance prévisionnelle de 5,3 pour cent, les prévisions actuelles se situent autour d'une croissance de 4 pour cent en 2002. Ceci ne doit pas effrayer, dans la mesure où ce taux se situe toujours confortablement au-dessus du double de la moyenne européenne prévue pour la même période (elle sera certainement inférieure à 2 pour cent). Toutefois, les réalités budgétaires luxembourgeoises étant ce qu'elles sont, la COFIBU tient à formuler deux observations relatives à la révision des perspectives de croissance:

- le projet de budget pour 2002 ne sera pas lui-même revu en termes de projections de recettes. La croissance moindre en 2002 n'est partant pas ressentie à l'heure actuelle comme un phénomène possédant un impact immédiat sur la réalité budgétaire **entière**. L'explication de cet état des choses réside dans le décalage entre années budgétaires et d'imposition et années de perception fiscale: les recettes fiscales effectives au cours de l'exercice budgétaire 2002 proviennent encore largement, pour ce qui est d'un certain nombre d'impôts, d'années antérieures, de manière à ce que le fléchissement de la croissance en 2002 n'aura un impact sur **l'ensemble** des recettes budgétaires que dans deux ou trois ans.
- Toutefois, ceci n'est pas vrai pour l'imposition des traitements et salaires, pour la TVA et bien d'autres impôts, ce qui entraîne que la diminution de la croissance ne sera pas dépourvue d'impact sur **certaines** recettes budgétaires au titre de l'exercice 2002. Dans l'ensemble, il n'est certainement pas faux d'affirmer que la révision à la baisse des perspectives de croissance pour 2002, même si elle n'affecte pas de manière essentielle le montant global des recettes budgétaires prévues, rendra cependant probable la conclusion de l'exercice budgétaire 2002 avec nettement moins de plus-values de recettes. Or, il sera démontré au chapitre consacré aux investissements publics de l'Etat que l'exécution du programme pluriannuel d'investissements dépend précisément dans une large mesure des excédents de recettes, les dotations budgétaires aux fonds d'investissements ne couvrant pas l'ensemble des dépenses projetées de ces fonds. Il importe donc dès à présent d'adopter une vigilance accrue autour de la capacité de financement des investissements à moyen et à long terme.

E) La dette de l'Etat

Le Luxembourg est toujours de loin le pays le moins endetté de tous les Etats membres de l'Union européenne. Depuis 1998, aucun nouvel emprunt de l'Etat n'a été contracté, et le projet de budget pour 2002 ne prévoit pas non plus de nouvelle augmentation de la dette de l'Etat. Les budgets subséquents – sauf contraintes indépendantes de la volonté du Luxembourg – se situeront dans la même logique de consolidation de la dette existante. Dans cette perspective, la dette de l'Etat central devrait être entièrement résorbée en 2007.

A noter que l'Etat a repris en 1998 un emprunt de 106,6 millions d'euros contracté par les CFL. Cette reprise s'est soldée par une augmentation de la dette intérieure de 59,7 millions d'euros, et de la dette extérieure de 43,6 millions d'euros. Après cette reprise, aucun nouvel engagement n'a été contracté par l'Etat.

La dette publique luxembourgeoise est cependant composée de deux volets, l'un étant constitué par la dette de l'Etat proprement dite, celle de l'Etat central, et l'autre consistant en la dette du secteur communal. Celle-ci représente à l'heure actuelle un montant de 442,2 millions d'euros. La troisième composante de la dette publique, celle de la sécurité sociale, peut être négligée dans les présents développements, étant donné que la sécurité sociale est actuellement structurellement excédentaire.

La dette de l'Etat se monte en 2001 à 651,7 millions d'euros. Le secteur public pris dans son ensemble affiche un endettement total de 1.093,9 millions d'euros, ce qui en 2001 représente 5 pour cent du PIB, contre 5,3 pour cent en 2000 et 6 pour cent en 1999. Les efforts de l'Etat central en vue de résorber son propre endettement font ainsi décroître visiblement la dette globale du secteur public.

La dette de l'Etat est constituée à raison de 78,6 pour cent par des emprunts linéaires, les trois autres catégories d'engagements financiers de l'Etat, à savoir les bons d'épargne, les emprunts obligataires classiques ainsi que les prêts bancaires, représentant entre 6 et 8 pour cent de la dette totale.

Le service de la dette de l'Etat est effectué à partir du fonds de la dette publique. Celui-ci a été alimenté de manière substantielle au cours des années écoulées, et a reçu, en 2000 et en 2001, une alimentation supplémentaire provenant de l'affectation d'une partie des excédents des recettes de l'année précédente de 49,5 et de 25 millions d'euros respectivement. A la fin de l'année 2002, ce fonds affichera un avoir de 321,5 millions d'euros, après que des remboursements à concurrence de 156,5 millions d'euros auront été effectués au cours de l'exercice 2002. Le tableau ci-dessous reprend la situation financière (en euros) du fonds de la dette publique de 1999 à 2002.

	<i>Exercices antérieurs</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>Exercices ultérieurs</i>
– Avoir au 1.1.	–	318.482.118	376.117.578	415.119.647	–
– Dotations budgétaires:					
a) Dotation normale	–	50.844.920	56.555.419	63.013.905	–
b) Dotation supplémentaire	–	49.578.705	25.000.000	0	–
– Dépenses	–	42.788.165	42.553.350	156.557.454	–
– Avoir au 31.12.	–	376.117.578	415.119.647	321.576.098	–

(Source tableau: Inspection générale des finances)

La dette publique luxembourgeoise, tel qu'il a déjà été souligné, n'augmente plus, l'Etat n'ayant pas contracté de nouvel emprunt depuis 1998. Au contraire, elle viendra intégralement à échéance et devra être remboursée entre 2002 et 2007. Le projet de budget pour l'exercice 2008 sera, selon les prévisions actuelles, le premier qui ne renseignera plus de dette de l'Etat (à noter que la dette des communes luxembourgeoises n'aura pas disparu à l'horizon de 2008). Le fonds pour la dette publique présentera alors un solde zéro.

TITRE IV

Le projet de budget pour 2002

Le projet de budget pour l'exercice 2002 est marqué par deux éléments clefs: le premier est la progression en volume de quasiment 10 pour cent, qui ne figure donc que légèrement en dessous de celle que le budget pour 2001 a connue, et le deuxième est la réforme fiscale projetée pour 2002, et dont les retombées budgétaires ont déjà trouvé leur entrée dans le projet.

Chapitre 1er – Les tendances globales du projet de budget pour 2002**A) Les grandes orientations des politiques économiques**

Dans ses recommandations sur les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres du 15 juin 2001, le Conseil européen a formulé les observations suivantes à l'égard du Luxembourg:

- notre pays devrait mettre en oeuvre une politique budgétaire plus restrictive lors de l'exécution du budget de 2001 et de l'élaboration du budget de 2002 afin de pouvoir neutraliser les pressions inflationnistes si elles persistent
- et suivre de près l'accroissement des dépenses publiques afin de préserver l'équilibre des finances publiques en cas de ralentissement de la croissance du PIB réel et leur caractère durable à long terme compte tenu du vieillissement de la population.

La Commission des Finances et du Budget note que ces recommandations sont largement déjà suivies par l'Etat luxembourgeois en matière de politique budgétaire. En effet, les pressions inflationnistes ressenties par le Luxembourg au cours de 2000 et 2001 sont en train de s'amenuiser.

Il a été relevé dans le cadre du chapitre consacré à l'inflation que celle-ci connaîtra un tassement en 2002. Bien entendu, celui-ci ne saurait être considéré comme évident: une flambée de la consommation publique au-delà des prévisions budgétaires actuelles ou encore une croissance excessive des coûts salariaux risquerait de redynamiser les poussées inflationnistes.

B) Les principes de la politique budgétaire du Gouvernement

L'équilibre des finances publiques constitue la pierre angulaire de la politique budgétaire de l'Etat, dans la continuation de la politique financière et fiscale nationale des dernières décennies aussi bien que dans le cadre du pacte de stabilité européen, décidé au Conseil européen de Dublin en décembre 1996.

Les grands axes de la politique budgétaire luxembourgeoise sont les suivants:

- la capacité de financement du secteur public devra rester excédentaire
- le solde budgétaire de l'Etat central devra rester en équilibre
- la croissance des dépenses ordinaires de l'Etat devra être inférieure à la croissance du budget total.

Ces principes sont respectés dans le projet de budget pour l'exercice 2002, et ils l'étaient également pour l'exercice budgétaire précédent.

En 2002, la capacité de financement du secteur public devrait présenter un excédent de 3 pour cent du PIB, situation qui place notre pays largement au-dessus de la moyenne communautaire pour la même année. Seuls l'Irlande et la Finlande présentent des excédents plus marqués que le nôtre (les chiffres de ce tableau sont d'avril 2001).

	1999	2000	2001	2002
Belgique	- 0,7	0,0	0,6	0,7
Danemark	3,1	2,5	3,2	2,9
Allemagne	- 1,4	1,5	- 1,7	- 1,2
Grèce	- 1,8	- 0,9	0,0	0,6
Espagne	- 1,2	- 0,3	0,1	0,2
France	- 1,6	- 1,3	- 0,6	- 0,8
Irlande	2,1	4,5	3,9	3,6
Italie	- 1,8	- 0,3	- 1,3	- 1,0
Luxembourg	4,7	5,3	3,6	3,0
Pays-Bas	1,0	2,0	0,8	1,4
Autriche	- 2,1	- 1,1	- 0,7	0,0
Portugal	- 2,1	- 1,4	- 1,5	- 1,5
Finlande	1,8	6,7	5,3	5,2
Suède	1,8	4,0	3,9	3,4
Grande-Bretagne	1,3	4,3	1,0	0,9
EU-15	- 0,6	1,2	- 0,2	0,0
Zone Euro	- 1,2	0,4	- 0,7	- 0,4

En l'absence de tout nouvel endettement public, le projet de budget pour 2002 prévoit un excédent global de 9,2 millions d'euros. Le solde équilibré du budget de l'Etat central est donc assuré.

Finalement, la croissance des dépenses courantes de l'Etat est de 8,51% exception faite des nouvelles mesures décidées en rapport avec la table ronde des pensions. Ces mesures comprises, les dépenses courantes de l'Etat augmentent de 10,48%, ce qui est supérieur aux 9,6 pour-cent d'accroissement total du budget des dépenses. Dans la perspective d'une croissance économique soutenue cependant, acceptée comme base pour les prévisions économiques au-delà de l'exercice budgétaire 2002, l'impact de ces nouvelles dépenses dans les budgets ultérieurs sera déjà d'une importance nettement moindre, de manière à ce que l'objectif du gouvernement de maintenir l'augmentation des dépenses courantes inférieures à l'accroissement du volume budgétaire global y sera de nouveau atteint. Cette évolution étant prévisible et les décisions de la table ronde sur les pensions ayant été prises sur base de ces prévisions, les dépenses budgétaires supplémentaires en rapport avec la table ronde ne constituent pas une entorse caractérisée à la politique budgétaire générale du gouvernement.

C) Théorie et politique budgétaire

La politique budgétaire luxembourgeoise suit depuis toujours le prescrit de trois principes budgétaires qui ont rang constitutionnel: ce sont ceux de l'annualité, de l'unité et de l'universalité. S'ajoutent à ceux-ci les principes de spécialité des dépenses – c'est-à-dire d'affectation précise de chaque dépense de l'Etat – et de non-affectation directe des recettes. Ce dernier principe reflète la conception anglo-saxonne du „black box“, suivant laquelle toutes les recettes de l'Etat entrent d'abord dans une „boîte noire“ où leur provenance ne peut plus être discernée, pour être affectées aux dépenses par la suite. De cette manière, il ne devrait jamais y avoir de recettes de l'Etat directement affectées à la couverture de dépenses spécifiques. A quelques exceptions près, le principe de non-affectation directe est respecté au même titre que les autres principes budgétaires.

De nombreuses pages dans des rapports sur le projet de loi portant approbation du budget des recettes et des dépenses de l'Etat ont été consacrées, au fil de l'histoire parlementaire de notre pays, aux principes de la théorie budgétaire. Une affirmation générale s'impose aujourd'hui: la théorie budgétaire est respectée au Luxembourg, elle sert de base concrète et véritable à l'élaboration du budget de l'Etat. Revenir en détail sur la signification précise et le respect des préceptes classiques de théorie budgétaire serait partant une redondance. Il existe cependant encore un autre principe budgétaire, plus récent dans sa conception et moins établi. C'est celui de la véridicité budgétaire, aussi bien en matière de recettes que de dépenses.

1) *Véridicité budgétaire et contraintes budgétaires*

Le principe de véridicité budgétaire exige une estimation précise des recettes de l'Etat. Il implique également une énonciation complète et, dans une conception stricte, définitive et limitative des dépenses. Et c'est précisément aux endroits où le principe de véridicité budgétaire souffre les entorses les plus visibles que se manifeste la spécificité de l'élaboration budgétaire luxembourgeoise. Au niveau des recettes, il s'agit des excédents dégagés régulièrement du fait de recettes provenant de l'imposition des collectivités largement supérieures aux estimations, et du côté des dépenses, c'est le budget de la prévoyance sociale qui connaît la dynamique autonome la plus marquée, et qui logiquement comporte le plus grand nombre de crédits non limitatifs sans distinction d'exercice.

La composition et l'évolution historique des recettes font l'objet d'un chapitre spécifique du présent rapport, tout comme le budget global de la prévoyance sociale et sa dynamique propre. Pour les détails des réflexions de la Commission, il suffit ici d'y renvoyer. Cependant, la politique budgétaire luxembourgeoise étant tributaire de la réalité économique particulière de notre pays, quelques remarques de principe s'imposent à cet endroit.

2) *La politique budgétaire, tributaire d'une économie florissante*

L'économie luxembourgeoise connaît depuis plus d'une décennie une expansion formidable. Toujours est-il que la croissance économique ne se traduit pas uniquement, et de manière neutre, en volume du produit intérieur brut. Une croissance n'est jamais neutre, elle repose sur certaines bases et engendre des conséquences. Si les bases du succès de l'économie luxembourgeoise sont beaucoup vantées sur la place publique, les conséquences d'ores et déjà visibles de la croissance depuis 1980 se sont moins fait remarquer. Quelles sont-elles?

Au cours des vingt dernières années, la population résidente du Grand-Duché est passée d'environ 350.000 habitants à presque 450.000, ce qui représente une augmentation de plus de 25 pour cent. En même temps, la proportion de résidents étrangers est passée de 26 à 37 pour cent, accroissement de plus de 40 pour cent. L'emploi intérieur est passé de 157.000 emplois à 276.000, enregistrant ainsi une croissance de 50 pour cent. Enfin, si en 1980 13.000 personnes traversaient quotidiennement les frontières de notre pays pour se rendre à leur travail, les frontaliers sont 98.000 en septembre 2001. Vers la fin de l'année, le cap des 100.000 travailleurs frontaliers sera franchi.

Cette évolution, qui peut préfigurer le développement futur de notre population – peu importe à cet égard si elle atteindra 700.000 habitants – a été engendrée par le développement de l'économie. Elle a créé des richesses, et ces dernières ont été en partie redistribuées par le budget de l'Etat. Le volume budgétaire est passé d'environ 50 à presque 250 milliards entre 1980 et aujourd'hui. Si toutes choses étaient égales par ailleurs, ce qu'elles ne sont pas, du moins pas en termes de valeur constante du franc, on pourrait affirmer que le volume budgétaire a quintuplé en deux décennies. En réalité, prenant en considération l'inflation, il aura probablement quadruplé.

Dans ce cadre, il est évident que la dynamique économique a été difficile à traduire en chiffres pour les prévisions budgétaires. L'économie luxembourgeoise a attiré beaucoup plus de personnes et créé plus d'emplois que prévu – et chaque résident et travailleur supplémentaire a des incidences sur le budget.

Chaque emploi nouvellement créé reflète le bien-être économique de l'entreprise créatrice de cet emploi, dont le résultat aura un impact sur le budget des recettes. Et pour chaque travailleur supplémentaire, le budget des dépenses de l'Etat doit prendre en charge sa part dans l'assurance sociale du concerné. A partir de ce constat, il appert que l'estimation précise des recettes fiscales en provenance de l'imposition des collectivités est une mission impossible en temps de croissance économique effrénée – et que les retombées de la croissance économique sur le budget des dépenses sociales sont tout aussi difficiles à cerner par anticipation. C'est ici que réside la principale explication des fréquentes sous-estimations des recettes budgétaires. Une économie en croissance largement supérieure aux estimations ne se laisse pas facilement cerner par un budget.

3) *Une politique budgétaire axée sur l'avenir*

La politique budgétaire est plus que l'art de confectionner annuellement le récapitulatif de l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat. Elle conditionne toutes les politiques sectorielles du gouvernement; en effet, c'est elle qui sert de base à toute action politique.

C'est pour cette raison que le budget est un instrument politique de première importance. En termes législatifs, seules les lois fiscales particulières peuvent avoir un impact comparable sur l'économie et la société du pays. Si le budget de l'Etat est assujéti aux contraintes et influences commentées plus haut, il ne perd toutefois rien de son caractère de „Lenkungsinstrument“ pour la société de l'avenir, et les conditions de vie de cette dernière.

La croissance qu'enregistre l'économie de notre pays risque de le placer devant des choix extrêmement difficiles. Entre l'option de la libre croissance continue et le développement économique freiné par une politique volontariste, toutes les voies peuvent sembler ouvertes. En réalité, les possibilités sont limitées par les faits. Il importe donc de cerner ces faits, qui représentent autant de contraintes, et d'en tirer les conséquences qui doivent orienter l'action politique d'encadrement de l'économie – et à partir de là, l'organisation de la société. Il s'avère par exemple que notre pays, ressenti comme en retard en matière d'infrastructures au service d'une population croissante, doit consentir une part importante de ses dépenses budgétaires aux investissements publics destinées à compléter son parc des infrastructures hospitalières, scolaires, sociales et de transport. Avec un quota de 12 pour cent des dépenses totales prévues pour 2002 affectés à de tels investissements – ce qui constitue par ailleurs de loin le record européen – l'Etat compte relever ce défi, et préparer résolument le pays à son avenir.

Le Luxembourg connaît des soucis budgétaires bien différents de ceux que gèrent annuellement la vaste majorité de nos partenaires européens. Tandis que, suite au ralentissement de la conjoncture européenne au tassement des chiffres de la croissance économique, la plupart des Etats membres de l'Union européenne et de la zone euro luttent pour maintenir intacte leur politique de stabilité, notre pays accuse des excédents budgétaires malgré un ratio investissements publics/PIB extrêmement élevé et des réductions d'impôts considérables. Le Luxembourg affiche en cette année des finances publiques plus qu'exemplaires.

En même temps, les contraintes sont là, et elles sont tangibles. Aucun autre pays européen ne doit gérer les conséquences, en 2001, d'une année 2000 qui aura rapporté une croissance du PIB de 8,5 pour cent et une augmentation de l'emploi intérieur de 6 pour cent. Au cours de l'année passée seulement, 14.000 nouveaux emplois ont été créés qui ont été occupés par environ 10.000 travailleurs frontaliers et 4.000 résidents. Une seule année de croissance – extraordinaire, il est vrai – nous aura obligés à accommoder, sur les routes, sur le rail, et dans les caisses des assurances sociales, 10.000 frontaliers supplémentaires, soit autour de 300 personnes par jour.

Chaque année, la population du Grand-Duché augmente de 5.000 à 10.000 personnes, attirées par la prospérité du pays, les perspectives d'emploi et de qualité de vie supérieure. Un pays dont la politique budgétaire doit prendre en compte de telles contraintes n'est pas sur la voie des solutions faciles.

Si des excédents budgétaires peuvent être dégagés, ils doivent être drainés vers les fonds d'investissement et ainsi servir au développement infrastructurel d'un Etat en expansion.

Si le ratio investissements publics/PIB est élevé, l'alimentation actuelle et prévisible à court terme des fonds d'investissements ne couvre que les coûts nécessairement encourus par l'aménagement indispensable du pays en fonction de l'expansion de son économie et de sa population.

Si maints allègements fiscaux d'envergure considérable ont déjà été opérés de par le passé, et si une nouvelle réforme substantielle est en train de réaliser à partir des exercices fiscaux 2001 et 2002, ces allègements deviennent possibles suite à une augmentation considérable des recettes fiscales en provenance de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la taxe sur la valeur ajoutée et la taxe d'abonnement – elle-même fonction du „boom“ économique que vit actuellement notre pays.

Si de tels allègements n'étaient pas pratiqués, si le paysage fiscal entourant les entreprises au Luxembourg n'était pas continuellement adapté de manière à le maintenir en position compétitive forte, un effet de dégonflage massif des recettes fiscales pourrait compromettre, à relativement court terme, les investissements publics qui sont d'ores et déjà en voie de réalisation.

Et c'est ici que se renferme le cercle „vicio-vertueux“ des finances publiques luxembourgeoises, sans même avoir pris en considération les défis – énormes – qu'auront à relever les systèmes de la prévoyance sociale dans les décennies à venir.

La politique budgétaire luxembourgeoise n'est donc pas libre de contraintes. En même temps, elle est appelée à témoigner de démarches politiques volontaristes, afin de fournir les fondements de l'encadrement politique du développement économique et social ultérieur de notre pays.

C'est ainsi que la politique budgétaire du Grand-Duché doit être placée dans une perspective de moyen et de long terme. Si dans nos pays voisins et ailleurs en Europe, les soucis de stabilité budgétaire et de maintien d'une certaine capacité de financement du secteur public sont, en réalité, des préoccupations quasiment immédiates, le Luxembourg se doit de „provisionner“ son propre avenir par le biais de la gestion de ses finances publiques.

Cette démarche reste possible en dehors de changements majeurs dans la conjoncture internationale et d'inflexions substantielles des marchés surtout financiers, desquels nous dépendons dans une très large mesure en termes de recettes budgétaires. Si un infléchissement de ces marchés devait avoir lieu et, a fortiori, revêtir un caractère plus ou moins durable, les prévisions budgétaires et la gestion de l'aménagement futur du pays devraient être abordés dans une perspective différente. La spéculation ne sert ici à rien – voilà pourquoi il ne fait pas de sens, selon la conviction de la COFIBU, d'esquisser déjà des alternatives aux grandes lignes de l'évolution économique jusqu'ici présumées. Toujours est-il que la sécurité du développement économique du pays, en cet automne de 2001, n'est pas la même que les années précédentes. La vigilance s'impose.

Un petit pays a un besoin évident de réserves. Le meilleur exemple – bien qu'absolument singulier – et la meilleure preuve de la nécessité de telles réserves a été l'octroi de la garantie d'Etat aux compagnies aériennes luxembourgeoises devenues pendant quelques semaines incapables de trouver un assureur privé disposé à garantir les risques aux tiers en cas de guerre ou d'actes terroristes. Cette garantie, d'un montant de 2 milliards de dollars (le double du maximum demandé pour permettre l'atterrissage de n'importe quel avion individuel par une ville aéroportuaire donnée), doit être placée dans le contexte des finances nationales pour être perçue dans sa juste importance: 2 milliards de dollars équivalent à presque 40 pour cent du volume budgétaire global de notre pays en 2002, et excède de loin les réserves de trésorerie actuelles. Si la garantie avait dû être mise en oeuvre, le Luxembourg se serait trouvé en crise de liquidités. Un grand pays peut retrouver un tel montant dans son „arrière-pays“ économique; ceci n'est guère le cas d'un Etat de la taille du Luxembourg. A partir de ce constat, il devient encore plus évident que la prudence budgétaire, la dotation substantielle de fonds d'investissements publics à partir des recettes budgétaires ordinaires et le maintien de réserves financières budgétaires est absolument indispensable pour notre pays, dans la mesure où il veut demeurer à l'abri de chocs économiques et financiers.

Chapitre 2 – Les recettes budgétaires de l'Etat

Le projet de budget pour l'exercice 2002 prévoit des recettes totales de 5.977.396.300 euros, dont des recettes courantes de 5.941.446.900 euros et des recettes en capital de 35.949.400 euros.

Ces recettes sont supérieures de 528,6 millions d'euros à celles du budget de 2001, ce qui équivaut à une progression des recettes de 9,77% par rapport à 2001.

Cette progression, en retrait par rapport à celle de 12 pour cent qui avait été notée en 2001 par rapport au budget de 2000, est toujours largement supérieure à la moyenne des années avant 2000, où les budgets progressaient en règle d'environ 5 pour cent d'une année à l'autre. Comme il a déjà été souligné au chapitre consacré à la politique budgétaire, ces chiffres s'expliquent dans une très large mesure par des performances économiques remarquables au cours des toutes dernières années, surtout de l'année 2000 qui s'est soldée, on le sait, par une croissance économique record de 8,5 pour cent du PIB. C'est devant l'arrière-fond de cette situation économique que s'explique l'accroissement du volume des recettes budgétaires en 2001 et en 2002.

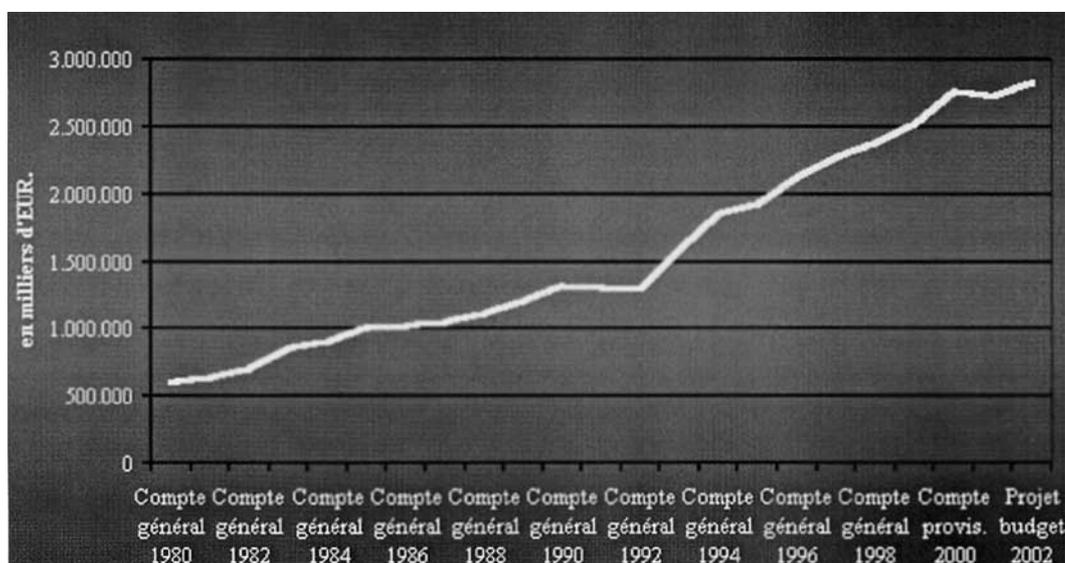
Sans vouloir analyser en cet endroit le détail de la politique fiscale actuelle de l'Etat – cette politique fait l'objet du chapitre suivant qui lui est intégralement consacrée – il importe ici de porter un regard plus particulier sur la décomposition des recettes fiscales totales telles que prévues pour l'exercice 2002.

Tout d'abord, soulignons que l'année budgétaire 2002 est celle de l'égalité – c'est une première historique – des produits de l'imposition directe et indirecte. Dans le passé, le produit global de la fiscalité directe avait toujours été plus ou moins largement supérieur à celui de la fiscalité indirecte, avec un écart marqué au début de la période soumise à l'analyse structurelle des recettes fiscales de l'Etat du présent rapport. Cet écart s'est amenuisé à la fin des années 90, et c'est en 2002 que les deux catégories d'impôts génèrent, à un million d'euros près, la même somme de recettes.

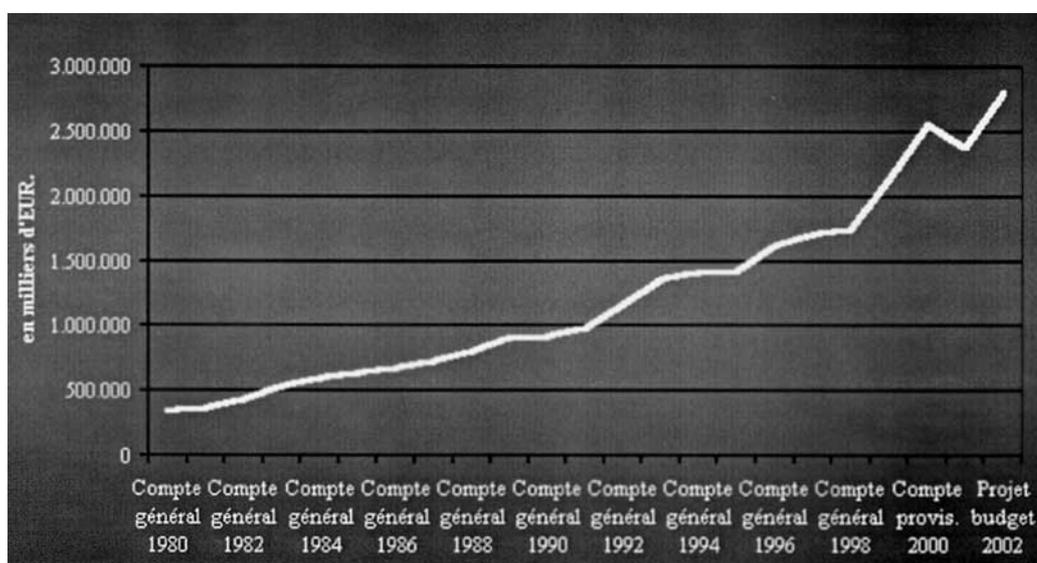
Les graphiques ci-dessous montrent clairement l'évolution comparée des fiscalités directe et indirecte depuis 1980. Il est légitime de supposer qu'à l'avenir, le produit global de la fiscalité indirecte

dépassera celui de la fiscalité directe, ce qui soulignera encore plus la dépendance des finances publiques luxembourgeoise d'une consommation interne soutenue et d'une économie de services dominée largement par l'industrie financière.

Evolution des impôts directs



Evolution des impôts indirects



(Source: Inspection générale des finances)

A) Les points saillants des recettes fiscales projetées pour 2002

1) Les recettes de la fiscalité directe

Du côté de la fiscalité directe, il y a lieu de souligner l'importance constante de l'impôt sur le revenu. En 2002, l'Etat s'attend à des recettes de cette catégorie d'impôt qui se montent à 2.572.231.000 euros, dont l'impôt sur les traitements et salaires représente, à lui seul, 1.155.000.000 euros. Ce montant est toujours supérieur à celui généré par l'impôt sur le revenu des collectivités, qui devrait rapporter 1.080.000.000 d'euros à l'Etat en 2002.

Au total, le produit des impôts directs s'accroît de 83 millions d'euros en 2002 par rapport à ce qu'ont été les chiffres du budget voté pour l'exercice 2001, soit de 3,5 pour cent. Cette augmentation est notable, mais elle reste largement en dessous de la progression globale des recettes budgétaires (9,77%). La progression du produit des impôts indirects est substantiellement plus élevée, et c'est en effet celle-ci qui est à l'origine de l'augmentation encore une fois spectaculaire du volume du budget de l'Etat pour 2002.

2) Les recettes de la fiscalité indirecte

Les recettes de la fiscalité indirecte prévues par le projet de budget pour l'exercice 2002 sont supérieures de 443 millions d'euros par rapport au budget voté pour 2001, ce qui se traduit par une augmentation de 18,5 pour cent. Ce sont trois impôts indirects qui peuvent être identifiés comme étant à la base de cet accroissement global spectaculaire.

La part luxembourgeoise dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise augmenteront de 100 millions d'euros environ par rapport à l'exercice précédent.

Les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée affichent un solde supérieur de 101 millions par rapport aux estimations à la base du budget voté pour l'exercice 2001.

Enfin, les recettes provenant de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés dégageront l'augmentation la plus significative par rapport aux prévisions de 2001: de 350 millions d'euros, elles passent à 510 millions d'euros, ce qui représente un accroissement de presque 50 pour cent.

Ces trois impôts représentent 361 millions des 443 millions de recettes supplémentaires prévues par rapport à l'exercice budgétaire en cours, soit 81,5 pour cent de l'accroissement total des recettes provenant de la fiscalité indirecte prévu pour l'exercice 2002.

Si les recettes de l'UEBL et celles provenant de la TVA peuvent être rattachées à la consommation interne, aussi bien résidente que frontalière, et émanant tant des entreprises que des particuliers, la taxe d'abonnement sur les titres des sociétés est complètement indépendante du comportement économique des particuliers: les recettes de cette taxe proviennent intégralement des personnes morales établies au Grand-Duché de Luxembourg.

La taxe d'abonnement est celle qui présente l'évolution la plus considérable de tous les impôts luxembourgeois. En trois ans seulement, les recettes provenant de cette taxe ont quasiment doublé. Elles proviennent dans leur très grande majorité de l'industrie des organismes de placement collectif (OPC), qui a connu un développement substantiel au Grand-Duché au cours des dernières années: notre pays est effectivement devenu le second pôle de cette industrie, dépassé à cet égard par les seuls Etats-Unis d'Amérique.

Grâce à l'augmentation permanente de l'actif net des OPC, l'exercice 2000 a été marqué par une hausse spectaculaire par rapport à l'exercice précédent. Avec un total de recettes en 2000 de 468,8 millions d'euros, les estimations ont été dépassées de 178,5 millions – soit plus d'un tiers. Cette évolution a toutefois été due surtout à des mouvements boursiers quasiment irrationnels, auxquels aucun caractère structurel ne fut attribué – ce qui explique la sous-évaluation subséquente des recettes de la taxe d'abonnement, la conjoncture boursière positive pour les OPC s'étant installée dans la durée depuis 1999.

L'importance des recettes provenant de la taxe d'abonnement, qui ne concerne qu'un secteur économique déterminé et hautement spécialisé – dans le total du produit de la fiscalité indirecte confirme que malgré la dominance désormais caractérisée de la fiscalité indirecte, notre système fiscal n'a rien perdu de ses traits marquants – concernant l'imposition des personnes physiques – qui sont l'équité et la progressivité.

B) La réforme fiscale de 2002

Avec le dépôt du projet de loi portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects, le gouvernement a dévoilé le moule dans lequel il entend couler la réforme de la fiscalité directe en faveur des personnes physiques. Cette réforme, annoncée depuis 2000, mais reformulée depuis sa conception initiale, ne se répercutera pas négativement sur les recettes de l'Etat pendant l'exercice budgétaire 2002, selon les prévisions des auteurs du budget, comme cela a été démontrée à l'occasion des réformes fiscales du passé. Toujours est-il que le rapport de la Commission des Finances

et du Budget sur le projet de budget pour 2002 ne peut pas se passer des développements suivants en matière de fiscalité, étant donné que la réforme fiscale de l'année 2002 se répercutera également sur les budgets des années à venir.

Premièrement, la politique fiscale est à la fois le fondement et le prolongement de la politique budgétaire de l'Etat, et deuxièmement, la réforme fiscale de 2002 – aussi bien pour les personnes physiques que pour les entreprises – doit être considérée comme un élément crucial de la politique de dynamisation conjoncturelle devant être mise en oeuvre et cela non seulement suite à l'ébranlement de l'économie mondiale par la „nouvelle guerre“ contre le terrorisme. Ne pas mettre en route cette réforme reviendrait à poser le mauvais signal au mauvais moment.

La réforme fiscale ficelée dans le projet de loi susmentionné comporte deux catégories de dispositions. La première est constituée par les grands allègements fiscaux systémiques en faveur des personnes physiques et des entreprises, tandis que la deuxième comporte des modifications spécifiques qui ne seront pas abordées en détail dans le présent rapport. La première catégorie de dispositions doit encore être séparée en deux volets: la fiscalité des personnes physiques, d'une part, et celle des entreprises, de l'autre.

1) La réforme du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et autres mesures fiscales destinées aux particuliers

Le rapporteur a cru utile de limiter les développements du présent rapport aux points saillants de la réforme de la fiscalité des particuliers, et qui sont les suivants:

- le tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques
- les primes et cotisations d'assurance/l'épargne prévoyance-vieillesse
- l'abattement à l'investissement mobilier (loi Rau)
- le revenu net provenant de la cession d'une participation importante

Les éléments de la réforme fiscale abordés dans le cadre du présent rapport se basent sur le seul projet gouvernemental de loi fiscale. Des amendements aussi bien gouvernementaux que parlementaires étant probables pour un projet de telle envergure, et étant donné que ceux-ci ne seront présentés qu'après l'adoption du présent rapport, il est renvoyé au rapport parlementaire sur le projet de loi fiscale pour la teneur définitive de la réforme fiscale.

Le tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

Les objectifs de la réforme tarifaire entamée en 2001 et continuée en 2002 sont les suivants:

- maintenir le principe de l'imposition selon la capacité contributive des contribuables
- réduire de manière linéaire la progressivité de l'impôt dans le chef de tous les contribuables et diminuer de manière générale la ponction fiscale des revenus des particuliers
- constituer un élément crucial de politique conjoncturelle
- maintenir la capacité de financement des besoins collectifs à court et moyen terme

Pour 2001 déjà, la loi budgétaire votée le 22 décembre 2000 avait apporté les réformes suivantes, qui sont prolongées et intensifiées en 2002:

- le minimum tarifaire exempté d'impôt a été fixé à 390.000 francs, permettant ainsi l'exemption intégrale d'impôt du revenu minimum garanti
Ce minimum est encore relevé, dans le cadre de la traduction en euros des montants-piliers du tarif, à 9.750 euros, ce qui équivaut à 393.314 francs.
- les taux d'accroissement de l'impôt ont été réduits linéairement de deux à quatre points de pour-cent à tous les niveaux de revenu
- le taux d'accroissement marginal maximal a été ramené de 46% à 42%
- la largeur des tranches de revenu du tarif a été établie à 69.000 francs.

Le tarif annoncé initialement par le gouvernement pour 2002 prévoyait de réduire linéairement les taux d'accroissement de l'impôt de quatre points de pour-cent pour toutes les tranches de revenu du tarif, de sorte que la zone de progression de l'impôt afficherait des taux d'accroissement compris entre un taux initial de 10 pour cent et un taux maximal de 38 pour cent. Par rapport à l'année d'imposition

2000, cette première approche de la réforme du tarif aurait conduit à un déchet fiscal de 15,5 milliards de LuF, soit un peu plus de 384 millions d'euros.

Le tarif proposé en définitive pour 2002 a encore une fois été revu à la baisse par rapport au projet initial, de manière à comprendre un taux d'entrée de 8 pour cent, une tranche additionnelle du tarif pour les revenus imposés respectivement à 8 et à 10 pour cent, et la répercussion sur tout le tarif de cet abaissement du taux d'entrée de deux points de pour-cent, de manière à ce que le tarif pour 2002 se solde par une réduction linéaire de six points de pour-cent par tranche de revenu imposable. Finalement, la traduction en euros des tranches de revenu du tarif ont été ramenés de 69.000 francs en 2001 à 66.561 francs, soit 1.650 euros. Par rapport au projet initial, le tarif de 2002 dégage un déchet supplémentaire de 1,5 milliard de LuF, soit 37,18 millions d'euros.

Le tarif pour 2002 dégage ainsi par rapport au tarif de 2000 un déchet total de 17 milliards de LuF, soit 421,4 millions d'euros.

Les tableaux ci-dessous documentent de manière schématique les grandes innovations du tarif pour 2002.

Adaptations structurelles

- le taux d'accroissement initial (d'entrée): → réduction de 14% à 8%;
- les taux d'accroissement de l'impôt: → réduction linéaire de six points de pour-cent par tranche de revenu imposable (quatre points de pour-cent pour les revenus soumis au taux marginal maximal);
- le taux d'accroissement maximal: → réduction de 42% à 38%.

Adaptations liées à la conversion en euro

- le revenu minimum tarifaire exonéré: → 9.750 euros/393.314 LuF, par rapport à 390.000 LuF pour le tarif 2001
- la largeur des tranches de revenu du tarif: → 1.650 euros/66.561 LuF, par rapport à 69.000 LuF pour le tarif 2001

Tarif prévu à partir de 2002 par le projet de loi fiscale

<i>Tarif de base 2002 (en euro)</i>		
<i>Tranche de revenu imposable comprise entre</i>	<i>Taux d'impôt</i>	<i>Tranche de revenu imposable comprise entre (convertie en LuF)</i>
0 et 9.750 euros	0%	0 et 393.314
9.750 et 11.400 euros	8%	393.314 et 459.875
11.400 et 13.050 euros	10%	459.875 et 526.436
13.050 et 14.700 euros	12%	526.436 et 592.997
14.700 et 16.350 euros	14%	592.997 et 659.557
16.350 et 18.000 euros	16%	659.557 et 726.118
18.000 et 19.650 euros	18%	726.118 et 792.679
19.650 et 21.300 euros	20%	792.679 et 859.240
21.300 et 22.950 euros	22%	859.240 et 925.801
22.950 et 24.600 euros	24%	925.801 et 992.362
24.600 et 26.250 euros	26%	992.362 et 1.058.922
26.250 et 27.900 euros	28%	1.058.922 et 1.125.483
27.900 et 29.550 euros	30%	1.125.483 et 1.192.044
29.550 et 31.200 euros	32%	1.192.044 et 1.258.605
31.200 et 32.850 euros	34%	1.258.605 et 1.325.166
32.850 et 34.500 euros	36%	1.325.166 et 1.391.727
34.500 euros et plus	38%	1.391.727 et plus

L'impact budgétaire de la réforme du tarif est le suivant:

- tarif 2001 par rapport au tarif de 2000: 10 milliards LUF/247,8 millions euros
- tarif 2002 par rapport au tarif de 2000: 17 milliards LUF/421,4 millions euros
- tarifs de 2001 et de 2002 par rapport à celui de 2000: 27 milliards LUF/669,2 millions euros

Par rapport au tarif de 2001, celui de 2002 comporte un impact additionnel de 7 milliards LUF/173,5 millions euros, de manière à ce qu'il dégage par rapport à 2000 un impact cumulé de 17 milliards LUF/669,2 millions euros.

Le Luxembourg reste ainsi le pays avec l'imposition la plus basse pour les revenus modestes. Avec un revenu exempté d'impôt de 393.314 francs et un taux d'imposition de base de 8 pour cent, il se positionne favorablement parmi ses pays voisins.

	<i>Revenu tarifaire minimum imposable</i>	<i>Taux d'entrée de l'impôt</i>
Luxembourg (2002)	393.314	8,00%
Allemagne (2001)	300.000	15,00%
Belgique (2001)	262.000	25,00%
France (2001)	166.241	8,25%

A partir de 2002, le Luxembourg sera aussi le pays de l'Union européenne qui exerce le moins de pression fiscale sur les revenus les plus élevés. Ceci est d'autant plus important que l'économie luxembourgeoise a un besoin caractérisé en main-d'oeuvre supérieure, aussi bien dans l'industrie financière que dans les créneaux de l'économie de la connaissance, et que les personnes que notre pays doit attirer ne sauraient être motivées par un séjour plus ou moins prolongé au Luxembourg sans traitement fiscal

attrayant. La réduction du taux marginal maximal à 38% contribuera à faire du Luxembourg l'option naturelle pour des dirigeants et cadres „nomadisants“ de l'économie moderne.

Ce taux marginal maximal aura à lui seul un effet d'attraction que d'autres pays doivent „composer“, en s'appuyant non seulement sur le taux, mais sur des aménagements fiscaux particuliers à l'attention des récipiendaires des salaires les plus élevés, et qui sont soit de type „ruling“ s'adressant à certaines catégories de cadres et de dirigeants, soit des exemptions particulières dont peuvent bénéficier des catégories déterminées d'entreprises sous des conditions précises. La démarche luxembourgeoise relativement au taux marginal maximal présentera donc sans doute l'effet voulu, sans mettre en péril les principes d'égalité et d'équité fiscales, qui serait inévitablement affecté par des mesures spéciales destinées à des catégories spécifiques de contribuables.

La comparaison avec nos pays voisins donne l'image suivante:

	<i>Charge fiscale maximale (impôt sur le revenu et impôts analogues)</i>	
Luxembourg	2002:	38,95%*
Allemagne	2001:	51,20%
	2003:	49,60%
	2005:	44,30%
Belgique	2001:	56,60%
France	2001:	59,30%

* pour le Luxembourg, le tableau tient compte de la contribution au fonds pour l'emploi (2,5% de l'impôt sur le revenu)

Par rapport à 1990, l'évolution de la fiscalité directe a connu les points marquants suivants (classe d'imposition 1 selon le tarif actuel):

- le revenu exempté d'impôt est passé de 170.400 francs à 393.314 francs
- le nombre des tranches de revenu du tarif a été ramené de 25 à 17, qui ont acquis dans le procès une largeur uniforme de 66.561 francs
- le taux marginal maximal a été ramené de 56 pour cent à 38 pour cent

Cette évolution du tarif est remarquable, mais n'a été possible qu'au vu de l'évolution économique globale de notre pays qui doit être qualifiée de spectaculaire pendant cette même période. Concomitamment aux allègements consécutifs de la pression fiscale sur le revenu des personnes physiques, les recettes fiscales provenant de cette catégorie d'impôts n'ont effectivement cessé de croître entre 1990 et 2002. Cette évolution sera commentée plus en détail dans le chapitre consacré à l'évolution des recettes fiscales entre 1980 et aujourd'hui.

Si l'on admet que la réforme tarifaire pour 2001/2002 a été initialement conçue pour alléger la charge des contribuables au vu de recettes budgétaires en croissance constante et provenant de manière accentuée de la fiscalité indirecte, elle s'avère en ces jours d'incertitude économique provoquée par la „nouvelle guerre“ contre le terrorisme comme un élément de politique conjoncturelle puissant, destiné à maintenir et à relancer la consommation des particuliers. C'est partant une condition nécessaire pour consolider notre performance économique, mais elle ne peut jamais être suffisante pour en **garantir** une perspective de croissance continue.

Les primes et cotisations d'assurance et l'épargne prévoyance-vieillesse

Primes et cotisations d'assurances

L'article 111 de la loi concernant l'impôt sur le revenu (LIR) permet actuellement la déduction, à titre de dépenses spéciales et jusqu'à concurrence d'un certain plafond, des primes versées à des compagnies d'assurances privées au titre d'une assurance en cas de vie, de décès, d'invalidité, de maladie ou de responsabilité civile. A l'heure actuelle cependant, certains produits offerts par le secteur des assurances ne correspondent plus à l'objectif recherché initialement par la mesure d'incitation fiscale, étant donné qu'ils ne présentent plus la combinaison d'un élément viager avec un élément de couverture d'un risque, à caractère aléatoire.

C'est pour cela que le projet de loi fiscale prévoit la réforme de l'article 111 LIR dans le double sens suivant:

- favoriser fiscalement les contrats d'assurance-vie au sens strict du terme, présentant donc un caractère viager et aléatoire, à l'exclusion de produits d'assurance fonctionnant par simple capitalisation
- et permettre de nouvelles formes de financement à taux non garanti, mais comportant un élément viager et aléatoire en termes de couverture-décès.

Cette réforme est effectuée dans la perspective d'une plus grande sécurité juridique et clarté de l'article 111 LIR, dans la mesure où il faut assurer la plus grande évidence possible relativement aux produits des secteurs de l'assurance et bancaire dont les contribuables peuvent se prévaloir afin de bénéficier de la disposition de déductibilité fiscale offerte par l'article 111 LIR.

Epargne prévoyance-vieillesse

L'article 111bis LIR prévoit actuellement une déduction fiscale des primes au titre d'une assurance pension individuelle et privée contractée par le contribuable. La déductibilité des primes est aujourd'hui possible jusqu'à concurrence d'un montant de 27.000 francs majoré de 48.000 francs, soit 75.000 francs annuellement (montant à majorer respectivement de 27.000 pour la couverture du conjoint et de chacun des enfants). A noter que cette disposition n'est pas à confondre avec la déduction de 48.000 francs prévue à l'article 110 LIR que peut faire valoir un salarié au titre de sa participation dans un plan de pension complémentaire d'entreprise mis en place par son employeur dans le cadre de la loi du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension.

Le gouvernement entend donner une nouvelle dimension à la promotion substantielle de la prévoyance personnelle en termes d'assurance pension.

La prévoyance personnelle, qualifiée aussi de „3e pilier“ de l'assurance pension, est un phénomène qui se manifeste surtout auprès d'individus d'un certain âge, souvent à plus de 50 ans. Or, pour ces personnes, l'assurance pension personnelle ne peut avoir d'attrait en termes de rendement ultérieur que si des primes substantielles peuvent être payées pendant les années restantes de leur carrière professionnelle – et celles-ci ne sont, à l'heure actuelle, que très modestement déductibles. Une difficulté supplémentaire consiste en l'obligation du versement d'une rente viagère, payable mensuellement et soumise pleinement au tarif de l'impôt sur le revenu. La combinaison de ces facteurs rend les pensions individuelles peu compétitives par rapport à d'autres formes de l'épargne privée.

Voilà pourquoi il semble judicieux de moduler la déductibilité fiscale de ces primes en fonction de l'âge du contribuable concerné, de manière à maintenir l'attrait du 3e pilier pour l'ensemble des travailleurs, peu importe leur âge. En même temps, une nouvelle définition du mode de versement possible du produit d'une carrière de cotisation privée s'impose. Le projet de loi fiscale prévoit des modifications sensibles du régime de traitement fiscal des pensions complémentaires en faveur de l'assuré contribuable.

Le projet de loi fiscale prévoit les aménagements légaux suivants en termes de flexibilité et d'attrait de la prévoyance-vieillesse personnelle:

- le relèvement du montant déductible, qui est croissant en fonction de l'âge du contribuable en début d'année d'imposition. Concrètement, le projet prévoit les montants déductibles suivants:

moins de 40 ans	1.500 euros
40 à 44 ans	1.750 euros
45 à 49 ans	2.100 euros
50 à 54 ans	2.600 euros
55 ans et plus	3.200 euros
- le choix entre les produits de placement, généralement à rendement non garanti, et des produits plus traditionnels à rendement garanti, offerts soit par des compagnies d'assurances, soit par des établissements de crédit
- un mode de versement variable, comprenant la faculté de pouvoir disposer d'un capital à l'échéance du contrat, correspondant au maximum à la moitié de l'épargne accumulée. Le solde est à payer sous la forme d'une rente viagère, sur base d'un contrat avec une compagnie d'assurances, seule habilitée à effectuer ce genre de prestations. Ce capital est entièrement imposable, par application du mécanisme de la moitié du taux global.

- une atténuation de l'imposition de la rente viagère, exempte à concurrence de 50 pour cent
- la limitation dans le temps du bénéfice de la déduction. Ainsi, le contrat devra arriver à échéance au plus tard à l'âge de soixante-dix ans du souscripteur.

L'abattement à l'investissement mobilier (loi RAU)

L'article 129c LIR a pour effet de favoriser fiscalement l'investissement dans les entreprises luxembourgeoises cotées en bourse. Le but visé par cette disposition était surtout de mettre à la disposition des entreprises luxembourgeoises un maximum de capital à risque. Or, il s'est avéré que l'épargnant luxembourgeois a préféré investir dans des valeurs mobilières stables et sûres. Cet objectif de l'article 129c LIR n'a donc pas été atteint.

En outre, une disposition législative favorisant, au niveau fiscal, exclusivement des entreprises nationales respectivement des organismes de placement collectif dont 75% du portefeuille doivent consister en des droits ou valeurs dans des sociétés de capitaux luxembourgeoises pleinement imposables risque d'être considéré à terme comme contraire aux principes du marché unique européen. En effet, la CJCE a déjà condamné une pratique comparable, relative au traitement fiscal de dividendes, des Pays-Bas dans l'arrêt „VERKOOIJEN“ du 17 septembre 1999.

Pour ces raisons, le gouvernement a décidé d'abroger l'article 129c LIR de manière progressive. Le Comité pour le Développement de la Place financière a d'ailleurs également suggéré de procéder à un tel „phasing out“ de la „loi RAU“ dans son rapport du 27 avril 2001 au Ministre du Trésor et du Budget. Le CODEPLAFI plaide en même temps pour le remplacement à terme de l'article 129c par une mesure d'incitation fiscale plus générale à la formation d'épargne et de capital privés. Le Conseil Economique et Social a d'ailleurs raisonné d'une manière similaire, tout en relevant encore que l'abattement de la loi RAU a eu un effet pervers en ce qu'il a contribué au gonflement artificiel de certains cours d'actions luxembourgeoises, étant donné qu'il a surtout été utilisé par certaines couches de la population désireuses de pratiquer un investissement en actions nationales.

La COFIBU se rallie aux souhaits formulés par le CODEPLAFI et le CES, dans la mesure où elle estime également qu'un mécanisme de remplacement de la loi „Rau“ doit être conçu avant la fin de la phase de „phasing out“, pour assurer que le paysage de la législation fiscale continue de comporter une disposition favorisant l'investissement des particuliers en des valeurs mobilières.

Le projet de loi fiscale prévoit ainsi que pour ce qui est des portefeuilles d'OPC éligibles pour l'application de l'article 129c LIR, ceux-ci doivent encore consister à concurrence de 50 pour cent en des participations luxembourgeoises en 2002, et que ce taux est encore ramené à 25 pour cent en 2003. Le plafond de l'abattement lui-même est réduit de 60.000 francs à 1.000 euros en 2002 et à 500 euros en 2003. A partir de 2004, le mécanisme de l'article 129c LIR aura cessé d'exister.

Le revenu net provenant de la cession d'une participation importante

L'article 100 LIR conçoit comme participation importante toute participation pour plus de 25% dans le capital social respectivement le fonds social d'une société. Le produit de la cession, plus de six mois après son acquisition, d'une telle participation tombe sous l'application de l'impôt sur le revenu, alors que le produit d'une cession, plus de six mois après son acquisition, d'une participation inférieure à 25% est exempté de l'impôt sur le revenu.

A l'heure des participations boursières, il apparaît toutefois qu'une participation dans une société cotée en bourse ne doit plus être „importante“ au sens classique de la disposition légale sous rubrique pour pouvoir conduire à des plus-values de cession considérables, et que d'un autre côté, la propriété même intégrale du capital social d'une petite société ne doit pas nécessairement ouvrir des perspectives de plus-value notables en cas de cession. Alors que les revenus provenant de la cession de la première catégorie de participations sont fiscalement exonérés, ceux provenant de la cession de la seconde catégorie sont imposés.

Pour parer à cette situation considérée comme inéquitable, le projet de loi fiscale envisage la réduction du seuil à partir duquel une participation est considérée comme importante à 10% du capital ou du fonds social d'une société – ce qui est toujours nettement supérieur au taux retenu en Allemagne, par exemple, où un seul pour cent peut suffire pour qu'une participation sociale soit considérée comme „importante“.

En outre, le champ d'application de l'article 100 LIR doit être étendu aux plus-values réalisées lors de l'aliénation d'un emprunt convertible, dans le cas où le cédant détient une participation importante

dans la société ayant émis l'emprunt. Cette manière de procéder reflète mieux les techniques de participation sociale modernes.

Le régime d'imposition des tantièmes et le régime d'imposition des redevances et de certaines activités indépendantes et sportives dans le chef des non-résidents

C'est l'article 152 LIR qui régleme à l'heure actuelle ces deux matières, si bien que le gouvernement propose que, dans un souci de clarté et de lisibilité, le remaniement de cet article lui confèrera deux titres séparés pour couvrir les deux matières distinctes.

Le premier titre traitera les redevances et les activités indépendantes, ainsi que sportives, des non-résidents, tandis que le deuxième est réservé à la retenue d'impôts sur les tantièmes alloués aussi bien à des résidents qu'à des non-résidents.

Les redevances, les activités artistiques et littéraires et les activités sportives perçues respectivement exercées au Luxembourg sont assujetties à une retenue à la source de 12 pour cent sans déduction possible, respectivement de 13,63 pour cent lorsque le débiteur de l'allocation prend à sa charge l'impôt à retenir.

Relativement aux tantièmes, le régime proposé est le suivant:

- l'impôt spécial sur tantièmes est abrogé
- les tantièmes sont passibles d'une retenue à la source au titre de l'impôt sur le revenu
- la retenue à la source s'effectue au taux de 20 pour cent, imputable sur l'impôt sur le revenu du bénéficiaire du tantième
- dans le chef des contribuables non-résidents, la retenue à la source est généralement libératoire

Conclusions sur la réforme projetée en matière de fiscalité des personnes physiques

Les réformes fiscales projetées se solderont pour le contribuable par un allègement global de la pression fiscale d'environ 17 milliards de francs, soit environ 422 millions d'euros. C'est la réforme fiscale la plus ambitieuse des dernières décennies. Le projet de budget pour l'exercice 2002 ne s'en sent pas négativement affecté, et cet état des choses est dû au prolongement de la conjoncture économique exceptionnelle des dernières années et aux effets de celle-ci, notamment une masse salariale en expansion constante depuis 1990. La réforme fiscale saura également atténuer une part substantielle du refroidissement conjoncturel global que le monde est en train de vivre dans le cadre de la „nouvelle guerre“ contre le terrorisme, et maintenir ainsi intact le paysage des finances publiques luxembourgeoises et le pouvoir d'achat des ménages. Ce qui était déjà une réforme ambitieuse en termes absolus devient ainsi la réforme nécessaire pour tenter de parer aux effets nocifs d'un environnement économique européen et international moins favorable.

Une réalité patente du paysage luxembourgeois de la fiscalité des personnes physiques est que le nombre des personnes ne payant pas d'impôts va en s'accroissant. La conséquence de cet état des choses est que le nombre des bénéficiaires directs des grands allègements fiscaux se réduit également: qui ne paie pas d'impôt du tout sur son revenu ne peut guère en payer encore moins. La question qui se pose dans ce contexte est de savoir quels pourraient être les moyens adéquats pour faire bénéficier les personnes les moins bien loties en termes de revenus – ce sont elles qui ne paient pas d'impôts – d'une situation dans laquelle l'Etat peut décider de réduire la charge fiscale des particuliers. La COFIBU salue dans ce contexte la saisine du CES, récemment décidée par le Conseil des ministres, relative à un avis à élaborer par celui-ci sur les options d'„impôt négatif“. La Commission estime en effet qu'une telle mesure pourrait, le cas échéant, souligner à nouveau les efforts du gouvernement de pratiquer une politique de redistribution équitable des richesses à travers le système fiscal. Bien entendu, il faudra une conception complète et précise d'un „impôt négatif“ avant tout positionnement définitif par rapport à celui-ci.

2) Les réformes proposées en matière de fiscalité des entreprises

En matière de fiscalité des entreprises, ce sont surtout trois mesures qui retiendront l'attention notamment:

- la réduction du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités
- la réforme de l'impôt commercial communal
- dans le cadre de la réforme de l'IRC, l'extension de la bonification d'impôt à l'investissement à certains investissements intangibles ou immatériels
- la réforme du régime de l'intégration fiscale
- la réduction de la taxe d'abonnement

D'autres mesures fiscales en relation avec les entreprises, prévues par le projet de loi fiscale, ne sont pas traitées dans le cadre du présent rapport. Cela tient à leur grande technicité, d'une part, et à leur impact budgétaire négligeable, d'autre part. Le rapport de la COFIBU sur le projet de budget pour l'exercice 2002 doit effectivement se concentrer sur celles des mesures contenues dans le projet de loi fiscale dont les retombées sur les budgets des années à venir seront sensibles.

La réduction du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités

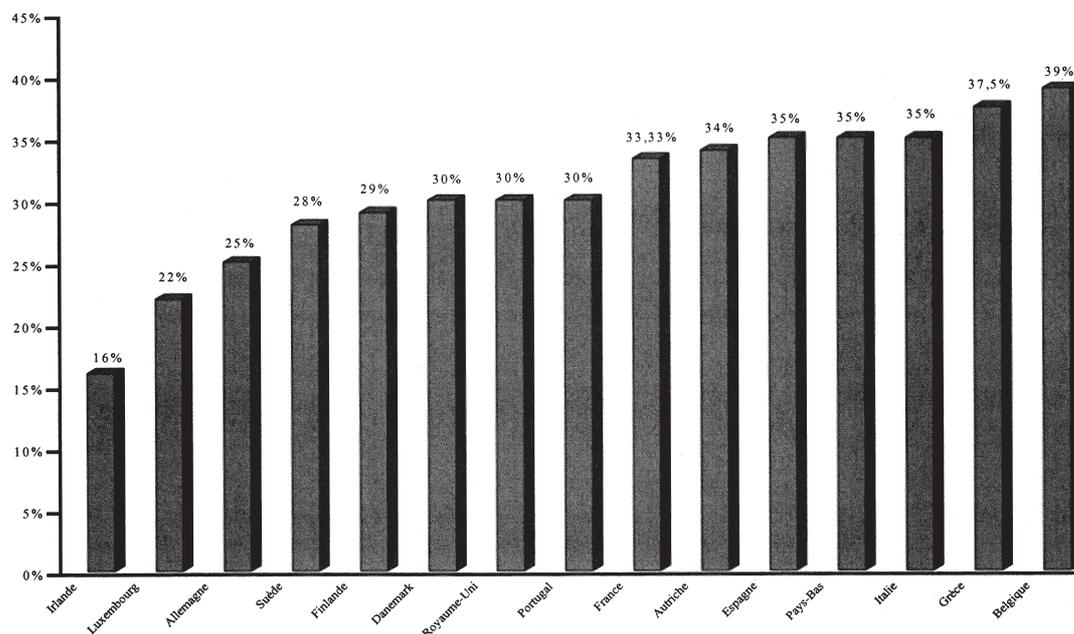
Le poids fiscal total pesant sur les entreprises est le résultat, au Luxembourg, du cumul des effets de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), d'une part, et de l'impôt commercial communal (ICC), de l'autre. Ce chapitre est cependant consacré entièrement à l'IRC, l'ICC faisant l'objet de développements spécifiques et détaillés dans le cadre du chapitre suivant. La réforme de la fiscalité des entreprises, au-delà de correspondre à la volonté du gouvernement d'alléger la charge fiscale pesant sur l'ensemble des contribuables, qu'il s'agisse des particuliers ou des entreprises, reflète une nécessité absolue dans le contexte européen. En effet, en matière de fiscalité des entreprises, le Luxembourg n'est pas à la pointe des événements en Europe, ce qui peut se visualiser facilement à partir du tableau ci-dessous, reprenant les taux d'imposition de l'Etat central sur les entreprises dans tous les pays membres de l'UE:

*Taux de l'impôt sur le revenu des collectivités
au niveau européen**

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

* comparaison des taux nominaux sans tenir compte d'éventuels taux réduits, surcharges ou impôts locaux.

Le tableau ci-dessous montre que la réforme projetée de la fiscalité des entreprises ramènera notre pays, à partir de 2002, au 2e rang des pays membres en termes de pression fiscale par l'Etat central sur les entreprises.



Le gouvernement avait annoncé son intention de réduire le poids de l'imposition des entreprises à maintes reprises, et une première fois dans le cadre de l'accord de coalition, qui annonce que des 37,45% actuels, l'imposition des entreprises sera ramené à un taux sensiblement inférieur à 35%. Lors de l'annonce de la première phase de la réforme fiscale, en 2001, le gouvernement faisait savoir qu'il avait désormais l'intention de ramener ce taux en dessous de 30%. Cette évolution dans l'approche du gouvernement avait notamment été rendue nécessaire par des abaissements de la fiscalité grevant les entreprises dans nos pays voisins et ailleurs en Europe, de manière à ce qu'une baisse de notre propre imposition devrait intervenir en des proportions plus drastiques que prévu. Le taux effectif global d'imposition des entreprises résultant du cumul des effets de l'IRC et de l'ICC, il devenait urgent, dans cette nouvelle optique, de trouver une solution au problème posé par l'ICC, en ce que les communes s'opposaient à ce que des altérations majeures soient apportées à cet impôt purement communal. Pour l'Etat, il était clair désormais que l'IRC devait être abaissé très considérablement pour arriver au but voulu – une imposition globale autour de 30% – même en procédant encore à un aménagement de l'ICC, qui devait toutefois se réaliser en des termes acceptables pour les communes du pays. C'est ainsi que le projet de loi fiscale prévoit d'ores et déjà un abaissement du taux général de l'IRC de 30% actuellement à 22% à partir de l'année d'imposition 2002.

Le secteur financier surtout tenait et tient encore fortement à ce que l'imposition globale de ses entreprises se fasse à un taux avoisinant les 30%, taux considéré comme limite psychologique. La concurrence fiscale dans ce domaine étant forte et rigoureuse, la politique de consolidation et d'expansion de la place financière luxembourgeoise n'a guère d'alternative à l'abaissement de l'IRC projeté. Il y va de la compétitivité de la place – et des retombées budgétaires correspondantes, qui seront identifiées dans le chapitre consacré à l'évolution des recettes budgétaires de l'Etat depuis 1980.

Mais l'effort gouvernemental de ramener autour des 30% l'imposition des entreprises est également requis en vue de la constitution d'un embryon d'économie du savoir et de la communication au Luxembourg. Les entreprises opérant sur ce terrain, n'ayant pas à ériger ou à transplanter des infrastructures industrielles pour leur activité, peuvent se délocaliser rapidement en fonction de leur environnement fiscal. Là encore, le Luxembourg doit prouver sa compétitivité.

Avant de passer aux développements sur l'ICC et de compléter ainsi le tableau de la nouvelle fiscalité des entreprises, il paraît utile de résumer les taux et montants de l'IRC qui résultent de la réforme projetée.

<i>Revenu imposable</i>	<i>Taux applicable de l'IRC</i>
inférieur à 10.000 euros	20%
10.000 à 14.999 euros	2.000 euros + 25% du revenu dépassant 10.000 euros
15.000 euros et plus	22%

Cette modulation de l'IRC, déjà existante dans la législation applicable à l'heure actuelle, aurait pu être abandonné au vu de l'écart minuscule entre des taux d'imposition de 20 et de 22 pour cent. Cependant, dans le cadre d'une politique de soutien aux classes moyennes et aux petites entreprises familiales, les avantages fiscaux acquis à des entreprises à faible revenu sont maintenus dans le cadre de la réforme fiscale de 2002.

Historiquement, il convient de souligner que l'IRC a presque été diminué de moitié au cours des quinze années passées. D'un taux de 40% en 1986, il passe dorénavant à 22%.

La réforme de l'impôt commercial communal

L'accord de coalition dispose que le gouvernement rechercherait, ensemble avec les communes, un mécanisme de substitution de cet impôt considéré comme prohibitif en termes d'attractivité économique de notre pays, afin de procéder à l'abolition de l'ICC. Un tel mécanisme de substitution n'ayant pas pu être trouvé à l'heure où un allègement drastique de la charge fiscale globale des entreprises devenait pour notre pays une nécessité de politique économique, il s'avérait que seule une réduction sensible de cet impôt restait possible dans le cadre de la politique fiscale du gouvernement.

Voilà pourquoi l'ICC devra subir, selon le projet de loi fiscale, les modifications suivantes:

- le rapprochement de la base d'assiette de l'ICC du bénéfice commercial
- la réduction du taux d'assiette de 4 à 3 pour cent

La base d'assiette de l'ICC

L'ICC, au cours de son évolution, est devenu un impôt dont le calcul est du seul ressort des experts, étant donné son degré de complication. Afin de permettre une meilleure lisibilité de cet impôt et un calcul plus aisé de son montant, certaines modifications concernant la base d'assiette de l'ICC sont prévues par le projet de loi fiscale.

Il s'agit notamment de la détermination et de la perception de l'ICC d'après le bénéfice d'exploitation réalisé pendant l'année d'imposition et de l'abandon des calculs au mois, d'un côté, et de la suppression de la majorité des ajouts techniques au bénéfice d'exploitation avant la détermination du montant de l'ICC, de l'autre.

En outre, pour les sociétés de capitaux, l'ICC ne devra plus constituer une dépense d'exploitation déductible et de ce fait diminuer sa propre base de calcul.

Le taux effectif de l'ICC pour une société de capitaux sera dorénavant déterminé par la simple multiplication du taux d'assiette par le taux communal respectif.

Pour les sociétés de personnes et les entreprises individuelles, la déductibilité de l'ICC de sa propre base de calcul est toutefois maintenue. Ce maintien doit être placé dans le cadre de la politique générale de soutien aux petites entreprises, dont les bénéfices commerciaux ne sont en règle générale pas très élevés. Le relèvement de l'abattement, en matière d'ICC, de 1.200.000 francs à 40.000 euros doit être perçu dans la même perspective.

Dans l'ensemble, le rapprochement des bases imposables de l'IRC et de l'ICC, moyennant les mesures prédécrites, se soldera par une plus-value de recettes au profit des communes de l'ordre de grandeur de 300 millions LuF, soit environ 7,5 millions d'euros.

La réduction du taux d'assiette et le taux effectif

Le taux de base de l'ICC doit être ramené de 4 pour cent actuellement à 3 pour cent à partir de l'année d'imposition 2002. Le mécanisme de calcul du taux effectif devient ainsi, pour les sociétés de capitaux, le suivant:

Taux d'assiette de 3% multiplié par le taux communal de 250% en moyenne = 7,5 pour cent.

Le taux actuel effectif dans ce cas de figure étant de 9,09 pour cent (4 pour cent multipliés par 250% – déduction du montant de l'ICC de sa propre base de calcul), la réforme de l'ICC projetée pour 2002 se

soldera au bénéfice des sociétés de capitaux par une diminution du taux effectif de l'ICC de 1,59 point de pour-cent.

Concernant les taux communaux de majoration de l'ICC, l'accord entre le gouvernement et le SYVICOL, qui est également à la base de la fixation du nouveau tarif d'assiette, prévoit que les communes s'engagent à renoncer, pour les prochaines années, à des hausses du taux communal. Celui-ci devrait partant continuer à se situer dans une fourchette comprise entre 200% et 350%.

La bonification d'impôt à l'investissement

La bonification d'impôt établie par l'article 152bis LIR doit être étendue, selon le projet de loi fiscale, aux investissements en brevets et logiciels. Sont pourtant exclus du champ d'application du futur article 152bis LIR les investissements amortissables sur une durée inférieure à trois ans, de même que, en général, les biens usagés.

Cette nouvelle mesure vise à favoriser les investissements dans les nouvelles technologies de la communication et dans la propriété intellectuelle, qui seront la marque de l'économie de la connaissance. La valeur totale des investissements pouvant être pris en considération pour le calcul de la bonification ne doit cependant pas excéder 250.000 euros. Si ce montant est dépassé, le montant sur lequel les calculs de la bonification sont effectués sont diminués jusqu'à concurrence du maximum éligible.

La réforme du régime de l'intégration fiscale

L'objectif du régime d'intégration fiscale est de supprimer les contraintes d'ordre fiscal susceptibles d'entraver la mise en place de groupes d'entreprises. Ce régime, qui est optionnel, permet la compensation des pertes avec des bénéfices dégagés par les sociétés admises dans le périmètre de l'intégration fiscale. La structure juridique du groupe reste ainsi fiscalement neutre. Les conditions pour pouvoir bénéficier du régime d'intégration (détention d'au moins 99% du capital des filiales par la société dominante et incorporation économique et organisationnelle des filiales dans la société mère) sont toutefois assez rigoureuses, et méritent un certain assouplissement dans le souci de l'attraction continue d'investissements étrangers.

Les modifications au régime d'intégration fiscale que propose le projet de loi fiscale sont des trois ordres suivants, et contribueront sans doute à l'accroissement de l'attractivité du régime:

- abaissement du seuil de participation requis des sociétés mères dans les filiales de 99 à 95 pour cent
- suppression des conditions d'intégration économique et organisationnelle des filiales dans la société mère
- extension du régime d'intégration fiscale au profit d'établissements stables indigènes de sociétés de capitaux non résidentes et pleinement imposables.

Enfin, il reste à mentionner les cas où, sur avis du Ministre des Finances, la participation requise pour l'accès au régime d'intégration fiscale peut être abaissée jusqu'à 75% détenus par une société mère dans ses filiales. Dans ce cas, le consentement des actionnaires représentant les trois quarts au moins de la part restante du capital social des filiales à l'option pour le régime est pourtant requis.

La réduction de la taxe d'abonnement

La taxe d'abonnement prélevée sur le capital des sociétés et des organismes de participations financières et sociales, devra être ramenée de 0,06 à 0,05 pour cent du capital de ces entités selon le projet de loi fiscale. Cette mesure est destinée surtout à consolider l'industrie des fonds de placement, qui revêt une importance cruciale pour la place financière luxembourgeoise. La réduction de la taxe d'abonnement est un souci constant des acteurs de la place, qui se trouveront rassérénés par l'abaissement projeté de la taxe qui s'insère dans un mouvement constant depuis des années visant l'allègement de la pression fiscale sur les entités de participations. Le Luxembourg, qui est le deuxième centre mondial de l'industrie des organismes de placement collectif, se doit de rester à la pointe de la compétitivité fiscale concernant le traitement de ce secteur économique.

Résumé de la réforme de la fiscalité des entreprises

La fiscalité des entreprises est réformée dans le sens d'un allègement substantiel du poids fiscal grevant actuellement les entreprises. Le taux d'imposition effective passe de 37,45% en moyenne actuellement à 30,38%. Même si donc l'objectif de la réduction de ce taux en dessous de 30% n'est pas atteint, les entreprises bénéficieront néanmoins à partir de 2002 d'une fiscalité globale diminuée de presque sept points de pour-cent.

Les mesures fiscales destinées aux entreprises dégagent un déchet considérable. Ainsi, la réduction du taux de l'IRC se répercute en 2002 par un déchet de 13 milliards de francs, soit 322 millions d'euros. Celui-ci ne connaîtra toutefois pas un impact immédiat et global sur le budget du même exercice, compte tenu des mécanismes de perception de cet impôt.

Les aménagements de l'ICC se soldent également par un déchet fiscal qui peut d'ores et déjà être estimé à environ 3,2 milliards de francs, soit environ 800 millions d'euros, pour l'année d'imposition 2002. La répartition de la charge du déchet fiscal de la grande opération de dégrèvement fiscal des entreprises est partant équitable, et reste dans les proportions de la part communale dans les recettes publiques totales.

Cette réforme fiscale, pour être significative, n'en est pas moins indispensable au maintien de la compétitivité de notre pays en matière fiscale. Avec un nombre toujours croissant d'Etat membres de l'UE qui opèrent des allègements fiscaux au bénéfice des entreprises, le Luxembourg ne peut pas se permettre de rester à la traîne dans ce mouvement. Et afin de s'assurer une position de choix dans le peloton de tête de cette véritable course à la création d'un environnement fiscal favorable pour les entreprises, le bon choix a été fait. Celui d'une réforme à l'effet drastique, qui ne manquera pas de convaincre les décideurs économiques des avantages de l'investissement continu à Luxembourg.

C) Les finances communales, une évolution continue

Sans vouloir entrer dans le détail de la matière, le rapporteur tient à relever ici les grandes lignes de la progression prévue des finances communales pour l'exercice budgétaire à venir.

Les deux principaux blocs de recettes des communes, à savoir le produit de l'impôt commercial communal et le Fonds communal de dotation financière, présentent les chiffres budgétaires suivants pour les exercices 2001 et 2002:

	2001	2002	Progression
Produit de l'ICC	416,6 MEURO	465 MEURO	48,4 MEURO
FCDF	383,3 MEURO	399 MEURO	15,7 MEURO

Sur base de ces seuls chiffres budgétaires, il appert que les deux postes sous rubrique sont en augmentation continue, ICC et FCDF dégageant un total de 64,1 millions d'euros supplémentaires pour 2002, soit 2,585 milliards de francs. Ces chiffres doivent toutefois être vus avec toute la prudence qui s'impose, le compte prévisionnel pour l'exercice 2001 dégageant des montants différents.

En 2000, le produit de l'ICC s'était situé largement au-dessus des estimations budgétaires pour 2001. L'explication de cet état des choses doit être recherchée dans la croissance économique vertigineuse que le pays a connu en 2000, les communes en profitant à un double titre: les recettes en provenance de l'ICC ont crû proportionnellement à celles de l'impôt sur le revenu des collectivités, de manière à dégager un produit supérieur de presque 70 millions d'euros par rapport aux prévisions budgétaires pour l'exercice 2000; et le Fonds communal de dotation financière, alimentée par l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la TVA et la taxe automobile, a reçu une dotation supplémentaire immédiate du fait du produit excédentaire par rapport aux prévisions notamment de l'IR et de la TVA, qui a été transféré aux communes au fur et à mesure que les recettes se sont produites. Les finances communales et les mécanismes de leur alimentation ne connaissent effectivement pas de „plus-values“, dans le sens de celles générées au cours d'un exercice budgétaire de l'Etat qui sont affectées par loi spéciale suite à la clôture de l'exercice concerné. Aussi bien le produit de l'ICC, transitant par le budget pour ordre et identifié dans son juste montant dans le compte correspondant, que les composantes du FCDF, sont continués sans délai aux communes, suivant les clés de répartition en présence.

En fait, sur base des chiffres déjà disponibles relatifs à l'exécution budgétaire pour les exercices 2000 et 2001, l'évolution des recettes communales serait la suivante:

	2000 (compte provisoire)	2001 (compte prévisionnel)	2002 (budget)
ICC	460 MEURO	463 MEURO	465 MEURO
FCDF			399 MEURO

L'ICC dégagera, selon l'Administration des contributions directes – et ses informations sont d'ailleurs corroborées par un certain nombre de grandes communes du pays – un produit supérieur à celui renseigné par le compte provisoire pour 2000 en 2001. L'indentation de la courbe de progression de l'ICC qui est apparue dans la lecture des seuls chiffres budgétaires pour 2001 serait ainsi éliminée, l'évolution de l'ICC devenant en réalité ce qu'elle est affirmée être dans de nombreux exercices rhétoriques, à savoir continue. Le contraire serait en effet difficilement imaginable, compte tenu du parallélisme qui existe entre l'IRC et l'ICC: celles des entreprises luxembourgeoises qui paient des impôts sont globalement assujetties à ces deux taxes en même temps. Même si les bases d'imposition ont légèrement différé jusqu'en 2001, il serait manifestement illogique que l'IRC dégage des excédents par rapport aux prévisions budgétaires d'un exercice donné, tandis que l'ICC ne rapporterait que l'équivalent des mêmes prévisions.

Les mécanismes de perception des impôts étant ce qu'ils sont, il s'avère que les communes n'ont guère à s'attendre à des moins-values de recettes immédiates. Les budgets communaux de 2002 ne devront par conséquent pas souffrir d'entorse, de manière à ce que la capacité de financement de l'action politique locale est maintenue intacte. Les comptes ultérieurs à l'exercice 2002 devront montrer si la réforme de l'ICC se soldera, en définitive, par des moins-values étalées dans le temps. Qu'il soit toutefois permis de rappeler à cet endroit qu'aucun allègement fiscal pratiqué par le passé, que ce fût au niveau de l'Etat ou des communes, n'a conduit à des moins-values de recettes durables, et qu'il est fort improbable que l'abaissement du taux de l'ICC à partir de 2002 n'engendre un mouvement contraire.

Dans le cadre des négociations ayant précédé l'arrêté du projet de loi fiscale, le SYVICOL a exigé de l'Etat une garantie relative à la constance du quota communal dans les recettes publiques ordinaires luxembourgeoises. Le tableau reproduit ci-dessus montre à cet égard que ce quota évolue depuis une vingtaine d'années dans une fourchette entre 21 et 25 pour cent.

*Evolution relative des recettes ordinaires des communes
par rapport à celles de l'Etat*

Exercice	RO Etat	évolution	RO Comm.	évolution	RO Etat
	en mio F	en %	en mio F	en %	en %
<i>(rec. ord. nettes)</i>					
1974	25.573,1	100,00	6.292,9	100,00	24,61
1975	28.239,5	110,43	6.888,9	109,47	24,39
1976	32.094,1	125,50	7.743,1	123,05	24,13
1977	37.040,2	144,84	9.001,3	143,04	24,30
1978	41.676,3	162,97	10.346,3	164,41	24,83
1979	42.501,6	166,20	10.766,4	171,09	25,33
1980	47.220,8	184,65	11.774,9	187,12	24,94
1981	51.057,7	199,65	12.962,5	205,99	25,39
1982	57.350,0	224,26	14.689,6	233,43	25,61
1983	67.711,0	264,77	17.023,3	270,52	25,14
1984	72.603,4	283,91	17.753,9	282,13	24,45
1985	80.264,0	313,86	19.521,6	310,22	24,32
1986	82.228,2	321,54	20.202,6	321,04	24,57
1987	85.915,2	335,96	20.705,8	329,04	24,10
1988	92.646,7	362,28	21.614,4	343,48	23,33
1989	103.226,0	403,65	23.143,6	367,78	22,42
1990	110.008,0	430,17	26.067,8	414,24	23,70
1991	113.519,2	443,90	28.109,5	446,69	24,76
1992	119.991,6	469,21	28.572,6	454,05	23,81
1993	131.018,3	512,33	32.500,1	516,46	24,81
1994	145.239,4	567,94	35.178,7	559,03	24,22
1995	148.858,0	582,09	37.372,5	593,89	25,11
1996	164.132,5	641,82	40.965,0	650,98	24,96
1997	178.286,7	697,16	43.096,9	684,85	24,17
1998	185.954,7	727,15	44.201,5	702,41	23,77
1999	198.955,2	777,99	45.332,5	720,38	22,79
2000	227.553,4	889,82	48.802,3	775,52	21,45
2001	226.914,5	887,32	52.702,7	837,50	23,23
2002	239.677,4	937,22	53.242,6	846,08	22,21

(Tableau fourni par le Ministère de l'Intérieur; les chiffres renseignés au titre des années 2001 et 2002 représentent les dernières données disponibles et peuvent encore évoluer en fonction des recettes fiscales définitives de 2001 et celles effectives en 2002)

La considération de l'évolution des chiffres tout au long de la période sous revue rend difficile l'identification d'une tendance précise qui guiderait un mouvement du quota communal. Ceci s'explique aisément. En effet, les communes ne participent pas au produit de tous les impôts de l'Etat, mais uniquement aux trois taxes majeures alimentant le FCDF, à raison de 18% de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, 10% de la TVA et 20% de la taxe sur les véhicules automobiles. D'autres impôts notamment indirects, telle par exemple la taxe d'abonnement, qui dégagent depuis quelques années des excédents substantiels par rapport aux prévisions budgétaires, échappent totalement à l'emprise des communes. Il est donc parfaitement logique que des phases de croissance notable du produit de tels impôts de l'Etat se soldent par une légère diminution du quota communal dans les recettes ordinaires du secteur public. Des phases qui connaîtraient une forte augmentation du produit des seuls impôts

comportant des retombées en faveur des communes se soldent en conséquence par un relèvement du quota.

Tant que le mécanisme de l'alimentation du FCDF, constituant quelque 30% du total des recettes communales ordinaires, reste le même, le mouvement de ce quota restera également inchangé: celui-ci continuera d'évoluer dans une fourchette donnée, sans que des affaissements majeurs du volume des recettes communales ordinaires globales ne se produisent: les impôts aux produits desquels participent les communes et ceux qui sont du seul domaine de l'Etat se trouvent effectivement dans un équilibre assez marqué en termes de produits supplémentaires.

Chapitre 3 – L'évolution des recettes de l'Etat depuis 1980

Le présent chapitre aborde l'évolution des recettes fiscales de l'Etat depuis 1980. Au cours des vingt années écoulées, la structure du budget des recettes a effectivement changé de manière considérable. Les ressources principales de l'Etat ne sont plus les mêmes qu'il y a vingt ans. Les grands blocs de recettes fiscales, notamment la fiscalité directe, d'un côté, et la fiscalité indirecte, de l'autre, ont connu des évolutions différentes. A partir de l'analyse de l'histoire „récente“ du budget des recettes, un certain nombre de conclusions peuvent être dégagées, dont quelques-unes sont reprises à cet endroit en guise d'introduction au chapitre.

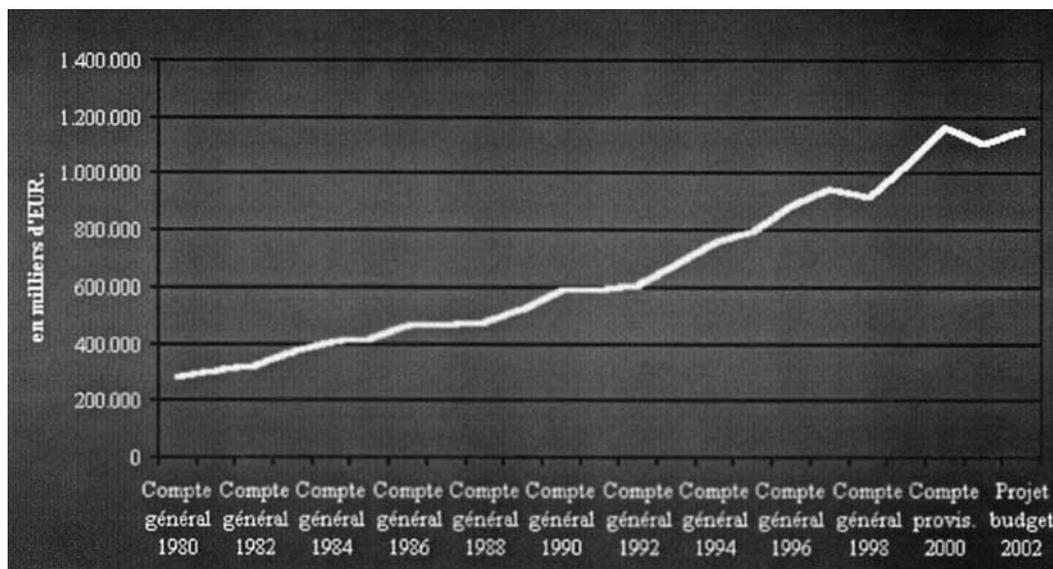
- Si les recettes fiscales aussi bien directes qu'indirectes ont connu une augmentation spectaculaire depuis 1980, c'est la fiscalité indirecte qui de nos jours semble s'imposer comme le principal pilier du paysage fiscal, et ceci malgré des taux d'imposition parmi les plus bas de l'Union européenne.
- Les recettes provenant de la fiscalité directe se sont doublées entre 1980 et 1990, et une nouvelle fois entre 1990 et 2000. Celles provenant de la fiscalité indirecte ont connu une augmentation de cinquante pour cent plus significatives au cours des périodes précitées. Cette évolution témoigne d'une croissance économique dramatique au cours des deux dernières décennies, et surtout à partir de 1990.
- Les impôts ne ressortissant pas directement, soit à la fiscalité directe, soit à la fiscalité indirecte, dénommées „autres recettes“ dans les statistiques, ont quasiment tout perdu de leur importance au début de la période d'analyse. Si elles représentaient encore presque 20 pour cent des recettes courantes de l'Etat en 1980, leur part dans les recettes courantes dans le projet de budget pour l'exercice 2002 n'est plus que de 5 pour cent.

Il échet de procéder à une analyse particulière des différentes catégories d'impôts au fil de la période sous examen afin de parvenir à la formulation d'un message politique qui se dégage des chiffres de la fiscalité luxembourgeoise. Si les recettes fiscales ont fait l'objet de maints commentaires dans le cadre de rapports budgétaires précédents, le rapporteur estime qu'une inspection globale du sujet n'a pas encore été effectuée dans un passé récent. C'est la raison pour laquelle le présent chapitre combine la description des chiffres des vingt années passées avec des conclusions qui représentent la toile de fond de la politique budgétaire actuelle. Les recettes de la fiscalité directe et celles de la fiscalité indirecte seront commentées séparément dans la suite de ce chapitre, avant que le rapporteur ne procède à la formulation des conclusions politiques dont les grandes lignes figurent à l'encadré ci-dessus.

A) Les recettes provenant de la fiscalité directe

Quatre impôts retiendront l'attention dans le cadre du présent chapitre. Il s'agit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (plus intéressant pour l'analyse que la totalité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques), l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt retenu sur les revenus de capitaux et l'impôt sur la fortune. Les autres impôts directs peuvent soit être considérés comme négligeables en termes de leur part dans le produit total des recettes fiscales, soit ont connu une évolution statistiquement inintéressante.

Evolution de l'Impôt retenu sur traitements et salaires



(Source: Inspection générale des finances)

1. L'impôt retenu sur les traitements et salaires

La quasi-stagnation du produit de cet impôt autour de 1992 est dû à l'importante réforme fiscale effectuée en 1991; le recul noté pour 1998 est dû à l'effet des allègements fiscaux pratiqués en cette année, et le recul noté en 2001 n'est pas encore confirmé – et ne le sera d'ailleurs pas, en toute probabilité – étant donné que les chiffres de 2000 proviennent du compte provisoire qui comprend les plus-values importantes de recettes provenant de cet impôt, tandis que les chiffres pour 2001 sont ceux du budget voté.

Le produit de cet impôt affiche une augmentation relativement linéaire entre 1980 et 1992. La réforme fiscale de 1991 se solde alors par une quasi-stagnation des recettes de 1992 par rapport à celles de 1991, avant de conduire à la dynamisation économique escomptée à partir de 1993. Les allègements fiscaux de 1998 se soldent de nouveau par une accélération de la croissance du produit de cet impôt entre 1998 et 2000.

En 2001, les chiffres définitifs tels qu'ils apparaîtront au compte de l'année en cours seront influencés par deux facteurs: la seconde tranche de la réforme fiscale concernant les personnes physiques, d'un côté, et la croissance soutenue du marché de l'emploi, qui se prolonge à travers 2001 (voir chiffres plus bas).

La courbe du graphique connaît trois phases significatives. Celle de l'évolution pratiquement linéaire jusqu'en 1992; celle de l'augmentation plus marquée du produit fiscal entre 1993 et 1998; et l'accroissement nouvelle de la croissance à partir de 1998. Les chiffres correspondant aux années 1998 et suivantes doivent être mis en relation avec les statistiques correspondantes du marché de l'emploi.

Le STATEC note une progression de l'emploi intérieur de 220.000 à environ 245.000 unités entre juillet 1998 et juillet 2000. En deux ans seulement, 25.000 nouveaux emplois ont ainsi été créés, et la dynamique du marché de l'emploi s'est poursuivie tout au long de 2000. En juillet 2001, la croissance effrénée du marché de l'emploi s'est encore une fois confirmée, avec 260.000 emplois intérieurs renseignés par les chiffres du premier semestre 2001 publiés par le STATEC.

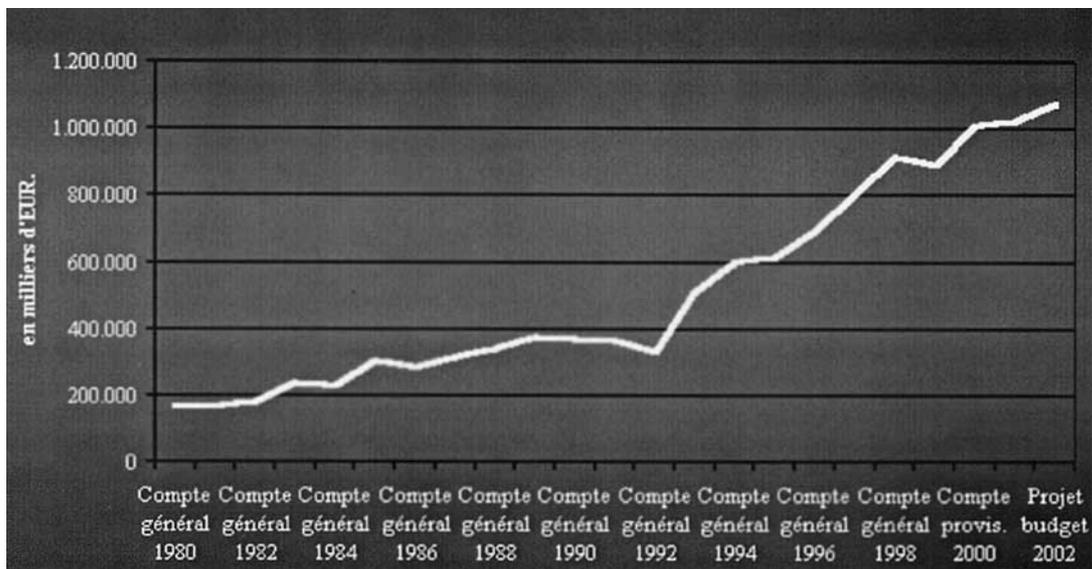
Un phénomène intéressant qu'il convient à noter à cet égard est la proportion entre l'augmentation de la masse salariale due à la croissance du marché de l'emploi et l'accroissement correspondant du produit fiscal. Il existe effectivement une relation du simple au double entre ces deux facteurs, ce qui s'explique par l'effet cumulé du taux d'entrée ne s'appliquant qu'à partir de revenus déjà relativement élevés et de la progression du taux dans les tranches médianes du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Les chiffres relatifs au produit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires prouvent que celui-ci progresse de manière relativement régulière, contrairement au produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette qui est pratiquement le même depuis dix ans. Bien entendu, c'est la dynamique de création d'emplois salariés qui explique cet état des choses.

Enfin, il doit être retenu que les allègements fiscaux pratiqués en faveur des personnes physiques se sont toujours soldés par la continuation de l'accroissement du produit de cet impôt. En 1992, une année de stagnation est intervenue, tandis que l'exercice 1998 s'est distingué par une légère régression – mais ces phénomènes étaient limités à la seule année d'entrée en vigueur des réformes fiscales en cause. Dès la deuxième année de perception de l'impôt suivant le nouveau tarif, le produit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires a crû à un rythme plus soutenu qu'au cours de la période précédant les allègements.

2. Impôt sur le revenu des collectivités

Evolution de l'Impôt sur le revenu des collectivités



(Source: Inspection générale des finances)

L'IRC est un impôt qui ne grève que les bénéfices des sociétés de capital (SA, Sàrl, SECA).

Le produit de cet impôt est surtout le résultat de l'imposition du résultat des sociétés majeures de l'économie luxembourgeoise, et notamment des établissements de crédit.

Le tableau ci-dessus prouve à suffisance le poids du secteur financier dans le produit de l'IRC. La nette augmentation de celui-ci qui peut être notée à partir de 1992 est fonction directe de la progression énorme des bénéfices imposables et partant du produit fiscal du secteur bancaire à partir de la même année.

Résultats des établissements de crédit entre 1991 et 1993 (en euros)

<i>Année</i>	<i>Bénéfice imposable</i>	<i>Impôts payés</i>
1991	830.000.000	233.000.000
1992	1.089.000.000	409.000.000
1993	1.983.000.000	635.000.000
Cette dynamique est largement continuée après 1993, comme il ressort des chiffres pour 2000 qui sont présentés ici aux fins de comparaison:		
2000	3.522.000.000	969.000.000

(Source: BCL)

Ainsi, la nette dynamisation de la courbe du graphique s'explique notamment à partir des chiffres renseignés par le secteur bancaire, auquel il faut ajouter ceux, évoluant proportionnellement, des autres acteurs du secteur financier. Depuis 1992, les résultats de ce secteur progressent de manière effrénée – les résultats de l'ensemble des établissements de crédit ont pratiquement quadruplé au cours des dix années écoulées. Le secteur bancaire représente, à l'heure actuelle, plus des trois quarts dans le produit total de l'IRC. Ce ne sont que 250 millions d'euros à peine, pour le projet de budget 2002, qui proviennent du reste de l'économie luxembourgeoise.

L'IRC est par conséquent un excellent indicateur du poids de l'économie financière luxembourgeoise. Contrairement à ce qui doit être constaté pour l'impôt retenu sur les traitements et salaires, dans le produit duquel le secteur bancaire n'intervient que pour environ un tiers, l'IRC est, statistiquement, un impôt ressortissant surtout à ce secteur. Ensemble avec la taxe d'abonnement, il constitue l'instrument de mesure qui doit être utilisé pour mesurer l'impact immédiat et perceptible du secteur financier dans notre économie.

L'IRC, pour être étroitement lié au secteur bancaire, est cependant également un impôt vulnérable par l'effet contrariant d'ébranlements de la dynamique bancaire. C'est la raison pour laquelle les avances d'IRC exigées par l'Administration des contributions directes du secteur bancaire ont été maintenues à un niveau prudent au cours des quelques dernières années, même si le produit définitif de cet impôt a continué à croître plus rapidement que ne l'indiquaient les prévisions. Les excédents de recettes des dernières années au titre de l'IRC trouvent leur explication dans cet état des choses, de même que l'affaissement dont semble souffrir la courbe du graphique introductif de cette section, les prévisions budgétaires étant effectuées sur base des avances d'impôt. Ainsi, les chiffres d'après 2000 n'étant pas encore définitifs, il est à supposer que le produit de l'IRC continue son évolution dans la dynamique précédente de la courbe (voir les chiffres relatifs à cet impôt renseignés par le compte provisoire de 2000 et le compte prévisionnel pour 2001).

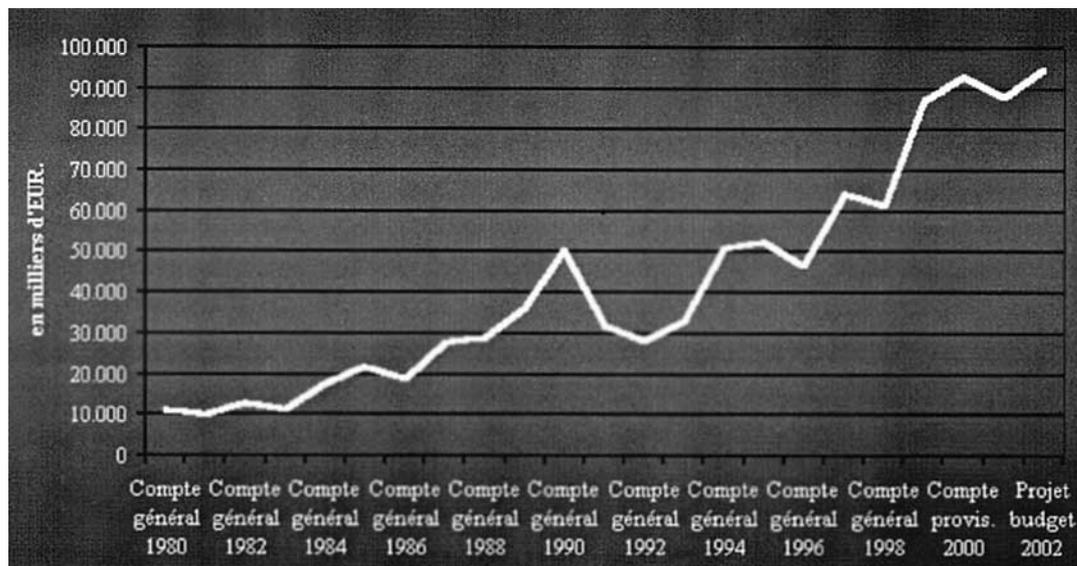
3. L'impôt sur les revenus de capitaux et l'impôt sur la fortune

Ces deux impôts ne peuvent pas être analysés de la même manière que les deux „piliers“ du paysage de la fiscalité directe que sont l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'IRC. En effet, leur produit n'est pas du tout comparable en termes de volume, et l'évolution de ce produit est fonction de facteurs différant de ceux qui présentent un impact direct et significatif sur les deux autres impôts.

Ce qui est surtout intéressant à noter pour l'impôt sur les revenus de capitaux et celui sur la fortune, c'est qu'ils présentent un lien important avec la ligne générale de l'évolution économique du Luxembourg. On peut affirmer au vu des graphiques ci-dessous que

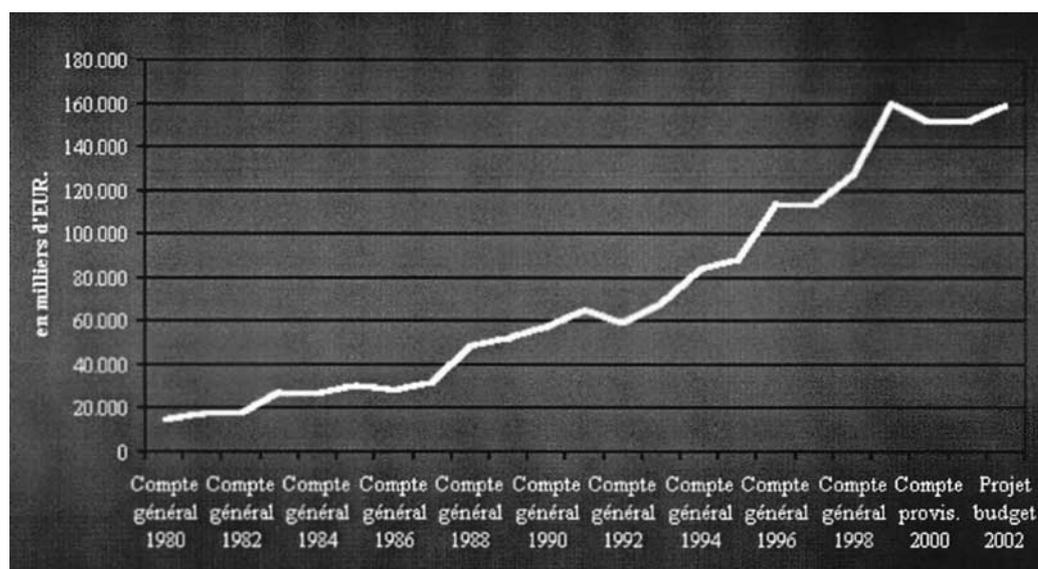
- le produit de l'impôt sur les revenus de capitaux – qui présuppose la circulation, dans l'économie luxembourgeoise, de valeurs mobilières dont les revenus peuvent être imposés – a pratiquement doublé au cours des cinq derniers exercices budgétaires, ce qui indique la présence d'un nombre croissant de sociétés émettrices de telles valeurs
- le produit de l'impôt sur la fortune connaît une évolution assez linéaire, et doit être perçu comme étant fonction de l'évolution notable du nombre de sociétés de capitaux à capital élevé, ressortissant au secteur financier au sens large.

Evolution de l'Impôt retenu sur les revenus de capitaux



(Source: Inspection générale des finances)

Evolution de l'Impôt sur la fortune



(Source: Inspection générale des finances)

Ces deux impôts, étroitement liés à l'évolution de l'économie financière de notre pays, représentent de nos jours des recettes cumulées de plus de 250 millions d'euros. Ce chiffre, à titre de comparaison, est largement supérieur à celui représenté par l'ensemble des recettes provenant des accises autonomes perçues par l'Administration des Douanes et Accises.

Impôt sur la fortune et impôt sur le revenu des collectivités

Il importe encore de noter que le projet de loi fiscale entend insérer dans la loi concernant l'impôt sur la fortune (L.I.F.) une disposition à effet similaire à celle prévue actuellement par l'article 174bis L.I.R., qui doit à son tour être aboli. L'article 174bis L.I.R. permet aux organismes à caractère collectif d'imputer, sous certaines conditions, l'impôt sur la fortune sur l'impôt sur le revenu des collectivités.

L'idée à la base de cette disposition était de ne pas pénaliser ou désavantager un contribuable, en cas de thésaurisation des bénéfices dans son entreprise, par un accroissement de la charge de l'impôt sur la fortune grevant la fortune d'exploitation. Pour obvier à ce phénomène, il faut donc concevoir un système permettant de réduire la charge d'impôt sur la fortune plutôt que celle découlant relative à l'impôt sur le revenu des collectivités.

Le projet de loi fiscale prévoit à cet effet d'abolir la disposition prévue à l'article 174bis L.I.R., tout en insérant une mesure à effet plus ou moins similaire dans la loi concernant l'impôt sur la fortune.

4. *Conclusions sur la fiscalité directe*

La fiscalité directe a évolué à un rythme soutenu, mais contenu depuis 1980. A l'exception du saut des recettes en IRC en 1992-1993, attribuable au début de l'ère des résultats extraordinaires du secteur bancaire, elle renseigne une croissance en rapport avec l'„économie tangible“. Ceci s'explique par le fait que l'impôt sur le revenu des personnes physiques (toutes catégories confondues), qui représente plus de 40% des recettes totales relevant de la fiscalité directe, évolue parallèlement au marché de l'emploi. Voilà pourquoi la fiscalité directe, contrairement à ce qui est le cas de la fiscalité indirecte, connaît un produit en progression „relativement“ linéaire au cours de la période sous analyse.

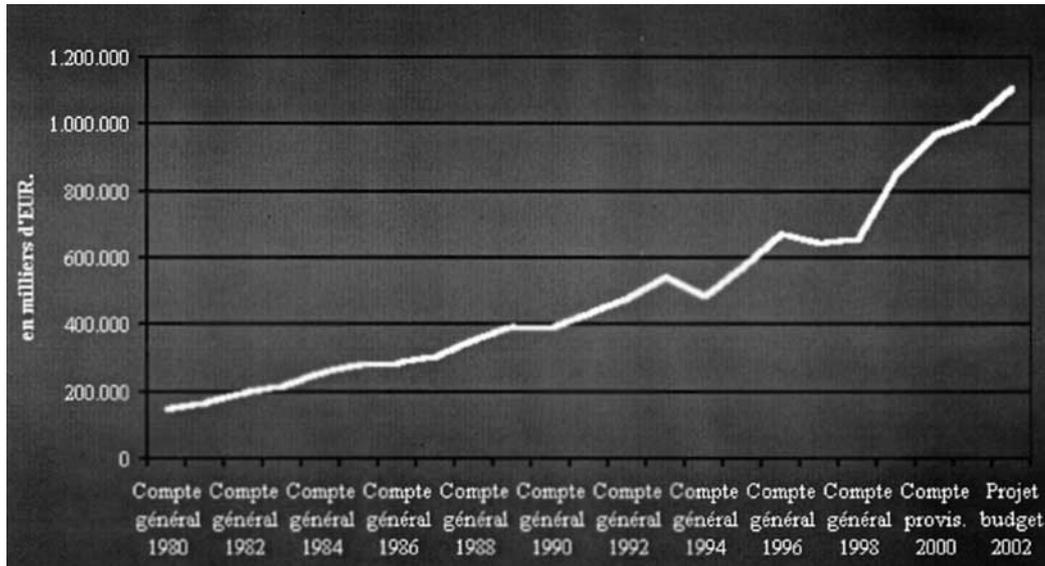
Toujours est-il que les recettes de la fiscalité directe, en ce qu'elles reflètent dans leur progression l'excellent état de santé actuel de l'économie luxembourgeoise, ne doivent pas être considérées comme étant à l'abri de toute inflexion des mouvements. Le produit de l'impôt sur les personnes physiques est largement tributaire de l'évolution du marché de l'emploi; celui de l'IRC l'est encore plus du maintien de la dynamique du secteur bancaire. C'est surtout à cet égard que l'abaissement du taux de l'IRC vient à propos pour l'exercice 2002, les banques étant demanderesses depuis belle lurette pour une réduction substantielle de la charge fiscale pesant sur les entreprises en général et les sociétés de banque en particulier.

Le secteur bancaire doit être perçu comme constituant le point fragile le plus marqué dans les développements sur la fiscalité directe. Des 2.830 millions d'euros prévus à ce titre dans le projet de budget des recettes pour 2002, environ 45 pour cent dépendent directement ou indirectement de ce secteur. En ces temps d'insécurité sur les marchés financiers, il est plus indiqué que jamais d'offrir au secteur financier un environnement fiscal favorable, de manière à garantir l'attrait de notre place financière vis-à-vis des concurrents directs situés sur les îles britanniques. Le nouveau taux de l'IRC en combinaison avec le taux marginal maximal en termes d'impôt sur les personnes physiques le plus favorable d'Europe contribueront largement à rassurer le secteur, et à en garantir les retombées budgétaires nécessaires à la poursuite des politiques dont le budget est l'instrument directeur.

B) *Les recettes provenant de la fiscalité indirecte*

La fiscalité indirecte a connu une évolution plus marquée encore que la fiscalité directe depuis 1980, son produit s'étant multiplié par huit au cours de cette période. Dans le cadre de cette section, trois impôts seront examinés plus concrètement, à savoir la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés et les droits d'enregistrement – ces derniers toutefois de manière très concise. Les impôts relevant de l'Administration des Douanes et Accises ne seront par contre pas abordés en détail. Même si les recettes totales gérées par cette administration constituent environ 18 pour cent des recettes fiscales totales du budget, une très grande part de ce volume est constituée par la part luxembourgeoise dans les recettes communes de l'UEBL, et échappent à une politique nationale propre de direction et d'orientation. Les accises propres sur les huiles minérales, le tabac et l'alcool doivent bien entendu être maintenues à un niveau concurrentiel par rapport à nos pays voisins, afin de garantir la pérennité du commerce frontalier: l'Administration des Douanes et Accises estime que pour ce qui est des huiles minérales, un certain différentiel par rapport aux pays voisins doit être assuré à cet effet, ce qui est largement le cas à l'heure actuelle. En dehors de ces considérations, les recettes de douane et d'accise ne sont pas analysés plus intensément.

Evolution de la taxe sur la valeur ajoutée



(Source: Inspection générale des finances)

1. La taxe sur la valeur ajoutée

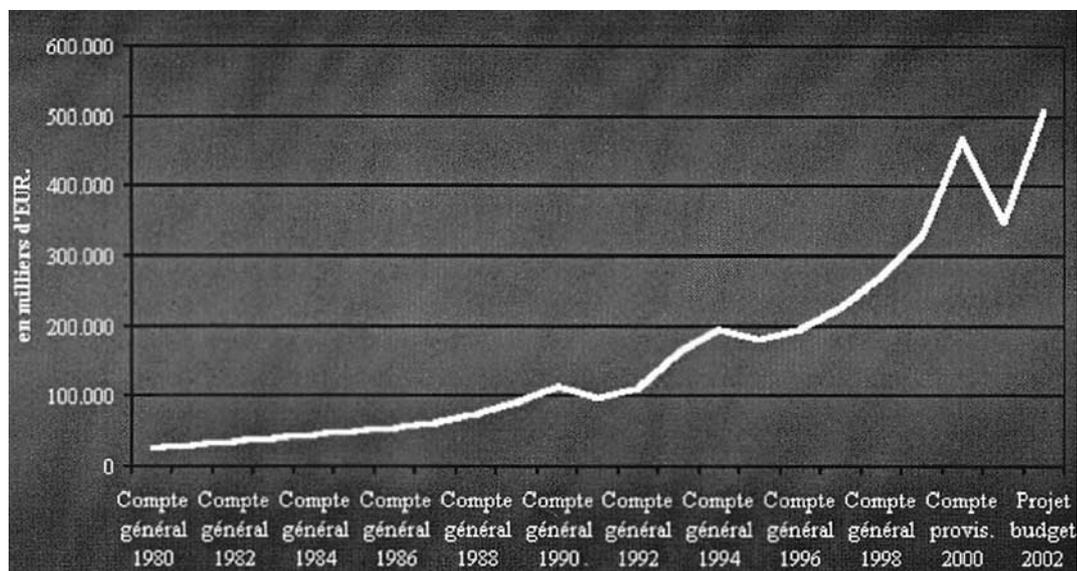
Les recettes en provenance de la TVA se trouvent, à deux exceptions près qui ne font toutefois pas l'objet de commentaires à cet endroit, en évolution linéaire soutenue depuis vingt ans. Au cours des cinq exercices écoulés, le produit de la TVA a toutefois connu une progression tout à fait remarquable: depuis 1997, il a augmenté de 72 pour cent. Depuis 1995, il a doublé.

La TVA étant un impôt qui grève la circulation de biens et de services et partant dépendant de la consommation de biens et de services, il va sans dire que le pouvoir d'achat au sens large du terme (au-delà des particuliers) dans notre pays se trouve en progression remarquable depuis quelques années. Bien entendu, les personnes physiques jouent un rôle indéterminable individuellement dans le mécanisme de cette taxe, dans la mesure où elles n'y sont pas elles-mêmes assujetties. Mais le commerce luxembourgeois n'aurait pas la capacité contributive en matière de TVA renseignée par les chiffres actuels – le produit de la TVA se situe autour de 1,1 milliard d'euros actuellement – si la demande particulière de biens et de services ne se situait pas à un niveau élevé. Il peut être regretté à cet égard que les statistiques actuellement existantes en la matière ne permettent pas l'identification plus précise des particuliers dans le calcul du produit total de la TVA.

La TVA est également un impôt qui se distingue par des plus-values de recettes remarquables: en 2001, presque 90 millions d'euros de recettes supplémentaires sont actuellement prévues dans le compte prévisionnel, tandis que le compte provisoire pour 2000 renseigne des plus-values au titre de la TVA de 166,5 millions d'euros. Cet état des choses doit être attribué au fait que les recettes de la TVA sont tributaires de l'évolution générale de l'économie, dont on connaît la croissance exceptionnelle depuis la fin des années 90. Une croissance du marché de l'emploi de dizaines de milliers d'unités depuis 1998 traduit la capacité productive et d'acquisition des entreprises. Le chiffre d'affaires des entreprises du pays augmentant de manière effrénée, le produit de la TVA suit logiquement ce mouvement. Toujours est-il que le même raisonnement qui est appliqué aux autres grands impôts qui se trouvent en évolution plus que linéaire a cours pour la TVA: le mouvement actuel des chiffres ne durera qu'aussi longtemps que se maintient la croissance économique „typiquement luxembourgeoise“, située donc largement au-dessus de la moyenne communautaire – proche du double en fait pour la période depuis 1998.

2. La taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

Evolution de la taxe d'abonnement sur les sociétés



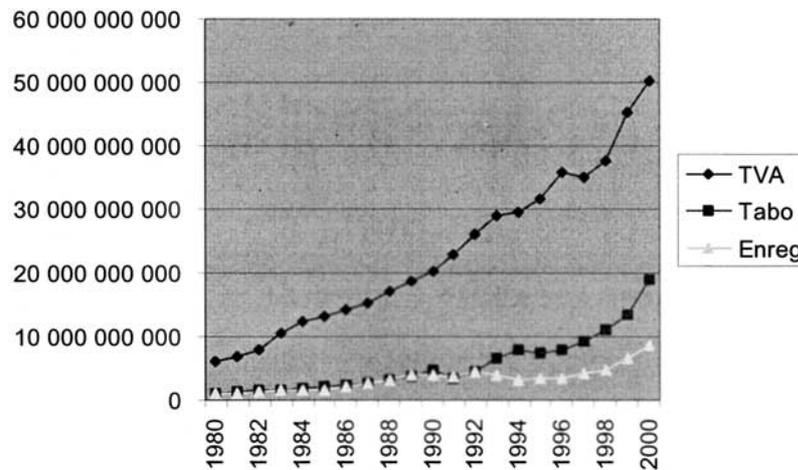
(Source: Inspection générale des finances)

La taxe d'abonnement est un excellent indicateur fiscal de l'état de santé du secteur financier luxembourgeois, la quasi-totalité de son produit dépendant de l'évolution du secteur des organismes de placement collectif qui relèvent eux-mêmes intégralement du secteur financier. Le produit de la taxe d'abonnement a augmenté de 125 pour cent au cours des cinq derniers exercices, et a quasiment doublé depuis 1998.

Le produit de cette taxe a longtemps évolué de manière continue, mais hésitante, et ce n'est qu'à partir du début des années 90 – et donc de la période caractérisée par l'essor de l'industrie des fonds – qu'elle a décollé, avec les pointes mentionnées à l'alinéa précédent. Celles-ci traduisent en recettes budgétaires un paysage d'organismes de placement collectif arrivé à maturité et ayant atteint sa vitesse de croisière – avec toutefois les réserves exprimées plus bas.

Le produit de la taxe d'abonnement est également l'un des plus difficiles à estimer, l'industrie des fonds de placement étant d'une volatilité certaine. Les années 1999, 2000 et 2001 ont ainsi vu une augmentation vertigineuse des recettes au titre de cette taxe, qui était impossible à prévoir moyennant les paramètres de prévision traditionnels.

Les plus-values de recettes relevant de cet impôt témoignent de cette réalité: en 2001, le compte prévisionnel estime qu'au lieu des 350 millions d'euros prévus au budget voté, les recettes atteindront les 470 millions d'euros. En 2000, le compte provisoire renseigne des recettes effectives de 469 millions d'euros au lieu des 290 prévus par le budget de cet exercice. A cet égard, il faut insister sur la continuation – du moins jusque dans les prévisions budgétaires pour l'exercice 2002 – de la tendance vers le haut de la courbe traduisant l'augmentation du produit de cette taxe. Le graphique ci-dessus contient comme chiffre de référence pour 2001 celui du budget voté, c'est-à-dire 350 millions d'euros au lieu des 470 qui seront vraisemblablement encaissés. Le tableau ci-dessous donne une vue plus correcte sur l'évolution récente des recettes au titre de la taxe d'abonnement.



(Source: Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Division des Affaires générales)

La croissance du produit de la taxe d'abonnement est toutefois en train de s'amenuiser. L'année fiscale 2001 se soldera probablement par un produit au titre de cette taxe qui n'est guère supérieur à celui atteint en 2000, et les prévisions budgétaires pour 2002 ne prévoient plus de „saut“ du montant en question.

Le projet de réforme fiscale prévoit à partir de 2002 un taux encore réduit pour cette taxe, qui passerait de 0,06 à 0,05 pour cent de la valeur des titres. Il est extrêmement difficile, à l'heure actuelle, de présager l'effet de cette mesure sur le résultat de l'exercice fiscal 2002. En ce moment, l'industrie des fonds d'investissements connaît une quasi-stagnation du patrimoine net des organismes de placement, avec des moments de régression des avoirs gérés. Si cette tendance vers la stagnation voire la baisse se confirmait, elle ne resterait pas sans impact sur le produit de la taxe d'abonnement au titre de l'exercice 2002. De toute manière, il semble prudent d'affirmer aujourd'hui qu'un allègement de la charge fiscale grevant l'industrie des fonds est certainement une démarche adéquate.

Le rapporteur donne à considérer qu'au vu de cette analyse du produit de la taxe d'abonnement, si l'on devait raisonner en termes de coûts de la sécurité sociale, la taxe d'abonnement constituerait sans aucun doute le „clignotant“ de choix relativement à l'état de santé de l'économie financière de notre pays.

3. Les droits d'enregistrement

Le produit fiscal des droits d'enregistrement a plus que doublé au cours des cinq exercices écoulés: entre 1997 et 2002, les recettes au titre de ces droits ont augmenté de 113 pour cent.

Les droits d'enregistrement sont avant tout perçus sur des actes de sociétés et sur des mutations immobilières. Elles sont partant en relation étroite avec la dynamique économique du moment: en témoigne l'exercice 2000, où les recettes au titre des droits d'enregistrement ont connu un excédent de 76 millions d'euros par rapport au budget voté – le compte provisoire pour 2000 renseigne des recettes de 212 millions d'euros au lieu des 136 prévus. L'exercice fiscal 2001 se soldera par une recette en retrait par rapport à celle de 2000: le compte prévisionnel part de recettes probables d'à peine 200 millions. Le projet de budget pour 2002 prévoit de nouveau un montant supérieur, à savoir 217 millions d'euros.

Ces chiffres sont logiques si on les place dans le contexte économique: en 2000, la croissance économique de 8,5 pour cent a généré des plus-values substantielles en termes de droits d'enregistrement; 2001 ne connaîtra qu'une croissance de 4 pour cent environ, tandis que 2002 devrait se solder par une reprise de la croissance avec entre 5 et 5,5 pour cent. On notera le parallélisme de ces mouvements et des recettes en droits d'enregistrement. Cet état des choses est intéressant à noter, étant donné qu'un tel parallélisme avec l'évolution économique générale du pays ne peut être constaté pour aucun autre impôt au cours des exercices fiscaux récents.

4. Conclusions sur la fiscalité indirecte

Les recettes totales de la fiscalité indirecte sont en train de dépasser celles provenant de la fiscalité directe. C'est une première dans l'histoire fiscale du pays, et le mouvement s'installera sans doute dans la durée – dans la mesure au moins où notre économie continuera d'évoluer suivant les mêmes axes qui ont marqué son développement au cours des années passées. Il faut entendre par là une économie de services, largement financière, génératrice d'une plus-value élevée par emploi créé, conduisant à un pouvoir d'achat élevé, le tout inscrit dans un mouvement de croissance continu.

Le développement des recettes de la fiscalité indirecte, pour avoisiner trois milliards d'euros dès l'exercice budgétaire 2002, dépend de la continuation de l'évolution économique prédécrite. Le meilleur indicateur de cette continuation est le développement des recettes de la TVA, taxe pesant sur la circulation des biens et services qui traduit une activité économique intense d'échanges, et partant de valeurs en mouvement.

La taxe d'abonnement, de son côté, commentée sous tous les aspects significatifs, nous éclaire sur le bien-être de l'un des secteurs-clefs de l'économie financière, l'industrie des fonds de placement. A l'heure qu'il est, marquée par les incertitudes et les doutes concernant l'avenir de l'économie boursière mondiale, il est prudent de ne pas prévoir une continuation de l'accroissement galopant du produit de cette taxe. Le rapporteur a déjà souligné sa fonction de „clignotant“ de l'économie financière nationale – il est évident que l'évolution ultérieure du produit de la taxe d'abonnement devra être suivi avec attention, de manière à permettre la révélation d'éventuelles difficultés sérieuses du marché qu'elle grève. Et à inspirer les réactions à de telles difficultés. La réduction du taux de la taxe prévue par le projet de loi fiscale en procédure législative est certainement un pas dans la bonne direction.

C. Conclusion générale – les recettes fiscales comme reflet exact de la dynamique économique du pays

Trois types de conclusions générales doivent être dégagés des chiffres traduisant les recettes fiscales, en fonction de la perspective adoptée.

L'évolution depuis 1980, reprise dans les graphiques insérés ci-dessous, est une affaire de long terme. **A un moment où les projections de la politique financière, fiscale et sociale du pays sont souvent effectuées à l'horizon de 2025, il semble raisonnable de jeter un regard analytique sur une période de longueur comparable se situant dans le passé.** Depuis 1980, le sommaire suivant de l'évolution des recettes fiscales peut être retenu:

- les recettes de la fiscalité directe se sont multipliées par cinq
- les recettes provenant de la fiscalité indirecte se sont multipliées par huit
- le volume total du budget des recettes (recettes en capital incluses) s'est multiplié par six

Nous ignorons pour le moment si ce mouvement va encore pouvoir continuer, dans la mesure où les prévisions de croissance pour les années à venir sont revues à la baisse. Connaissant la dynamique historique du budget, son évolution dans le futur doit être appréhendé avec circonspection et prudence. L'heure ne peut pas être aux aventures.

Depuis 1980, quelques années se sont soldées par des augmentations de recettes fiscales particulièrement remarquables. Il n'existe pas de raison relevant d'une politique volontariste qui saurait expliquer le résultat de ces années. Les „sauts“ les plus spectaculaires à l'intérieur de la période sous analyse se situent en 1983, 1989, 1997 et 2000. Les résultats de ces années confirment l'exposé ci-dessus concernant la politique budgétaire de l'Etat, et notamment la section relative au budget tributaire d'une dynamique économique largement autonome caractérisée. Le fait que les progressions des années citées ne se sont pas répétées dans la même ampleur au cours des exercices subséquents confirme que des années fiscales exceptionnelles se révèlent occasionnellement aux responsables de la politique financière et budgétaire sans qu'une prévision tant soit peu prudente et réaliste n'aurait su les identifier.

Enfin, c'est une dynamique particulière qui marque la période depuis 1996. A partir de l'année 1997, le rythme de croissance de l'économie luxembourgeoise et, partant, du budget des recettes, acquiert une qualité nouvelle. Au cours des cinq exercices précédent celui actuellement en cours, deux années se sont soldées par un „saut“ remarquable dans le résultat fiscal (contre deux égale-

ment au cours des 16 années entre 1980 et 1996), et les plus-values de recettes ont affiché une croissance extraordinaire. Ces années marquent l'entrée définitive du Luxembourg dans l'ère de l'économie financière.

Mais c'est précisément cette économie financière qui est particulièrement vulnérable d'un point de vue psychologique. Ayant identifié le poids de l'industrie financière, surtout des établissements de crédit et des organismes de placement collectif dans l'économie nationale, et plus particulièrement dans la composition des recettes budgétaires globales, le rapporteur tient à insister sur la prudence qui est de rigueur après l'ébranlement boursier qui s'est produit dans la foulée des événements du 11 septembre 2001. Une grande prudence dans l'orientation de la politique d'encadrement du secteur financier est de mise: il y va, qu'on le veuille ou non, de la consolidation de notre bien-être économique global.

D) Les accents fondamentaux de la politique budgétaire

Les points suivants constituent les accents fondamentaux du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2002.

- La poursuite de l'allègement de la charge fiscale globale

Au cours de l'exercice 2002, la charge fiscale grevant les particuliers et les entreprises se verra de nouveau sensiblement allégée, et ceci sans incidence sur la situation d'endettement des pouvoirs publics. La politique fiscale du gouvernement fait l'objet d'un chapitre particulier du présent rapport.

- Le développement des activités de recherche et d'innovation ainsi que la poursuite du développement de l'enseignement supérieur au Luxembourg.

Le projet de budget est caractérisé par de grands efforts en vue de dynamiser de manière perceptible les activités de recherche et de développement ainsi que d'enseignement supérieur au Luxembourg. Le chapitre final du présent rapport abordera en détail les politiques mises en oeuvre à cet égard et les moyens budgétaires prévus à cette fin.

- Le financement des actions extérieures prioritaires

Les opérations de maintien de la paix, surtout dans les Balkans, l'ouverture de nouvelles ambassades luxembourgeoises en Inde et en République tchèque ainsi que la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Europe de mai à novembre 2002 marquent le budget des dépenses consacrées à notre représentation extérieure. Signalons spécifiquement dans ce contexte les efforts substantiels qu'il est prévu de fournir afin de mettre notre armée en mesure d'exercer dans de bonnes conditions ses missions sur le plan national et international. Enfin, à remarquer également l'inscription dans ce projet de budget de crédits destinés à l'équipement de l'armée luxembourgeoise (2e programme pluriannuel) ainsi qu'au financement du navire de transport belgo-luxembourgeois et de l'acquisition d'un avion A400M.

- Le développement de la politique de solidarité et de l'action humanitaire

La part du PNB consacré à l'aide publique au développement passe de 0,75% en 2001 à 0,80% en 2002. Cette augmentation se traduit par des dépenses en faveur du développement supérieures de plus de 26 millions d'euros par rapport à 2001, et vaut à notre pays son positionnement dans le peloton de tête des pays dont le taux de l'aide publique au développement est le plus élevé au monde (avec la Norvège, la Suède, les Pays-Bas et le Danemark). La politique de coopération au développement reste l'un des points caractéristiques de la présence luxembourgeoise dans le monde, et constitue la marque visible de l'engagement de notre pays en faveur des plus démunis.

Notons à cet égard également que le projet sous analyse contient une dotation budgétaire devant permettre la mise sur pied d'une cellule permanente d'un corps civil luxembourgeois.

- Les efforts substantiels de recrutement du personnel

Afin de se mettre en mesure de réagir de manière adéquate aux grands défis auquel il est confronté, le gouvernement a prévu un recrutement élevé dans un certain nombre de domaines précis. Le *numerus clausus* pour l'année à venir précise qu'il pourra être procédé au recrutement de 60 policiers, 90 enseignants de l'enseignement postprimaire, 35 agents des administrations fiscales ou encore 12 agents pour l'administration pénitentiaire. La loi budgétaire fixe le nombre maximum d'engagements supplémentaires pouvant être effectués en 2002 à 250 unités, en dehors des 90 enseignants prémentionnés.

- Une augmentation des crédits destinés au développement du sport
Le projet de budget prévoit une hausse substantielle des crédits destinés au développement du sport. Cette croissance s'explique essentiellement par l'adaptation absolument nécessaire des aides directes aux divers mouvements sportifs ainsi que des crédits destinés à la lutte contre le dopage. De même, le budget sous analyse prévoit les crédits nécessaires à la mise en service définitive du Centre national sportif et culturel ainsi qu'à l'organisation, en collaboration avec la Ville de Luxembourg, du „Grand départ“ du Tour de France 2002.
- L'amélioration constante des transports publics
La progression des crédits destinés au fonctionnement des réseaux de transports publics se poursuivra également en 2002. A signaler spécifiquement les efforts prévus en matière d'adaptation et de développement du réseau ferré national et international. Le Fonds du rail sera alimenté en conséquence.
- Le développement des investissements de l'Etat
Les investissements publics continuent de croître, assurant ainsi l'amélioration et l'extension des infrastructures publiques afin de subvenir aux besoins dans les domaines scolaires, routiers, administratifs, sociaux et environnementaux et en vue de préparer notre pays aux défis posés par une croissance économique soutenue et durable et par l'augmentation concomitante aussi bien de la population résidente que du nombre des travailleurs frontaliers. Les investissements de l'Etat font l'objet d'un chapitre du présent rapport qui leur est spécifiquement consacré.
- Le développement du tissu social de notre pays
Le projet de budget pour l'exercice 2002 se caractérise, une fois de plus, par un volet social particulièrement étoffé, représentant plus de 44% du volume total des dépenses budgétaires. A cet égard, il y a lieu de relever les mesures en faveur des familles, des handicapés et des personnes âgées. Les incidences financières de la table ronde sur les pensions représentent également une part importante de cet effort budgétaire. Un chapitre propre de ce rapport est consacré à la politique familiale et sociale, où les moyens budgétaires mis en oeuvre sont analysés en profondeur.

TITRE V

Commentaire de la loi budgétaire et des avis budgétaires

A) Commentaire de la loi budgétaire

La Commission des Finances et du Budget a examiné la loi budgétaire, ainsi que les avis du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes au cours de sa réunion du 15 novembre 2001.

ad article 8

En ce qui concerne cet article qui a pour objet la reconduction de la taxe de consommation sur les alcools, le Conseil d'Etat rappelle qu'il avait déjà dans son avis du 7 novembre 2000 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2001 mis en garde sur le fait que la disposition en question, en se référant en ce qui concerne les dispositions pénales aux articles 27 à 31 du règlement ministériel du 30 avril 1998, comportait pour l'Etat le risque de se voir opposer l'exception d'inconstitutionnalité en cas de poursuite d'une infraction à la législation afférente. Le Conseil d'Etat constate que l'année écoulée n'a pas été utilisée par le gouvernement pour se conformer aux prescriptions constitutionnelles et réserve sa position concernant la dispense du second vote constitutionnel. Un refus de dispense du second vote est dès lors possible.

La Commission des Finances et du Budget demande au gouvernement de présenter dans le cadre des amendements gouvernementaux une solution juridique conforme à la Constitution, tenant compte de l'argument avancé par la Haute Corporation.

ad article 11

Cet article traite des nouveaux engagements de personnel au service de l'Etat.

Le paragraphe 3 prévoit sous le point a) des engagements de renforcement de personnel dans les différents services de l'Etat de 250 unités. Le Conseil d'Etat réserve son approbation sur ce point en

attendant que la documentation afférente lui soit fournie. La commission demande au gouvernement de fournir les explications nécessaires au Conseil d'Etat.

Le point c) du même paragraphe prévoit, en reprenant une disposition inscrite dans la loi budgétaire depuis un certain nombre d'années, la faculté pour l'Administration des contributions de remplacer par anticipation des fonctionnaires qui partiront à la retraite dans les six prochaines années. Le Conseil d'Etat n'admet pas que cette disposition soit limitée à une seule administration.

La Haute Corporation insiste dès lors afin que les gestionnaires des ressources humaines auprès de l'Etat mettent à profit le prochain exercice pour trouver des solutions pour toutes les administrations. A défaut d'une telle démarche, le Conseil d'Etat devrait s'opposer à l'avenir à des solutions particulières pour telle ou telle administration.

Au paragraphe 3 sous g), le Conseil d'Etat propose de remplacer le terme „propre“ par le terme „apte“ dans le bout de phrase „... mais déclarés propres à occuper un autre emploi ...“. La commission ne marque pas son accord, vu que le terme „propre“ figure déjà dans un certain nombre de lois actuellement en vigueur.

En ce qui concerne la régularisation de la situation juridique de certains agents, il est proposé au paragraphe (3), point h) d'engager 28 agents supplémentaires pour l'exercice 2002. La Cour des Comptes note qu'il lui est impossible de juger du bien-fondé de l'engagement de ces 28 agents, n'ayant pas reçu les documents qu'elle avait demandés au ministère des Finances. Les explications afférentes sur les 28 personnes concernées ont été fournies par le ministre du Trésor et du Budget aux membres de la Commission des Finances et du Budget au cours de la réunion du 15 novembre 2001.

La Cour des Comptes développe dans son avis un certain nombre de considérations de principe sur les engagements de personnel au service de l'Etat. La Cour „insiste que les départements ministériels ne prennent recours à du personnel externe que dans les hypothèses précisées dans la circulaire budgétaire et ce dans le respect de la législation sur les marchés publics“.

ad article 12

Cet article règle le recrutement des employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat. Selon les deux derniers alinéas de cette disposition, le statut du personnel engagé auprès des représentations diplomatiques, économiques et touristiques à l'étranger est fixé par voie de règlement grand-ducal. Jusqu'à l'entrée en vigueur de ce règlement grand-ducal, le personnel concerné est soumis à la législation du travail du pays d'occupation.

La Cour des Comptes constate que cette disposition a déjà figuré en des termes identiques dans les lois budgétaires des années précédentes, sans que le règlement grand-ducal en question soit entré en vigueur. Dès lors, la Cour se pose la question s'il est effectivement prévu d'élaborer un tel règlement grand-ducal. Dans le cas contraire, la Cour estime que la disposition sous rubrique devrait être modifiée en conséquence.

ad article 16

Cet article autorise le paiement par avances de certaines indemnités spéciales.

Le Conseil d'Etat estime que c'est par inattention que cet article qui traite du mode de paiement de certaines indemnités spéciales se réfère toujours à la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat. La commission se rallie à cette constatation et demande au gouvernement d'amender le texte en conséquence.

La Cour des Comptes estime qu'il est préférable de fixer des règles générales en la matière, plutôt que de prévoir des dérogations particulières pour certaines indemnités spéciales par le biais de la loi budgétaire qui de surcroît, selon l'avis de la Cour, ne sont pas justifiées, alors que d'autres indemnités de nature similaire sont versées selon la procédure ordinaire.

ad article 18

Cet article a trait aux règles à observer lors de l'établissement d'un décompte final pour certaines catégories de marchés publics de travaux et de fournitures.

Selon la Cour des Comptes, au cas où l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les marchés publics serait prévue pour le 1er janvier 2002, il peut être fait abstraction de l'article 18 dans le projet de loi sous rubrique. Ne sachant pas à ce stade si le projet de loi sur les marchés publics sera voté encore cette année, la commission décide de maintenir le présent article.

ad article 24

Selon cette disposition, le produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants ainsi que son affectation au fonds pour l'emploi peuvent être imputés sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre.

Selon la Cour des Comptes, au vu des articles 76 (1) et 78 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les recettes sous rubrique ne peuvent être portées au budget pour ordre alors qu'elles n'ont pas été encaissées par l'Etat pour compte de tiers mais pour son propre compte.

La Cour est d'avis que l'imputation du produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants ainsi que son affectation au fonds pour l'emploi devraient être effectuées selon la même procédure que celle appliquée en matière d'impôt de solidarité.

Suite à un échange de vues, la commission a décidé de ne pas faire sienne la proposition de la Cour.

ad article 33

La Cour des Comptes constate qu'au paragraphe 2 de cet article, une erreur matérielle s'est glissée dans le texte en ce que la loi visée ne date pas du 21 juin 2000, mais du 21 juin 1999. La commission demande au gouvernement de redresser cette erreur dans le cadre des amendements gouvernementaux.

Il est proposé dans ce paragraphe que la participation de l'Etat aux frais d'experts en matière de contrôle de la mise au point et de l'exécution des projets d'investissements hospitaliers puisse s'ajouter aux plafonds d'intervention fixés par la loi du 21 juin 1999 autorisant l'Etat à participer au financement de la modernisation, de l'aménagement ou de la construction de certains établissements hospitaliers.

La Cour des comptes se prononce contre cette manière de procéder en renvoyant à son avis du 21 mars 2001 au sujet de l'interprétation à donner à la notion de loi spéciale dans le contexte de l'article 99 de la Constitution: „Tout dépassement du coût global prévu dans une loi spéciale adoptée en vertu de l'article 99 de la loi fondamentale doit être autorisé par la Chambre des députés sous forme d'une loi. En effet, le législateur a autorisé l'exécutif à engager des deniers publics pour un objet précis à concurrence du montant inscrit dans la loi spéciale initiale. Si ce montant se trouve dépassé, le législateur devra en toute logique donner une nouvelle autorisation pour des dépenses supplémentaires et modifier la loi spéciale en conséquence.“

La Commission des Finances et du Budget rappelle les travaux récents de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire concernant la problématique des dépassements et recommande dès lors au gouvernement de tenir compte lors de l'élaboration des amendements gouvernementaux des observations de la Cour.

ad article 34

L'article sous examen a pour objet de modifier l'article 13 de la loi-cadre économique modifiée du 27 juillet 1993, intitulé „Acquisition et aménagement de terrains et de bâtiments“. Ce dernier vise l'acquisition, la mise en valeur et l'aménagement de terrains à des fins industrielles (alinéa 1), l'échange, la vente ou la location de pareils terrains à des entreprises répondant à des buts économiques spécifiques (alinéa 2), ainsi que la construction de bâtiments industriels et le financement de la construction de bâtiments professionnels (alinéa 3).

La modification sous rubrique a pour but d'introduire à l'alinéa 3 de l'article 13 prémentionné, à côté de la faculté de construction de bâtiments industriels ou de financement de la construction de bâtiments professionnels, celle de l'acquisition ou du financement de l'acquisition des bâtiments respectifs.

La Cour des Comptes estime que, si l'on se rapporte à la finalité énoncée au commentaire relatif à l'article sous rubrique, la modification projetée ne rencontre pas les préoccupations actuelles des auteurs du projet de budget pour 2002 d'adapter l'instrument légal de façon à permettre non seulement l'acquisition d'anciennes friches industrielles, mais aussi celle de bâtiments industriels désaffectés.

B) Analyse comparative des avis des Chambres professionnelles

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

La Commission des Finances et du Budget regrette qu'au moment de la rédaction du présent rapport, elle n'ait pas encore eu connaissance des avis de la Chambre d'Agriculture et de la Chambre des employés privés. Dans ce contexte, la commission rappelle que l'article 100 du règlement de la Chambre des Députés prévoit que „les chambres professionnelles, le Conseil d'Etat et, le cas échéant, la Cour des Comptes, sont invités à rendre leur avis quatre respectivement six semaines au plus tard après le dépôt du projet de loi“.

1. *Les recettes de l'Etat*

La Chambre des Métiers souligne le risque de sous-estimation des budgets des recettes, malgré l'incidence budgétaire de l'importante réforme fiscale, que le Gouvernement a entamée en 2001 et dont la deuxième étape est prévue pour 2002.

Par conséquent les prévisions faites en rapport avec les résultats attendus pour 2002 au niveau du secteur financier sont à considérer avec une certaine prudence. Les incertitudes causées suite au recul économique pourraient avoir des conséquences néfastes à long terme, ce qui devrait déboucher à une stagnation des résultats des entreprises pour 2002, entraînant dès lors également des moins-values importantes en termes de recettes budgétaires.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers admet que le meilleur moyen pour contrer un ralentissement probable de la consommation privée et la régression conjoncturelle qui devrait suivre en 2002 sera la mise en oeuvre du paquet de mesures visant à réduire la charge fiscale des personnes physiques tout comme des collectivités. La Chambre des Métiers tient à relever par ailleurs que compte tenu du dynamisme probable de l'économie nationale dans une perspective à plus long terme et du développement macroéconomique qui devrait sous-tendre chaque réforme fiscale, une baisse des taux d'imposition entraîne jusqu'à un certain seuil, de par le renforcement de la compétitivité d'un pays qu'elle implique, des plus-values de recettes fiscales. La raison en est que l'atténuation de la charge fiscale dans le chef des entreprises accroît la rentabilité des activités existantes et stimule l'extension de ces activités, ainsi que l'implantation d'activités nouvelles.

La Chambre de Commerce constate que les plus-values se sont une nouvelle fois établies à un nouveau record, suite à la performance économique exceptionnelle de l'année 2000, avec une croissance du PIB de 8,5%. La forte croissance économique avait engendré un surplus de recettes fiscales dans presque toutes les catégories d'imposition. Cette chambre estime que les autorités doivent également renforcer leurs efforts en vue d'une meilleure appréciation des recettes – principalement fiscales – prévisibles.

Pour ce qui est de l'exercice 2002 et compte tenu du degré élevé d'incertitude en ce qui concerne l'évolution économique future, la Chambre de Commerce estime que les prévisions de recettes établies par les autorités gouvernementales semblent être réalistes. Si avant le vote du présent projet de loi, de nouvelles tendances devaient annoncer une baisse conjoncturelle prolongée, les prévisions seraient à adapter en conséquence.

2. *La réforme fiscale*

La Chambre de Travail rappelle que les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu des collectivités ont connu un allègement important de leur charge fiscale par l'abolition de l'impôt commercial communal sur le capital d'exploitation et l'abaissement du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités de 33% à 32% à partir de 1997 et de 32% à 30% à partir de l'année 1998. A partir de l'année d'imposition 2002, le Gouvernement propose une réduction supplémentaire du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités qui passera de 30% à 22%.

La Chambre de Travail rappelle à ce sujet son opposition à tout transfert de la charge fiscale qui grève les entreprises vers les ménages, afin de combler le déchet fiscal des communes, qui résultera de la réduction de cet impôt. La Chambre de Travail rappelle encore sa position fondamentale suivant laquelle les moyens financiers libérés par les réductions d'impôts doivent être réinvestis au Luxembourg. La Chambre de Travail demande en outre de présenter annuellement un bilan faisant état, d'un côté, de la somme des avantages fiscaux et sociaux accordés aux entreprises et, de l'autre, du nombre d'emplois créés et des investissements effectués en relation avec ces allègements. Le cas échéant, un groupe de travail pourrait être institué afin d'élaborer un tel bilan.

Finalement, la Chambre de Travail est d'avis que les allègements fiscaux devraient prioritairement tendre à réduire la pression fiscale sur le facteur de production travail (afin de promouvoir ce dernier) en orientant l'imposition vers d'autres facteurs tels que l'énergie ou la pollution.

La politique poursuivie actuellement, à savoir une baisse tous azimuts de la fiscalité des entreprises dans le seul souci de compétitivité ne va pas forcément dans le sens de la croissance qualitative. De plus, la Chambre de Travail, qui est parfaitement d'accord pour garantir un environnement attractif pour la création des entreprises au Luxembourg, ne considère pas une concurrence fiscale dommageable comme étant un outil souhaitable dans la politique de développement économique.

Concernant la fiscalité des ménages, la Chambre de Travail note que le tarif d'imposition pour l'année prochaine doit être libellé en euros et elle salue l'intention du Gouvernement d'effectuer la conversion en euros en faveur du contribuable. La Chambre de Travail comprend la décision du Gouvernement de maintenir les abattements et elle exige des mesures substantielles en faveur des salariés, notamment par l'adaptation d'un certain nombre d'abattements et de forfaits, tels que l'abattement compensatoire pour salariés ou encore le forfait pour frais d'obtention et le forfait pour dépenses spéciales. Cependant, en aucun cas, la réforme fiscale ne devrait procéder, par l'introduction de nouveaux abattements, à une nouvelle redistribution des revenus nets du bas vers le haut rendant plus inéquitable et injuste l'échelle des revenus.

La Chambre de Travail constate qu'avec chaque adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu, le Gouvernement procède à une hausse du minimum exonéré, ce qui est évidemment une mesure positive en faveur des ménages qui ont un revenu relativement faible. Cependant, cette politique a comme effet qu'à chaque réforme ultérieure, de moins en moins de ménages peuvent bénéficier d'allègements fiscaux et sont donc exclus de réductions d'impôts. Pour faire profiter également ces ménages de la politique de redistribution, une augmentation des transferts sociaux s'impose aux yeux de la Chambre de Travail.

La Chambre de Travail ne se lasse pas de demander une analyse sur l'évolution de notre système d'impôts depuis la réforme fiscale entrée en vigueur en 1991.

La Chambre de Travail met encore en garde de concevoir les réductions fiscales comme un élément de politique salariale. En dehors du fait que les salariés ne bénéficient pas tous des allègements fiscaux, politique fiscale et formation des salaires sont deux choses bien distinctes.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve la réforme fiscale prévue pour entrer en vigueur le 1er janvier 2002. Elle entend cependant profiter de l'occasion que lui fournit le présent avis pour saluer en particulier le fait qu'il s'agit d'une réforme équilibrée en ce sens que les allègements fiscaux profiteront dans une égale mesure aux entreprises et aux particuliers, ce qui n'a pas toujours été le cas dans ce domaine.

Dans le contexte de cette réforme fiscale, cette Chambre ne peut cacher sa profonde satisfaction devant le fait que le Gouvernement s'est laissé convaincre par les arguments figurant dans son avis budgétaire de l'année passée pour renoncer au réaménagement fondamental des abattements et autres déductions applicables envisagés à un certain moment.

Plutôt que de supprimer la loi Rau, un Gouvernement à prétention sociale devrait aller à la rencontre des contribuables concernés, par exemple en prévoyant une période et des mesures transitoires autrement plus généreuses ou, mieux encore, en proposant en échange un nouveau système reprenant les éléments positifs de la loi Rau tout en éliminant les inconvénients.

Dans ce contexte, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle au Gouvernement sa proposition de loi du 30 novembre 1993 concernant la promotion et la constitution de patrimoine en faveur des salariés. La Chambre tient à souligner qu'il s'agit là d'un projet éminemment social, qui profiterait en fin de compte à toute l'économie, aux salariés et aux employeurs.

Cette Chambre exprime sa satisfaction face à l'accord qui a finalement été trouvé début octobre entre le Gouvernement et les communes au sujet de l'impôt commercial communal. Elle regrette toutefois les tiraillements qui ont précédé cet accord, qui aurait gagné à être conclu plus tôt et, surtout, sans les campagnes médiatiques connexes qui n'ont profité à aucune des deux parties en cause, bien au contraire.

La Chambre des Métiers admet que le meilleur moyen pour contrer un ralentissement probable de la consommation privée et la régression conjoncturelle qui devrait suivre sera la mise en oeuvre du paquet de mesures visant à réduire la charge fiscale des personnes physiques tout comme des collectivités.

La Chambre des Métiers se doit de noter que la réforme fiscale présentée au niveau du projet de budget pour 2002 ne s'opère pas en vase clos, mais s'insère au contraire dans un contexte international marqué par des mesures, engagées notamment dans d'autres Etats membres de l'UE, visant une réduction substantielle de l'imposition des entreprises. C'est ainsi que le Luxembourg, soucieux de préserver et de renforcer sa compétitivité, devra veiller à maintenir un environnement fiscal favorisant le maintien, voire l'extension des activités économiques actuelles, ainsi que l'implantation de nouvelles activités sur son territoire.

D'une manière générale, la Chambre des Métiers salue la mise en oeuvre de la réforme fiscale. La Chambre des Métiers accueille favorablement les mesures proposées surtout au niveau de la bonification d'impôt pour investissement, de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt commercial communal.

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

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

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

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

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

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

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

3. Les investissements de l'Etat

Une fois de plus, la Chambre de Travail salue la politique d'investissement très active de l'Etat. En effet, d'après les chiffres du projet de budget pour 2002, les dépenses d'investissements vont augmenter

de 30,4% pour se situer à 11,7% du total des dépenses de l'Etat contre 10,0% en 2001. Dans la comparaison internationale, le Luxembourg se place en tête des pays de l'Union européenne avec un niveau d'investissement qui s'élève à 4,6% du PIB pour 2001, alors que la moyenne pour les autres pays de l'Union s'établit à 2,3%. La Chambre de Travail note en outre que les dépenses des 6 principaux fonds d'investissements de l'Etat (fonds d'investissements publics administratifs, fonds d'investissements scolaires, fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, fonds des routes, fonds des monuments historiques, fonds du rail) vont augmenter de 36,5% en 2001. Cette chambre 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 Métiers approuve la politique du Gouvernement qui consiste dans la constitution de réserves financières destinées à des projets d'investissement pouvant servir de mesures anticycliques surtout dans le cas où la conjoncture économique risquerait de se détériorer. Par référence au nouveau programme pluriannuel d'investissement 2001-2005, des dépenses d'investissement publiques d'une valeur de 270 milliards de francs ont été engagées.

Toutefois la Chambre des Métiers rappelle une remarque formulée par le CES qui, dans son avis du 13 avril 2000, „déploie que le Gouvernement ne renseigne toujours pas sur le suivi des projets d'investissements réalisés au cours des exercices passés, ce qui permettrait de mieux apprécier la fiabilité des projections et l'exécution du programme pluriannuel actualisé. Une évaluation des frais de fonctionnement pourrait compléter utilement un tel exercice“.

La Chambre des Métiers salue les efforts en termes d'investissements développés par le projet de budget pour 2002. Il ressort dudit projet un accroissement substantiel des dépenses d'investissements, respectivement de la dotation des fonds d'investissements. Les auteurs affirment entendre faire face aux besoins collectifs en infrastructures en vue notamment d'une forte croissance démographique. Selon l'avis de la Chambre des Métiers ces efforts fort louables seront tendanciellement contrecarrées par l'absence d'une politique d'investissement intégrée. Ainsi, par exemple, faute de concept cohérent en matière de transport public au niveau de la Grande Région, des solutions ponctuelles sont proposées, sans cependant offrir à terme une vision complète et cohérente. Il devient dès lors fondamental de développer des concepts intégrés sur le plan des besoins en infrastructures de transport, d'énergie, scolaires, etc. et corollairement dans le domaine de l'aménagement du territoire, afin d'affronter les besoins d'une économie et d'une démographie tablant sur une croissance ininterrompue.

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

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

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

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

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

4. Les dépenses sociales et familiales

La Chambre de Travail note avec satisfaction que le projet de budget pour l'exercice 2002 contient un certain nombre de mesures qui répondent aux besoins sociaux de la population comme le relèvement du taux d'immunisation en matière de revenu minimum garanti ou encore le relèvement des allocations familiales. Cette chambre a en effet toujours demandé des mesures sociales d'accompagnement pour les ménages qui ne peuvent pas bénéficier des allègements en raison d'un nombre élevé d'enfants et/ou de revenus modestes. Beaucoup de ressortissants de la Chambre de Travail sont dans cette situation. C'est la raison pour laquelle la Chambre de Travail a fait usage de son droit d'initiative. Suite à une décision de son assemblée plénière en date du 10 novembre 2000, la Chambre de Travail a transmis le 7 décembre 2000 une proposition au Gouvernement visant le doublement des allocations familiales et leur inclusion dans le revenu imposable. Cette chambre regrette vivement que le Gouvernement n'ait pas repris cette proposition de la Chambre de Travail.

Cette chambre estime que le relèvement des allocations familiales ne préjudicie pas l'introduction d'autres mécanismes de fiscalité et de redistribution. Ainsi, elle réclame du Gouvernement une étude sur la possibilité de création d'un système d'imposition négative qui assurerait également aux ménages qui ne peuvent pas bénéficier des allègements fiscaux une participation à la distribution des fruits de la croissance.

Pour assurer l'égalité de traitement entre assurés et fournisseurs et eu égard à la bonne situation financière des caisses de l'Union des caisses de maladie (l'UCM), la Chambre de Travail revendique une révision des participations et des cotisations tout en prévoyant des provisions pour les dépenses des prestations de soins de santé à l'étranger et des frontaliers non encore prises en charge. Cette chambre demande au Gouvernement de transposer l'étude qui a été récemment réalisée sur le fonctionnement de la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF). Dans ce contexte elle exige une réorganisation de la CNPF ainsi qu'un accord entre la CNPF luxembourgeoise et les CNPF de nos pays voisins afin d'assurer dans des délais raisonnables le paiement des prestations familiales aux frontaliers travaillant au Luxembourg.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve l'ensemble des mesures retenues au terme des discussions menées autour de la table ronde instituée afin de trouver un accord sur l'amélioration du régime de pension du secteur privé. Elle salue particulièrement celles des dispositions qui profiteront aux pensions les moins élevées, quelle que soit par ailleurs l'origine, c'est-à-dire la source de celles-ci.

La Chambre approuve l'intention du Gouvernement d'introduire en faveur des mères qui n'ont aucun droit à une pension personnelle un forfait de 3.000 francs par mois et par enfant qu'elles ont mis au monde et élevé. Cette innovation constituera le premier pas d'une mesure sociale que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a jamais cessé de revendiquer, à savoir la reconnaissance de l'apport à la société des femmes dites „au foyer“, qui ont renoncé à une carrière professionnelle pour s'occuper du foyer familial et de l'éducation de leur(s) enfant(s).

En matière d'assurance maladie, d'après l'exposé introductif du projet de budget pour l'exercice à venir, l'équilibre financier global est rétabli, les recettes courantes étant supérieures aux dépenses et la réserve ayant pu être accrue de 69,3%, dépassant ainsi de plus de 40 millions d'euros la réserve minimale légalement prescrite. Dans ces conditions, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que le moment est maintenant venu pour procéder à l'annulation, du moins partielle, des mesures d'assainissement imposées aux différents acteurs.

La Chambre des Métiers relève que dès à présent une politique sociale plus prudente s'avère nécessaire surtout au regard de la fragilité qui pourrait à l'avenir caractériser certaines recettes publiques, influencées en majeure partie par la conjoncture du secteur financier. La Chambre des Métiers demande

dès lors aux autorités gouvernementales de réévaluer l'étude sur la qualité et le volume des transferts sociaux, présenté par le „Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI)“ en octobre 1998, à la lumière de l'évolution future probable de l'économie nationale et de certains secteurs économiques.

Le caractère incompressible des dépenses en matière de transferts sociaux est à mettre en relation étroite avec le caractère monolithique que revêtent une majeure partie des recettes publiques, dépendantes d'un nombre réduit de secteurs porteurs, constamment exposés à des pressions concurrentielles, notamment celles relatives au „dumping fiscal“ et à des manoeuvres spéculatives internationales.

La Chambre des Métiers fait appel aux autorités d'opter pour une politique sociale plus ciblée vers les besoins des plus nécessiteux, en couplant, dans toute la mesure du possible, les prestations de transferts sociaux à la situation du revenu du bénéficiaire.

Cette chambre constate encore que notre système de protection sociale, garant de paix sociale et élément fort important dans un raisonnement de compétitivité nationale, constitue indéniablement un des fondements sur lequel se construit le développement et la prospérité de la société luxembourgeoise. Dès lors, toute altération du système de protection sociale porte tendanciellement atteinte à la stabilité socio-économique et ne peut que compromettre le développement futur de toute notre société et partant des perspectives d'avenir de la jeune génération d'aujourd'hui.

La Chambre des Métiers critique l'ampleur du paquet de mesures décidées en juillet 2001 à la „table ronde des pensions“. L'augmentation des dépenses décidées aura comme conséquence que les fonds des caisses de pension seront vidés entre 2025 et 2035 selon le développement de l'activité économique future.

La Chambre des Métiers ne plaide pas en faveur d'un retour vers un système basé sur la capitalisation des retraites et ce en dépit des fragilités inhérentes au système de la répartition des dépenses mises en évidence par les experts. Elle se doit néanmoins de revendiquer un cadre légal plus favorable à l'égard des prestations complémentaires de retraite afin de leur conférer un taux de pénétration plus large dans la population, et ce surtout au profit des générations futures.

En matière d'assurance maladie, il est clair pour la Chambre des Métiers que la maîtrise des coûts doit rester l'objectif prioritaire à remplir. Par ailleurs il importe de favoriser la politique de prévention et l'aspect qualité de la médecine, qui doit être accessible à tout le monde.

De façon générale, la Chambre des Métiers est en faveur d'une modernisation du système de sécurité sociale au Luxembourg à orienter autour de considérations influencées par l'évolution économique et démographique ainsi que par les décisions juridico-politiques au niveau communautaire.

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

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

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

5. La politique de l'enseignement supérieur et de la recherche

La Chambre de Travail note que le développement de la société de l'information ainsi que des activités de recherche et de développement comptent parmi les accents fondamentaux de la politique budgétaire. A ce sujet, il est essentiel de mettre à la disposition des écoles et des administrations non

seulement les ressources matérielles nécessaires, mais également du personnel bien formé en nombre suffisant.

La Chambre des Métiers considère que des actions d'une certaine envergure financière et budgétaire s'imposent lorsque le Gouvernement compte inciter les entreprises à se doter de nouvelles technologies et compétences ainsi que d'un savoir-faire porteur d'avenir. Les actions en faveur de l'environnement ainsi que celles favorisant l'innovation et la R&D ont surtout suscité l'intérêt de la Chambre des Métiers.

Depuis l'an 2000, la croissance des crédits publics pour la recherche publique est considérable et traduit une volonté politique forte visant à amplifier les activités de R&D au Luxembourg.

Dans le projet de budget pour 2002, l'augmentation de 47,57% des crédits publics profitera cette fois surtout aux CRP, ce qui rétablit un équilibre souhaitable, car le Fonds National de Recherche ne peut investir utilement ses moyens que si les principaux opérateurs sont suffisamment mobilisables pour passer à un autre niveau d'activités qualitatives, notamment en direction des entreprises du secteur privé.

La Chambre des Métiers remarque avec satisfaction que le budget de la recherche publique passe de 18 millions d'euros en 2001 à 26 millions d'euros en 2002, l'augmentation se répartissant entre les CRP (+5,7 millions d'euros) et le Fonds National de la Recherche (+2,3 millions d'euros).

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il importe que le Luxembourg se donne les moyens en vue de renforcer les activités de R&D et de promouvoir les synergies et coopérations entre les CRP et le monde économique. Ces efforts en termes de recherche surtout au niveau appliqué permettront à l'avenir de créer de la valeur ajoutée qualitative renforçant durablement la croissance économique et surtout la part de croissance „qualitative“, liée principalement à des gains de productivité de tous genres.

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

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

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

Le développement de la recherche et de l'innovation requiert l'intervention de spécialistes hautement qualifiés, qui souvent ne sont pas disponibles au Grand-Duché. Ainsi, il faut recourir à des spécialistes étrangers, qu'il faut d'abord convaincre de s'installer chez nous.

D'autres mesures favorisant la recherche et l'innovation sont la simplification des démarches administratives, la simplification de l'accès au capital-risque, l'amélioration de l'intelligence économique, le développement de la veille et de la prospective technologiques, et la recherche constante d'une coordination efficace des actions privées et publiques.

TITRE VI

La politique budgétaire, le choix de l'avenir**Chapitre 1er – La politique sociale et les engagements budgétaires:
une dynamique autonome***Remarque préliminaire:*

Il importe de préciser que la rédaction du présent chapitre a été inspirée de données et d'évaluations fournies par l'Inspection générale de la Sécurité Sociale (IGSS). Celles-ci présentent certaines divergences par rapport aux montants inscrits dans le projet de loi budgétaire, ce qui s'explique par le fait que l'IGSS se base sur les décomptes déjà effectués par les différentes composantes du système de la sécurité sociale.

Introduction

Lors du dépôt du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2002 à la Chambre des députés le 19 septembre 2001, le ministre du Budget a relevé que 44,2% des dépenses de l'Etat sont à imputer au „budget social“ au sens large du terme, comportant notamment des éléments de la politique familiale. Le budget social constitue avec un tel volume le plus important agrégat du projet de budget de l'Etat.

La performance actuelle de notre système de protection sociale ne doit pas faire oublier – si la pérennité du système doit être garantie sans hypothéquer le droit des générations futures à une protection sociale adéquate – qu'au-delà des choix politiques prioritaires, le volume du budget social répond à une logique de croissance propre difficile à maîtriser. Le budget social dépend effectivement dans une large mesure de facteurs macroéconomiques et démographiques qui se soustraient au contrôle politique. L'équilibre et le développement de notre système de protection sociale sont ainsi fonction de la croissance économique continue, et de l'évolution des différentes composantes de l'économie nationale que sont par exemple l'emploi et le développement de la masse salariale.

A) Appréciation globale du budget social

La tendance marquante à long terme est à l'augmentation des prestations sociales¹ même – dans la situation spécifiquement luxembourgeoise, on devrait plutôt dire „surtout“ – dans un environnement économique marqué par une croissance remarquable de la production nationale.

L'analyse de l'évolution des dépenses et des recettes courantes de la protection sociale au cours des 15 dernières années vient étayer cette conclusion.

Dépenses et recettes courantes de la protection sociale

Année	Dépenses courantes		en % du PIB	Recettes courantes		en % du PIB
	en mio de LuF	en mio d'EUR		en mio de LuF	en mio d'EUR	
1985	54.717	1.356,40	19,7%	60.617	1.502,66	21,8%
1990	81.146	2.011,56	20,7%	93.068	2.307,10	23,7%
1995	128.999	3.197,80	24,0%	139.237	3.451,60	25,9%
1998	151.961	3.767,01	22,8%	162.646	4.031,89	24,4%
1999	163.931	4.063,74	22,4%	177.985	4.412,13	24,3%
2000	176.142	4.366,45	21,3%	197.752	4.902,14	23,9%
2001*	194.020	4.809,64	21,9%	217.764	5.398,24	24,6%
2002*	206.244	5.112,65	21,3%	230.852	5.722,67	23,8%

Source: IGSS

* estimations IGSS

1 Les dépenses courantes sont constituées pour l'essentiel de prestations sociales.

Le fait que les dépenses sociales en pourcentage du PIB aient diminué depuis 1995 n'a aucune incidence sur leur mouvement ascendant, la baisse du ratio s'expliquant essentiellement par la reprise économique dans la deuxième moitié des années 90 et partant par une croissance plus soutenue du PIB durant cette période.

En 2000 les dépenses sociales courantes ont encore représenté 21,3% du PIB – malgré la dynamique de croissance extraordinaire de celui-ci – et ont atteint 4.366,45 mio d'euros (176.142 mio de francs). Pour les exercices 2001 et 2002, elles sont estimées respectivement à 4.809,64 mio d'euros (194.020 mio de francs), soit 21,9% du PIB, et à 5.112,65 mio d'euros (206.244 mio de francs) représentant 21,3% du PIB. Ces pourcentages se basent sur des prévisions d'augmentation du PIB en volume de 3,9% en 2001 et de 5,3% en 2002, établies en juillet 2001 par le STATEC. On sait entre-temps que la croissance en 2002 n'est plus estimée qu'à environ 4 pour cent.

Les dépenses des prestations ont progressé en moyenne de 8,1% par an au cours de la période 1990 à 2000. En 2000, leur croissance se situe à 7,4%. L'inspection générale de la sécurité sociale table sur une nouvelle progression des prestations de l'ordre de 11,9%, respectivement de 6,2% pour les années 2001 et 2002.

Quant aux recettes destinées à financer le coût de la politique sociale, elles suivent le mouvement ascendant des dépenses courantes sous l'effet combiné de la croissance de l'emploi et de la hausse des rémunérations. L'évolution particulièrement dynamique de l'emploi en 2000 explique en partie la progression exceptionnelle des recettes enregistrée au courant de cette année. Cette dernière est également due au relèvement des taux de cotisation et de contribution de l'Etat applicables entre autres à l'assurance maladie-maternité.

Les recettes passent de 4.412,13 mio d'euros (177.985 mio de francs) en 1999 à 4.902,14 mio d'euros (197.752 mio de francs) en 2000, ce progrès représentant un taux de 11% environ.

Cette tendance se confirme pour les exercices 2001 et 2002, bien que la hausse soit moins importante en raison d'une conjoncture économique générale moins dynamique. Le rythme de croissance est estimé à 10,1% pour 2001 et à 6,0% pour 2002.

A noter encore que si les recettes augmentant concomitamment aux dépenses, leur taux de croissance annuel moyen au cours de la décennie '90 est cependant légèrement inférieur à celui des dépenses. (7,8% contre 8,1% pour les dépenses)

La Structure des recettes courantes

	1985	1990	1995	2000
Cotisations (entreprises, salariés et indépendants, administrations publiques)	54,9%	51,5%	48,8%	49,4%
Contributions publiques	38,6%	40,6%	46,1%	46,2%
Revenus des capitaux et autres	6,5%	7,9%	5,1%	4,4%

Source: IGSS.

En examinant la structure des recettes courantes, on constate que la part des contributions publiques dans le financement de la protection sociale progresse de manière continue depuis 1985, alors que celle des cotisations „privées“ diminue de manière tout aussi régulière. En 2000, les contributions publiques représentent 46,2% des recettes contre 38,2% en 1985. Quant aux cotisations des employeurs et assurés, leur part dans les ressources a diminué en 15 ans de 5,5% passant de 54,9% en 1985 à 49,4% en 2000. Cette baisse, qui bénéficie avant tout aux employeurs, est le résultat de plusieurs mesures prises durant la décennie '90 afin de lutter contre l'augmentation des coûts accessoires des salaires, à savoir entre autres l'abolition des cotisations aux allocations familiales à charge des employeurs du secteur privé en 1994 et à charge des professions non salariales en 1999, et à la réduction du taux moyen de l'assurance maladie. Les tableaux ci-dessous montrent cette évolution du niveau des différentes contributions.

Contributions publiques aux différentes branches en mio d'euros

	1990	1995	1999	2000
Régime pension	304,6	467,5	588,9	664,0
Assurance maladie	179,6	312,2	355,8	415,2
Assurance dépendance			72,6	77,8
Prestations familiales	75,2	260,0	422,2	474,5
Total Contributions Publ.	559,4	1.039,7	1.439,5	1.631,6

Total des recettes

	1990	1995	1999	2000
Rég. pens. cont.	981,7	1.442,5	1.789,8	2.021,5
Assurance maladie	486,2	789,1	961,3	1.096,3
Assurance dépendance			163,3	169,3
Prestations familiales	144,6	286,3	449,7	505,0
Tot. Contr. Publ.	1.612,5	2.518,0	3.364,1	3.792,1

En % recettes

	1990	1995	1999	2000
Régime pension contributif	31,0%	32,4%	32,9%	32,8%
Assurance maladie	36,9%	39,6%	37,0%	37,9%
Assurance dépendance			44,4%	46,0%
Prestations familiales	52,0%	90,8%	93,9%	94,0%
Taux pour les 4 branches	34,7%	41,3%	42,8%	43,0%
Total Contributions Publ.	559,4	1.039,7	1.439,5	1.631,6

Source des tableaux: IGSS

La réduction de la part des cotisations dans la structure des recettes et la prise en charge croissante des prestations sociales par les pouvoirs publics devraient se confirmer pour les années 2001 et 2002.

En conclusion, il y a lieu de souligner que le fait marquant des 15 dernières années a été, en matière de financement de la protection sociale, une réduction constante de la part des cotisations, surtout celles provenant des entreprises, accompagnée parallèlement d'une croissance continue tant en valeur absolue que proportionnelle de la contribution étatique.

Cette fiscalisation caractérisée de la sécurité sociale engendre bien évidemment une dynamique propre au niveau des dépenses budgétaires étant donné que son évolution est largement indépendante des décisions politiques en la matière et liée au contraire aux développements économiques souvent aléatoires.

Si l'expansion des dépenses a été suivie par celle des recettes, le rythme d'expansion de ces dernières est attribuable pour 7,4% aux cotisations et pour 9,2% à l'intervention de l'Etat.

B) Situation du Luxembourg par rapport à l'Union européenne

Le Luxembourg n'est pas le seul pays à connaître une progression continue du coût des prestations sociales et de leur poids dans le PIB. Le même phénomène peut être constaté au niveau des pays de l'Union Européenne où les dépenses sociales sont orientées vers la hausse, alors que les pays européens sont tous confrontés aux mêmes défis tels que le vieillissement de la population et les évolutions économiques.

En 1998, les dépenses sociales ont atteint 2.018 mia d'euros dans les 15 Etats membres de l'Union et absorbé 26,6% du PIB (24,3% en 1990). Si le poids des prestations sociales dans le PIB, qui s'élève pour la même année à 23,3%, est moins élevé au Luxembourg que la moyenne EUR 15, cette différence s'explique aisément par un meilleur environnement économique et une croissance du PIB plus soutenue au Luxembourg au cours des dernières années que dans les autres pays européens.

Il résulte du tableau reproduit ci-dessous que la protection sociale dans l'Europe des 15 s'est fortement développée au cours de la dernière décennie. En comparant l'évolution des prestations sociales dans les différents pays européens on constate que pour le Luxembourg celle-ci se situe au-dessus de la moyenne européenne et ce pour toutes les branches de la protection sociale. On remarque encore que si dans la plupart des pays européens les efforts se concentrent sur le développement accentué d'une fonction précise, au Luxembourg toutes les branches ont augmenté pendant les années '90. D'après l'IGSS, le Luxembourg a enregistré une augmentation moyenne annuelle de l'ordre de 8,7% contre 6,4% au niveau communautaire.

Prestations sociales par fonction 1990-1998 (1990=100)

<i>Pays</i>	<i>Santé Maternité</i>	<i>Vieillesse Survie</i>	<i>Chômage Promotion Emploi</i>	<i>Famille Enfants</i>
Belgique	140,3	150,0	135,8	130,3
Danemark	151,2	153,8	112,0	161,4
Allemagne	170,9	166,5	266,7	240,3
Grèce	269,3	299,8	341,3	317,4
Espagne	177,1	186,6	130,0	211,3
France	138,0	148,1	132,0	151,0
Irlande	198,8	151,3	196,4	206,5
Italie	147,1	180,5	269,2	122,3
Luxembourg	175,2	226,6	253,3	243,9
Pays-Bas	118,4	144,4	114,4	105,0
Portugal	282,5	290,6	460,2	216,6
Royaume-Uni	200,9	189,2	114,3	175,1
Autriche	161,3	147,8	184,4	147,5
Finlande	120,8	146,5	283,4	136,1
Suède (1991-1998)	172,9	160,1	118,9	127,6
EUR 15	147,9	155,9	172,1	172,8

(Source: EUROSTAT-base ECU)

A remarquer encore, en ce qui concerne les sources de financement et plus particulièrement leur répartition, que si la tendance au niveau européen est, à l'instar de celle constatée au niveau national, au fléchissement de la part des cotisations privées, et plus particulièrement celles de la part des employeurs, ainsi qu'à la hausse substantielle des contributions publiques, les interventions publiques dans le financement des prestations sociales sont plus importantes au Luxembourg que dans la plupart des pays européens et dépassent largement la moyenne européenne qui se situait en 1998 à 35,4% contre 46,3% au Luxembourg.

C) *Appréciation sectorielle de la politique sociale*

1) *L'assurance pension*

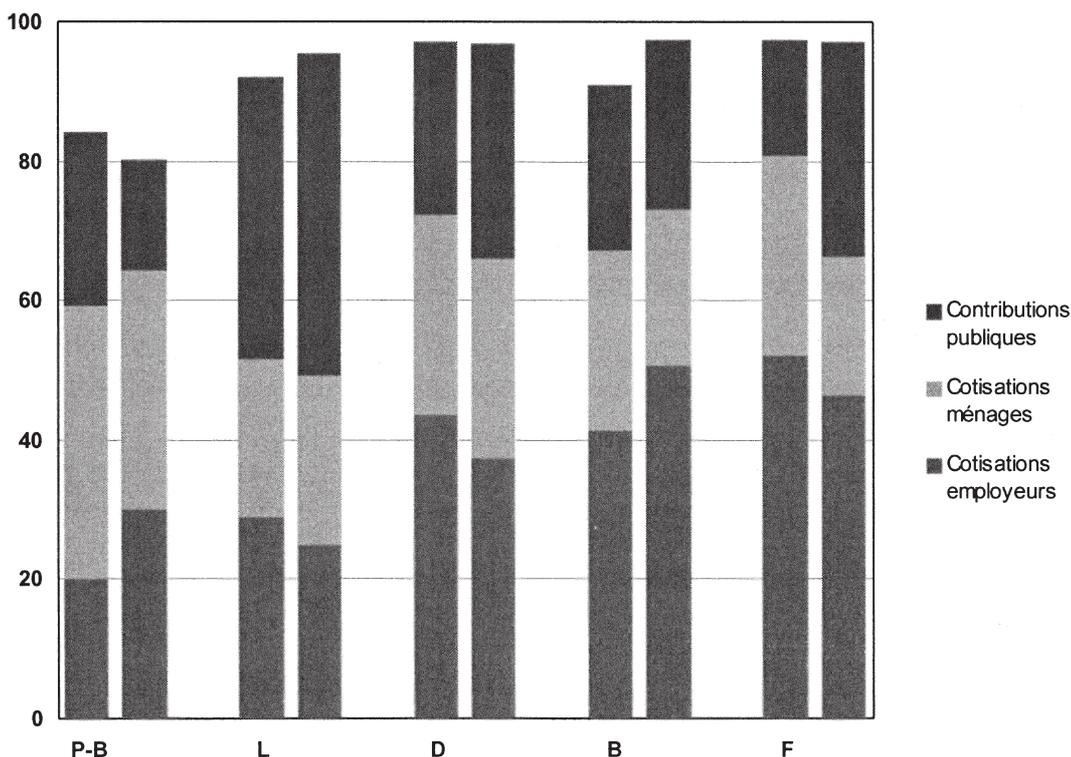
a) Assurés et bénéficiaires de pensions: les facteurs déterminants du régime général des pensions

L'évolution et l'équilibre financier du régime général des pensions est intimement lié à l'évolution du nombre des assurés et des bénéficiaires de pensions.

D'après les données de l'IGSS, le nombre moyen d'assurés auprès des quatre caisses de pensions du régime général à savoir l'établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité (AVI), la caisse de pension des employés privés (CPEP), la caisse de pension des artisans, des commerçants et des industriels (CPACI), la caisse de pension agricole (CPA), est de 249.001 unités en 2000, soit 6% de plus qu'en 1999. Cette hausse reflète l'ampleur de la croissance de l'emploi due à la conjoncture économique exceptionnelle au cours de l'année précédente.

Le ralentissement de l'économie amorcée au courant de l'année 2001 combiné à une croissance plus modérée attendue pour 2002 explique une croissance moins rapide en 2002 qu'en 2000. On attend un taux de croissance de l'ordre de 5,6% pour 2001 et de 4,7% pour 2002.

Le nombre de pensions en cours de paiement a progressé en 2000 de l'ordre de 1,4% pour atteindre les 108.330 unités grâce à l'augmentation du nombre de pensions de vieillesse et de vieillesse anticipées, ainsi que des pensions de survie du conjoint. Les pensions d'invalidité quant à elles ont enregistré une baisse de 2,9%. A noter que cette catégorie de pension régresse depuis 1998 (le tableau ci-dessous a été fourni par l'IGSS).



En % du total

Jusqu'au début des années '90, le taux de croissance du nombre de pensions progressait plus lentement que celui du nombre d'assurés notamment en raison d'une croissance modérée des pensions de survie du conjoint et d'une régression du nombre des pensions d'orphelin. La situation a changé en 1995. Pendant deux années de suite, le nombre total de pensions a évolué de manière plus soutenue que

celui des assurés. Depuis 1997, le taux de croissance des assurés dépasse à nouveau largement celui du nombre total des pensions grâce au développement de l'emploi.

Le coefficient de charge¹ du régime unique se situe en 2000 à 43,2% soit -1,9% par rapport à 1999² et -4,9 par rapport à 1995³. Cette régression du coefficient de charge s'explique par la progression de l'emploi amorcée en 1997 et accentuée en 2000.

b) Les données financières

Si on analyse l'évolution des dépenses et des recettes courantes de l'assurance pension entre 1990 et 2000 on constate que les premières ont progressé entre 1990 et 1998 à un rythme plus soutenu que les secondes, sauf en 1992 où les recettes ont enregistré une hausse exceptionnelle dépassant de quelque 4,1% les dépenses courantes en raison du relèvement du plafond cotisable qui est passé du quadruple au quintuple du salaire minimum de référence.

Les opérations courantes (en mio d'euros)

<i>Année</i>	<i>Dépenses courantes</i>	<i>Recettes courantes</i>
1990	781,9	993,3
1991	910,8	1.089,4
1992	976,7	1.211,7
1993	1.084,9	1.312,9
1994	1.176,8	1.377,0
1995	1.265,7	1.450,0
1996	1.309,4	1.482,6
1997	1.411,9	1.586,4
1998	1.443,6	1.686,6
1999	1.509,8	1.789,6
2000	1.567,8	2.028,3
2001*	1.670,0	2.174,0
2002*	1.755,0	2.395,0

Source: IGSS

* Estimations

En 1998, les recettes ont évolué plus rapidement que les dépenses. Cette progression s'explique par l'augmentation continue du nombre de cotisants et, dans une moindre mesure, par l'évolution des rémunérations réelles, corollaires de la reprise de la croissance économique à la fin des années '90. Elles ont continué à enregistrer un taux de croissance nettement supérieur à celui des dépenses en 1999 et 2000⁴.

Les dépenses courantes sont estimées en 2001 à 1.670,0 mio d'euros (67.367 mio de francs) progressant à un rythme de 6,5% par rapport à l'année précédente. Les recettes courantes devraient s'élever quant à elles à 2.174,0 mio d'euros (87.699 mio de francs).

Un projet de loi est en préparation pour réaliser les mesures proposées dans la déclaration finale du „Rentendesch“ du 16 juillet 2001. A l'exception du forfait d'éducation qui sera introduit à partir du 1er juillet 2002, ces mesures entreront en vigueur au printemps de 2002. L'extension des baby-years et le forfait d'éducation sont à charge de l'Etat, tandis que toutes les autres mesures tomberont à charge du régime général d'assurance pension et sont donc financées à partir des rentrées en cotisation et de la

1 le rapport entre le nombre des pensionnés et celui des assurés cotisants.

2 coefficient de charge de l'ordre de 45,1%

3 coefficient de charge de l'ordre de 48,1%

4 18,6% contre 3,8% pour les dépenses.

réserve accumulée. En 2002, le coût des nouvelles mesures s'élève à 100,5 millions d'euros. S'y ajoutent environ 15 millions d'euros de dépenses pour les bénéficiaires de pensions personnelles qui auront droit à une augmentation de la pension par suite à la prise en charge des périodes d'éducation d'enfants. En année pleine, ces nouvelles mesures d'amélioration des pensions du régime général font augmenter les dépenses pour prestations de 11,1%, respectivement de 9,3% si on exclut les dépenses correspondant aux périodes de baby-years et au forfait d'éducation.

Quant à l'extension du bénéfice des baby-years aux enfants nés avant le 1er janvier 1988, autre mesure arrêtée dans le cadre de la Déclaration finale du 16 juillet 2001, elle sera financée exclusivement par le budget de l'Etat. A noter que le coût de cette mesure est estimé à 9 mio d'euros.

Contribution des pouvoirs publics (en milliers d'euros)

	1999	2000
Cotisations des pouvoirs publics	545.377,4	609.633,6
FOA, baby-year et autres cotisations	13.162,3	24.181,6
Frais d'administration	10.140,2	10.575,6
Complément différentiel	22.479,9	22.286,9
Contribution brute	591.159,7	666.677,8
Contribution nette	590.758,1	666.169,2

Source: IGSS

En 2000, la contribution nette de l'Etat dans le financement de l'assurance pension s'élève en 2000 à 666,2 mio d'euros soit 12,8% de plus qu'en 1999. Cette tendance ascendante devrait se confirmer pour 2001 et 2002 quand bien même la croissance économique accuse depuis quelques mois un certain ralentissement, ralentissement se répercutant sur l'emploi et par conséquent sur la masse salariale. En termes de volume budgétaire nécessaire à la couverture de la contribution publique, le pourcentage est en augmentation substantielle constante depuis 15 ans.

Contribution publique en mio de LuF et en % des dépenses budgétaires ordinaires

<i>Assurance pension</i>		
<i>Année</i>	<i>Montant</i>	<i>%</i>
1980	3.862,6	9,42
1990	12.162,8	12,86
1995	18.484,3	13,74
1996	19.039,4	13,28
1997	20.529,9	13,21
1998	21.698,5	14,04
1999	23.316,4	14,24
2000	25.918,3	15,15

Source: IGSS

c) Le forfait d'éducation proposé par le „Rentendesch“

Outre l'extension des baby-years aux enfants nés avant le 1er janvier 1988, une autre mesure en faveur des femmes qui se sont consacrées à l'éducation de leurs enfants a été arrêtée par la table ronde sur les pensions. Il s'agit de l'introduction d'un forfait d'éducation mensuel de l'ordre de 3000.- francs par enfant versé aux mères de familles restées au foyer. Le coût de cette mesure supposée entrer en vigueur le 1er juillet 2002 est estimé à 22,5 mio d'euros et sera exclusivement à charge du budget

de l'Etat. A noter que les compétences et modalités d'attributions n'ont jusqu'à présent pas été déterminées.

2) L'assurance maladie, y compris l'assurance-maternité

En 2000, les dépenses courantes de l'assurance maladie-maternité se sont élevées à 1.069 mio d'euros, soit 43.123 mio de francs, alors que les recettes se sont chiffrées à 1.130 mio d'euros, soit 45.584 mio de francs. Elles sont évaluées à 1.222 mio d'euros, respectivement à 49.295 mio de francs pour 2001, ainsi qu'à 1.278 mio d'euros et 51.554 mio de francs pour l'exercice 2002.

*Evolution des dépenses et recettes courantes (source du tableau: IGSS; *estimations pour 2001 et 2002)*

	1999	2000	2001*	2002*
Recettes courantes				
Cotisations	601.612	671.875	741.689	801.867
Cotisations forfaitaires de l'Etat	291.508	338.974	376.845	408.164
Autres contributions de l'Etat	62.313	71.785	81.047	87.783
Autres recettes	53.862	47.171	72.637	24.632
Total Recettes	1.009.295	1.129.804	1.272.218	1.322.446
Dépenses courantes				
Frais d'administration	36.927	39.702	41.847	45.327
Prestations	979.537	1.028.331	1.178.365	1.230.679
Autres dépenses	1.475	1.359	1.479	1.549
Total Dépenses	1.017.938	1.069.393	1.221.691	1.277.555

Les cotisations ont augmenté de 11,7% en 2000 passant de 601,6 mio d'euros en 1999 à 671,8 mio d'euros. La contribution totale de l'Etat passe quant à elle de 354 mio d'euros en 1999 à 411 mio d'euros en 2000 enregistrant une progression de l'ordre de 16,1%. Cette augmentation s'explique par la hausse des taux de cotisations et surtout une modification des modalités de participation au financement de l'assurance maladie. S'ajoute la situation favorable du marché de l'emploi suite à laquelle le nombre des assurés actifs a augmenté faisant passer le nombre de personnes protégées de 516.300 en 1999 à 535.400 en 2000.

Evolution de la population protégée depuis 1996 (moyenne de l'exercice)

	1996	1997	1998	1999	2000
Actifs et volontaires	375.300	386.100	399.500	415.700	434.800
Pensionnés	98.800	100.300	100.500	100.600	100.600
Total	474.100	486.400	500.000	516.300	535.400
Taux de croissance	2,0%	2,6%	2,8%	3,3%	3,7%

Source: IGSS

La part de l'Etat dans le financement global de l'assurance maladie est passée de 35,1% en 1999 à 36,4% en 2000. Elle devrait être de 36,0% en 2001 et 37,5% en 2002 suivant les estimations de l'IGSS, alors que les dépenses sont estimées à 1.222 mio d'euros en 2001, respectivement à 1.278 mio d'euros en 2002. Cette progression est la résultante de la croissance continue des cotisants et partant des personnes protégées, ainsi que de l'augmentation de l'inflation. L'évolution imprévisible et extraordinaire de la masse cotisable lors des deux derniers exercices se répercute également sur le budget 2002 tant au niveau de l'assurance pension qu'au niveau de l'assurance maladie.

Une analyse de l'évolution de la contribution étatique dans les prestations de l'assurance maladie fait apparaître non seulement une augmentation en valeur nette ou proportionnelle par rapport aux autres sources de financement, mais également une augmentation constante et substantielle en termes de pourcentage du volume global du budget de l'Etat.

Contribution publique en mio de LuF et en % des dépenses budgétaires

<i>Assurance maladie</i>		
<i>Année</i>	<i>Montant</i>	<i>%</i>
1980	2.617,3	6,38
1985	4.055,6	6,39
1990	7.292,1	7,71
1995	12.542,5	9,33
1996	12.033,1	8,39
1997	13.582,4	8,74
1998	13.376,4	8,64
1999	14.356,1	8,77
2000	16.654,9	9,74

Source: IGSS

3) Les prestations familiales

Depuis les années '80, le système de financement des prestations familiales a été, à diverses reprises, profondément modifié. L'IGSS résume ces modifications de la manière suivante:

„Depuis toujours, les prestations uniques (allocations de naissance et de maternité), ainsi que les frais d'administration sont entièrement à charge de l'Etat. A partir du 1er janvier 1986, les autres prestations sont financées pour moitié par des cotisations et pour moitié par des contributions de l'Etat. Une réserve doit prévenir les difficultés passagères de trésorerie. Le taux de cotisation est fixé de façon à ce que la réserve en fin d'année corresponde toujours à un montant se situant entre 20% et 50% des prestations à financer. Le taux limite supérieur a été relevé à 65% pour les exercices 1988 à 1991, le taux de cotisation a dû être réduit à partir du 1er janvier 1990. Le relèvement important des montants de l'allocation de rentrée scolaire en 1992 ainsi que des allocations familiales normales et de l'allocation d'éducation en 1993 a rendu nécessaire une intervention supplémentaire de l'Etat: depuis 1992, l'allocation de rentrée scolaire, et depuis le 1er juillet 1993, l'allocation d'éducation est à charge du budget de l'Etat.

En outre, en vertu de la loi du 17 juin 1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises, l'Etat a pris à sa charge les cotisations dues pour les salariés des entreprises du secteur privé pour la période postérieure au 1er juillet 1994 ainsi que celles dues par les non-salariés agriculteurs ou viticulteurs à raison de la moitié pour l'exercice 1994 et de la totalité à partir de 1995.

Toutefois, cette modification législative est restée sans effet au niveau de l'équilibre financier de la caisse puisqu'elle n'a opéré qu'un transfert de la charge des cotisations sans toucher au calcul de ces cotisations.

Le règlement grand-ducal du 30 septembre 1994 portant fixation des cotisations à verser à la caisse nationale des prestations familiales par les personnes exerçant une profession agricole ou viticole a adapté la réglementation à la nouvelle situation légale créée par la loi du 27 juillet 1992 portant réforme de l'assurance maladie et du secteur de la santé. A partir du 1er janvier 1994, les cotisations sont fixées à 0,65 du revenu professionnel de l'exploitation agricole déterminé conformément à la législation relative à l'assurance maladie. Toutefois, aucune cotisation n'est due si les revenus annuels ne dépassent pas 1.398,12 euros au nombre indice 100 du coût de la vie. Le règlement a, en outre, introduit un plafond cotisable annuel égal au quintuple du salaire social minimum.

En 1995, la loi du 13 juillet a conformé la législation en matière d'allocation de naissance et d'allocation de maternité à la jurisprudence de la Cour de Justice européenne en remplaçant la condition de durée par une condition de résidence.

La loi budgétaire de 1996 a modifié le système de financement des prestations familiales en deux points. D'une part, l'Etat met à la disposition de la caisse nationale des prestations familiales pour l'exercice 1995 un fonds de roulement. D'autre part, à partir de l'exercice 1996, l'Etat prend en charge l'excédent des dépenses sur les recettes de la caisse nationale des prestations familiales. En même temps, la limite supérieure de la réserve est ramenée à 15% du montant annuel des allocations familiales de l'année concernée.

Finally, la loi du 12 février 1999 concernant la mise en oeuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998 a transféré la charge des cotisations dues par les non-salariés à l'Etat. Cette disposition entre en vigueur au 1er janvier 1999.

Ce bref résumé montre clairement que le système de financement des prestations familiales s'est lentement déplacé vers un financement essentiellement alimenté par des contributions budgétaires. Si en 1990, la participation budgétaire s'élevait à 52%, elle est passée pour l'année 2000 à quelque 94%.

Mais, l'évolution des dépenses courantes dépend également de l'évolution du nombre de bénéficiaires de prestations, du niveau de celles-ci, voire de l'introduction de nouvelles catégories de prestations.

Ainsi, la régression systématique du nombre d'enfants bénéficiaires et des familles attributaires à partir du milieu des années '70 s'est répercutée sur le volume des dépenses qui a amorcé un mouvement vers la baisse, mouvement qui a duré jusqu'en 1986. A noter que cette diminution s'explique par la baisse du nombre des naissances à partir du milieu des années soixante, par la stagnation de l'emploi et une diminution du solde migratoire de la population au courant des années '70.

L'introduction d'une allocation de rentrée scolaire en 1986, ainsi que le relèvement du montant de base des prestations sociales la même année expliquent la forte croissance enregistrée par les dépenses courantes dans la deuxième moitié des années '80.

S'ajoute encore les effets de la croissance du nombre des enfants bénéficiaires en 1987, résultat d'une croissance sensible de l'emploi intérieur et d'un solde migratoire positif, de l'extension du bénéfice de l'allocation de rentrée scolaire aux familles avec un enfant en 1988, de la création d'une allocation d'éducation et de la hausse des montants versés au titre de majorations d'âge en 1989.

La hausse des dépenses courantes du début des années '90 est due à l'évolution constante du nombre de bénéficiaires des allocations familiales et de naissance suite notamment au redressement du taux de natalité, respectivement à la hausse des montants de l'allocation rentrée, de l'allocation éducation, et du montant de base des allocations familiales.

En ce qui concerne les allocations familiales proprement dites, il importe de noter que leur montant de base a été relevé par trois fois en 1993, 1998 et 1999. Les allocations familiales augmenteront encore à partir du 1er janvier 2002 de l'ordre de 75 euros (1.000 francs) par mois par enfant.

En 2000, la Caisse nationale des prestations familiales a liquidé des allocations familiales pour 150.038 enfants, soit un accroissement du nombre d'enfants de 4,1% par rapport à 1999. Elle a encore payé à 2.011 bénéficiaires une indemnité pour congé parental contre 1.433 en 1999. La progression exceptionnelle du nombre de bénéficiaires¹ de cette indemnité s'explique par le fait qu'il s'agit d'une nouvelle prestation et que celle-ci n'a pas encore trouvé son rythme de croisière. L'allocation éducation a connu une belle progression en 2000 en raison du nombre de bénéficiaires en augmentation, plus de 5% par rapport à l'année précédente.

¹ de l'ordre de plus de 40%.

Evolution du nombre d'enfants bénéficiaires

	1999	2000	Var. 99/00
Alloc. fam. normales	141.173	150.038	+ 4,07%
Majorations d'âge	98.435	106.357	+ 8,05%
Alloc. spéc. suppl.	1.320	1.495	+ 13,26%
Alloc. rentrée scol.	97.231	105.126	+ 8,12%
Alloc. d'éducation	9.824	9.408	- 4,23%
Indem. congé parental		2.011	

Source: IGSS

Les dépenses courantes s'élèvent à 531,22 mio d'euros en 2000 progressant de 12,1% par rapport à 1999. Elles sont estimées à 576 mio d'euros en 2001 et à 670 mio d'euros en 2002, soit une progression de 8,5%, respectivement de 16,30% au cours des 2 dernières années. La hausse spectaculaire prévue pour 2002 est en partie due à l'augmentation des allocations familiales de 75 euros (1.000 francs) par enfant par mois et aux autres allocations qui vont augmenter parallèlement aux allocations familiales.

Evolution des dépenses courantes

	1999	2000	2001*	2002*
Frais d'administration	6.507,93	7.124,42	7.288,90	7.500
Prestations	453.648,67	522.145,77	567.444,412	661.386,86
<i>Allocations familiales</i>				
Allocations familiales normales	315.316,42	345.013,44	373.903,67	451.776,88
Majoration d'âge	40.795,13	44.428,98	48.280,47	51.397,44
Allocations spéciales supplémentaires	2.649,27	3.003,28	3.267,33	4.119,37
Allocation de rentrée scolaire	22.459,06	24.575,71	26.588,35	28.424,02
Allocation d'éducation	48.133,06	62.575,71	67.576,33	70.867,08
Indemnité de congé parental	11.614,70	29.527,64	34.976,40	40.958,73
Prestations de naissance	7.638,83	8.057,83	8.071,31	8.654,82
Allocations de maternité	5.042,20	5.093,97	4.755,76	5.163,73
Prêts aux jeunes époux	0,00	0,00	24,79	24,79
Dépenses diverses**	1.420,57	1.952,76	1.552,83	1.594,90
Total	461.577,18	531.222,97	576.286,10	670.481,76

Source: IGSS

* Estimation

** Décharges, restitutions et extournes de cotisations et de frais de gestion du patrimoine.

A noter encore que les allocations familiales transférées à l'étranger représentent 37,5% du montant total des allocations familiales et ont progressé de 39,2% en 2000. Deux raisons à cette progression extraordinaire: l'exportabilité de l'allocation éducation et la croissance du nombre d'enfants résidant à l'étranger bénéficiaires de prestations.

Les recettes courantes au titre de prestations familiales sont depuis des années inférieures aux dépenses.

Tableau 10: Evolution des recettes courantes

	1999	2000	2001*	2002*
Cotisations	123.381,03	135.789,01	149.904,70	163.734,80
à charge				
– des employeurs	27.145,40	29.874,86	33.137,30	36.183,60
– de l'Etat	96.235,63	105.914,15	116.767,40	127.551,20
Contributions de l'Etat	224.651,73	272.643,53	280.963,80	318.111,30
Revenus de la fortune, Divers	760,77	492,01	500,00	500,00
Total	348.793,53	408.924,55	431.368,50	482.346,10

Source: IGSS

* Estimations

En 2000, les recettes courantes s'élèvent à 408,8 mio d'euros contre 348,7 mio d'euros en 1999 enregistrant une progression de l'ordre de 17,2%. Elles sont constituées à 33,2% de cotisations et à 66,7% de contributions de l'Etat. A noter que l'Etat a repris en 2000 à sa charge plus de 77% des cotisations. Le volume des recettes est estimé à 431,4 mio d'euros en 2001 et à 482,4 mio euros en 2002.

Les cotisations enregistrent en 2000 une augmentation de 8,9%. Cette hausse est imputable à l'évolution de la masse salariale au cours de l'exercice précédent. Les cotisations à charge de l'Etat s'élèvent à 105,9 mio d'euros contre 96,2 mio en 1999. Selon les estimations de l'IGSS, les cotisations à charge de l'Etat s'élèveront à 116,8 mio d'euros en 2001 et à 127,6 millions en 2002. Si les prestations familiales sont de plus en plus financées par l'Etat, le poids des cotisations dans le financement des prestations familiales est quant à lui régressif tombant de quelque 70% dans les années '60 à 33,2% en 2000.

L'Etat prend encore en charge et cette fois-ci de manière exclusive les allocations de rentrée scolaire (24,5 mio d'euros en 2000, 26,5 mio d'euros en 2001), les allocations d'éducation (62,5 mio d'euros en 2000, 67,5 mio d'euros en 2001), les allocations de naissance (8,05 mio d'euros en 2000, 8,07 mio d'euros en 2001), les allocations de maternité (5,09 mio d'euros en 2000, 4,7 mio d'euros en 2001).

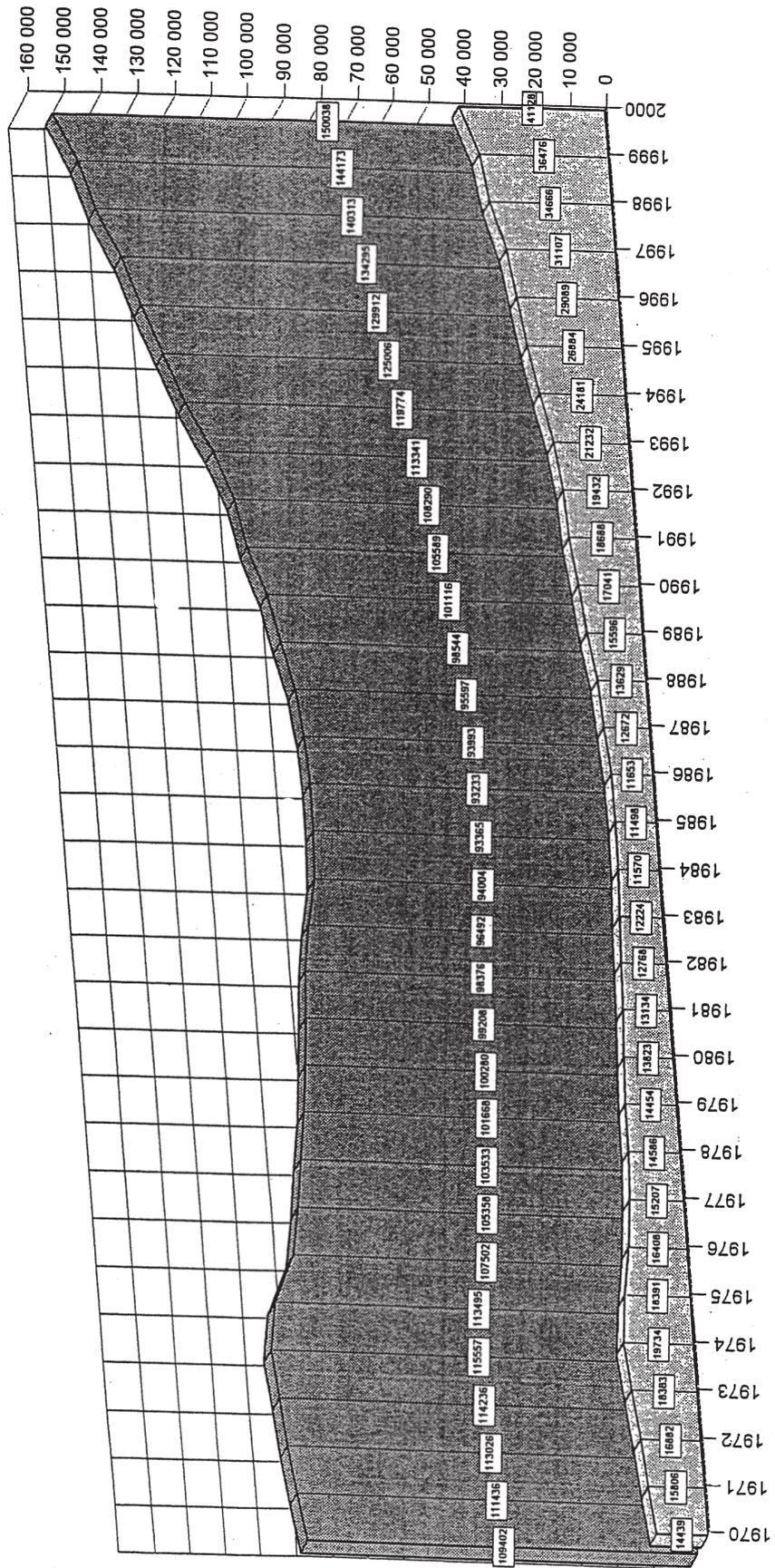
Tous ces postes sont en augmentation pour l'exercice 2002. Ainsi, il ressort du projet de budget pour 2002 que les montants prévus pour le financement des allocations de naissance sont en augmentation de l'ordre de 7,2%. Les allocations de maternité progressent de 8,5% par rapport au budget 2001, les allocations d'éducation et de rentrée scolaire augmentent de 4,8% et 6,9%. L'indemnité de congé parental progresse de l'ordre de 17,1% passant de 34,4 mio prévus pour 2001 à 40,9 mio d'euros en 2002.

Les deux tableaux qui suivent montrent que le taux de croissance des dépenses est nettement supérieur au taux de croissance du nombre de bénéficiaires. Deux raisons à cette évolution: d'une part les montants de base des différentes prestations ont augmenté à plusieurs reprises, d'autre part de nouvelles catégories de prestations ont vu le jour comme p. ex l'indemnité de congé parental.

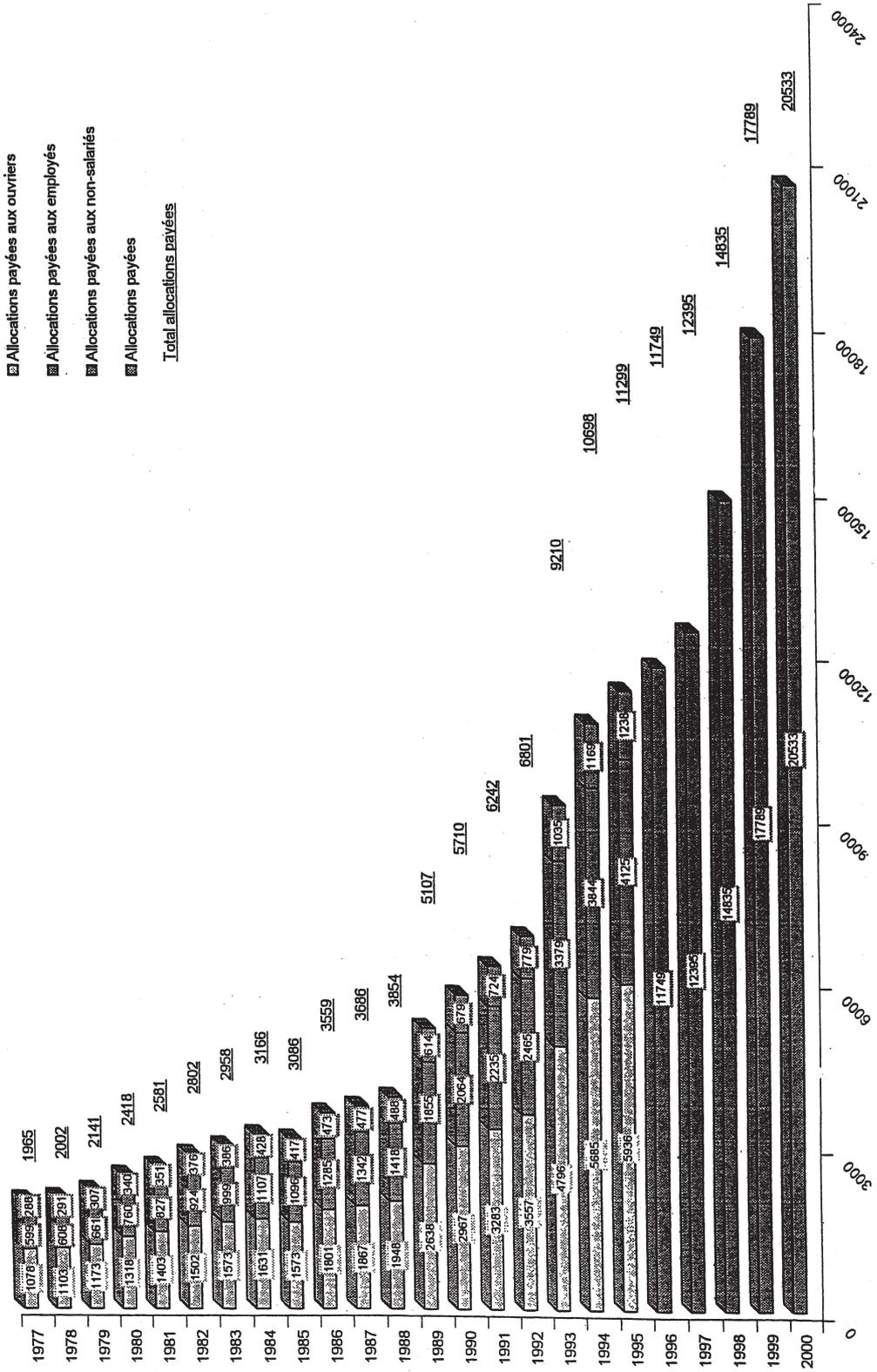
Comparé aux branches de la sécurité sociale, les prestations familiales ont connu, exception faite des prestations de chômage, la croissance la plus accentuée entre 1990 et 1998. Elles ont été multipliées par 2,2 contre 1,7 pour la santé et la vieillesse.

Evolution des enfants bénéficiaires d'allocations familiales depuis 1970

■ Nombre total enfants
 ■ dont résidant à l'étranger



*Evolution des prestations (allocations familiales, allocations d'éducation et indemnités pour le congé parental)
du 1.1.1977 au 31.12.2000*



Si la COFIBU ne peut que partager la volonté du gouvernement d'adapter les différentes allocations, elle souhaite néanmoins rendre attentif au fait que depuis quelques années déjà le financement de la CNPF ne répond plus aux principes initiaux auxquels le législateur avait, lors de la réforme de 1985, voulu faire obéir le financement de cette caisse. En effet, à l'origine un mécanisme de constitution de réserve avec obligation de modifier le taux de cotisation, en cas de dépassement vers le haut ou vers le bas des limites fixées pour la réserve avait été retenu.

Depuis lors, et afin de garantir le financement de la politique familiale, l'Etat avait repris à sa charge au début des années '90 un certain nombre d'allocations (allocations de rentrée scolaire et d'éducation). Cependant les augmentations massives des dépenses en 1993 et 1994, dû à des hausses considérables des prestations, n'ont pu être compensées par les prises en charge de l'Etat, de sorte qu'au milieu des années '90, ces dépenses supplémentaires ont dû être financées par des prélèvements sur la réserve de la CNPF.

L'affaîsissement de la réserve accompagné des problèmes de trésorerie ont amené l'Etat à doter la CNPF d'un Fonds de Roulement. Avec la création d'un tel fonds a été introduite l'obligation pour l'Etat de prendre en charge l'excédent des dépenses sur les recettes de la Caisse à partir de 1996. Par ailleurs, à compter du 1er juillet 1994, l'Etat avait repris à sa charge les cotisations dues par les employeurs du secteur privé et par les non-salariés du secteur agricole et viticole. S'ajoute à partir du 1er janvier 1999 les cotisations dues par les travailleurs indépendants.

Depuis l'obligation étatique de prendre en charge le déficit de la CNPF, le financement de la Caisse s'est objectivement détaché de la logique inhérente au financement des autres branches de la sécurité sociale et a connu une fiscalisation poussée. La croissance des dépenses est depuis lors uniquement soumise à une logique budgétaire. Elle est détachée de la recherche d'un équilibre financier devant être atteint par les seules contributions.

L'IGSS tire les conclusions suivantes de cet état des faits:

„La prime de répartition pure, c.-à-d. le rapport entre les prestations familiales à financer par la caisse et masse salariale cotisable, permet l'analyse de l'équilibre financier de la caisse. En 2000, comme en 1999, cette prime s'élève à 4,72%. En tenant compte du fait que la contribution de l'Etat est identique aux recettes en cotisations, le taux de cotisation moyen nécessaire pour couvrir les dépenses en prestations aurait été de 2,36%, compte tenu des revenus de la fortune sur les réserves placées de la caisse, insignifiants dans ce contexte.

Comme le taux de cotisation moyen effectif de 1,75% en 2000 a été largement inférieur à ce taux théorique, les comptes ont été clôturés avec une plus-value importante de dépenses sur les recettes. Pour l'exercice 2000, la caisse a accusé un déficit de 551.222.961,91 euros.“

Ce déficit est bien évidemment couvert par le budget de l'Etat. Etant donné le fait que la situation législative actuelle demande aux administrations concernées un volume de travail non négligeable pour le calcul des cotisations fictives, dont le montant n'a d'influence que sur le déficit théorique automatiquement couvert par le budget de l'Etat, la COFIBU s'interroge sur le fait si une modification des mécanismes de financement de la CNPF qui serait à adapter à la logique actuellement inhérente au financement de ce type de prestation, ne pourrait apporter une simplification substantielle sans aucunement modifier les enjeux financiers en la matière.

4) L'assurance dépendance

L'assurance dépendance a été introduite dans notre système de sécurité sociale par une loi du 19 juin 1998 qui a reconnu la dépendance comme un nouveau risque au même titre que la maladie, la vieillesse ou encore l'invalidité.

Les personnes assurées à l'assurance maladie que ce soit à titre obligatoire ou volontaire, y compris les personnes résidentes à l'étranger, mais travaillant au Luxembourg, sont de plein droit assurées à l'assurance dépendance.

Le financement de l'assurance dépendance est assuré en grande partie par une contribution de l'Etat équivalente à 45%, une contribution dépendance spéciale du secteur de l'énergie électrique, et par une contribution dépendance sur les revenus professionnels ou de remplacement et les revenus du patrimoine.

En 1999 les dépenses de l'assurance dépendance s'élevaient à 163 mio d'euros, contre 169 euros en 2000. La contribution de l'Etat s'est élevée à 69 mio d'euros en 1999 et 64,2 mio d'euros en 2000.

On estime que les dépenses de l'assurance dépendance vont s'élever en 2001 à 205 mio d'euros contre 214 mio d'euros en 2002. Les contributions étatiques quant à elles progresseront de 82 mio d'euros en 2001 à 87 mio d'euros en 2002.

La nouveauté de l'assurance, le fait que des évaluations soient toujours en cours, ainsi qu'un rythme de demande de réévaluations non encore stabilisé ne permettent pas encore de tirer de conclusions définitives, respectivement de faire des prévisions définitives en se fondant sur des données vérifiées. A cet égard, la COFIBU estime qu'il serait utile que le ministre de la Santé et de la Sécurité sociale présente un rapport semestriel sur l'assurance dépendance, au de l'année 2002, à la commission parlementaire de la sécurité sociale et de la santé et également à celle des finances et du budget.

5) La politique en faveur de la famille et des enfants

Si l'évolution des prestations familiales explique en grande partie le mouvement ascendant des crédits budgétaires du Ministère de la Famille, passant de 655,9 mio d'euros en 2000, à 701,2 mio d'euros en 2001 pour exploser en 2002 se chiffrant à 845,3 mio d'euros, la politique en faveur des enfants et des personnes handicapées sont également déterminantes.

Les transformations s'opérant au niveau sociologique accompagnés de nécessités économiques évidentes ont créé des besoins urgents auxquels les responsables de la politique familiale se devaient de réagir. Ainsi, la nécessaire augmentation du travail féminin et les modifications des structures familiales qu'elle engendre, la flexibilité des horaires de travail et les modifications des rythmes scolaires sont essentiellement à l'origine d'un besoin accru en infrastructures de garde pour enfants.

C'est au cours des années '80 que le besoin en structures d'accueil de jour pour enfants s'est fait ressentir de manière pressante. A l'époque, le Ministère de la Famille a réagi en mettant en place un système d'infrastructures conventionnées notamment par le biais d'a.s.b.l. parfois créées à cet effet. Ce système permettait de réagir de façon rapide et de prévoir des structures d'accueil relativement flexibles permettant de pallier le manque d'infrastructures de garde privées. Ce système a également permis de soutenir différentes initiatives communales en la matière en leur fournissant les moyens financiers nécessaires.

Il a finalement permis d'offrir des services de garde à caractère social et donc non concurrentielles par rapport aux initiatives privées.

Le système de financement des foyers de jour conventionnés pour enfants et qui consiste à couvrir leur solde d'exploitation s'est développé de manière extrêmement rapide au cours des années '90 témoignant d'une politique dynamique en la matière.

Parallèlement au subventionnement des foyers de jour s'est développé celui des garderies privées, subventionnement qui se fait selon un système de financement à l'acte des prestataires de services.

Le crédit affecté aux garderies conventionnées progresse de 13,2% en 2002, alors qu'il est prévu d'affecter à ce poste 360.960 euros l'année prochaine contre 318.791 euros en 2001.

Il y a lieu de remarquer ici que l'élan de création de garderies conventionnées a connu un fort ralentissement suite à l'introduction de l'éducation précoce, qui se présente souvent aux parents comme une réponse gratuite à la même demande.

Face à cette évolution du secteur conventionné, accompagné d'un développement du secteur privé, l'Etat se devait de mettre en place un cadre législatif permettant d'un côté de donner une base légale claire au système de financement par la voie conventionnelle et, de l'autre, à définir les conditions de sécurité, de salubrité et d'encadrement minimales. La loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organisations oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ont fourni la base juridique permettant d'encadrer tout le secteur conventionné.

Mais, malgré les efforts fournis, la demande en structures d'accueil pour enfants ne cesse de croître. Les responsables politiques ont envisagé plusieurs autres pistes pour satisfaire cette demande. Il a été ainsi décidé de soutenir par la voie de subsides aux prestataires de services le fonctionnement de structures d'accueil non conventionnées et à caractère non lucratif.

Evolution des prises en charge étatiques des structures d'accueil non conventionnées

	2000	2001	2002
fr. de fonct. foyers de jour non convent.	44.621	50.000	25.000
fr. de fonct. garderies non convent.	48.835	91.721	91.721
fr. d'infrastr. foyers de jour non convent.	9.916	24.790	24.790

Source: Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse

De même le gouvernement s'est également donné les moyens d'accorder un subside aux frais d'infrastructures de gestionnaires de structures d'accueil. Ce subside s'adresse essentiellement aux gestionnaires de crèches commerciales et s'élève jusqu'à 15% des frais d'équipement et d'aménagement déclarés documentés. Il est prévu d'affecter 24.790 euros aux frais d'infrastructures tant en 2001 qu'en 2002.

Autre piste envisagée pour pallier le manque d'infrastructures d'accueil: la „location de chaises“ auprès de crèches non conventionnées. Cette façon de procéder permet d'ajouter un caractère social à une offre privée fonctionnant selon les lois du marché. Le mode de financement est celui d'une participation modulée aux frais de l'usager sous forme de tiers payant. 650.000 euros sont affectés pour l'exercice 2002 à ce poste contre 200.000 en 2001.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution impressionnante des crédits budgétaires en la matière au cours de la dernière décennie.

Evolution des crédits affectés à l'accueil de jour des enfants en mio de francs

	<i>foyers de jour conventionnés</i>	<i>garderies conventionnées</i>	<i>location de chaise</i>
1992	272,3		
1993	334,9		
1994	366,6		
1995	398,2		
1996	420,1		
1997	436,5	6,6	
1998	477,6	7,2	3,7
1999	529,2	11,6	3,7
2000	557,1	12,6	3,7
2001*	662,7	12,8	8,0
2002*	769,5	14,5	26,2

Source: Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse

* Estimations

Par ailleurs face aux modifications des rythmes scolaires qui, au cours des deux dernières années, ont été progressivement adaptés aux rythmes de travail et aux rythmes familiaux de nombreuses familles, le besoin de prise en charge des élèves en dehors des heures de classe s'est déjà fait ressentir de façon accrue. Dans ce contexte, le Gouvernement a choisi, depuis 2001, de soutenir les communes offrant ou mettant en place de tels services. En 2001, un crédit budgétaire de 2 millions d'euros avait été mis à disposition. Ce crédit doublera en 2002 pour passer à 4 millions d'euros.

L'Etat intervient en participant au financement du solde déficitaire du prestataire ou du commanditaire du service. Les communes qui organisent ces services ou qui en confient la sous-traitance à une société commerciale ou à une association sans but lucratif peuvent bénéficier d'une convention par

laquelle l'Etat s'engage à participer à leurs frais, en principe à raison de 50%, compte tenu de la participation financière des parents.

En 2001, les services suivants ont été offerts par les 118 communes du pays:

<i>Service</i>	<i>Nombre de communes</i>
Restauration scolaire	38
Aide aux devoirs	48
Accueil matinal	30
Activités de vacances	58

En vue de limiter la charge financière des communes, l'Etat a également décidé de participer aux frais d'infrastructures. Le taux de participation financière visée est là aussi de 50%, avec un montant plafond de 10.000 euros par place créée.

Aux efforts du gouvernement s'ajoute la mise en place d'une éducation précoce financée par les crédits de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle, offre qui a permis de pallier, au-delà de finalités différentes, quelque peu le manque ressenti au niveau des infrastructures pour enfants âgés de 3 à 4 ans.

Dans ce contexte, il importe cependant de remarquer que de plus en plus de communes mettent en place de telles infrastructures et les récents développements de la politique gouvernementale en la matière – participation financière de l'Etat aux structures parascolaires – soutiennent cette évolution. Il peut également être constaté que de nombreux responsables communaux se plaignent du nombre croissant de familles qui souhaitent scolariser leur enfant dans une autre commune que leur commune de résidence pour la raison que cette dernière n'offre pas un accueil parascolaire.

La COFIBU partage le souci du gouvernement de soutenir l'offre en matière de structures de garde pour enfants. Elle constate que ceci doit se faire sur base tant d'un accroissement des moyens financiers publics que de la diversification des modes de financement.

Elle tient cependant à faire remarquer que les modes de financement choisis sont de nature très différentes et que les règles auxquelles ils sont soumis diffèrent également. Enfin, les moyens de contrôle dont dispose l'Etat, donc certains sont précisés dans le cadre de la loi ASFT, sont également très différents. Ajoutons à cela, que tant les rémunérations que les prix à payer par les familles qui utilisent l'offre dont s'agit, peuvent varier fortement.

S'il semble évident à la COFIBU, que l'initiative privée ne peut, dans ce contexte, être trop limitée par un carcan inflexible et que l'autonomie communale doit, de même, trouver, dans ce contexte, la possibilité de s'exprimer, elle estime cependant que du moins les compétences en la matière gagneraient à être définies avec clarté.

Cette remarque, tirée ici comme conclusion d'une réflexion autour des structures d'accueil pour enfants vaut bien évidemment également pour d'autres secteurs où des missions pouvant être du domaine public sont confiées au secteur dit conventionné, respectivement à des établissements publics partiellement financés par l'Etat.

La Cour des comptes pose, pour sa part, dans son avis pour le budget de l'Etat 2002, à ce sujet un certain nombre de questions:

„Une première question – et somme toute la plus importante – qui se pose est de savoir quels sont les avantages en termes de bonne gestion financière qui résultent du transfert de l'exécution d'une mission de service public de l'Etat vers une autre entité. Selon la Cour, cette analyse devrait notamment porter sur les effets d'un tel transfert sur les intérêts du Trésor et ceux de l'utilisateur.

Une deuxième question qui mérite d'être soulevée a trait à l'application du régime de droit public aux entités distinctes de l'Etat. Dans l'exercice de ses attributions financières, l'administration publique est soumise à toute une série de règles contraignantes basées sur une législation spécifique et qui n'existent pas dans un régime de droit privé. Ce débat est loin d'être théorique comme le démontrent par exemple les discussions récentes quant au champ d'application de la législation sur les marchés publics.

Une troisième question se pose quant aux moyens de surveillance et de contrôle dont dispose l'Etat pour s'assurer de la bonne exécution des missions de service public par une autre entité. Elle prend

d'autant plus d'importance dans les cas où des deniers publics contribuent majoritairement au financement de telles activités.

Une quatrième question – intimement liée à la précédente – concerne la détermination du degré de responsabilité de part et d'autre.

Une dernière question - qui rejoint la première - a trait au statut et à la rémunération du personnel employé par ces entités.“

Si la loi dite ASFT et ses règlements d'application répondent dès à présent en partie à certaines de ces questions, la COFIBU est cependant d'avis qu'il serait important de préciser les champs d'activités des différents acteurs oeuvrant dans ces secteurs et de définir leurs éventuelles modalités de collaboration.

Deux pistes devraient, à cet effet, être exploitées à brève échéance. Tout d'abord, le débat d'orientation relatif à la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes, actuellement déjà prévu, est, dans ce contexte, d'une importance évidente.

La note préparatoire au débat d'orientation à la Chambre des Députés sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes en vue d'une définition des missions confiées au secteur communal et d'une analyse critique du système actuel de financement des communes aborde en effet brièvement ce sujet:

„La liste des missions facultatives des communes guidées par la politique gouvernementale peut être largement complétée par les domaines les plus divers présentant un caractère d'intérêt général. Le mécanisme est toujours le même. La commune est libre d'opter pour un projet dans un domaine d'intérêt communal. Lorsqu'elle a fait son choix et qu'elle veut être subventionnée par l'Etat pour la mise en œuvre du projet, elle doit respecter les conditions et modalités prescrites à cet effet par la loi.

A titre d'exemples et sans entrer dans le détail on peut encore citer: les infrastructures d'accueil pour les enfants, telles que les crèches, les foyers de jour, les cantines, les infrastructures en faveur de la jeunesse, les infrastructures pour le troisième âge (...).“

Sans vouloir préjuger les conclusions de la Chambre des Députés relatives à ce débat d'orientation, la COFIBU souhaite cependant souligner que ce sujet lui paraît, dans le cadre de la discussion sur les missions des communes, être primordial. Elle estime que la voie choisie par le gouvernement tendant à responsabiliser les communes lui paraît juste. Encore faut-il, à brève échéance, préciser les modalités de collaboration en la matière entre l'Etat et les communes et définir de façon précise les obligations et responsabilités communales.

En second lieu, la COFIBU aimerait rappeler que lors de la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, Monsieur le Premier Ministre avait annoncé qu'un groupe de pilotage serait créé et chargé d'examiner en détail l'état actuel du secteur conventionné afin d'en préciser le champ d'application.

Par ailleurs, les cinq groupes parlementaires de la Chambre des Députés avaient, pour leur part exprimé, dans une lettre du 4 juillet 2000 au Monsieur le Président de la Chambre des Députés, le souhait d'organiser un débat d'orientation sur ce sujet, le rapport du groupe de pilotage précité devant servir de base au débat dont s'agit.

Les auteurs de la lettre précitée, les honorables députés Jeannot Krecké, Camille Gira, Emile Calmes, Gaston Gibéryen ainsi que le rapporteur du projet de loi sous analyse estiment à ce sujet:

„(...) Il est important de définir tout d'abord le périmètre d'intervention des différents acteurs.

Ensuite il faudra surtout esquisser l'importance et le rôle de l'intervention de l'Etat, des communes et des initiatives privées dans le champ du travail social. Tant au niveau de l'organisation qu'à celui de l'exécution, les différents acteurs sont à désigner et le rôle des institutions publiques et des prestataires privés est à clarifier dans les champs d'intervention. Se pose également la question de l'aptitude du Grand-Duché à se positionner dans une perspective de subsidiarité et de la nécessité d'une référence légale explicite au principe de la subsidiarité.

A côté de l'identification des besoins, il sera indispensable d'évaluer l'adaptation constante des missions aux besoins en évolution. Dans ce contexte, il faudra évoquer aussi le rôle des représentants du secteur social dans les „conseils nationaux“ existants.

En dehors du périmètre et du rôle des différents acteurs il est essentiel d'aborder également les différentes structures juridiques afin de définir celles qui sont les plus appropriées compte tenu de leur champ d'action.

En ce qui concerne le périmètre et les modèles de financement, il faudra discuter des différents choix envisageables. Devront être résolues également, les questions de l'implication de ces modèles au niveau des acteurs dans le secteur correspondant, le choix du modèle pour les différents secteurs, respectivement pour les prestataires.

La détermination de la qualité des prestations que nous sommes soucieux d'obtenir implique une décision sur le degré de la réglementation et du contrôle, sur les moyens de ce contrôle et finalement sur le niveau auquel il devra intervenir, au niveau du résultat ou au niveau des moyens.

Afin de préparer ce débat, nous préconisons un débat de fond en commission avec audition des différents acteurs et un rapport à présenter en séance publique. Il est évident que les travaux en commission se baseront également sur les conclusions du groupe d'experts (groupe „Waringo“) que le gouvernement a chargé d'une mission de prospection et d'évaluation de la situation actuelle au niveau du secteur social.“

Un tel débat d'orientation, qui devrait satisfaire la demande de la Cour des comptes d'élargir la discussion tant au législateur qu'aux acteurs concernés, pourrait, en effet, contribuer à mieux définir les responsabilités et compétences de chacun des acteurs et à délimiter les grandes lignes et le champ d'action de la politique en la matière.

La COFIBU tient à préciser que ces deux débats d'orientation doivent être vus comme complémentaires et lui paraissent importants et urgents.

6) Conclusion

Le „budget social“, englobant l'ensemble des dépenses à charge du budget de l'Etat qui ont un caractère social, est en croissance continue. Cette croissance présente les traits marquants suivants, qui doivent inciter à la réflexion – et à la vigilance:

- elle est généralement supérieure, d'année en année, à l'accroissement global du volume du budget des dépenses
- de ce fait, une part toujours croissante du volume global du budget des dépenses est absorbée par des dépenses sociales, sans que cet accroissement en quote-part budgétaire ne soit nécessairement attribuable à de nouvelles actions ou impulsions politiques
- elle se soustrait à l'influence politique en ce qu'elle suit le mouvement du marché du travail, ce qui entraîne que, à croissance continue et sans changements dans le système des assurances sociales luxembourgeoises, elle continuera de croître en termes de volume budgétaire.

La COFIBU est consciente de ces réalités et maintient son soutien à une action sociale marquée du gouvernement. Toujours est-il que les grands équilibres budgétaires doivent être sauvegardés, et que la contribution de l'Etat au financement de la sécurité sociale doit être maîtrisée.

Voilà pourquoi la COFIBU, sans mettre en question le système, attire néanmoins l'attention du gouvernement sur les risques de dérapage des dépenses au titre de la sécurité sociale. Même en l'absence de difficultés pressantes à l'heure actuelle, la sécurité sociale n'est pas, au vu de ses dimensions et du niveau de ses prestations, à l'abri de contraintes budgétaires qui pourraient surgir dans le futur proche.

La situation et les perspectives économiques de notre pays ne sont de toute évidence pas telles, en cette fin de l'année 2001, qu'il faudrait penser à des mesures incisives. La COFIBU estime cependant qu'il est nécessaire de suivre de près l'évolution du système social, notamment dans le cas où la reprise économique, dont dépend le développement du marché du travail et partant, le volet privé des cotisations sociales, devait prendre plus de retard que prévu.

Chapitre 2 – Les investissements publics de l'Etat – une nécessité absolue

Le projet de budget pour l'exercice 2002 prévoit une augmentation substantielle des dépenses d'investissement de l'Etat par rapport à 2001 et aux exercices précédents. Les chiffres parlent d'eux-mêmes:

	1999 Compte gén.	2000 Compte prov.	2001 Budget voté	2002 Projet de budget
1) Crédits budgétaires:				
71 – Achat de terrains et de bâtiments	18.025,0	20.616,3	5.525,0	6.325,0
72 – Constr. de bâtiments dans le pays	54.601,2	56.487,0	50.252,7	55.489,1
73 – Construction de routes	69.302,8	65.487,9	77.234,5	80.521,1
74 – Achat de biens meubles durables	37.656,2	41.689,3	52.460,6	60.605,8
2) Fonds d'investissements de l'Etat	235.212,9	244.214,2	370.506,6	522.317,1
3) Total des investissements	414.798,1	428.494,7	555.979,4	725.258,1
Variation en %		3,3%	29,8%	30,4%
4) Total des dépenses de l'Etat	4.855.278,7	5.595.155,8	5.445.409,4	5.928.303,1
Investissements en % des dép. de l'Etat	8,5%	7,7%	10,2%	12,2%
5) P.I.B. au prix du marché (version SEC)	18.141.393,5	20.505.407	21.952.151	23.864.196
Investissements en % du P.I.B.	2,3%	2,1%	2,5%	3,0%

(Source: Inspection générale des finances)

Le pourcentage des investissements publics dans les dépenses totales de l'Etat n'a fait que croître depuis la fin des années 90. Avec 12 pour cent des dépenses budgétaires prévues pour l'exercice 2002, les chiffres atteignent un record historique. Toujours est-il que les dépenses d'investissement prévues pour l'exercice à venir – ainsi que les investissements prévus pour le restant du programme pluriannuel courant jusqu'en 2005 – ne constituent guère un luxe, mais une nécessité absolue en termes de préparation du pays à son avenir.

Les principales dépenses d'investissement servent à l'amélioration du parc des infrastructures administratives, hospitalières, scolaires, sociales et de transport du Luxembourg. L'évolution de la dotation annuelle et des dépenses des principaux fonds d'investissements, repris dans les tableaux ci-dessous qui ont été élaborés par l'Inspection générale des finances, se présente comme suit:

Evolution des recettes des principaux fonds d'investissements

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Fds d'investiss. publics administratifs	30.986,7	57.015,5	81.804,9	19.831,5	85.523,3	237.200,0	40.000,0
Fds d'investiss. publics scolaires	62.593,1	67.551,0	117.129,7	17.972,3	83.044,3	80.750,0	62.000,0
Fds d'investiss. sanitaires et sociaux	8.056,5	8.056,5	73.748,3	30.044,7	21.070,9	37.200,0	20.000,0
Fds des routes	98.345,8	100.473,2	74.579,6	21.771,4	187.724,3	235.999,7	87.000,0
Fds pour les monuments historiques	9.667,8	7.312,9	4.957,9	4.957,9	8.676,3	20.000,0	10.000,0
Fds du rail	19.831,5	53.297,1	44.620,8	8.024,1	97.257,0	72.687,1	49.783,3
Total	229.481,5	293.706,2	396.841,2	102.601,9	483.296,2	683.836,8	268.783,3
Variation en %	#REF!	28,0%	35,1%	- 74,1%	371,0%	41,5%	- 60,7%

Evolution des dépenses des principaux fonds d'investissements

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Fds d'investiss. publics administratifs	30.442,2	33.240,3	30.172,0	27.945,2	21.456,5	64.759,6	127.709,0
Fds d'investiss. publics scolaires	33.501,4	55.471,0	81.547,0	60.458,1	47.778,5	62.223,1	103.067,0
Fds d'investiss. sanitaires et sociaux	5.736,6	7.577,2	10.920,8	14.968,9	8.922,8	22.928,5	35.517,0
Fds des routes	73.562,8	60.806,6	62.947,7	99.867,4	118.153,7	142.623,1	167.734,7
Fds pour les monuments historiques	4.376,0	6.765,8	6.234,7	8.177,1	9.874,3	15.208,1	14.275,7
Fds du rail	33.988,6	28.696,2	35.508,3	23.778,2	39.218,6	62.264,0	95.000,0
Total	181.607,6	192.557,1	227.330,4	235.194,9	245.404,5	370.006,3	543.303,4
Variation en %	#REF!	6,0%	18,1%	3,5%	4,3%	50,8%	46,8%

Notes:

les chiffres sont en milliers d'euros

1995-2000: chiffres repris des comptes des comptes généraux de l'Etat

2001-2005: chiffres repris du programme pluriannuel des dépenses en capital de 2002

Remarques:

Pour le fonds du rail, seul les dépenses et les recettes en relation avec les investissements ont été pris en compte.

Comme les alimentations supplémentaires provenant des plus-values de recettes de 1999 ont été affectées sur 2000, les alimentations de 1999 décroissent.

Le Luxembourg a un besoin caractérisé en bâtiments administratifs – ne citons à cet égard que les immeubles à disposition de la justice – en lycées, en maisons de retraite, en grande voirie, en lignes ferrivières. Cette liste n'est pas exhaustive: elle ne reprend que les principales composantes de la politique d'investissements publics menée par le gouvernement.

Ces dépenses ne s'arrêteront pas au cours des toutes prochaines années. Le programme pluriannuel des dépenses en capital, constituant le deuxième volume du projet de budget pour 2002, détermine quelle sera l'évolution des dépenses d'investissement au cours des quatre années à venir. Même au-delà de cet horizon, il sera nécessaire de prévoir des crédits, compte tenu des nécessités nouvelles qui se font déjà sentir et qui se feront sentir dans les années à venir, ainsi que des besoins en termes d'entretien qui se manifestent dès l'achèvement d'un bâtiment, d'une route ou d'un tracé de ligne ferroviaire nouveaux.

Il importe d'insister surtout sur les enseignements majeurs qui doivent être tirés de la politique d'investissement pluriannuelle en général, de la dotation annuelle des différents fonds, et sur l'aspect de moyen et de long terme de la politique des investissements.

A) „L'Etat le plus riche du monde“ – Vérités et contraintes

Au dire de bon nombre de nos compatriotes, issus de tous les horizons du microsystème national, nous serions citoyens de l'Etat le plus riche du monde. Pareille assertion, qui se fonde davantage sur des sentiments cocardiers que sur des arguments probants, ne tient pas la route. S'il est vrai que notre pays a vécu des décennies d'aisance et peut toujours se targuer d'un niveau de vie exceptionnel, il est cependant très difficile d'établir avec précision la place exacte de notre pays dans les hiérarchies relatives à la richesse nationale. Sans tenir compte d'indicateurs que le système des Nations Unies qualifie d'indicateurs du développement humain, il serait certainement à relever que le Luxembourg ne devance objectivement pas des pays comme p. ex. la Suisse. Nous ne sommes donc certes pas l'„Etat le plus riche du monde“.

En incluant les indicateurs de développement humain précités dans le raisonnement, il devient apparent que dans le classement officiel du Programme pour le développement des Nations Unies (édition de 1999), notre pays ne figure qu'au 17^e rang, après bon nombre de pays membres de l'Union européenne, le Canada (en tête de liste), le Japon et d'autres pays de l'OCDE. Ce classement, dans lequel des facteurs de développement humain jouent un rôle à côté des données purement économiques ou financières, ne traduit donc pas une situation luxembourgeoise particulièrement édifiante. Il semblerait que malgré la richesse objective du pays, il reste des progrès que notre Etat devra accomplir afin de se positionner en tête de toutes les échelles de bien-être humain.

Le slogan de l'„Etat le plus riche du monde“ est invoqué pour justifier toutes sortes de revendications à l'adresse de l'Etat luxembourgeois: des pensions et rentes en passant par la politique de la famille aux

aides au logement, d'aucuns font comme si l'Etat luxembourgeois était tellement bien doté en termes financiers que la vie au Luxembourg devrait pratiquement être financée par l'Etat. Ce pays connaît des contraintes que d'autres, dont les comptes annuels dégagent bien moins d'excédents de recettes, ne connaissent pas, ou pas dans la même mesure. Les intérêts particuliers, qui ne sauraient être tous satisfaits, sont légion.

S'il y a toutefois un domaine où l'Etat riche qui est le nôtre ne peut plus écarter les revendications articulées, c'est bien celui des investissements publics. Il y va effectivement de l'intérêt général, de la qualité de vie et de la capacité de gérer les défis nationaux de l'avenir. C'est en effet à travers un parc d'infrastructures complet et performant que se définissent certains aspects de la qualité de vie repris par le Programme pour le développement des Nations Unies et qui servent d'indicateurs pour l'établissement du classement de développement humain.

B) Les fonds d'investissement à partir de 2002

Le détail de la situation des divers fonds d'investissement, présenté à la fin du projet de budget pour 2002, ne fait pas l'objet d'une analyse approfondie dans le présent contexte.

La Commission des Finances et du Budget tient toutefois à souligner que les mouvements prévus sur les différents Fonds montrent, si besoin en était, l'envergure de la politique d'investissements que le Gouvernement est en train de mettre en oeuvre.

Fonds des routes

	2000	2001	2002
I. Mouvements du fonds			
– Avoir au 1.1.	94.474.348	89.937.897	183.314.554
– Dotations budgétaires:			
a) Dotation normale	12.394.676	85.999.717	87.000.000
b) Dotation supplémentaire	0	150.000.000	0
c) Recettes d'emprunts	99.851.512	0	0
d) Divers	0	0	0
Total alimentations	112.246.188	235.999.717	87.000.000
– Dépenses	116.782.640	142.623.061	167.734.675
– Avoir à reporter	89.937.897	183.314.554	102.579.879

Les principales dépenses qui sont imputées sur ce Fonds concernent les différentes étapes de construction de la grande voirie du Nord avec un coût global de 632 millions d'euros, la liaison avec la Sarre, se chiffrant à 247 millions d'euros, l'élargissement de l'A3/A6 avec la Croix de Gasperich pour un coût de 43 millions d'euros et divers autres travaux revenant à 291 millions d'euros.

Un certain nombre de projets qui semblent déjà aujourd'hui nécessaires, ou du moins possibles, voire souhaitables, ne figurent pas encore sur la liste des projets en voie d'élaboration, comme par exemple toute la voirie des friches industrielles. Ces projets devront être intégrés dans un prochain programme pluriannuel et figureront selon toute vraisemblance à l'ordre du jour d'une programmation allant de 2005 à 2010.

Fonds pour la loi de garantie

	2000	2001	2002
I. Mouvements du fonds			
– Avoir au 1.1.	102.191.627	96.705.743	123.805.884
– Dotations budgétaires:			
a) Dotation normale	123.947	6.000.000	7.000.000
b) Location/vente	0	22.310.417	22.310.417
c) Dotation supplémentaire	0	50.000.000	0
Total	123.947	78.310.417	29.310.417
– Dépenses	5.609.830	51.210.276	51.210.271
– Avoir au 31.12.	96.705.743	123.805.884	101.906.026

Les principaux projets financés par le fonds pour la loi de garantie sont actuellement le Campus scolaire au Geesseknäppchen, le Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean, le Centre National sportif et culturel à Luxembourg-Kirchberg. Ajoutons à cela que, dans les années à venir, s'ajouteront à cette liste la nouvelle aérogare du Findel ou encore la Cité judiciaire.

A noter par ailleurs qu'à partir de 2001, les annuités prises en charge par le Fonds du Kirchberg concernant le Centre Polyvalent de l'Enfance, le Bâtiment administratif Kirchberg et les extensions de la Cour de Justice de l'UE ont été transférées au fonds pour la loi de garantie.

La Commission des Finances et du Budget constate que le Gouvernement n'a pas eu recours durant les 2 dernières années de façon supplémentaire à la loi de garantie et qu'il s'est par là conformé à la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 où il était expressément précisé: „Pour ce qui est des nouveaux projets d'investissements, les deux délégations conviennent de faire examiner, au cas par cas, les avantages respectifs des différentes modalités de financement (emprunts, loi de garantie, financement direct) afin de pouvoir opter chaque fois pour la solution la plus intéressante d'un point de vue financier, étant entendu que le recours à la loi de garantie sera en principe réservé aux projets d'investissement pour lesquels on peut avoir des recettes.“

Fonds d'investissements sociofamiliaux

	2000	2001	2002
I. Mouvements du fonds			
– Avoir au 1.1.	93.527.661	110.997.839	94.940.174
– Dotations budgétaires:			
a) Dotation normale	54.536.575	55.000.000	55.000.000
b) Dotation supplémentaire	0	10.000.000	0
– Dépenses	37.066.397	81.057.665	92.838.548
– Avoir 31.12.	110.997.839	94.940.174	49.201.396

Les programmes détaillés prévoient tant le développement des structures d'hébergement pour personnes âgées que de la mise en place de centres d'accueil pour handicapés ou réfugiés. Notons qu'une enveloppe globale est prévue pour les infrastructures pour la prise en charge des enfants scolarisés. Devant l'ampleur des besoins et notamment devant la croissance de la demande, notamment en structures d'accueil parascolaires, on peut s'attendre à ce que le niveau d'investissement susindiqué soit nécessaire, même après l'année 2005.

Fonds pour la gestion de l'eau

	2000	2001	2002
I. Mouvements du fonds			
– Avoir au 1.1.	0	26.719.093	49.323.769
– Dotations budgétaires:			
a) Dotation normale	45.860.302	48.350.000	49.000.000
b) Dotation supplémentaire	0	12.394.676	0
– Dépenses	19.141.209	38.140.000	26.655.000
– Avoir au 31.12.	26.719.093	49.323.769	71.668.769

Le volume II du projet de loi relatif au budget des recettes et des dépenses de l'Etat traite du „Fonds pour la gestion de l'Eau“ en précisant que „l'estimation des dépenses du fonds pour la gestion de l'Eau revêt actuellement encore un caractère relativement provisoire, dans la mesure où de nombreux projets d'envergure, considérés comme probables ou souhaitables, sont encore à l'étude, respectivement n'ont pas encore fait l'objet de dossiers de demandes définitives, ainsi que dans la mesure où le rythme de liquidation des aides dépend de l'avancement des travaux et de la présentation des demandes de remboursement par les maîtres d'oeuvres afférents“. En conclusion une augmentation substantielle des dépenses à imputer sur ce fonds d'investissement doit être considérée comme probable.

Fonds d'investissements publics administratifs

	2000	2001	2002
I. Mouvements du fonds			
– Avoir au 1.1.		164.726.442	337.166.873
– Dotations budgétaires:			
a) Dotation normale	23.549.885	37.200.000	40.000.000
b) Dotation supplémentaire		200.000.000	0
Total	23.549.885	237.200.000	40.000.000
– Dépenses		64.759.569	127.708.530
– Avoir au 31.12.		337.166.873	249.458.343

Fonds d'investissements publics scolaires

	2000	2001	2002
I. Mouvements du fonds			
– Avoir au 1.1.		172.736.464	191.263.388
– Dotations budgétaires:			
a) Dotation normale		55.750.000	62.000.000
b) Dotation supplémentaire		25.000.000	0
Total	45.860.302	80.750.000	62.000.000
– Dépenses		62.223.076	103.067.348
– Avoir au 31.12.		191.263.388	150.196.040

Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux

	2000	2001	2002
I. Mouvements du fonds			
– Avoir au 1.1.		90.397.148	104.668.604
– Dotations budgétaires:			
a) Dotation normale	8.676.273	37.200.000	20.000.000
Total	8.676.273	37.200.000	20.000.000
– Dépenses		22.928.544	35.516.642
– Avoir au 31.12.		104.668.604	89.151.962

Pour le détail des investissements prévus aux différents fonds d'investissements publics on se reportera au projet de budget même qui les énumère en détail.

La Commission des Finances et du Budget aimerait souligner à cette place que la répartition des engagements prévus sur les différents fonds se fait de la façon suivante:

47,96%	Fonds administratif
38,70%	Fonds scolaire
13,14%	Fonds sanitaire et social

A remarquer que les investissements prévus par le Fonds sanitaire et social sont proportionnellement moins élevés, non du fait de besoins moindres, mais parce qu'une grande partie des investissements sont des investissements privés subsidiés ou soutenus par l'Etat. L'investissement public passe, dès lors, par le Fonds d'investissements sociofamiliaux, ou bien, pour ce qui est du secteur hospitalier, par le Fonds spécial des investissements hospitaliers.

La Commission des Finances et du Budget note par ailleurs que le programme détaillé d'investissements ne contient pas, à l'heure actuelle, un certain nombre de projets importants et, pour certains cas, déjà annoncés par le Gouvernement. Citons dans ce contexte, à titre d'exemple, les transformations et réaménagements annoncés du Centre militaire du Herrenberg à Diekirch ou encore la construction d'au moins 3 nouveaux lycées prévus par le programme sectoriel „Lycées“. Il s'agit là, en l'occurrence, d'investissements nécessaires qui, selon toute vraisemblance, devront être prévus en grande partie pour la période suivant celle du programme pluriannuel actuellement sous analyse.

Enfin, la Commission des Finances et du Budget entend commenter plus en détail les aspects suivants:

- la signification de l'état financier des fonds ainsi que des montants qui y sont et seront prévisiblement inscrits
- l'alimentation et les dépenses des fonds dans une perspective de moyen et de long terme
- conclusions sur la politique d'investissements du Luxembourg

Seuls les principaux fonds d'investissement seront retenus pour les besoins du présent chapitre, ce ne sont donc que les chiffres relatifs à ces fonds qui sont utilisés, à l'exclusion de tous les autres fonds spéciaux de l'Etat. Sont pris en considération les:

1. Fonds des investissements sociofamiliaux
2. Fonds des investissements hospitaliers
3. Fonds des routes
4. Fonds pour la loi de garantie
5. Fonds d'investissements publics administratifs
6. Fonds d'investissements publics scolaires
7. Fonds d'investissements sanitaires et sociaux
8. Fonds du rail

- 9. Fonds des raccordements ferroviaires internationaux
- 10. Fonds pour la gestion de l'eau
- 11. Fonds d'équipements militaires

Ces fonds sont abordés dans leur ensemble, l'objet du présent chapitre n'étant pas une analyse de détail des différents fonds, mais l'esquisse d'une vue d'ensemble de la politique d'investissement de l'Etat et la formulation de conclusions politiques y relatives.

Il convient encore de préciser que des différences en chiffres entre le présent chapitre et le projet de budget pour l'exercice 2002 résultent du fait que des projets non encore votés par la Chambre des Députés sont néanmoins pris en considération à cet endroit. La raison de cette démarche réside dans le souhait du rapporteur de souligner les besoins d'ensemble en termes d'investissements publics, ceux-ci englobant bien entendu de nombreux projets d'infrastructure sur lesquels la Chambre n'a pas encore émis de vote.

Les chiffres utilisés pour le présent chapitre émanent de calculs effectués par l'Inspection générale des finances et constituent dès lors un complément possible des données actuellement disponibles dans les documents parlementaires budgétaires. Ce qui est possible n'est pas forcément nécessaire – le rapporteur aimerait insister sur le fait qu'il s'agit ici d'extrapolations dont les données clés peuvent encore changer, et changeront certainement encore, en fonction des moyens financiers de l'Etat, de redéfinitions de priorités ou d'influences extérieures sur les démarches budgétaires qui échappent au contrôle du Gouvernement et du Parlement.

C) Etat financier des fonds et alimentation future

Pour l'exercice budgétaire 2002, les principales données relatives aux fonds susmentionnés sont les suivantes (en millions d'euros):

<i>Avoir 1.1.2002</i>	<i>Dotations budgétaires</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoir 31.12.2002</i>
1.460,5	487,5	957,6	1.065,5

La différence au niveau du total s'explique par le fait que l'alimentation de certains fonds ne se fait pas exclusivement à travers les dotations budgétaires.

L'on constate que les dépenses au titre de cet exercice se chiffreront à peu près au double de l'alimentation budgétaire prévue au cours du même exercice. L'évolution de l'alimentation budgétaire des différents fonds pour le restant de la période couverte par le programme pluriannuel de dépenses en capital confirme cet état des choses.

A l'exception de quelques fonds comme le fonds du rail et le fonds pour la loi de garantie, aucun de ceux repris dans le présent chapitre ne dispose de sources structurelles d'alimentation en dehors des dotations budgétaires. La situation de la plupart des fonds renseigne encore, à l'heure actuelle, des avoirs restants d'exercices antérieurs d'une importance considérable. Cet état des choses doit être perçu sous deux aspects différents:

- le fait que les restants d'exercices antérieurs sont encore utilisables pour le financement des dépenses des fonds pendant un certain nombre d'années à venir garantit la continuité du programme d'investissements de l'Etat à court terme. Sur base des chiffres utilisés plus haut, on pourrait effectivement affirmer, de façon schématique, que même sans dotation budgétaire supplémentaire, les avoirs des fonds au 31 décembre 2002 suffiraient pour effectuer toutes les dépenses prévues pour 2003 dans le cadre du programme pluriannuel des dépenses en capital.
- nous avons pu assister au cours des dernières années à une augmentation substantielle des dépenses d'investissement de toutes sortes. Une comparaison des dépenses des 3 fonds d'investissements publics montre avec clarté le taux de progression substantiel:

1) *Total des dépenses des Fonds d'investissements publics*

1990	1.154 millions Flux
1993	2.296 millions Flux
2000	3.153 millions Flux
2001	6.047 millions Flux
2002	10.742 millions Flux
2003	13.838 millions Flux

Si on prend p. ex. les Fonds d'investissements publics scolaires la même progression vertigineuse se remarque.

Total des dépenses du Fonds d'investissements scolaires publics

1990	488 millions Flux
1993	339 millions Flux
2000	1.927 millions Flux
2001	2.510 millions Flux
2002	4.158 millions Flux
2003	5.201 millions Flux

A ce sujet, la Commission des Finances et du Budget tient à faire plusieurs remarques:

- C'est à la fin des années 80, début des années 90, que la reprise économique s'est fait effectivement ressentir. Elle s'est accompagnée tant d'une stabilisation et de l'augmentation du taux de natalité, que d'une reprise très forte de l'immigration. Si entre 1981 et 1989 la population n'a augmenté que de 10.000 personnes, de 364.602 à 374.900, les années qui vont suivre ont fait exploser les chiffres de la population résidente. Celle-ci était déjà de 435.700 à la fin de 1999 et est estimée aujourd'hui à environ 450.000 personnes. Cette forte croissance de la population résidente est bien évidemment accompagnée d'un nombre croissant de travailleurs frontaliers occupés au Grand-Duché de Luxembourg. Difficile à prévoir au cours des années 80, cette évolution connaît les mêmes caractéristiques p. ex. en matière du nombre d'enfants scolarisés.

Les chiffres montrent que l'évolution des années 90 était difficilement prévisible alors que dans les années 80, les responsables de l'Education nationale étaient confrontés à un nombre d'enfants scolarisables en baisse.

Nombre d'enfants inscrits au primaire

1970	34.557 élèves
1980	29.883
1986	29.695
1990	25.275
1994	27.595
1995	27.844 (sans enseignement complémentaire)
1999	30.475
2000	31.248
2001	31.616

Il en va de même pour l'enseignement postprimaire

1986/87	20.250 élèves
1988/89	19.610
1990/91	18.998
1995/96	24.500
1998/99	26.796
1999/00	27.070
2000/01	28.095
2001/02	28.174

Il en est de même pour d'autres domaines, où pour des raisons compréhensibles les besoins urgents actuels – dus à une forte croissance économique ou à des modifications sociologiques importantes – n'ont été détectés dans toute leur ampleur que fin des années 80, début des années 90.

- Devant l'ampleur des moyens budgétaires prévus pour les années à venir, la Commission des Finances et du Budget se pose la question si les procédures administratives actuellement en vigueur permettront une réalisation effective des investissements prévus. On peut se poser la question si l'accumulation d'avoirs, qui excèdent largement de 100% la dotation budgétaire annuelle de certains fonds ne témoigne pas également de la lenteur caractérisée dans la réalisation de nombreux projets d'infrastructure – les avoirs non utilisés représentant autant de délais retardant la mise en oeuvre d'investissements de taille.

Il faut souligner ici que le constat précédent cadre parfaitement avec les observations que tous les interlocuteurs ont communiqué dans le cadre des entretiens préparatoires à l'élaboration du présent rapport. La conclusion de ces entretiens, concernant les investissements de l'Etat, était toujours une approbation quasiment sans réserve de la politique d'investissements publics par les différents intervenants, qui déploraient en même temps la lenteur des procédures, les interminables remises en question, et les retards s'en suivant.

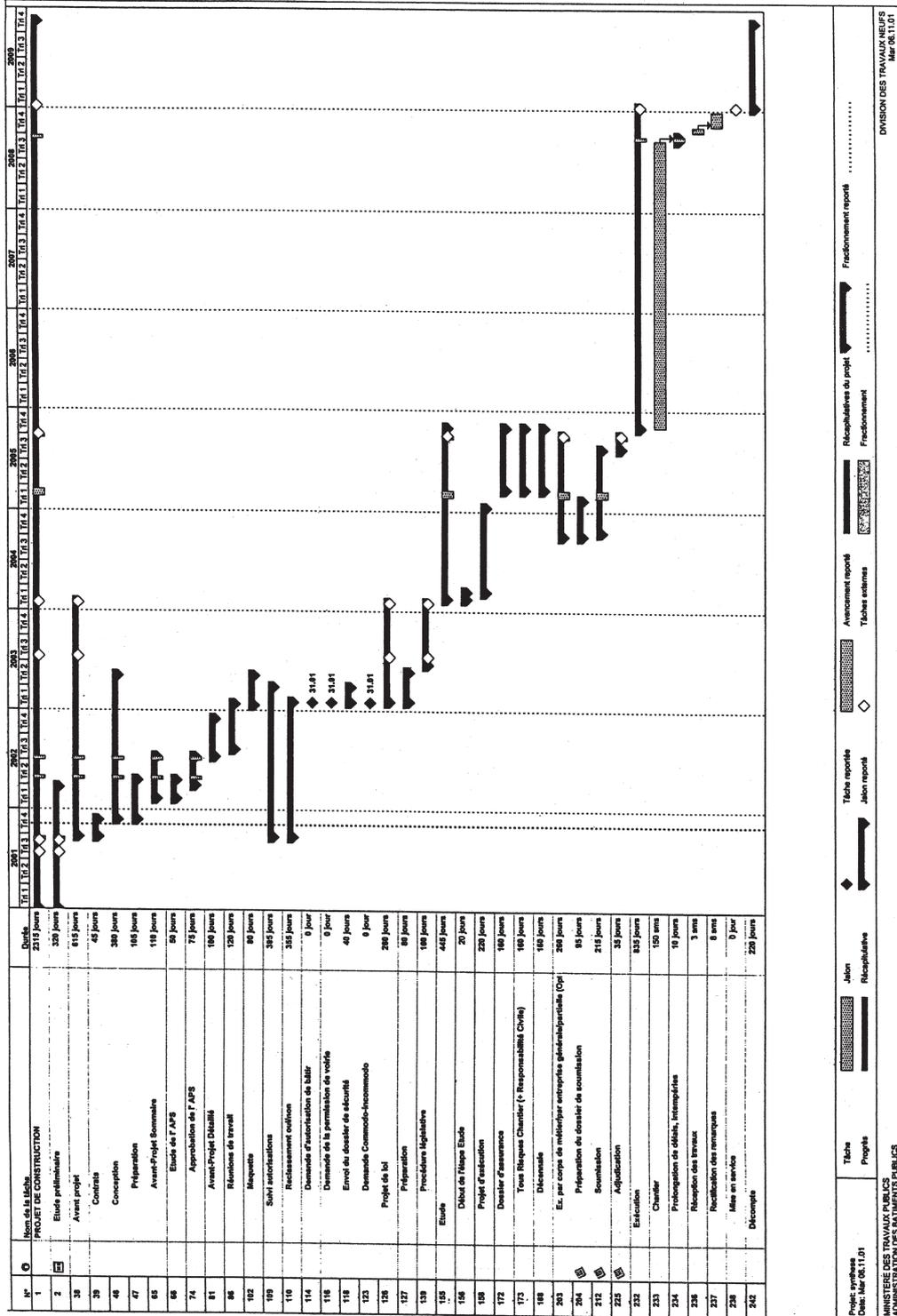
Le tableau à la page suivante, présenté à la COFIBU par Madame le Ministre des Travaux publics, esquisse les différentes étapes de la réalisation d'un projet de construction et montre que, dans le meilleur des cas possibles, la mise en service du bâtiment en question ne peut guère être attendue que huit ans après la mise en route du projet.

Si notre pays peut donc bien se permettre – doit, en fait, se permettre – d'investir des portions considérables de ses recettes budgétaires dans les infrastructures publiques, le gouvernement est interpellé pour se donner non seulement les moyens financiers, mais surtout les moyens procéduraux et logistiques d'une mise en oeuvre rapide de sa politique des investissements.

Cette discussion ayant d'ailleurs déjà été entamé à la Chambre des Députés, notamment par la Commission du Contrôle et d'exécution budgétaire, celle-ci pourrait utilement accompagner les réflexions gouvernementales.

- Enfin, la sensible augmentation du volume des investissements au cours des années à venir pousse la Commission des Finances et du Budget à s'interroger sur la capacité de l'économie luxembourgeoise à absorber, sans provoquer la surchauffe, la masse supplémentaire de travail à accomplir. Les entreprises de construction luxembourgeoises possèdent aujourd'hui des carnets de commandes pleins, et des entreprises de la Grande région sont déjà venues s'adjoindre à celles établies au Grand-Duché pour effectuer des travaux sur les grands projets, compte tenu du fait que les entrepreneurs luxembourgeois ne pouvaient plus faire face à eux seuls au volume des travaux à accomplir. L'économie nationale, malgré le fait que le volume des projets de construction croît déjà sensiblement depuis quelques années, ne manifeste pas encore les signes d'une surchauffe dangereuse. Il s'agira de veiller à ce que cet état des choses perdure.

Planning général d'un projet de construction



Projet-synthese
Date: Mar 06, 11:01
MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS
ADMINISTRATION DES BATIMENTS PUBLICS
DIVISION DES TRAVAUX NEUFS
MAR 06, 11:01

L'état financier des fonds doit être considéré comme excellent en ce moment. Le cumul des avoirs restants et des dotations nouvelles prévues permettra financièrement la réalisation sans heurts des projets majeurs figurant au programme pluriannuel des dépenses en capital.

Le tableau ci-dessous illustre les dépenses budgétaires proprement dites qui sont prévues aux fins d'alimentation des principaux fonds d'investissements jusqu'en 2005.

2) *Evolution de l'alimentation budgétaire des principaux fonds d'investissements*

	2002	2003	2004	2005	Total
Fonds des investissements sociofamiliaux	55,0	59,0	70,0	70,0	254,0
Fonds des investissements hospitaliers	37,0	40,0	40,0	40,0	157,0
Fonds des routes	87,0	95,0	100,0	100,0	382,0
Fonds pour la loi de garantie	7,0	24,8	25,0	25,0	81,8
Fonds d'investissements publics administratifs	40,0	70,0	80,0	90,0	280,0
Fonds d'investissements publics scolaires	62,0	70,0	85,0	100,0	317,0
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	20,0	20,0	20,0	20,0	80,0
Fonds du rail	113,0	80,0	120,0	150,0	463,0
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	15,0	15,0	15,0	15,0	60,0
Fonds pour la gestion de l'eau	49,0	50,2	60,8	62,3	222,3
Fonds d'équipements militaires	2,5	22,3	23,6	23,6	72,0
Total	487,5	546,3	639,4	695,9	2.369,1

Source: IGF

Un premier constat s'impose: les dotations budgétaires à ces fonds d'investissements continuent d'augmenter sensiblement au cours des années à venir. En même temps, les dépenses de fonds augmentent, et bien plus rapidement que l'alimentation budgétaire. La vérité élémentaire qui se cache derrière ces faits est la suivante: le Luxembourg est sommé par sa propre évolution démographique et sociale à rattraper les retards encourus et à augmenter substantiellement le rythme de réalisation des investissements.

Budgétairement, il convient de souligner que le gouvernement entend poursuivre sa démarche actuelle consistant en l'octroi d'un degré de priorité élevé aux investissements publics. Les budgets des années passées ont vu une augmentation constante de la quote-part des recettes affectée aux investissements, qui est passée de 7,7 pour cent en 1999 aux 12 pour-cent affichés par le projet de budget pour 2002.

L'alimentation prévue des fonds d'investissement – telle que reprise au tableau ci-dessus – croîtra de

- 12 pour cent de 2002 à 2003
- 17 pour cent de 2003 à 2004
- 8 pour cent de 2004 à 2005

Ces chiffres émanant du programme pluriannuel constituent des prévisions solides et ne se laissent pas résumer à des extrapolations. Le volume budgétaire global ne présentera guère des taux de croissance similaires à celui des montants alloués aux fonds: si l'on part toujours du principe que l'augmentation en volume du budget de l'Etat doit au plus avoisiner celle du PIB, des taux de croissance budgétaire entre 4 et 6 pour cent au cours des quelques années prochaines seraient une hypothèse de travail raisonnable – ceteris paribus, bien entendu, dans la mesure où les événements politiques ou militaires dans le monde pourraient nous amener à terme à revoir les projections de croissance économique à la baisse.

En ces circonstances, la progression intentionnée des montants budgétaires servant à l'alimentation des fonds d'investissements ne pourra que faire croître la quote-part des investissements dans les dépenses budgétaires des années à venir. L'effort du gouvernement de parfaire le paysage infrastructurel du Luxembourg doit partant être salué, et partant du constat que la situation financière de l'Etat permet et invite à une telle démarche, la Commission des Finances et du Budget se rallie à cette poli-

tique budgétaire inscrivant l'intérêt de toute la population et la qualité de vie en première place sur la liste des priorités.

Toutefois, le tableau n'est pas complet sans les dépenses des fonds qui sont prévues d'ici jusqu'à l'horizon 2010. Ces dépenses, en millions d'euros, sont partiellement reprises ci-dessous. A noter que les chiffres du tableau ci-dessous s'appliquent à un éventail composé aussi bien de projets déjà votés que de projets en phase d'élaboration qui seront encore soumis à l'appréciation de la Chambre des Députés, mais dont les besoins ont déjà été identifiés et formulés.

*3) Dépenses des principaux fonds d'investissement sur base de projets votés
ou de projets en phase d'élaboration*

	2002	2003	2004	2005
Fonds des investissements sociofamiliaux	93,1	94,5	82,1	66,2
Fonds des investissements hospitaliers	198,5	98,9	90,5	71,0
Fonds des routes	167,7	135,5	122,6	110,1
Fonds pour la loi de garantie	51,2	57,9	57,1	93,4
Fonds d'investissements publics administratifs	127,7	166,2	170,3	166,5
Fonds d'investissements publics scolaires	103,1	128,9	151,9	154,4
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	35,5	47,9	58,3	32,2
Fonds du rail	98,9	141,5	216,1	286,1
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	34,1	39,1	27,6	27,6
Fonds pour la gestion de l'eau	26,7	53,4	60,8	60,8
Fonds d'équipements militaires	21,1	22,3	23,6	23,6
Total des dépenses estimées	957,6	986,1	1.060,9	1.091,9

Source: IGF

Un total de quatre milliards d'euros environ sera ainsi investi dans des écoles, des hôpitaux, des bâtiments administratifs, des routes, des tracés de rail, et autres infrastructures vitales pour le développement du Luxembourg. Notons également que les dépenses consacrées à l'amélioration de la gestion et de la protection des ressources hydriques, de même que celles consenties au renforcement des capacités d'intervention de l'Armée luxembourgeoise dans le cadre de missions internationales, témoignent de la volonté du gouvernement de favoriser un développement global du pays et de la société luxembourgeoise, ainsi que de sa visibilité dans le cadre des organisations et alliances auxquelles adhère le Luxembourg.

Jusqu'en 2005, les dépenses des fonds suivent le prescrit du programme pluriannuel, de manière à ce que les listes de projets dont le financement est en cours respectivement débuté pendant la période 2002-2005 sont assez étoffées. Au-delà de 2005, on est loin de posséder déjà un éventail complet, ressortissant aux différents fonds, des projets à engager. De toute manière, il ne serait pas faux d'affirmer que sur tout l'horizon de prévision, les „dépenses facultatives“, dans le sens où elles ne correspondraient pas à des nécessités infrastructurelles caractérisées, font complètement défaut: le programme pluriannuel des investissements de l'Etat, pour ambitieux qu'il soit, ne comporte que des projets d'importance qui revêtent tous une certaine urgence.

L'état d'avancement de nombreux projets, de nouveaux projets déjà annoncés et nécessaires, laissent prévoir que les dépenses à effectuer par le biais des fonds d'investissement après 2005 peuvent être estimés au moins au même ordre de grandeur que ceux prévus pour la période 2002-2005.

Ainsi, par exemple, l'une des dépenses qui s'étireront jusqu'à la fin de l'horizon de prévision relève du plan sectoriel „lycées“. La construction de nouveaux lycées, qui constitue une nécessité impérieuse afin de pouvoir garantir un enseignement de qualité en des circonstances logistiques décentes à toute la population lycéenne de notre pays, revêt une importance cruciale pendant au moins les dix années qui vont suivre. A côté de l'établissement de Mamer, qui se trouve à un état de concrétisation avancé, et de celui de Redange, qui peut être retrouvé dans les planifications financières à partir de 2002, quatre autres lycées, dont un à Junglinster, devront être mis en chantier.

Financièrement, il est évident à partir des chiffres présentés que les engagements seront énormes. Entre 2002 et 2008 – peut-être même pour plus longtemps encore, cela deviendra apparent dès que les projections et planifications seront étendues au-delà de 2005 – les principaux fonds d'investissements de l'Etat afficheront des dépenses qui avoisinent un milliard d'euros par an. Sur base des réalités financières du projet de budget pour 2002, ce chiffre représente un sixième du volume budgétaire global.

Il a déjà été souligné que les avoirs des fonds ne sont pas destinés à être maintenus à long terme. Les plans d'approvisionnement des fonds seraient donc de loin insuffisants, une fois les avoirs complètement résorbés, pour couvrir la totalité des dépenses prévues des fonds. Même si la relation du simple au double identifiée au début du présent chapitre est simpliste, du fait qu'un certain report d'avoirs aura lieu en toutes circonstances, en fonction des aléas rencontrés par certains projets, il est important d'insister sur les immenses besoins de financement à moyen et à long terme des investissements publics.

Des efforts budgétaires d'engvergure devront être entrepris afin d'y subvenir. Toujours est-il qu'une alternative à la politique d'investissements du gouvernement n'existe pas: le pays a un besoin absolu d'infrastructures supplémentaires s'il continue de croître, même si c'est à un rythme très inférieur des réalités des quelques années passées.

Un simple calcul nous informe que les ressources accumulées sur les principaux Fonds d'investissement, et considérés par d'aucuns comme énormes, ne permettraient même pas, sans aucune alimentation budgétaire de financer le programme d'investissement prévu pendant deux années.

Si les dépenses pouvaient être effectives et que l'alimentation de ces principaux Fonds d'investissements se faisait au rythme tel que prévu dans les extrapolations budgétaires – c'est-à-dire sans alimentation supplémentaire notamment par le biais de plus-values, l'année budgétaire 2005 se solderait par un déficit des Fonds d'investissements.

Avoir au 1.1.2002:	1.460,5 millions €
Dépenses prévues 2002-2005:	4.096,5 millions €
Alimentation de la période 2002-2005:	2.369,1 millions €
Résultat de la période 2002-2005:	- 266,9 millions €

Dès lors il est évident qu'une alimentation supplémentaire par le biais de plus-values budgétaires espérées est nécessaire si le programme d'investissement doit être concrétisé.

Ces raisonnements quelque peu théoriques voire simples, nous montrent cependant que les réserves actuellement disponibles sont loin de garantir définitivement le financement des infrastructures pourtant nécessaires.

En cas de coup dur, elles permettront simplement de continuer pendant quelque temps les investissements entamés et donneront une marge de manoeuvre de quelques années tout au plus.

Dans son avis relatif au projet de budget pour 2002, la Cour des Comptes en vient aux mêmes conclusions à la page 18:

„La Cour en conclut que le Gouvernement entend combler le déficit global qui se dégage des chiffres projetés pour l'exercice 2002 soit par un recours aux moyens financiers excédentaires des exercices antérieurs, soit par des alimentations supplémentaires provenant d'affectations futures d'éventuels excédents de recettes.

Le fait de vouloir couvrir des dépassements de dépenses par des plus-values de recettes anticipées s'avère cependant délicat. En cas de ralentissement économique, la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat pourrait rapidement se dégrader et la capacité de financement se transformer en un besoin de financement.“

D) Conclusion: une politique de longue haleine qui requiert un fondement solide

La nécessité absolue de la continuation de la politique actuelle des investissements publics n'est plus à prouver. Le financement des projets d'infrastructure prévus dans le programme pluriannuel des investissements et dans les projections au-delà de 2005 n'est et ne sera pas une sinécure: les chiffres parlent d'eux-mêmes.

Le fait que les dépenses des fonds jusqu'en 2010 équivalent pour chaque année à presque le double de leur alimentation budgétaire prévue à l'heure actuelle témoigne de l'ampleur du défi: le moindre contretemps financier, engendré par des circonstances extérieures échappant à tout contrôle national, comporte le potentiel de mettre en péril le programme des investissements à moyen et à long terme. Et ceci en présence d'une quote-part des investissements dans les dépenses budgétaires globales de 12 pour cent au moins pendant la période sous revue.

Dans ce contexte, on peut d'ailleurs se poser la question, si cette politique tendant à créer une réserve budgétaire – sorte de ballon d'oxygène pour des temps d'intempérie économique – n'est pas pour un pays comme le Grand-Duché de Luxembourg, dans une économie de plus en plus globalisée, une réelle nécessité. Si une telle politique ne correspond pas à une politique économique orthodoxe, il est vrai que le Luxembourg diffère de la plupart des pays par le fait que sa taille l'oblige quasiment à développer une politique économique se fondant sur un, deux ou tout au plus trois grands piliers – que ce soit l'acier, le secteur financier, les services ou encore les médias. Cette réalité incontournable veut qu'il n'arrivera pas, faute de moyens, à pousser sa diversification aussi loin que les autres pays de l'UE. Par conséquent, son ressort économique demeurera, par la force des choses, plus fragile respectivement plus directement exposé à des fluctuations économique dans un secteur précis. Cette réalité étant ce qu'elle est, la volonté de créer des réserves plus élevées que dans d'autres pays – permettant de donner un temps de réaction face à des turbulences économiques – est également une réponse aux contraintes économiques spécifiquement luxembourgeoises.

Par ailleurs, la COFIBU estime que **deux réflexions** mériteraient d'être menées, afin de renforcer le fondement financier des opérations des fonds, et en même temps d'en accroître la transparence.

En premier lieu, le rapporteur souhaiterait que **l'idée d'un „Fonds de réserve“** soit examinée. L'actuelle réserve budgétaire est un „ballon d'air“ des pouvoirs publics qui peut être utilisé, en cas de besoin urgent, pour pallier des carences financières qui pourraient survenir. Cette réserve pourrait, en fonction de la faisabilité pratique de l'exercice – les liquidités libellées „réserve budgétaire“ sont en effet des fonds de trésorerie, qui doit pouvoir disposer à tout moment d'un certain montant de liquidités pour des opérations courantes – être affectée à un fonds spécial destiné à maintenir la continuité des dépenses des fonds d'investissements.

Un tel fonds de réserve ne serait jamais plus qu'un **instrument d'intervention immédiate**, et devrait partant être organisé de manière à permettre un accès rapide selon des modalités précises et rigoureuses: ce fonds, qui pourrait être éventuellement l'actuel fonds de réserve pour la crise, ne devrait servir qu'à des dépenses nécessaires en période économique extraordinaire.

A ce sujet, la Cour des Comptes affirme dans son avis à la page 27:

„La circonspection reste plus que jamais de mise et, de l'avis de la Cour, il semble prudent de constituer dès maintenant une réserve de sécurité. En effet, un fonds de réserve clairement identifiable, à partir duquel des dépenses ne seraient engagées qu'en cas de nécessité économique et/ou financière, présenterait nombre d'avantages vis-à-vis des réserves „flottantes“ dont disposent les pouvoirs publics à l'heure actuelle.

Cet outil pourrait être alimenté par la voie traditionnelle, à savoir les dotations budgétaires normales et supplémentaires résultant de l'affectation de l'excédent de recettes. (...)

La Cour des Comptes tient à rappeler dans ce contexte qu'un tel instrument existe déjà depuis bon nombre d'années: le fonds de réserve pour la crise. Conçu exclusivement pour constituer une réserve destinée à faire face aux dépenses extraordinaires qu'une crise économique pourrait imposer à l'Etat, le recours aux moyens financiers de ce fonds ne peut se faire qu'en vertu d'une loi spéciale. Les avoirs financiers de ce fonds quelque peu tombé en oubli s'élèvent actuellement à 21,7 millions d'euros et sont placés à terme sur les marchés financiers.“

En second lieu, le rapporteur estime que si une différenciation pourrait être opérée entre les engagements et les paiements relatifs à une dépense donnée, l'état des fonds pourrait être appréhendé avec davantage de précision à n'importe quel moment, et les besoins de liquidités se laisseraient esquisser avec plus de facilité. Cette approche mènerait donc à l'établissement d'une espèce de **double structure budgétaire, comportant un „Budget des engagements“ et un „Budget des paiements“**, ce qui accroîtrait la transparence des opérations des fonds.

La Cour des comptes aborde le sujet à la page 17 de son avis:

„(...) si l'on veut disposer d'une vue globale, dûment différenciée, de la situation financière de l'Etat, il serait préférable de prendre en compte tous les engagements financiers pluriannuels de l'Etat luxembourgeois sur une période mobile incluant tant le début que l'achèvement des travaux. Un programme pluriannuel des dépenses en capital qui se limite à couvrir la période allant de 2001 à 2005 reste imparfait à cet égard.

En l'absence d'une documentation intégrale des encours financiers sur une période pluriannuelle suffisante, une analyse de la situation financière de l'Etat ne peut donc se faire que sur base de renseignements fragmentaires, avec toutes les conséquences que cela entraîne au niveau de l'établissement d'éventuelles conclusions.

C'est pourquoi la Cour propose à la Chambre des députés de demander au Gouvernement de publier à l'avenir ensemble avec le projet de budget des informations suffisamment complètes pour pouvoir se faire une vue d'ensemble des encours financiers pluriannuels. (...)

Enfin, le présent chapitre doit servir à une réalisation fondamentale: bien que les fonds d'investissements en particulier et la politique d'investissements publics du gouvernement en général soient considérés par certains comme une manoeuvre de diversion pour éviter de prendre dûment en considération des revendications qui se font jour dans la société, les grands et petits projets d'investissements publics sont aujourd'hui absolument indispensables au développement infrastructurel d'un pays en croissance. En même temps, le financement de ce programme ambitieux n'est pas garanti d'office: il s'agira par conséquent d'insister davantage, dans les représentations du monde politique luxembourgeois devant les électeurs, sur le choix politique qui est opéré ici, et sur le caractère judicieux et responsable de ce choix, notamment pour un pays comme le Luxembourg.

Les investissements publics sont le choix d'un avenir de long terme de notre pays. Les négliger constituerait la marque de l'abdication de la politique devant les défis d'une société plus nombreuse et plus exigeante en termes de qualité de vie.

Chapitre 3 – La politique de la recherche et de l'enseignement supérieur – valoriser au mieux les atouts du Luxembourg

A) La recherche

1) Introduction

Au début des années 80, des voix s'élevaient aux niveaux national et européen pour mettre en garde contre le risque d'un retard de l'Europe par rapport aux Etats-Unis dans les domaines de la recherche et du développement. La Commission européenne stipule dans sa communication concernant l'„Espace européen de la Recherche“ que la recherche s'affirme comme une „composante centrale de l'économie et de la société de connaissance, qui se développent à l'échelle mondiale“. Aujourd'hui, elle se révèle comme „un des moteurs fondamentaux du progrès économique et social, un facteur-clé de la compétitivité des entreprises, de l'emploi et de la qualité de vie“. La recherche est appelée à jouer „un rôle plus affirmé et plus central encore dans le fonctionnement de l'économie et de la société européenne“.¹

Les instances européennes ont ainsi constaté que l'Europe présente des faiblesses structurelles en matière de recherche. La différence entre les dépenses totales de recherches publiques et privées américaines et européennes s'est ainsi élevée à quelques 60 milliards d'euros en 1998, contre 12 milliards en 1992. En 1999, l'Union européenne a investi 70 milliards d'euros de moins que les Etats-Unis en recherche et développement. En dépenses absolues, l'Europe se situe au 2e rang dans le monde, derrière les Etats-Unis, pour la recherche-développement. Elle se situe aujourd'hui derrière les Américains et derrière les Japonais en termes de dépenses de recherche par rapport au PIB (1,8% contre, respectivement 2,7% et 3,1%) mais également en termes de nombre de chercheurs, de nombre de brevets et

¹ Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: „Réalisation de l'Espace européen de la recherche“ – Orientations pour les actions de l'Union dans le domaine de la recherche (2000-2006), COM (2000) 612 final, octobre 2000

d'exportations de haute technologie par habitant. Les chercheurs ne représentent que 2,5% de la force de travail des entreprises en Europe, contre 6,7% aux Etats-Unis et 6% au Japon, cet écart présentant une tendance à la hausse.

La loi-cadre du 9 mars 1987 sur la recherche et le développement technologique (R&D) a créé des centres de recherche publics (CRP). La loi du 31 mai 1999 portant création du Fonds national de la recherche dans le secteur public a été votée dans l'intention de donner une impulsion supplémentaire aux activités de recherche au Luxembourg. Le législateur souhaitait que cette nouvelle impulsion permette de favoriser la création de nouvelles synergies nationales et internationales afin de rendre le site du Luxembourg plus attrayant. La loi-cadre de la recherche du 9 mars 1987 est à l'origine de la recherche dans le secteur public en permettant la création des centres de recherche publics et en instaurant des mesures d'accompagnement à la recherche comme les bourses de formation recherche.

Depuis 1999, pour la première fois au Luxembourg, le gouvernement dispose d'un ministère de la recherche. Par ailleurs, dans l'accord de coalition en date du 12 août 1999, le nouveau gouvernement s'est fixé les objectifs suivants:

„En vue de promouvoir le passage de notre économie vers une économie fondée sur le savoir, le gouvernement consentira des efforts supplémentaires en vue de développer les capacités scientifiques et technologiques nationales. A cet égard, la mise en oeuvre d'une programmation pluriannuelle de la Recherche et du Développement public visera en particulier la concentration de l'effort national de Recherche et Développement sur un nombre limité de thèmes à potentiel évident de retombée nationale, une synergie renforcée entre enseignement supérieur et recherche appliquée ainsi qu'une participation luxembourgeoise accrue aux initiatives internationales de coopération scientifique et technologique. En matière de diffusion des connaissances et de transfert de technologies, l'action du gouvernement s'appuiera sur les apports des centres de recherches publics. D'ici 2004, le gouvernement prévoit de porter les moyens budgétaires relatifs à la Recherche et Développement public à 0,3% du PIB, une part croissante de ces moyens étant prévue dans l'intérêt des activités du Fonds national de la Recherche.“

A la lumière des chiffres fournis par les autres Etats membres de l'Union européenne, ce 0,3% semble pour le moins peu élevé.

<i>Etat membre de l'UE</i>	<i>% du PIB pour la RDT</i>
Suède	3,6
France	2,4
Allemagne	2,4
Finlande	2,4
Royaume-Uni	2,0
Pays-Bas	2,0

(Chiffres issus de „L'Union européenne en fiches“)

Il convient néanmoins de préciser que le point de départ de la recherche au Luxembourg ne se situe qu'en 1987, au moment du vote de la loi du 9 mars 1987. Plus que centenaire dans certains autres pays, une structure de recherche digne de ce nom est en train de se mettre en place au Luxembourg depuis un peu plus d'une décennie seulement.

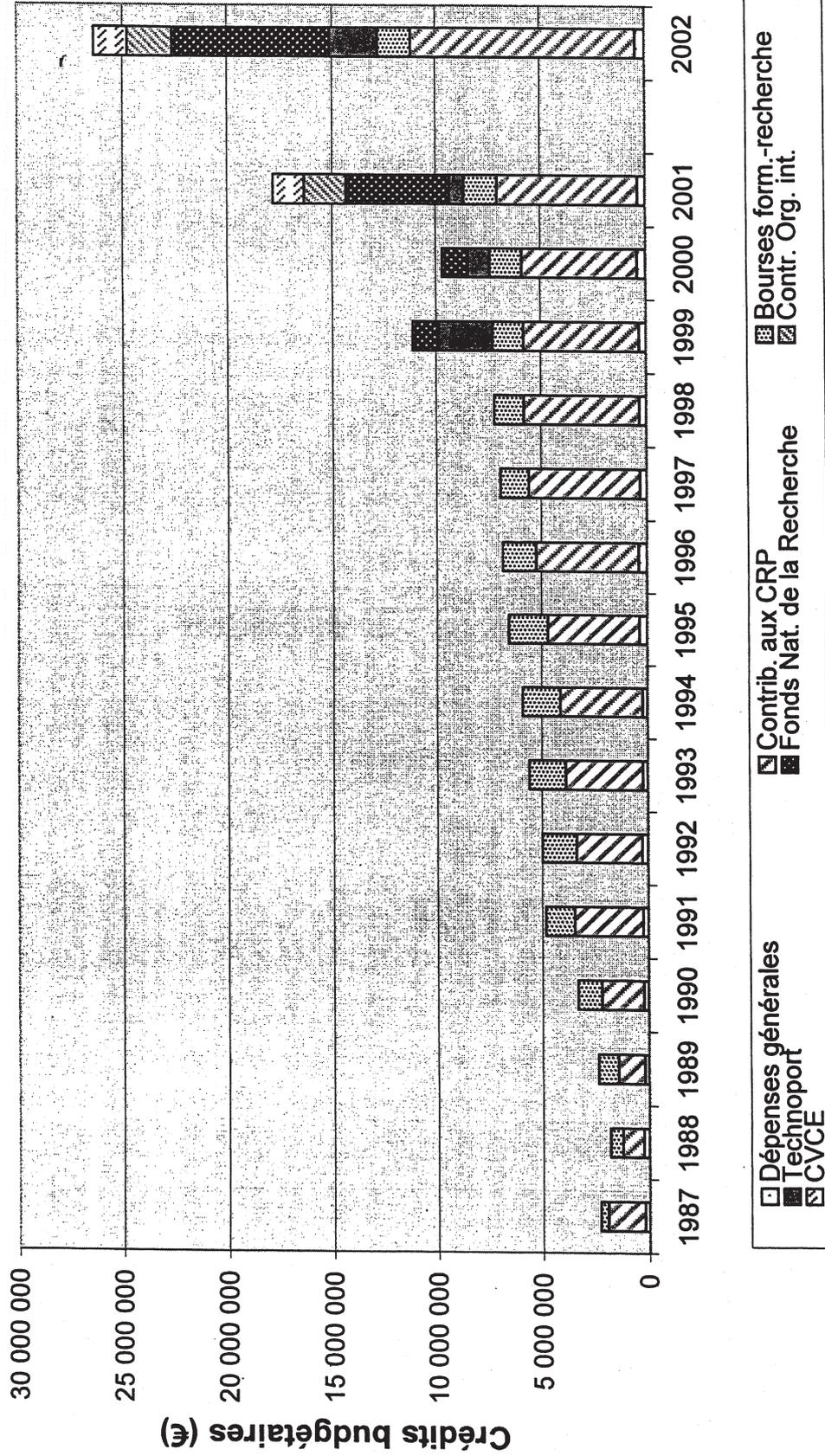
Il est néanmoins remarquable que les crédits budgétaires pour la recherche appliquée et scientifique ont triplé au cours de la présente législature.

2) L'évolution budgétaire pour la recherche

L'exposé des motifs pour le budget de l'exercice 2002 souligne que le gouvernement visera „la consolidation et le déploiement de 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 ayant pour objet la R&D“. L'action politique se focalise ainsi sur plusieurs axes prioritaires:

- la mise en place 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 renforcée des acteurs luxembourgeois de la recherche dans les réseaux de coopération scientifique communautaires et internationaux.
- l'accroissement substantiel des crédits budgétaires destinés aux activités R&D publique avec l'objectif d'atteindre d'ici l'an 2004 un niveau de 0,3% du PIB.

Budget R&D



Au Luxembourg, le montant prévu pour la *recherche scientifique* ainsi que pour la *recherche appliquée* s'élève à un montant de 26.340.979 euros (dépenses courantes et dépenses en capital confondues). Le budget pour l'exercice 2001 prévoyait 17.847.876 euros et celui pour 2000 un montant de 11.002.230 euros. Le total des crédits afférents progresse ainsi de 8.493.103 euros ou de 47,6% par rapport au budget 2001 et atteint quelque 0,19% du PIB en 2002. En l'espace de quatre ans (1999-2002), le total des crédits prévus au budget dans l'intérêt des activités de recherche scientifique et du développement technologique a progressé de 279%.

3) *Le Fonds national de la Recherche (FNR)*

En application des dispositions de l'article 2 de la loi du 31 mai 1999, le Fonds national de la recherche a pour mission de recevoir, de gérer et d'employer des allocations et dons provenant de sources publiques ou privées en vue de la promotion nationale de la recherche et du développement technologique dans le secteur public, ainsi que d'entretenir un processus de réflexion continu en vue de l'orientation de la politique nationale de recherche et de développement, en fonction des données économiques et de l'évolution scientifique et technologique ainsi que sur base d'études approfondies.

A cet effet, le FNR est appelé à élaborer des propositions relatives aux objectifs de la politique nationale en matière de R&D, proposer les actions prioritaires, élaborer des programmes pluriannuels d'activités et contribuer à l'établissement d'un programme pluriannuel de la R&D au niveau national. Par ailleurs, le FNR doit assurer par l'attribution des moyens financiers mis à sa disposition la réalisation de ces programmes d'activités pluriannuels et veiller au suivi de leur mise en œuvre. Il évalue continuellement les résultats obtenus, afin de permettre tout réajustement des priorités nécessaires. Il est en outre chargé de promouvoir la coordination des actions de R&D nationales ainsi que la participation luxembourgeoise aux programmes de coopération internationale de R&D.

Le FNR sera doté d'un montant de 7.500.000 euros pour l'exercice de 2002 par rapport aux 5.000.000 euros pour le budget de 2001 et 1.239.468 euros du budget 2000. Le montant prévu pour l'exercice de 2002 a ainsi progressé de 50% par rapport à 2001 et plus de 500% par rapport à 2000.

En 2000, l'Etat a signé avec le FNR quatre conventions portant sur les programmes pluriannuels prioritaires jugés porteurs d'avenir et de retombées concrètes pour l'économie luxembourgeoise et portant sur un montant total de 25,2 millions d'euros:

- Le programme **SE-COM** développe une recherche intégrée sur la sécurité des échanges électroniques et sur l'efficacité des nouveaux modèles organisationnels et logiciels de coopération électronique. Les résultats de recherche s'appliquent en première ligne au secteur des services et aux PME au Luxembourg, sans toutefois négliger les autres secteurs dont l'impact sur la société de l'information est démontré.
- **NANO** porte sur les matériaux innovateurs et sur les nanotechnologies. Le programme vise en première ligne la création d'un Centre européen spécialisé dans la caractérisation des matériaux à l'échelle du nanomètre. Afin d'atteindre la résolution nanométrique nécessaire au développement ou à l'étude de ces nouveaux matériaux, il est nécessaire de disposer d'une série d'appareils scientifiques très récents et d'optimiser/modifier ces appareils en fonction des domaines d'application et des matériaux à analyser.

Ces techniques sont encore très récentes et largement issues de la recherche fondamentale européenne. Le monde industriel et scientifique attend avec impatience le moment de pouvoir appliquer ces nouvelles techniques d'analyse à leurs produits.

- La gestion durable des ressources hydriques est au centre du programme **EAU**. L'objectif général du programme, s'orientant sur 5 axes prioritaires, est de constituer au Luxembourg un pôle d'excellence dans le domaine de l'eau capable d'appréhender les mécanismes complexes du cycle naturel de l'eau, d'évaluer les moyens de sauvegarder les ressources et d'en protéger la qualité, de développer des technologies innovantes de contrôle et d'épuration les plus appropriées et les moins onéreuses et de lutter contre les gaspillages.
- Le programme **SANTE-BIOTECH** est axé sur les maladies cardio- et cérébro-vasculaires, le cancer et l'intervention immunologique. Le programme vise à contribuer à l'amélioration qualitative de la prévention, de la détection et du traitement du cancer et des maladies du cœur et des vaisseaux ainsi qu'à développer de nouvelles stratégies pour la modulation spécifique du système immunitaire.

Les budgets globaux des programmes se composent comme suit:

<i>Programme</i>	<i>Durée</i>	<i>Budget global (en euros)</i>
SE-COM	5 ans	7.500.000
NANO	5 ans	6.700.000
EAU	5 ans	5.000.000
SANTE-BIOTECH	6 ans	6.000.000
Total		25.200.000

(Source: Rapport d'activités 2000 du Fonds national de la recherche)

Par ailleurs, le FNR, sur base des propositions reçues, va prendre l'initiative de proposer de nouveaux axes prioritaires. De nouveaux programmes dans les domaines concernant l'analyse de l'évolution de la société au Luxembourg, le traitement des surfaces et la sécurité alimentaire sont en cours d'élaboration.

En complément au financement des activités de recherche proprement dite, le Fonds subventionne des mesures d'accompagnement pour renforcer le cadre général de la recherche scientifique au Luxembourg. Ainsi le Fonds lance régulièrement des appels à propositions d'activités pour la promotion de la culture scientifique, de la coopération scientifique internationale et de la coordination nationale en matière de recherche.

En matière de coopération scientifique et technologique internationale, l'adhésion à la Fondation européenne des Sciences pourra entrer en vigueur à partir de janvier 2002. De plus, le Fonds a entamé les travaux préparatoires en vue de son adhésion à ERCIM (European Research Consortium for Informatics and Mathematics) et à EUROHORCS (European Union Research Organisations' Heads of Research Councils).

4) *Les Centres de recherche publics*

Les centres de recherche publics (CRP) ayant le statut d'établissement d'utilité publique ont comme missions:

- de stimuler et d'entreprendre des activités de R&D
- de réaliser des activités de coopération scientifique et de transfert de technologie entre les secteurs public et privé
- de conseiller les entreprises lors de la mise en œuvre de technologies nouvelles
- de favoriser la création de nouvelles activités économiques

Leurs activités se concentrent sur les domaines qui se sont révélés d'intérêt économique au niveau national. Les activités de recherche et de transfert de technologie des CRP sont en général organisées en projets, avec un cadre d'exécution précis et détaillé en termes de calendrier, de coût ainsi que des ressources matérielles et humaines requises. Les projets sont soit des projets internes, soit des projets exécutés en collaboration avec les entreprises privées ou des organismes ou services publics. Trois centres de recherche publics (CRP) assurent la mise en œuvre des projets de transfert de technologie et de coopération technologique (sur la base de projets de recherche communs) avec les entreprises.

Un aspect important des activités des CRP consiste sans doute dans les opportunités pour les entreprises qui peuvent résulter des collaborations avec les CRP. Les projets de collaboration concernent en premier lieu l'exécution d'activités de recherche et de développement à caractère précompétitif et d'activités d'assistance technologique. Les CRP et les entreprises privées contribuent à l'exécution du projet, par l'attribution des ressources financières, matérielles et humaines. Les CRP organisent en outre des formations spécialisées dans le cadre de leurs activités de transfert de technologie.

Le total des dotations de l'Etat aux centres de recherche publics dans l'intérêt de leur fonctionnement passe de 3.295.695 euros en 2001 à 3.978.782 euros en 2002. Cela représente une progression importante de 683.087 euros, ce qui équivaut à un pourcentage de 20,73%. A ce montant s'ajoutent les contributions financières à divers centres de recherche publics dans l'intérêt de la mise en œuvre d'actions nationales dans le cadre d'activités communautaires ayant trait aux fonds structurels. Cette somme

s'élève pour l'exercice de 2002 à 954.627 euros, ce qui constitue une progression de 706.733 euros, soit de 285%. Les dotations financières à divers centres de recherche dans l'intérêt de la mise en oeuvre de projets de recherche dans le cadre de programmes communautaires ou de programmes relevant d'institutions européennes ou internationales s'élèvent à 1.579.482 euros, ce qui représente une progression de 1.175.680, soit de 291,2%.

Les contributions financières de base pour les CRP en fonction de l'article 15 alinéa 1 de la loi du 9 mars 1987¹ s'élèvent pour l'exercice de 2002 à 3.978.780 euros. Cette somme connaît une progression substantielle de 60% par rapport aux attributions en 2001 (2.486.000 euros).

- *CRP-Henri-Tudor*²

Le Centre de recherche public Henri-Tudor est créé auprès de l'Institut Supérieur de Technologie. Il a développé plusieurs centres de ressources visant le développement de technologies génériques, telles que l'automatisation et l'intégration par ordinateur de l'outil de production ainsi que l'intégration des outils multimédias par ordinateur, applicables dans divers domaines d'activités (conception, production, gestion, etc.). Les experts du CRP-Henri-Tudor ont participé activement à la finalisation des quatre programmes décrits ci-dessus du FNR.

Technoport Schlassgoart

Fer de lance du CRP-Henri-Tudor, le „Technoport Schlassgoart“ a profondément marqué l'évolution du CRP et en guide les orientations stratégiques. Le but de l'expérience pilote (1.7.1998-30.6.2001) a été d'implanter à Esch/Alzette le Laboratoire de Technologies Industrielles (LTI) en synergie avec ProfilARBED et le Centre d'Accueil et d'Innovation des entreprises (CAIE). Conformément à la convention conclue en 1998 entre l'Etat, le groupe ARBED et le CRP-Henri-Tudor – qui régit cette expérience pilote – une évaluation externe a été lancée fin 2000. Les conclusions positives de cette évaluation permettront de préparer la première phase opérationnelle du Technoport Schlassgoart (2001-2006).

Le LTI est ainsi devenu une structure performante couvrant un large éventail de compétences au service de l'industrie. Cette structure RDI est désormais viable indépendamment de ses liens initiaux avec l'industrie sidérurgique, grâce à un partenariat industriel très diversifié.

Le CAIE est aujourd'hui au niveau européen un centre majeur d'innovation et de création d'entreprises. Il réunit un centre d'incubation et des start-ups dans un ensemble de services d'innovation œuvrant pour les PME-PMI et les start-ups.

Le CRP-Henri-Tudor collabore étroitement avec l'Agence LUXINNOVATION, qui conseille les candidats entrepreneurs et les entreprises start-ups, en vue de leur admission au Technoport.³

Le budget prévu pour la mise en oeuvre du projet „Technoport Schlassgoart“ subit une nette progression par rapport aux exercices budgétaires précédents. Si le compte provisoire en l'an 2000 prévoyait 1.041.153 euros et le budget pour l'exercice 2001 un montant de 694.102, la somme attribuée au „Technoport Schlassgoart“ s'élève à 2.330.119 euros dans le budget de l'an 2002. Le projet connaît donc une progression substantielle de 1.636.017 euros, soit une progression de 235%.

- *CRP-Gabriel-Lippmann*⁴

Le CRP-Gabriel-Lippmann a été créé auprès du Centre Universitaire de Luxembourg. Les priorités de recherche retenues sont les technologies de la société de l'information, les nanotechnologies, la gestion durable des ressources naturelles, la création d'un encadrement juridique favorable à l'économie du savoir et l'analyse des structures économiques et sociales du pays.

Le CRP-Gabriel-Lippmann a activement contribué à l'élaboration et à la définition technique de trois des quatre programmes de recherche que le Fonds national de la Recherche a retenu dans son premier

1 Art. 15. al. 1: „Les CRP peuvent disposer notamment des ressources suivantes: une contribution annuelle provenant du budget des recettes et des dépenses de l'Etat, attribuée en fonction des priorités pour la R&D arrêtées par le gouvernement et du programme d'activités proposé pour chaque CRP.“

2 Les informations relatives au CRP-Henri-Tudor et au Technoport Schlassgoart sont issues du Rapport Annuel 2000 du Centre de Recherche Public Henri-Tudor

3 Centre de Recherche Public Henri-Tudor, Rapport Annuel 2000

4 Les informations relatives au CRP-Gabriel-Lippmann sont issues du Rapport d'activités 2000 du Centre de Recherche public Gabriel-Lippmann.

appel, à savoir la sécurité et l'efficacité des nouvelles pratiques du commerce électronique pour tous les acteurs socio-économiques, les matériaux innovateurs et les nanotechnologies, ainsi que les gestion durable des ressources hydriques. Suite à l'évaluation scientifique des projets présentés dans le cadre du premier appel du FNR, dix projets de recherche soumis par le CRP-Gabriel-Lippmann ont été retenus pour financement par le Fonds. Ces projets, dont certains viennent d'être lancés au deuxième semestre 2001, se réalisent grâce à la coopération étroite avec le Centre universitaire, le CRP-Henri-Tudor et le CEPS/INSTEAD.

Le CRP-Gabriel-Lippmann est bien intégré dans le 5e programme cadre de la Commission européenne. A titre indicatif, mentionnons que dans le cadre des différents appels auxquels le centre a participé, 6 sur 7 propositions ont été retenues pour cofinancement par la Commission européenne. A ces activités communautaires s'ajoutent les projets dans le cadre du programme INTERREG de la Direction Générale Politique Régionale de la Commission européenne et la collaboration avec d'autres instituts internationaux. En somme, le centre a atteint un taux de participation à des programmes communautaires et internationaux jamais connu dans le passé avec une enveloppe budgétaire dépassant les 30 millions d'euros.

A côté des engagements dans les activités du FNR et des institutions européennes, les différentes unités de recherche ont initié une soixantaine de projets en partenariat avec plus de 50 acteurs luxembourgeois du monde politique, administratif et économique. Plusieurs cadres ont quitté le CRP afin de créer des entreprises *spin-offs*, preuve de la qualité scientifique du CRP.¹

- *CRP-Santé*²

Le Centre de Recherche Public de la Santé (CRP-Santé) a été créé par le Règlement Grand-Ducal du 18 avril 1988, faisant suite à la loi du 9 mars 1987. Le CRP-Santé est attaché auprès du Laboratoire national de Santé (LNS).

Le CRP est chargé de d'entreprendre et de coordonner des activités de recherche, de développement et de transfert technologique visant à promouvoir sur le plan national et international le progrès scientifique et l'innovation technologique dans les domaines concernant les différentes divisions du LNS et du Centre Hospitalier de Luxembourg. Il est chargé du développement de la recherche et du transfert technologique dans toutes les sciences médicales, dont la promotion de la santé humaine, les traitements et la prévention des maladies humaines.

Les projets du CRP-Santé ont trait aux domaines de l'immunologie, de la virologie-sérologie (Infection à l'HIV), la cancérologie, la biologie moléculaire et la toxicologie analytique. Les projets s'effectuent en coopération avec des organismes de recherche des secteurs privé et public aussi bien au niveau national qu'international.

- *CEPS/INSTEAD*³

Le CEPS/INSTEAD (Centre d'Etudes de Population, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques) a été créé par la loi du 10 novembre 1989, basée sur celle de du 9 mars 1987. Il initie des études de population, de pauvreté et de politiques socio-économiques, crée et exploite des banques de données et développe des instruments d'analyse, de modélisation et de simulation pour politiques socio-économiques.

5) Bourses de formation-recherche

Un programme de Bourses de formation-recherche contribue à constituer et à consolider le pool de ressources humaines nécessaire pour l'essor de la recherche sur le plan national.

Des bourses de formation-recherche peuvent être attribuées pour avoir recours à des spécialistes luxembourgeois ou étrangers, en vue de les faire participer à un projet de recherche et développement luxembourgeois, exécuté dans un CRP, dans une institution publique ou dans une entreprise.

1 Centre de Recherche Public-Gabriel-Lippmann, Rapport d'activités 2000, Luxembourg, 2001

2 Les informations recueillies se trouvent sur www.crp-sante.lu et sur le site du gouvernement luxembourgeois <http://www.gouvernement.lu/gouv/fr/doss/mcesr/index.html>

3 Les informations relatives au CEPS/INSTEAD sont issues du site www.crps.lu et du site du gouvernement luxembourgeois <http://www.gouvernement.lu/gouv/fr/doss/mcesr/index.html>

Le ministre de la recherche peut accorder des bourses pour une durée maximale de trois ans à des chercheurs pour leur permettre de participer à l'exécution d'un projet de recherche et de développement, ceci dans le cadre d'un doctorat ou d'un post-doctorat dans un centre de recherche public, dans une institution publique ou dans une entreprise.¹

La comparaison de certaines données statistiques recueillies depuis 1987 illustre l'évolution de ce programme de bourses²:

- un nombre plus ou moins constant de demandes (environ 50 demandes par an), dont en moyenne deux tiers sont retenues,
- une bonne représentation féminine (près de 40% des bourses sont attribuées à des femmes),
- alors que pratiquement la moitié des candidats avait choisi les années passées le Luxembourg comme lieu de leur recherche, cette part s'est vu réduite à 25% seulement pour l'année 2000 (France: 25%; Belgique 17%); 12% des candidat(e)s sont résidents continent nord-américain;
- le recul du nombre des candidatures de ressortissants luxembourgeois constaté au cours des dernières années a pu être inversé en 1999, et cette tendance se confirme en 2000;
- les sciences biomédicales (48% de toutes les demandes) et exactes constituent les domaines favorisés de recherche, la part relative des projets en sciences sociales et humaines augmente au détriment de la part des sciences technologiques; cette tendance relevée au cours des années précédentes s'est encore accentuée en 1999 et 2000.

Le montant attribué aux bourses de formation-recherche pour l'exercice 2002 s'élève à 1.586.519 euros, ce qui correspond au même montant que pour l'exercice 2001. Notons que le compte provisoire de l'an 2000 prévoyait à ce poste un montant de 1.314.869 euros.

6) *La coopération internationale*

Sur le plan de la coopération scientifique et technologique au niveau international, la somme destinée à la participation active du Grand-Duché s'élève à 2.152.933 euros en 2001 par rapport aux 2.023.718 euros pour l'exercice précédent. Il convient de souligner que le budget 2000 ne prévoyait que la somme modeste de 23.450 euros. La progression s'explique par la contribution financière nationale pour le programme ARTES de l'Agence spatiale européenne (ESA).

Le Luxembourg n'est pas membre de l'ESA, organisation qui a été créée en 1975 afin de réunir les activités européennes dans le domaine des satellites et des lanceurs. Pour l'heure actuelle, le Luxembourg a conclu un accord de coopération et participe au programme ARTES, lancé en 1994 avec deux objectifs majeurs: le développement des technologies qui peuvent être utilisées en matière de communication par satellites, ainsi que le développement de nouveaux marchés afin d'améliorer la compétitivité de l'industrie des satellites. Le projet de loi portant ratification de cet accord de coopération a été déposé à la Chambre des Députés en janvier 2001.

Par ailleurs, des pourparlers sont en cours visant l'adhésion du Luxembourg à la Conférence Européenne de Biologie moléculaire respectivement au Laboratoire Européen de Biologie moléculaire, qui émane de la Conférence et qui gère plusieurs installations de recherche de pointe en Europe.

7) *La recherche luxembourgeoise dans le contexte européen*

Les activités communautaires en matière de Recherche et du Développement technologique

La participation de partenaires luxembourgeois aux activités de recherche européennes est opportune à plusieurs égards:

- le principe de la concentration, dans les programmes communautaires, sur les domaines jugés d'intérêt socio-économique de portée européenne s'applique également au niveau national; à cet égard il est notamment intéressant de constater que les priorités thématiques proposées par la

1 Les renseignements sur les bourses de formation-recherche se trouve sur le site du gouvernement luxembourgeois <http://www.gouvernement.lu/gouv/fr/doss/mcesr/rech4.html>

2 Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Rapport d'activités 2000, mars 2001

Commission Européenne pour le futur programme-cadre se recoupent dans une large mesure avec les thèmes prioritaires retenus par le Fonds National de la Recherche (six mois avant la proposition de la Commission!);

- l'insertion des institutions luxembourgeoises dans les réseaux internationaux de recherche, via la participation à des consortia multinationaux dans le cadre des programmes communautaires, est un important facteur de développement de la recherche nationale;
- compte tenu du haut niveau de sélectivité des procédures d'acceptation des projets, la réussite aux appels de propositions et la participation aux programmes communautaires est reconnue comme label de qualité (de plus en plus apprécié par l'industrie);
- finalement, la contribution financière de la part de l'Union Européenne (en règle générale 50% des coûts du projet) constitue une source complémentaire de financement.

Il est opportun de noter que le budget de l'exercice 2002 entend attribuer des sommes importantes aux CRP afin qu'ils puissent participer activement aux différents programmes communautaires. Ainsi, les contributions financières aux CRP, qui coopèrent au niveau communautaire s'élèvent pour 2002 à 1.579.482 euros par rapport aux 403.802 euros de l'an 2001. Le taux de progression est de 291%, ce qui est l'équivalent de 1.175.680 euros. Il convient à noter que ces sommes s'appliquent en premier lieu aux projets du 5e programme-cadre de l'Union européenne.

Les contributions financières aux CRP pour les actions nationales dans le cadre des activités communautaires ayant trait aux projets des fonds structurels de l'Union européenne enregistrent une hausse de 285%. Ces projets ont comme première finalité le développement régional. Le budget pour l'exercice 2001 prévoyait 247.894 euros, tandis que le projet de budget pour 2002 prévoit la somme de 954.627 euros.

• *5e programme-cadre de recherche et de développement¹*

Ce n'est que depuis 1984 que les activités communautaires de RDT ont été planifiées de façon stratégique et coordonnées dans le cadre de programmes pluriannuels qui ont permis de financer des projets qui ont impliqué des milliers d'entreprises européennes, de centres de recherche et d'universités. Les priorités stratégiques en matière de Recherche et Développement Technologique (RDT) de l'Union européenne pour la période 1998-2002 sont définies par le 5e programme-cadre.

Un budget de 14.960 millions d'euros est attribué à la recherche dans son ensemble pour la période de 1998-2002, dont 13.700 millions d'euros seront prévus pour la réalisation du 5e programme-cadre.

La mise en oeuvre du 5e programme-cadre repose sur quatre programmes thématiques et trois horizontaux. Chaque programme thématique comporte trois types d'activités:

- Actions clés
- Recherche et Développement de technologies génériques
- Soutien aux infrastructures de recherche

Les actions clés, qui représentent une nouveauté du 5e programme-cadre, sont des instruments flexibles visant à faire converger les efforts de recherche européens et nationaux, tant publics que privés, sur un nombre restreint de secteurs stratégiques. Chaque programme stratégique établit un plan de travail, qui définit de façon détaillée les différentes activités à mener tout au long du programme. Sur la base du plan de travail, les programmes prévoient le lancement d'appels à propositions périodiques invitant les entreprises, les centres de recherche et les universités intéressés à présenter des propositions de projets.

La plupart des projets de recherche financés par la Communauté sont de type „à coûts partagés“. En fonction des programme et projet concernés, la participation financière de la Communauté peut atteindre plusieurs millions d'euros. Les propositions de projets doivent reposer sur la participation d'au moins deux postulants (bien que le projet de recherche type compte de cinq à dix partenaires), situées dans deux pays différents, lesquels peuvent être des Etats membres de l'Union européenne ou des pays tiers associés au 4e programme-cadre. En général, l'un des deux pays au moins doit être un Etat membre de l'Union européenne.

¹ Les informations ayant trait au 5e programme-cadre de l'Union européenne sont issues de Fifth Framework Programme for Research and technological Development and Demonstration, CORDIS-Focus, European Commission, 1st June 1999, ainsi que du site du gouvernement luxembourgeois <http://www.gouvernement.lu/gouv/fr/doss/mcesr/rech6.html>

Afin d'encourager et de faciliter la participation des PME au 5e programme-cadre, il existe des mesures particulières de soutien pour le développement technologique des PME. Ces mesures ont pour but d'aider les PME à préparer une proposition de projet de recherche (primes exploratoires) et d'assister les PME qui ne disposent pas de moyens suffisants ou dont les moyens ne sont pas adaptés en matière de RDT (Projets de recherche coopérative, CRAFT).

• *L'Espace européen de la recherche*¹

La Commission européenne a proposé en janvier 2000, la création d'un „Espace européen de la Recherche“. Au Conseil européen de Lisbonne du 23 et du 24 mars 2000, les Chefs d'Etats et de gouvernements ont pleinement entériné ce projet, afin de promouvoir la construction d'une société européenne de la connaissance. Ainsi les conclusions du sommet de Santa Maria da Feira ont-elles la teneur suivante:

*„Le Conseil européen se félicite de la résolution du Conseil „Recherche“ et de l'engagement pris d'instaurer rapidement un „espace européen de la recherche“, notamment en définissant des critères pour évaluer les performances des politiques de la recherche, en fixant des étapes et des échéances pour dresser, d'ici 2001, la carte de l'excellence scientifique et technologique en Europe, en s'engageant à mettre en réseau les programmes nationaux et européens de recherche et en prenant des initiatives pour relier entre eux, à très grande vitesse, les réseaux électroniques de la recherche. Dans le prolongement des conclusions du dernier sommet Etats-Unis-UE, la Commission est invitée à poursuivre activement le dialogue avec les autorités des Etats-Unis afin d'établir entre les centres de recherche et d'éducation de l'Union européenne et des Etats-Unis un lien transatlantique à large bande, permanent et équitable.“*²

L'idée d'„Espace européen de la recherche“ a également été saluée par les pays candidats déjà majoritairement associés au programme-cadre de recherche de l'Union et appelés à être pleinement associés à cette initiative en soutien dynamique au processus d'élargissement. Elle était chaleureusement 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, spontanément ou en réponse à une vaste opération de consultation.

La réalisation de l'„Espace européen de la recherche“ requerra les efforts communs de l'Union, de ses Etats membres et des acteurs de la recherche. Il incombe aux institutions européennes et à ses Etats membres de lancer certaines initiatives en matières légale et réglementaire, plus particulièrement l'application des mesures nécessaires pour lever les obstacles à la libre circulation des chercheurs, des connaissances et des technologies en Europe dans différents domaines: carrières scientifiques, systèmes de protection sociale, régimes de propriété intellectuelle, dispositions en matière de transfert des connaissances et de diffusion des résultats.

8) Perspectives

Si au début l'issue du pari pris en 1987 visant le développement d'un dispositif national performant de recherche et de développement technologique était incertaine, il convient aujourd'hui de constater que les objectifs visés et les résultats escomptés ont été atteints. Il s'agit maintenant de consolider cet acquis.

Concernant l'orientation future de la politique nationale de recherche, la COFIBU estime qu'il est essentiel d'éviter une dispersion des efforts et de **maintenir la concentration des efforts sur un nombre limité de thèmes jugés prioritaires**. Les résultats des activités mises en oeuvre par le Fonds National de la Recherche depuis sa création récente permettent de constater que le Fonds constitue l'instrument utile en vue d'accomplir cet objectif d'orientation des activités nationales de R&D.

Malgré le retard général que l'Europe affiche toujours en matière de R&D par rapport aux Etats-Unis et au Japon, il y a lieu de souligner que les deux dernières décennies ont été marquées, sur le plan européen, par une progression considérable des efforts de coopération scientifique et technologique à la fois

¹ Les informations sur l'*Espace européen de la recherche* sont issues du document de la Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: „Réalisation de l'Espace européen de la recherche“ – Orientations pour les actions de l'Union dans le domaine de la recherche (2000-2006), COM(2000) 612 final, octobre 2000

² Conseil européen de Santa Maria da Feira, Conclusions de la Présidence, 19 et 20 juin 2000

transfrontalière et transsectorielle, notamment entre les universités et les entreprises. Cette situation est due en partie à l'effet de coordination des activités généré par les programmes-cadres successifs de l'Union Européenne en matière de recherche et de développement technologique. Grâce à ces programmes les régions périphériques de l'Union notamment ont connu un développement important de leurs capacités de recherche. Suite à la participation de plein droit des institutions des pays candidats aux activités du futur programme-cadre (2002-2006) de R&D de l'Union Européenne et compte tenu des nouvelles modalités de mise en oeuvre et de participation régissant ce programme-cadre, il est à prévoir que l'accès aux activités de ce programme (sur la base de réponses à des appels de propositions de projets) se fera de façon encore plus sélective que de par le passé.

Afin d'assurer le niveau de participation adéquate d'institutions luxembourgeoises à ce programme ainsi qu'aux autres initiatives importantes de coopération scientifique et technologique visées plus haut, la COFIBU estime qu'il sera opportun de compléter la politique nationale de la recherche par des éléments visant davantage l'excellence scientifique et technologique. A cet égard, **la création de véritables „centres d'excellence“** devrait être envisagée. Outre la mission d'une recherche de pointe, un tel centre d'excellence serait appelé à maintenir d'importantes relations de coopération internationale (notamment par l'accueil de chercheurs étrangers), à assurer, en collaboration avec les établissements d'enseignement supérieur, une contribution à l'enseignement universitaire et à la formation spécialisée de haut niveau (formation de chercheurs, formation continue spécialisée) ainsi qu'à assurer la création d'un cadre d'excellence pour l'accueil de services d'innovation, de transfert technologique et de création d'entreprises.

La création de tels centres d'excellence contribuera également à **intensifier la synergie entre enseignement supérieur et recherche**. A part le GIE SITEc, joint venture de l'Institut Supérieur de Technologie et du CRP-Henri-Tudor visant la formation continue spécialisée dans le domaine technologique, peu d'activités concrètes de coopération entre les établissements d'enseignement supérieur et les centres de recherche ont vu le jour. Le développement d'une coopération plus intense sur ce plan est un élément important de la politique nationale à la fois en matière d'enseignement supérieur et de recherche. A cet égard, l'aménagement de la „Cité des sciences, de la recherche et de l'innovation“ sur le site des friches industrielles d'Esch/Belval, qui de par sa conception vise à former un ensemble cohérent de plusieurs fonctions essentielles, dont celles de l'enseignement supérieur et de la recherche, est susceptible, aux yeux de la COFIBU, de constituer un facteur important en faveur d'une meilleure synergie entre ces deux fonctions essentielles pour le développement de la société de la connaissance.

En vue de disposer de données statistiques fiables permettant de suivre l'évolution future des activités nationales de R&D, la COFIBU pense que la mise au point d'un système national de statistiques relatives à la recherche et au développement technologique, absent à l'heure actuelle, est indiquée.

B) L'Enseignement Supérieur

1) L'internationalisation de l'Enseignement Supérieur

Traditionnellement, l'enseignement supérieur au Luxembourg revêtait un caractère purement national. Les prémisses d'un enseignement supérieur performant et adapté aux évolutions récentes ont néanmoins changé. L'imbrication du Luxembourg dans le cadre législatif de l'Union européenne, le développement des nouvelles technologies d'information et de connaissance, la nouvelle économie, les chances qu'offre la coopération avec des universités étrangères et de la „Grande région“ en particulier et la transition d'une économie industrielle vers une économie de services ont transformé le rôle et le poids des études universitaires. Ces transformations ont d'ores et déjà leur retombée sur le plan national. Les ambitions en matière de la politique de Recherche et de Développement, ainsi que les réponses du gouvernement luxembourgeois aux évolutions de la société de l'information doivent aller de pair avec celles de l'enseignement supérieur.

Les Etats européens ont déjà pris le chemin vers une harmonisation de l'enseignement supérieur au niveau européen. Le 18 septembre 1988, des recteurs d'universités ont à l'occasion du 900^{ième} anniversaire de l'Université de Bologne statué les principes fondamentaux ainsi que les moyens d'un futur enseignement supérieur en Europe¹. La déclaration de la Sorbonne du 25 mai 1998, signé par les minis-

¹ Magna Charta Universitatum, 18 septembre 1988

tres de l'éducation français, allemand, italien et britannique, de même que la déclaration de Bologne du 19 juin 1999 signé par 29 Etats européens sont plus qu'une manifestation de volonté. Elles plaident pour un vrai „espace universitaire européen“¹ qui accueille des étudiants du monde entier afin de renforcer la compétitivité internationale dans un environnement de concurrence de plus en plus intense. Elles soulignent le rôle clé des universités dans le développement des dimensions culturelles européennes. En vue d'une meilleure compétitivité de l'enseignement supérieur européen, la déclaration de Bologne plaide entre autres pour les objectifs suivants:

- L'adoption d'un système de diplômes facilement lisibles et comparables
 - L'instauration d'un système qui se fonde sur deux cursus, avant et après la licence
 - La création d'un système de crédits à l'image du système existant ECTS comme un moyen approprié afin de promouvoir la mobilité des étudiants
 - La promotion de la mobilité des étudiants et des enseignants en abolissant les barrières à la libre circulation
 - La coopération au niveau européen en matière de qualité, en matière d'élaboration des programmes d'études
- *Accroître la mobilité étudiante*

Le système ECTS (European Credit Transfer System) a permis aux institutions luxembourgeoises de renforcer leurs coopérations avec d'autres universités étrangères. Les étudiants peuvent passer des semestres à l'étranger afin qu'ils poursuivent leurs études et qu'ils acquièrent des diplômes supplémentaires. Le système permet également aux institutions d'accueillir des étudiants étrangers. Dans l'optique de la „Grande Région“, les institutions doivent étendre leur rayon de recrutement dans les Etats membres de l'Union européenne et ainsi revoir leurs coopérations avec des universités étrangères.

Les bourses ERASMUS/SOCRATES promeuvent la mobilité des étudiants, qui est perçue comme garante d'ouverture d'esprit et de capacité d'adaptation des cadres luxembourgeois. Par le biais d'accords bilatéraux, le Luxembourg entend renforcer la mobilité et veut attirer des étudiants en provenance d'autres Etats. Les institutions luxembourgeoises doivent cependant respecter les critères de qualité comme la reconnaissance internationale des certificats et des diplômes, l'approbation du programme d'études par une commission externe et ainsi que l'accueil pour les étudiants étrangers.²

2) De nouvelles fonctions

- *Des formations à l'intersection de l'enseignement supérieur, de la recherche et des entreprises*

La mondialisation, une économie basée sur les services et l'influence accrue de la société de l'information ont changé les exigences du marché de l'emploi. A la lumière de l'inadéquation entre les profils existants et les profils requis au Luxembourg, les institutions de l'enseignement supérieur doivent se rapprocher des entreprises et flexibiliser leurs formations. Afin de répondre aux exigences du marché de l'emploi, de nouveaux enseignements en coopération avec les entreprises s'imposent. Suite au développement technologique, de nouvelles formations de pointe se trouvent souvent au croisement de plusieurs disciplines traditionnelles. Ces formations de pointe de type 3e cycle, avec des professeurs externes ainsi que des cadres des secteurs économiques de pointe, sont à finalité professionnelle et manifestent la volonté des institutions de s'ouvrir au monde économique. Il en résulte deux conséquences principales: d'une part une main-d'oeuvre hautement qualifiée, d'autre part des éléments de support pour les secteurs concernés. En effet, avec leur part de recherche, qui accompagne les enseignements et qui fait qu'elles créent du savoir, et grâce au brassage qui se fait entre les catégories

1 Le processus de Bologne est l'initiative majeure de réforme de l'enseignement supérieur en Europe. Il tire son nom de la „Déclaration de Bologne“, signée le 19 juin 1999 par les ministres de l'Education de 29 pays européens. L'intitulé officiel de cette déclaration est l'„Espace européen d'Enseignement Supérieur“. Le Processus de Bologne est animé par les pays participants, mais implique parmi d'autres l'Association des Universités européennes, la Confédération des Conférences des Recteurs de l'Union européenne, la Commission européenne et le Conseil de l'Europe. Une réunion successive a eu lieu en mai 2000 à Prague. Le prochain bilan sera fait en 2003 à Berlin.

2 Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Livre Blanc de l'Enseignement Supérieur au Grand-Duché de Luxembourg, mai 2000

d'intervenants, ces formations contribuent à stabiliser l'emploi dans les secteurs concernés. Ainsi, ces nouvelles formations s'intègrent également dans le dispositif de la formation professionnelle continue.¹

Il convient de souligner qu'avec un pourcentage d'étudiants postsecondaires largement en dessous de la moyenne européenne, le Luxembourg se situe nettement en deçà de la moyenne européenne. Par ailleurs, si 20-22% des emplois sur le marché de travail requièrent des qualifications BAC+, on constate une inadéquation entre les besoins du marché de l'emploi et le nombre des diplômés. Le fait que le système d'aide aux étudiants a reçu de bonnes notes laisse apparaître ces lacunes d'autant plus préoccupantes.²

• *L'Enseignement Supérieur: un „service“ aux étudiants*

La globalisation et ses conséquences au niveau économique, informatique et financier est à l'origine d'une mondialisation de l'enseignement supérieur. Celui-ci ne reste plus cloisonné à l'intérieur des frontières nationales, mais cherche la coopération internationale. Leur motivation est de trouver de nouvelles ressources supplémentaires. Elle est également ancrée dans la démarche de la communauté universitaire qui veut répondre à la mondialisation des professions et préparer la nouvelle matière grise aux conditions désormais plus compétitives du marché de l'emploi.

A la suite de la mondialisation, l'étudiant devient ainsi consommateur et l'enseignement supérieur un „service“ qui répond aux mêmes règles de concurrence que le secteur des services. A côté des formations traditionnelles, de grandes entreprises proposent des enseignements répondant à leurs besoins en main-d'oeuvre hautement qualifiée. Ce système parallèle de diplômés s'impose sur le marché de l'enseignement supérieur vu le poids économique de ces entreprises. Il s'agit d'une vraie concurrence pour l'enseignement supérieur classique.

Une fois de plus, le Luxembourg ne doit pas négliger ces développements. D'un côté, il est bien entendu que le Luxembourg est plutôt importateur de formations, de l'autre côté les institutions seront appelées à fournir des formations continues.³

3) *Les institutions luxembourgeoises de l'Enseignement Supérieur et leur évolution budgétaire*

La loi du 11 août 1996 prévoyant l'intégration de quatre établissements dans le dispositif de l'Enseignement Supérieur, dispositif qui se caractérise par son haut degré d'autonomie accordé aux établissements concernés. Les institutions luxembourgeoises qui dispensent un enseignement supérieur public sont le Centre universitaire de Luxembourg (CUNLUX), l'Institut Supérieur de Technologie (IST), l'Institut supérieur d'études et de recherches pédagogiques (ISERP) et l'Institut d'études éducatives et sociales (IEES). Le Lycée technique des arts et métiers ainsi que le Lycée technique „Ecole de commerce et de gestion“ offrent également un enseignement supérieur pour les formations de „Brevet de technicien supérieur“ (BTS).

La loi du 11 août 1996 portant réforme de l'enseignement supérieur a défini les missions de l'enseignement supérieur, dont la formation initiale et continue, la recherche scientifique et technologique ainsi que la valorisation des résultats, la diffusion de la culture et l'information scientifique et technologique et la coopération interrégionale, européenne et internationale.

Les institutions qui sont autorisées de par ladite loi à offrir un enseignement supérieur public sont le CUNLUX, l'IST, l'ISERP et l'IEES.

• *Budget 2002*

Le montant global pour les institutions luxembourgeoises d'Enseignement Supérieur s'élève pour l'exercice 2002 à 22.463.548.- euros, ce qui constitue par rapport à 2001 une hausse de

1 En effet, la loi du 22 juin 1999 sur la Formation professionnelle continue stipule que la formation professionnelle continue comprend toutes les activités d'enseignement ou de formation, à l'exclusion de l'enseignement ou de la formation scolaire. Ainsi, les nouvelles créations de DESS ou de MBA, qui doivent être conçues comme des formations diplômantes, sont accompagnées d'une deuxième voie de formation du type formation continue dont l'accès est ouvert et qui n'est pas nécessairement sanctionnée par un diplôme académique.

2 Livre Blanc de l'Enseignement Supérieur au Grand-Duché de Luxembourg, Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, mai 2000

3 Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Livre Blanc de l'Enseignement Supérieur au Grand-Duché de Luxembourg, mai 2000

3.381.193.– euros (18%) et de 5.826.870.– euros (35%) par rapport à 2000. Les alinéas suivants analysent d'une façon plus détaillée les affectations des sommes pour les institutions luxembourgeoises.

Il convient cependant de relever les dépenses en matière d'activités de recherche et de développement technologique pour les établissements d'enseignement supérieur ou universitaire autorisés à entreprendre des activités de recherche et de développement technologique relevant du Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Culture s'élèvent à 489.506.– euros, ce qui constitue une augmentation de 434.562.– euros par rapport à l'année précédente (792%). Les dépenses générales de l'Enseignement Supérieur s'élèvent en 2002 à une somme de 20.624.846.– euros. En 2001, cette somme n'était qu'à 16.006.909.– euros. Cette hausse s'explique en premier lieu par l'augmentation de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, par la croissance des sommes pour la mise en place de nouvelles structures dans le cadre de l'Enseignement Supérieur et par la progression des dépenses des activités de recherche effectuées par les établissements d'Enseignement Supérieur luxembourgeois.

	1990	1999	2000	2001	2002
CUNLUX	1.537.633	5.511.540	4.705.118	5.584.240	7.241.712
IST	3.283.002	6.693.968	6.402.717	7.377.208	8.916.942
ISERP	686.516	1.293.186	1.727.644	1.958.460	1.798.376
IEES	–	3.335.258	3.801.199	4.162.447	4.506.518
Total	5.507.151	16.833.952	16.636.678	19.082.355	22.463.548

(Source: Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche)

• *Centre Universitaire de Luxembourg*

Il serait prétentieux de dire que l'Enseignement Supérieur au Luxembourg ne soit pas une structure récente, étant donné que la plupart des institutions actuelles ont été créées au cours du siècle passé. Il faut néanmoins souligner que les racines de l'Enseignement Supérieur luxembourgeois remontent au 17^e siècle, bien que ce ne soit que par la loi du 11 août 1996 qu'un cadre structuré pour les institutions existantes a été créé.

L'histoire du CUNLUX remonte à 1686. A l'époque de Louis XIV, le cours de philosophie permit aux jeunes gens de s'inscrire directement à la Faculté de théologie, de droit et de médecine de l'Université de Louvain. La loi du 23 juillet 1848 prévoyait des cours supérieurs préparant aux candidatures de philosophie, de lettres et de sciences physiques et mathématiques. Ces cours ont été maintenus et continuellement adaptés, jusqu'en 1969. La loi du 18 juin prévoyait la création du Centre Universitaire de Luxembourg auquel furent intégrés les anciens cours supérieurs alors rebaptisés cours universitaires ainsi que les cours complémentaires.

Le Centre Universitaire de Luxembourg organise des études universitaires de premier cycle préparant à la continuation des études universitaires. Il intervient également dans des formations de type stage professionnel et dans des formations de troisième cycle. Le CUNLUX est organisé en 6 départements et abrite un bon nombre d'unités de recherche rattachées au département des lettres et des sciences humaines.

Suite à son intégration dans la loi du 16 août 1996, le CUNLUX a connu deux axes de développement. Il y a d'abord eu la mise en place d'un premier cycle complet. Alors que l'ancien CUL offrait une première année d'enseignement en sciences, en sciences humaines, en lettres, en droit et en économie, le CUNLUX a rapidement introduit une deuxième année, sanctionnée par un Diplôme de Premier Cycle Universitaire (DPCU) dans la plupart des disciplines, à savoir:

<i>Département des Sciences</i>	<i>Département de droit et des sciences économiques</i>	<i>Département des Lettres et des Sciences humaines</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Chimie-Biologie • Mathématiques-Physiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Droit(*) • Sciences économiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Lettres allemandes, anglaises, françaises • Géographie • Histoire • Philosophie • Psychologie

(*) Les étudiants en droit qui s'orientent vers une université belge suivent une année d'études au Luxembourg. La réussite leur permet d'obtenir le certificat d'études juridiques qui leur permet d'accéder en troisième année d'études en Belgique.

Certains départements et sections ont manifesté leur volonté de participer à des formations supérieures ou universitaires de deuxième cycle, et de collaborer avec des institutions étrangères. En droit financier et en économie financière, le CUNLUX entend coopérer avec les Universités de Strasbourg et de Paris II. Au stade actuel, les négociations prévoient que les cours en droit financier et en économie financière menant à la licence et à la maîtrise s'effectuent au Luxembourg. Les cours qui ne portent pas sur les matières précitées continueraient à être offerts uniquement à Strasbourg et à Paris. En ce qui concerne l'organisation, le CUNLUX serait donc amené à accueillir au Luxembourg les étudiants inscrits à Strasbourg et à Paris pour les cours précités et pour la durée des cours.

Il en résulte que parmi ces étudiants majoritairement français il va y avoir des étudiants luxembourgeois, qui ont choisi de continuer leurs études en droit à l'Université Robert-Schuman ou en économie à l'Université Panthéon Assas Paris II, et qui ont opté pour les spécialisations précitées et qui, pour une durée de trois à six semaines sur deux années d'études devraient résider au Luxembourg. Dans ce contexte, il convient de souligner que l'Etat luxembourgeois doit faire avancer les efforts afin d'aménager des logements pour étudiants. Le montant destiné à l'A.s.b.l. „Wunnraum fir Studenten“ s'élève à 222.424.- euros pour l'exercice budgétaire 2002.

Les étudiants ayant opté pour ces cours, seraient inscrits à l'une des universités françaises et au CUNLUX. Ils recevraient soit un diplôme français mentionnant le CUNLUX, soit deux diplômes, dont un diplôme luxembourgeois qui reste à créer. Il convient de souligner que l'initiative a été proposée par les universités françaises et non par le CUNLUX.

En coopération avec l'Institut Universitaire International, le CUNLUX a procédé à la mise en place d'une formation aboutissant à la délivrance d'un DESS (Diplôme d'Etudes supérieures spécialisées) en contentieux communautaire. Cette formation s'effectue en coopération avec des professionnels de la Cour de justice européenne. Le diplôme sera délivré conjointement avec les universités de Nancy II et Robert-Schuman de Strasbourg.

Pour ce qui est de l'exercice budgétaire 2002, le CUNLUX se concentrera sur la mise en place d'un cadre de personnel, qui jusqu'à présent a fait défaut. En effet, outre le personnel administratif et technique, le CUNLUX ne dispose pas d'un cadre fixe, les enseignements étant assurés par des vacataires venant soit du secteur privé, soit de l'enseignement secondaire. La mise à disposition de postes assurera au Centre Universitaire un fonctionnement, qui permettra d'allier recherche et enseignement. Il est prévu de créer 67 postes qui seront, soit de droit privé, soit des créations pour lesquelles l'article 17 de la loi de 1996 (Affectation de fonctionnaires ou employés d'Etat) trouvera son application. La somme attribuée au CUNLUX pour l'exercice 2002 s'élève à un montant de 7.241.712.- euros, ce qui représente par rapport à 2001 une augmentation substantielle de 1.657.472.- euros (30%) et par rapport à 2000, une progression de 2.536.594.- euros (54%).

Durant l'année académique 2000/2001, 1.480 étudiants ont été inscrits au CUNLUX.¹

¹ Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, octobre 2001

- *Institut Supérieur de Technologie (IST)*

L'histoire de l'IST remonte à 1916, année de création des Cours techniques supérieurs d'une durée de 4 semestres (extension de 2 semestres supplémentaires par la suite) pour les diplômés de l'Ecole d'Artisans. En 1958, une loi créa un Institut d'Enseignement Technique et l'Ecole des Arts et Métiers. Ce n'est qu'en 1979, que la loi du 21 mai transforma l'Ecole Technique en Institut Supérieur de Technologie. Les missions de l'IST ont été élargies par ladite loi portant réforme de l'enseignement supérieur. L'IST offre un enseignement supérieur de niveau universitaire préparant aux fonctions d'encadrement technique dans la production, la recherche appliquée et les services. L'institut est organisé en 4 départements et les études sont structurées en deux cycles d'une durée de deux années chacun. L'IST dispense également une formation du 3e cycle en collaboration avec le CRP-Henri-Tudor, l'Université de Nancy II ou des Facultés universitaires Notre-Dame de la paix à Namur.

Tout comme le CUNLUX, l'IST a entamé de nouvelles coopérations avec des institutions universitaires à l'étranger. Une chaire professorale commune a été créée avec la Fachhochschule de Saarbrücken. Un accord de coopération a été signé avec l'ENIM (Ecole nationale des ingénieurs et des mines) de Metz. Cet accord donne aux détenteurs du diplôme d'ingénieur industriel la possibilité de continuer leurs études en 5e année à l'ENIM de Metz et d'obtenir ainsi le diplôme d'ingénieur diplômé. Dans le cadre de cet accord, les cours donnés à l'IST ont fait l'objet d'une évaluation de la part des autorités françaises. La signature de tels accords constitue donc aussi une garantie de qualité.

L'exercice budgétaire 2002 mettra l'accent sur le renouvellement de certains équipements de l'IST, notamment dans les domaines de la mécanique et des hyperfréquences et micro-ondes. Pour 2002, le budget attribué à l'IST s'élève à un montant de 8.916.942.- euros, ce qui est une progression de 1.539.734.- euros (21%) par rapport au budget 2001 et de 2.514.225.- euros pour l'exercice 2000 (39%).

Durant l'année académique 2000/2001, 283 étudiants étaient inscrits à l'IST.¹

La loi du 11 août 1996 a transformé le CUNLUX et l'IST en établissements publics dotés de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie financière, administrative, pédagogique et scientifique.

- *ISERP*

La loi du 23 juillet 1848 créa l'Ecole Normale pour Instituteurs, suivi par la loi du 4 mai 1855 portant création de l'Ecole Normale pour candidates institutrices. Ces deux écoles furent supprimées par la loi du 7 juillet 1958 portant création d'un Institut pédagogique. Le fonctionnement et les missions actuels de l'ISERP sont définis par la loi du 6 septembre 1983. Le budget 2002 prévu pour l'ISERP s'élève à 1.798.376.- euros.

- *IEES*

De la fin de la deuxième guerre mondiale jusqu'à la fin des années soixante, une action éducative et sociale, basée sur un travail personnalisé presté par du personnel qualifié a fait défaut. La professionnalisation du travail socio-éducatif s'est effectuée par l'introduction de formations initiales au début des années 70, dans le cadre de législation sur l'enfance handicapée. L'IEES est régi par la loi du 6 août 1990 portant organisation des études éducatives et sociales. L'institut dispense une formation initiale des éducateurs gradués et assure la formation continue pour les éducateurs gradués et pour les professions dans le domaine socio-éducatif. La troisième année est une année de spécialisation dans deux branches.²

La somme prévue pour l'IEES s'élève en 2002 à 4.506.518.-euros, et progresse ainsi de 344.071.- euros (8%) par rapport au budget 2001 et de 705.319.- euros (18,5%) par rapport à l'exercice 2000.

1 Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, octobre 2001

2 Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Le Livre Blanc de l'Enseignement Supérieur au Grand-Duché de Luxembourg, mai 2000

4) *L'aide financière*¹

La loi du 22 juin 2000 sur l'aide financière de l'Etat pour études supérieures a apporté trois types d'améliorations au système de l'aide financière.

- *L'aide financière est élargie à un public plus vaste*

Pour ce qui est de l'élargissement de l'aide financière à un public plus vaste, il convient de signaler que les études supérieures et universitaires ont été définies de telle sorte qu'elles comprennent, outre des types et des cycles d'études plus traditionnels, des études de type court et/ou professionnalisant (p. ex: BTS, graduat, DUT). En outre, l'aide financière a été étendue aux étudiants de 3^{ème} cycle. Etant donné que la majorité de ces étudiants n'a pas de revenu propre, sur lequel se grefferait leur aide financière, ceux-ci bénéficient généralement des montants maxima. Ainsi, au cours de l'année académique 2000/2001, 189 demandes émanant d'étudiants de 3^{ème} cycle ont été traitées; des bourses d'un montant total de 689.460.– euros et des prêts d'un montant total de 942.175.– euros ont été accordés à ces étudiants de 3^{ème} cycle.

- *La prise en compte des frais d'inscription*

Lors du calcul du montant de l'aide financière, les frais d'inscription à concurrence de 3.700 € sont pris en compte, c'est-à-dire qu'ils sont remboursés à l'étudiant selon une répartition 50% sur la bourse et 50% sur le prêt. Pour l'année académique 2000/2001, le montant total des frais d'inscription pris en charge par l'aide financière s'élève à 2.400.076 €.

- *L'introduction de primes d'encouragement*

Les primes d'encouragement sont destinées aux étudiants qui ont accompli leur cycle d'études dans la durée officielle prévue par le curriculum. Une dérogation existe pour les premiers cycles pour lequel la durée normale est majorée d'une année. La prime de 1^{er} cycle est de 1.000 euros, la prime de 2^{ème} cycle est de 2.000 euros et celle de 3^{ème} cycle est de 2.000 euros par année, jusqu'à un plafond de 8.000 euros. Etant donné que le délai dans lequel la prime doit être demandée est d'un an à compter de la date d'obtention du diplôme, l'année budgétaire 2001 a vu le paiement des primes d'encouragement relatives aux diplômes obtenus à l'issue de l'année académique 1999/2000. Ainsi, 2.034 dossiers ont été traités et un montant total de 3.006.000 euros a été versé en primes d'encouragement.

Tableau synoptique de l'aide financière 2000/2001.

Nombre total d'aides financières accordées	5.017
Montant total de bourses accordées	5.874.390 euros
Montant total de prêts accordés	29.055.640 euros
Montant total de frais d'inscription pris en charge	2.400.076 euros
Nombre total de primes d'encouragement	2.034
Montant total payé en primes	3.006.000 euros
Montant total des intérêts payés aux banques(*)	4.400.998 euros
Montant total de la garantie de l'Etat (**)	878.280 euros

Source: Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

(*) intérêts au 31.12.2000 et au 30.6.2001;

(**) tous les dossiers de 1998-2001

1 Les informations relatives à l'aide financière sont issues du Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

5) Les nouvelles implantations

L'article budgétaire 03.0.12.221 vise le soutien financier à accorder à la création de nouveaux programmes d'enseignement supérieur. La somme prévue pour l'exercice 2002 s'élève à 1.305.119.- euros. Cette somme connaît par rapport à l'exercice précédent une augmentation de 1.154.026.- euros ce qui correspond à un taux de progression de 764%.

Ces nouvelles créations sont, soit des implantations dont la forme juridique reste à définir, soit des créations auprès des institutions existantes. Le crédit proposé à l'endroit de cet article budgétaire est destiné à prendre en charge les dépenses liées à la conception de nouveaux cursus universitaires, à l'élaboration de modules d'enseignement ainsi qu'au financement des dépenses connexes y relatives (p. ex. les frais de documentation, les frais de route et de séjour, les frais de bureau etc.). Sont visées les créations suivantes:

- Luxembourg School of Finance
- Euro Uni – université virtuelle
- Luxembourg Institute of Advanced Studies in Information Technology
- Création d'un troisième cycle en „Création d'entreprise“
- Graduate School for Comparative Public Policy Analysis and Data

• *Luxembourg School of Finance*

La Luxembourg School of Finance vise une recherche et un enseignement entre autres dans les domaines du droit financier et de l'analyse financière; dans une première étape, l'enseignement est un enseignement de troisième cycle débouchant sur un diplôme de Master of Science; dans une deuxième étape un diplôme doctoral du type PHD est visé. La School of Finance est développée avec le secteur concerné (ABBL, IFBL). Le démarrage est prévu pour octobre 2002.

• *Euro Uni*

Le projet Euro Uni est un projet qui vise la création d'une université virtuelle, ou d'une „provider university“, avec siège à Luxembourg. Les formations offertes se situeront dans le domaine de l'informatique ainsi qu'au croisement de l'informatique et de l'économie. Le projet est développé par le CUNLUX, le CRP-Gabriel-Lippmann d'une part, et l'université de Kaiserslautern d'autre part. Le partenariat sera élargi aux universités de la Grande Région ainsi qu'à l'université de Liège. Les diplômes visés sont le bachelor et le master. Dans une première étape, il s'agira de concevoir en commun des modules à mettre online ainsi que des modules à être enseignés in situ dans les différentes universités, l'ensemble étant intégré dans les curricula actuellement offerts auprès des différentes institutions. La deuxième étape verra la création d'un cursus sui generis. A noter également que la SES de Betzdorf a été contactée pour contribuer à l'élaboration de la fiche technique.

• *Luxembourg Institute of Advanced Studies in Information Technology*

Le Luxembourg Institut of Advanced Studies in Information Technology suit une démarche similaire à celle de la School of Finance dans le domaine de l'informatique.

• *Création d'un troisième cycle en „Création d'entreprise“*

Pour ce qui est de la formation entrepreneuriale, il s'agit de la mise en place d'une formation double destinée à promouvoir la création d'entreprise. D'une part, il s'agit d'une formation continue pour dirigeants d'entreprise, et d'autre part, il est envisagé de mettre en place une formation du type MBA. L'Institut universitaire international en sera le maître d'œuvre.

• *Graduate School for Comparative Public Policy Analysis and Data*

Le Centre d'Etudes de Pauvreté et de Politiques Socio-économiques entend créer en 2002 en collaboration avec les universités de Leuven, de Mannheim et de Montréal une formation de troisième cycle portant sur des études supérieures de politiques socio-économiques comparées.

6) *Conclusion – La matière grise, principale ressource naturelle du Luxembourg*

Le Luxembourg n'est pas un pays de grande tradition en matière de recherche et d'enseignement supérieur. Malgré l'existence, depuis des siècles parfois, d'embryons d'institutions consacrées à ce type d'enseignement, deux éléments essentiels d'une véritable politique cohérente de recherche et d'enseignement ont fait défaut jusqu'à présent:

- une base légale complète et exhaustive en ces deux domaines, qui couvrirait tous les aspects importants d'une telle politique et
- les moyens budgétaires adéquats pour une politique intégrée de la recherche entourant un enseignement supérieur de qualité.

A partir de l'année budgétaire 2002, ce constat n'est plus le même. La COFIBU tient ici à saluer les efforts du gouvernement qui a jeté les bases d'une nouvelle dynamique nationale en termes de recherche et d'enseignement supérieur. Les lignes directrices de la politique qui est en train d'être esquissée rencontrent également l'assentiment et le support de la Commission.

En effet, le défi consiste en la définition de la voie médiane entre l'excès de modestie, voulant que le pays soit trop petit pour s'aventurer trop rigoureusement sur un terrain qui n'a jamais été le sien, et l'excès de zèle, par lequel on souhaiterait instituer au Luxembourg une université de campus intégrale, dispensant des cycles complets d'enseignement dans une foule de branches différentes assorties au surplus de structures de recherche parallèles. La politique actuelle du gouvernement, mise en œuvre par le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, suit précisément une telle voie médiane:

- en complétant l'offre des quatre institutions luxembourgeoises appelées à dispenser un enseignement supérieur de manière à la rendre plus attrayante et compatible avec les études et diplômes proposés dans nos pays voisins
- en limitant les missions du CUNLUX, dans la mesure où celui-ci ne dispensera pas, a priori, de second cycle universitaire dans les branches qui y sont enseignées, au premier cycle d'études dont l'accomplissement facilite la transition des étudiants luxembourgeois vers les universités étrangères. L'accent politique marquant porte sur la définition, la création et le fonctionnement de formations postuniversitaires dans des domaines qui se trouvent en interaction étroite avec les secteurs dominants de l'économie luxembourgeoise
- en promouvant la mobilité estudiantine, en ce compris la migration académique d'étudiants étrangers vers le Luxembourg, et en s'engageant résolument dans la coopération structurelle avec des institutions de l'enseignement supérieur de la Grande Région
- en focalisant la recherche publique luxembourgeoise sur des domaines intéressant directement notre pays, de manière à garantir l'ancrage de la recherche dans l'économie et la société luxembourgeoises et à en assurer le plus haut degré d'acceptation et de soutien
- en accroissant les moyens budgétaires qui peuvent être mis à disposition des chercheurs, et en dynamisant ainsi l'attrait du Luxembourg comme lieu de recherche et de science
- en favorisant l'interaction entre l'enseignement supérieur et la recherche, afin de garantir une utilisation optimale des ressources disponibles, d'éviter les doubles emplois et d'atteindre une qualité élevée à travers les synergies et les coopérations dans et autour des sites luxembourgeois dédiés à la recherche et à l'enseignement supérieur.

C'est l'ensemble de ces actions, accents et manières de procéder qui constituera, à travers une réforme de la législation afférente, la future Université de Luxembourg. Celle-ci ne se conçoit partant pas au sens classique, mais comme le cadre infrastructurel, financier et institutionnel dans lequel évoluera l'ensemble des activités d'enseignement supérieur au Luxembourg, ainsi qu'une part importante de la recherche publique.

Etant donné que les fonctions d'un enseignement supérieur moderne se situent aujourd'hui davantage à l'interface du monde scientifique, économique et technologique, la politique engagée par le gouvernement luxembourgeois au niveau des nouvelles implantations ainsi qu'au niveau de l'offre de nouvelles formations, constitue également la réponse appropriée aux changements imposés par la société de l'information et aux demandes du secteur financier et économique. C'est pourquoi les secteurs économiques concernés seront tous impliqués dans la définition et la mise en œuvre des éléments de la politique de la recherche et de l'enseignement supérieur qui les touchent plus particulièrement.

Par ailleurs, il importe de souligner les efforts du gouvernement luxembourgeois en matière de coopération internationale. Il a bel et bien reconnu et compris la nécessité d'intégrer sa politique de l'Enseignement Supérieur dans un cadre interrégional et européen. Le „Processus de Bologne“ ayant l'ambition de créer un espace européen d'Enseignement Supérieur sert comme cadre de référence pour toute orientation future de l'Enseignement supérieur au Luxembourg.

Il ne s'agit pas de concevoir la coopération académique et universitaire essentiellement comme une opportunité additionnelle pour renforcer les mouvements du Luxembourg vers l'étranger. Au contraire, et la COFIBU insiste sur ce point, le mouvement inverse revêt une importance capitale pour le développement d'une culture académique luxembourgeoise, et un accent particulier doit être placé sur l'entrée d'étudiants et de chercheurs étrangers, qui viendront diversifier notre paysage académique et l'enrichir de leurs expériences et des résultats de leur travaux.

A cet égard, la COFIBU appelle de ses vœux un accroissement drastique, favorisé au besoin par l'action politique, de l'offre de logements estudiantins. La pénurie caractérisée de tels logements, que ce soit à l'heure actuelle dans et autour de la Ville de Luxembourg, ou demain sur les autres sites de ce qui deviendra l'Université de Luxembourg, notamment la Cité des Sciences, pourrait constituer une entrave sérieuse au développement de ces sites et à l'entrée d'une population académique étrangère.

*

CONCLUSION GENERALE

Au moment où la COFIBU a adopté le présent rapport, le ralentissement économique international, latent depuis l'été et bien réel depuis les événements du 11 septembre et le début de la guerre contre le terrorisme, se traduit également dans les réalités financières et budgétaires du Luxembourg. Devant la constante révision des prévisions du développement économique par les autorités des domaines statistiques et monétaires, le principal constat relatif à l'avenir de l'économie et, partant, des finances publiques luxembourgeoises est celui d'une certaine incertitude. Cette incertitude appelle des choix de prudence et de rigueur.

1. Nous l'avons relevé tout au long du présent rapport: les finances publiques luxembourgeoises sont saines et stables. Cet état de choses n'est pas le fruit du hasard, mais d'une politique financière et budgétaire que le gouvernement luxembourgeois mène avec sérénité et circonspection. A aucun moment, l'excellence des performances économiques récentes de notre pays n'a inspiré les responsables de la politique budgétaire à des exercices de légèreté dépensière. Les recettes croissantes ont été utilisées pour constituer le fondement d'une politique ambitieuse d'investissements publics. Le rythme de vie de l'administration a connu une évolution modeste. La capacité d'endettement de l'Etat est entière. Placé devant des exploits remarquables de l'économie nationale – eux-mêmes bien entendu fonction d'une action politique conséquente de consolidation et de diversification – le gouvernement n'a jamais cédé à la tentation de la „Beglückungspolitik“. En effet, les multiples revendications émanant de toutes les couches de la population nationale ont pu être contenues dans des limites raisonnables et les ressources disponibles affectées aux investissements et à l'action politique en faveur du grand nombre grâce à la fermeté du gouvernement et au sens de responsabilité de la majorité des groupements d'intérêt, dont, notamment, les syndicats.

La COFIBU constate qu'à l'heure actuelle, la politique budgétaire du gouvernement – qu'elle a par ailleurs à tout moment soutenue et encouragée – se révèle juste et opportune: en effet, sans réserves solides, sans fonds d'investissements présentant des soldes créditeurs élevés, et sans la marge de manoeuvre dont dispose notre pays, celui-ci serait affecté de manière autrement plus douloureuse par le ralentissement économique international.

2. Il a été montré que les bases économiques de notre pays sont toujours solides. S'agissant toutefois prioritairement d'une économie ouverte de services dominée par les activités bancaires et financières, celle-ci est très perméable à des aléas et des incertitudes internationaux. Cette réalité doit conditionner l'ensemble de la politique budgétaire: notre économie dépendant largement de l'apport du secteur financier et celui-ci étant particulièrement fragile au regard d'errements boursiers internationaux, nous voyons, à l'heure actuelle, peu de sécurité et beaucoup de risques à l'horizon. Pour la COFIBU, une grande vigilance est, dès lors, de mise. La performance et la croissance du secteur financier ne sont pas acquises d'avance.

3. La situation financière de l'Etat est excellente. Toujours est-il qu'en des temps d'incertitudes et de risques élevés auxquels doit faire face notre pays dans le contexte international actuel, il s'agit de ne pas tomber dans l'erreur d'une passivité effarouchée. Les réserves financières constituent un impératif absolu pour un pays de la taille du nôtre. En l'absence d'un arrière-pays industriel significatif, l'impact d'influences étrangères malencontreuses sur notre économie et, partant, sur les recettes fiscales de l'Etat, sont quasiment immédiates. Ce n'est qu'à travers la consolidation – et, de l'avis de la COFIBU – de l'extension des réserves financières disponibles de l'Etat que peut être dégagé le temps de réflexion et d'action dont les décideurs du pays auraient besoin lors de la survenance d'une crise afin de réorienter, le cas échéant, la démarche politique.

4. Le système de la sécurité sociale de notre pays est l'un des plus performants au monde. Il repose toutefois, dans une mesure importante, sur la capacité contributive des assurés. A l'heure actuelle, nous assistons à la croissance continue du marché de l'emploi et, en conséquence, de la masse cotisable. Même si, dès lors, le système n'est pas en danger, et même si ses réserves, notamment en matière de pensions, se trouvent pour l'instant à un niveau amplement suffisant, il n'est pas à l'abri de secousses sérieuses. Afin d'assurer le maintien du niveau actuel des prestations du système de la sécurité sociale luxembourgeoise, l'expansion du marché de travail luxembourgeois est une nécessité absolue.

Si la croissance n'avait pas lieu, ou n'avait simplement pas lieu dans les proportions requises, des aménagements plus ou moins ponctuels du système luxembourgeois des assurances sociales deviendraient urgents. S'ajoute à cela la dynamique autonome, en temps de croissance, du volume des dépenses sociales en termes de pourcentages budgétaires. Dans ce contexte, et tout en saluant la politique sociale du gouvernement, la COFIBU estime qu'il faut veiller avec attention à sauvegarder les grands équilibres budgétaires.

5. Les investissements publics représentent plus de 12 pour cent des dépenses budgétaires, ce qui est un record dans l'histoire financière du pays. Or, il a été démontré que toutes les dépenses d'investissement prévues à l'horizon de 2005 et au-delà requerront un financement élevé afin de pouvoir être réalisées sans entorses. A cela s'ajoute la croissance ultérieure des dépenses sociales effectuées à travers le budget de l'Etat – et elle n'est pas la seule. D'autres dépenses budgétaires, tout aussi nécessaires voire indispensables, vont croître, comme celles au bénéfice de la justice, de l'enseignement, des classes moyennes et du logement, pour ne citer que celles-là. Il n'existe pourtant qu'un seul budget, et son volume et ses perspectives, contrairement à ce qu'on aimerait parfois croire, sont et resteront limités.

Voilà donc esquissés les grands enjeux, les défis immédiats de la politique budgétaire du pays. Ceux-ci ne sauraient être ignorés: quelques années suffiraient, si les équilibres budgétaires actuels venaient à être sensiblement perturbés, pour imposer au pays et à sa population des choix et des options douloureux. Il est partant indispensable de continuer à prendre les mesures d'ordre budgétaire et financier qui sont de nature à maintenir intactes les capacités de financement de l'Etat.

6. Pour l'année à venir, celle du prochain exercice budgétaire, le STATEC en accord avec la Commission européenne et l'OCDE a révisé sa prévision de croissance économique de plus de 5 à environ 4 pour cent. La prévision sur laquelle se fondait l'élaboration du projet de budget pour 2002 était de 5,3%. Malgré la nécessaire révision à la baisse, le projet de budget ne sera pas modifié en substance. La COFIBU tient à souligner qu'elle approuve à cet égard la position du gouvernement, étant convaincue que, malgré les incertitudes concernant nos véritables perspectives économiques dans un futur proche, une modification du projet de budget serait un mauvais signal, inutilement alarmant, aux ménages et aux entreprises. Toujours est-il que les nouveaux chiffres relatifs à la croissance rendent improbable la clôture du prochain exercice budgétaire avec des plus-values de recettes aussi élevées que celles qu'on a connues au cours des exercices précédents. Dès lors l'alimentation des différents fonds d'investissements ne connaîtraient plus, par rapport aux exercices précédents, la même ampleur et les réserves, certes accumulées à cet effet, devraient être entamées afin de financer les investissements nécessaires.

Sur base de ces données, l'affirmation régulièrement formulée selon laquelle les caisses de l'Etat seraient archipleines, apparaît d'autant plus vaine et gratuite. Les rentrées fiscales des quelques années écoulées constituent un ballon d'oxygène nécessaire destiné à garantir les dépenses d'investissement immédiates. Tous ces phénomènes doivent appeler à une grande discipline budgétaire au cours des mois à venir. A cela s'ajoute que les questions posées à notre économie doivent en parallèle trouver des réponses adéquates. Parmi celles-ci figure en bonne place la consolidation de la compétitivité luxembourgeoise.

7. Au-delà de l'appel à la prudence, la COFIBU tient à clôturer le présent rapport sur une note plus traditionnelle. S'il est vrai que les événements du 11 septembre et leur suite nous ont rappelé la fragilité de l'économie actuelle, que ce soit au niveau mondial ou européen, et nous interpellent pour mettre en place les garde-fous requis pour éviter que les finances publiques de notre pays ne soient affectées sensiblement par de tels événements, il est vrai également que nous ne sommes pas près d'une récession, loin s'en faut.

Se pose alors la question des conséquences de la continuation de la croissance. Croissance de l'économie, de la population, croissance du pays, en somme. Dans les différents scénarios de croissance, différentes politiques d'encadrement seront nécessaires. Il a été souligné que les investissements publics, par exemple, sont absolument indispensables pour assurer un paysage infrastructurel adéquat pour une société en expansion. La COFIBU tient à souligner une nouvelle fois que son analyse, aussi bien sur les années 2001-2005 que sur les cinq années suivantes, ne s'est appliquée que sur le programme d'investissements déjà entamés, prévus ou au moins conçus, et que celui-ci couvre exclusivement des besoins réels, sans divaguer vers des dépenses qui pourraient être considérées comme somptuaires.

Ces investissements sont élevés, très élevés, notamment en comparaison avec le volume budgétaire global. Or, elles ne sont pas les seules à devenir nécessaires en cas de croissance continue de la société luxembourgeoise. Le système social, cela a également été montré, absorbera toujours plus de moyens budgétaires sous l'impulsion de l'expansion du marché de travail. L'enseignement devra continuer à fonctionner et à se développer, tout comme la justice, l'administration, la vie culturelle. L'aménagement du pays engloutira des sommes considérables. L'encadrement social et familial deviendra plus coûteux.

Il est certes utile de rappeler à cet endroit une formule que le Premier Ministre Jean-Claude Juncker avait utilisée dans le cadre de son discours sur l'état de la Nation en 2000: les fruits de la croissance luxembourgeoise sont tout juste suffisants pour financer les conséquences de cette même croissance. Effectivement, les rentrées fiscales générées par la croissance suffisent à peine pour faire face à tous les besoins de cette société grandissante.

Peu importe à cet égard si le pays comptera à terme 500.000, 600.000 ou 700.000 habitants. Au plus bas de l'échelle des options de croissance de la population, l'équation est vraie pour un demi-million de résidents, et à son échelon supérieur, elle l'est pour beaucoup plus de personnes vivant dans notre pays. Elle l'a également été au cours des cinq dernières années: qu'il suffise à cet égard de comparer l'augmentation de la population, la croissance économique, le volume des budgets successifs et l'état des fonds d'investissement. Une croissance qui entraîne une centaine de milliers d'habitants supplémentaires vers le pays générera des ressources pour rencontrer les aspirations de ceux-ci, tandis qu'une croissance qui s'accompagne de deux cent mille nouveaux résidents luxembourgeois générera les revenus publics correspondant à ce nombre. Ce qui compte n'est pas le nombre final – pour autant que la population d'un pays puisse jamais s'établir pour de bon autour d'un nombre précis – mais l'ère suivant la croissance ou l'ère d'un ralentissement significatif de la croissance. Tant que celle-ci dure, ses conséquences sont, en toute probabilité finançables. Dès qu'elle cesse ou se ralentit de façon significative, les gens ne partent pas: ils s'attendent à ce que leur niveau de vie soit maintenu. Ce constat est aussi vrai pour 440.000 habitants que pour une population bien supérieure. Voilà pourquoi le débat actuel mené autour d'un nombre précis passe en fait à côté du véritable enjeu: comment financer un ralentissement de la croissance ou ce qu'on pourrait nommer l'après-croissance? Même si une telle situation ne se présente pas au cours des dix ou quinze années prochaines, elle n'en est pas pour autant une impossible chimère.

Aussi, peu importe quand elle se présentera, cette situation de ralentissement ou d'après-croissance doit-elle de toute manière être préparée. L'imaginer à une échéance plus lointaine ne nous délie pas de notre obligation de raison.

Le défi est donc lancé, et il est double. Notre pays devra oeuvrer pour le prolongement de la croissance économique, sans laquelle l'Etat social qui investit dans son avenir sera tôt ou tard menacé, et il doit gérer sa croissance de manière à en conserver la maîtrise, afin d'être préparé au ralentissement respectivement à l'après-croissance. Ceci est le message que la COFIBU entend véhiculer à travers le présent rapport: le Luxembourg doit, dès à présent, se préparer non seulement aux effets et aux retombées d'une continuation de sa croissance, mais également à l'impact que ne manquera pas d'avoir le ralentissement ou la fin de celle-ci.

C'est en fait la préparation parallèle à ce double défi, paraissant parfois contradictoire, qui est devenue, d'une certaine façon, la pierre angulaire de la politique budgétaire luxembourgeoise. La maîtrise de ce double défi est la clef qui permettra de préserver à la volonté politique des gouvernants la liberté d'action requise.

Luxembourg, le 23 novembre 2001.

Le Rapporteur,
Claude WISELER

Le Président,
Lucien WEILER

