

N° 4700^{1C}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2001

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(6.11.2000)

TABLE DES MATIERES

Introduction

Première Partie: L'Environnement économique

- 1.1. La situation conjoncturelle au niveau mondial
- 1.2. Les perspectives à court terme
- 1.3. Les finances publiques des pays de la zone euro
- 1.4. La situation économique au Grand-Duché

Deuxième Partie: Les tensions inflationnistes

- 2.1. L'inflation dans la zone euro: évolution incertaine
- 2.2. L'inflation au Grand-Duché: évolution inquiétante
 - 2.2.1. La formation des salaires: éliminer les facteurs de rigidité
 - 2.2.2. Le cadre légal en place pour tempérer le mécanisme de l'échelle mobile
 - 2.2.3. Le marché de l'emploi: un réservoir de main-d'oeuvre qui atteint ses limites
 - 2.2.4. La réforme du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques: source de tensions inflationnistes?

Troisième Partie: La situation financière

- 3.1. Les éléments essentiels du projet de budget pour l'exercice 2001
 - 3.1.1. Les changements quant à la forme du projet de budget
 - 3.1.2. Les chiffres-clés
- 3.2. La capacité de financement reste élevée
- 3.3. Les fonds d'investissements et les fonds spéciaux
- 3.4. Niveau record de la trésorerie de l'Etat
- 3.5. L'endettement de l'Etat: la capacité d'emprunt reste intacte

Quatrième Partie: La politique budgétaire

- 4.1. Les conditions d'une politique budgétaire efficace
- 4.2. Les dépenses de l'Etat
 - 4.2.1. La consommation publique
 - 4.2.2. Les investissements publics
 - 4.2.3. Les transferts de l'Etat
 - 4.2.3.1. Les transferts de l'Etat aux entreprises

4.2.3.2. Les transferts de l'Etat à la sécurité sociale

4.3. Les recettes de l'Etat

4.3.1. Les recettes budgétaires et la fiscalité

4.3.2. Nouveau record des plus-values de recettes

4.3.3. La taxe sur la consommation d'énergie électrique

Cinquième Partie: Les défis au début du nouveau millénaire

5.1. Assurer le financement de l'assurance vieillesse

5.2. Promouvoir l'esprit d'entreprise

5.2.1. La croissance exige la présence d'une culture d'entreprise

5.2.2. Favoriser la création de nouvelles activités

5.2.3. Soutenir des actions communes au niveau de la Grande Région

Conclusions générales***Tableaux et graphiques***

Tableau 1: Prévisions de la croissance de la production de l'OCDE

Tableau 2: PIB réel, prix à la consommation et chômage selon le FMI

Tableau 3: Divergence du taux d'inflation intérieur par rapport à la moyenne pondérée des quatre principaux partenaires commerciaux du Luxembourg

Tableau 4: Les chiffres-clés du projet de budget 2001

Tableau 5: Evolution des recettes budgétaires et extra-budgétaires

Tableau 6: Evolution des dépenses budgétaires et extra-budgétaires

Tableau 7: Evolution du solde financier net

Tableau 8: Evolution de la capacité de financement et de la dette de l'administration publique

Graphique 1: Evolution du solde financier net

Graphique 2: Evolution de la consommation publique

Graphique 3: Evolution des recettes

Graphique 4: Evolution des plus-values de recettes

*

INTRODUCTION

Par l'arrêté grand-ducal du 22 août 2000, le Ministre du Trésor et du Budget a été autorisé à déposer à la Chambre des Députés le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2001.

Le Gouvernement a présenté le projet de budget 2001 comme étant le budget de la stabilité financière, de la solidarité interne et externe et de la préparation de l'avenir qui respecte les lignes directrices dressées en la matière par le Conseil européen et les principes retenus par la déclaration gouvernementale du 12 août 1999.

Les auteurs du projet de budget 2001 résument ses traits essentiels comme suit:

- La maîtrise des dépenses publiques est parfaitement assurée;
- Le projet de budget est présenté en équilibre sans endettement supplémentaire;
- La bonne évolution de la conjoncture économique engendre des recettes additionnelles qui, combinées à la maîtrise des dépenses publiques permettent au Gouvernement de proposer d'importantes réductions d'impôts;
- Le financement des grands projets d'investissements est garanti grâce aux importants moyens financiers des principaux fonds spéciaux.

Sans présenter des véritables accents nouveaux, le projet de budget 2001 se caractérise toutefois par plusieurs particularités par rapport aux budgets des années précédentes. Il s'agit du premier projet de

budget qui est entièrement libellé en euros. La présentation des chiffres en euros est un signal important de l'administration gouvernementale aux administrés qui vise à amener ces derniers à se préparer définitivement à l'introduction physique de la monnaie unique au 1er janvier 2002.

La Chambre de Commerce souscrit à cette approche des auteurs du projet de loi budgétaire.

L'introduction de l'euro comme monnaie de référence en matière budgétaire est accompagnée par la première application de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, dont la majorité des dispositions sont déjà d'application depuis le 1er janvier 2000, à l'exception toutefois de celles concernant le contrôle financier.

En vertu de la loi du 8 juin 1999 précitée, le projet de budget 2001 se présente sous une nouvelle structuration. En effet, les recettes et les dépenses sont dorénavant reprises dans un budget courant et dans un budget en capital. Dans le passé, l'on distinguait entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire. Cette nouvelle présentation n'a pas de grands impacts sur les chiffres budgétaires.

Ensuite, et à l'opposé de ce qui a été retenu par la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, le gouvernement a décidé d'anticiper d'une année les allègements fiscaux pour les personnes physiques initialement prévus pour le 1er janvier 2002. Ces allègements se font en deux étapes et s'étendent sur deux exercices budgétaires. La deuxième étape comportera en outre une réforme de l'imposition des sociétés, avec l'abolition annoncée de l'impôt commercial communal et l'introduction d'un mécanisme compensatoire pour les communes restant à définir à l'heure actuelle. Selon les déclarations du Gouvernement, la charge fiscale globale des sociétés résultant de cette réforme diminuerait ainsi à 30%.

Les dispositions fiscales du projet de loi budgétaire tiennent compte de la première étape de la réforme avancée, c'est-à-dire de la modification du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. L'incidence sur le budget 2001 des mesures annoncées devrait atteindre, selon les autorités gouvernementales, une moins-value de recettes d'un montant de 247,89 millions d'euros (LUF 10 milliards). La deuxième étape comporterait un déchet fiscal supplémentaire de 384,23 millions d'euros (LUF 15,5 milliards) pour le budget des recettes de l'exercice 2002.

Le projet de budget 2001 présente une hausse de 12,77% des recettes totales et une augmentation du budget des dépenses de 11,55% par rapport au budget définitif 2000. Ces taux de progression des recettes et des dépenses sont exceptionnellement élevés en comparaison avec ceux des projets de budget précédents, qui oscillaient autour de +5%. Cette hausse peut être interprétée comme une volonté politique visant à établir des prévisions de recettes plus réalistes lors de l'élaboration du projet de budget. Dans le passé, une sous-estimation systématique des recettes avait régulièrement engendré la réalisation de plus-values considérables, alors que le système d'affectation de ces fonds n'a pas été des plus transparents.

Un autre élément qui concerne généralement la politique budgétaire et les finances publiques, mais qui se présente différemment cette année-ci, est l'évolution des prix. En effet, le projet de budget 2001 a été élaboré à un moment où l'inflation est devenue un sujet préoccupant pour l'économie luxembourgeoise. Actuellement, le Grand-Duché fait partie des Etats membres de l'Union européenne qui affichent un taux d'inflation nettement supérieur à la moyenne. Depuis quelques mois, notre pays se place même à la deuxième place, derrière l'Irlande, en ce qui concerne les niveaux les plus élevés de l'inflation.

Avant de commenter plus en détail ces particularités du projet de budget 2001 et ses aspects financiers, la Chambre de Commerce voudrait décrire brièvement l'environnement économique dans lequel il se place.

PREMIERE PARTIE

L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE

Le projet de budget 2001 s'inscrit dans un contexte économique favorable aux niveaux national et international. L'année 2000 sera marquée par un rythme de croissance record. L'accélération a été particulièrement marquée au premier semestre, alors que les indicateurs conjoncturels avancés confirment le diagnostic d'une modération de la croissance au deuxième semestre. Même si les perspectives sont encourageantes, plusieurs risques et incertitudes entourent cependant les prévisions sur la croissance mondiale.

Un facteur constitue à l'heure actuelle un danger potentiel pour une croissance durable: il s'agit de l'évolution des prix dont l'évolution à la hausse prolongée risque de compromettre l'évolution économique favorable. L'inflation semble particulièrement déraiser au Grand-Duché, ce qui est d'autant plus préoccupant que notre économie se caractérise par sa grande ouverture au niveau de l'Union européenne.

1.1. La situation conjoncturelle au niveau mondial

Au niveau international, la croissance est demeurée vigoureuse au premier semestre de cette année. La situation favorable des pays industrialisés s'accompagne d'une reprise économique soutenue dans les pays émergents.

Aux Etats-Unis, il y a des signes de ralentissement en douceur de l'économie, tandis qu'au Japon sont apparus des indices d'amélioration de l'activité économique. En 2000, la plupart des pays émergents ont jusqu'ici enregistré de bons résultats, les économies émergentes d'Asie dépassant encore les attentes des marchés. En Russie et dans la plupart des pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne, les perspectives économiques s'améliorent plus rapidement que prévu.

Ces évolutions globales favorables de l'économie mondiale, et particulièrement des partenaires commerciaux de la zone euro, aboutissent à une augmentation de la demande adressée aux pays européens. Toutefois, suite aux hausses consécutives des prix des produits pétroliers, le taux d'inflation a fortement augmenté en 2000.

L'économie américaine a connu au deuxième trimestre 2000 une croissance de 1,3%, après avoir atteint 1,2% au cours du trimestre précédent. Au cours du premier semestre, le PIB des Etats-Unis a augmenté de 5,7% par rapport au premier semestre 1999.

Au Japon, la croissance de l'économie s'est ralentie en n'affichant plus que +1,0% au deuxième trimestre contre +2,5% au premier trimestre. La croissance entre le premier semestre 1999 et le premier semestre 2000 a été de 0,8%. La reprise timide continue d'être tirée par la croissance de l'investissement privé, tandis que l'évolution défavorable des revenus freine une reprise durable de la consommation privée.

En Amérique latine, les indicateurs récents confirment la forte reprise économique. Dans l'ensemble, les évolutions économiques récentes augurent de perspectives de croissance prometteuses. Toutefois, le besoin considérable de la région en capitaux étrangers rend la région vulnérable à la hausse des coûts financiers.

Au cours du premier semestre 2000, le PIB de la zone euro et celui de l'Union européenne des 15 ont augmenté respectivement de 3,6% et 3,5% par rapport au premier semestre 1999.

Selon les chiffres d'Eurostat¹, les bonnes performances de croissance dans la zone euro résultent d'une situation favorable à l'intérieur comme à l'extérieur. Les différentes composantes du PIB européen ont connu les évolutions suivantes. Les exportations ont enregistré une forte accélération, de même que les importations. La croissance de la dépense de consommation finale des ménages a légèrement augmenté. La croissance des investissements a marqué, quant à elle, un temps d'arrêt dans la zone euro et dans l'Union européenne, après une phase de forte progression de l'investissement productif.

La situation globalement favorable pour la zone euro ne se reflète pas dans la valeur externe de l'euro, qui a baissé de 4,2% en termes effectifs nominaux entre le début août et la mi-septembre 2000.

¹ Source: Statistiques en bref, thème 2-36/2000.

Le recul du taux de change de l'euro contraste de plus en plus avec les fondamentaux macroéconomiques. Les évolutions de taux de change semblent s'écarter davantage de celles des soldes de balances des paiements courants dans le monde. La baisse récente du taux de change de l'euro engendre des tensions sur les prix qui constituent une source de préoccupation¹.

Outre l'évolution récente du taux de change, la hausse des cours du pétrole est actuellement le principal facteur à l'origine des pressions sur le taux d'inflation de la zone euro.

Le niveau des prix dans la zone euro a augmenté de 2,3% entre août 1999 et août 2000. Le taux de variation annuel de la zone euro est passé de 2,4% en juillet à 2,3% en août 2000. En août 1999, le taux correspondant n'était que de 1,2%. Les Etats membres de l'Union européenne qui ont enregistré les taux d'inflation les plus faibles en août 2000 sont le Royaume-Uni (0,6%), la Suède (1,4%) et l'Allemagne (1,8%). Les taux d'inflation les plus élevés sont ceux de l'Irlande (5,7%), du Luxembourg (3,7%), de l'Espagne et du Portugal (3,6% chacun).

1.2. Les perspectives à court terme²

Globalement, les perspectives économiques peuvent être qualifiées d'encourageantes. Au niveau mondial, le pourcentage de variation du PIB réel devrait atteindre 4,3% en 2000 par rapport à 1999 et 3,8% en 2001 par rapport à 2000. Ces perspectives économiques favorables comportent un certain nombre de risques, si les rythmes d'expansion déjà soutenus dans les principales zones étaient encore renforcés par des effets d'entraînement de l'économie internationale. Ainsi, l'accélération de la demande intérieure globale pourrait davantage accroître les tensions inflationnistes.

Aux Etats-Unis, un soft-landing de l'économie devient de plus en plus probable. En effet, les industriels américains sont moins optimistes dans une optique de court terme, notamment en raison d'une baisse de la production et d'un ralentissement de la croissance des nouvelles commandes. Selon une enquête mensuelle, les industriels souhaitent répercuter de récentes hausses des coûts, mais ne peuvent le faire en raison des indications nombreuses d'affaiblissement de la consommation des ménages et, dans de nombreux secteurs, d'une compétition dure avec les biens importés, qui sont compétitifs en raison du dollar fort.

Un autre facteur, qui rend improbable une poursuite des taux de croissance connus ces derniers mois, est le déséquilibre de la balance des paiements américaine qui ne peut pas persister à la longue. Par ailleurs, le taux d'épargne des ménages reste faible et leur endettement atteint des niveaux non soutenables.

Au Japon, le processus de restructuration entamé dans les entreprises et dans le secteur financier devrait engendrer des effets positifs sur l'économie, avec une stabilisation du chômage et une augmentation du revenu disponible des ménages, ce qui devrait se répercuter favorablement sur la consommation privée. Plusieurs points d'interrogation subsistent quant à l'évolution future du système financier.

En ce qui concerne la zone euro, la croissance du PIB réel devrait être supérieure à 3% en 2000 et 2001 selon différents organismes de prévision. La reprise de la croissance qui a démarré au second semestre 1999, devrait persister en 2000 et 2001. La demande intérieure devrait évoluer à un rythme soutenu et les exportations devraient être stimulées davantage par la forte croissance enregistrée par les partenaires commerciaux de la zone euro. La croissance de l'emploi et le lent recul du chômage devraient se poursuivre et se répercuter ainsi sur les revenus et la consommation des ménages.

L'investissement productif devrait être stimulé par la vigueur de la demande, le niveau élevé de rentabilité et les taux d'utilisation des capacités de production proches de leur maximum. La hausse des prix à la consommation en 2001 devrait fléchir légèrement en dessous de 2%.

¹ Source: Bulletin mensuel de la Banque Centrale Européenne, septembre 2000.

² Sources: Fonds Monétaire International (FMI), Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE).

Tableau 1: Prévisions de la croissance de la production de l'OCDE

	1999	2000	2001
Etats-Unis	4,2	4,9	3,0
Japon	0,3	1,7	2,2
Zone euro	2,3	3,5	3,3
Union européenne	2,3	3,4	3,1
OCDE	3,0	4,0	3,1

(Pourcentage de variation du PIB réel par rapport à la période précédente)

Tableau 2: PIB réel, prix à la consommation et chômage selon le FMI

	PIB réel			Prix à la consommation			Taux de chômage		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Etats-Unis	4,2	4,4	3,0	2,2	2,5	2,5	4,2	4,2	4,2
Japon	0,3	0,9	1,8	- 0,3	0,1	0,9	4,7	4,7	4,6
Union européenne	2,3	3,2	3,0	1,4	1,8	1,8	8,9	8,4	8,0
Zone euro	2,3	3,2	3,2	1,2	1,7	1,6	10,1	9,4	8,9

(Variations annuelles en pourcentage; chômage en pourcentage de la population active)

1.3. Les finances publiques des pays de la zone euro¹

Grâce à une croissance des recettes budgétaires supérieure aux prévisions, les soldes des administrations publiques dans la zone euro devraient présenter en 2000 une amélioration plus marquée que prévue.

La composition de la demande a été favorable aux finances publiques et les recettes ont également bénéficié d'effets temporaires. La hausse de la demande privée et des salaires a eu comme résultat une augmentation des revenus des administrations publiques sous forme d'impôts directs et indirects, ainsi que de cotisations sociales. La hausse des prix du pétrole, des matières premières, des actifs immobiliers et des actifs financiers enregistrée en 1999 et sur toute l'année 2000 a contribué à l'accroissement des recettes de TVA et des prélèvements sur les plus-values. Finalement, les recettes fiscales ont pu être alimentées davantage suite à l'amélioration du système de collecte des prélèvements obligatoires.

Du côté des dépenses, la Banque Centrale Européenne estime que „certains risques de dépassement existent en 2000, en dépit de l'introduction dans plusieurs pays de nouvelles règles destinées à renforcer le contrôle des dépenses. Les pressions visant à relâcher les dépenses semblent s'accroître dans certains pays pour les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale, eu égard aux dépenses de protection sociale et à la consommation publique. De plus, sous l'effet d'une conjoncture très bien orientée, il existe un risque de dérive à la hausse des salaires dans le secteur public“.

Ce risque s'est confirmé au Luxembourg avec un accord salarial des plus généreux dans la fonction publique, qui n'a d'ailleurs pas manqué de renforcer les revendications salariales au sein du secteur privé (cf. chapitre 3.2.1. du présent avis).

Globalement, la Chambre de Commerce note que les gouvernements des pays de la zone euro disposent de marges de manoeuvre pour atteindre des objectifs budgétaires nettement plus ambitieux pour 2001 que ceux qu'ils s'étaient assignés lors de la dernière révision des programmes de stabilité. Ces marges résultent des perspectives de croissance pour l'année 2001 et des acquis de l'exercice 2000, ainsi que d'une amélioration des soldes publics supérieure à ce qui était prévu. Cependant, les prévisions budgétaires actuelles montrent que de nouvelles améliorations des soldes publics devraient rester limitées en 2001 du fait notamment des réformes fiscales engagées dans plusieurs Etats membres.

¹ Source: Bulletin mensuel de la Banque Centrale Européenne, septembre 2000.

La Chambre de Commerce est d'avis que ces allègements fiscaux doivent conduire à une réduction des déséquilibres internes et produire un effet positif du côté offre. Il faut éviter que cette évolution ne soit compensée par une augmentation des dépenses primaires conduisant à un assouplissement procyclique de la politique budgétaire.

L'assainissement des finances publiques en Europe, qui est une condition nécessaire à un développement soutenable des économies européennes et à la baisse du taux de chômage, demande des réformes budgétaires et structurelles afin de déclencher de substantiels effets de l'offre allant dans le sens d'une flexibilisation du côté des facteurs de production. C'est la voie à suivre en vue de renforcer la croissance, qui, en retour, devrait faciliter la poursuite de l'assainissement budgétaire.

1.4. La situation économique au Grand-Duché

La situation économique au Luxembourg reste globalement favorable. En 1999, la croissance du PIB en volume a atteint 7,5%, une performance dépassant de loin la moyenne de 5,5% observée depuis 1985. Pour l'année en cours, l'on peut s'attendre à un taux de croissance du PIB réel se rapprochant du niveau élevé de 1999. La bonne tenue de l'économie luxembourgeoise se répercute favorablement sur l'emploi, qui poursuit son expansion: le chômage continue à baisser.

Dans ce tableau positif, un indicateur macroéconomique donne lieu à des préoccupations: il s'agit de l'inflation au Luxembourg qui, depuis le deuxième trimestre de 1999, progresse plus rapidement que la moyenne des pays de la zone euro.

Les auteurs du projet de budget 2001 se réfèrent aux données de juillet 2000 du Statec pour décrire la situation économique du pays en 1999. Dans la suite, la Chambre de Commerce voudrait limiter son analyse aux perspectives économiques du Luxembourg pour les années 2000 et 2001.

La Chambre de Commerce note que les prévisions du présent projet de budget semblent être plus réalistes que celles établies, il y a un an, dans le cadre du projet de budget pour l'exercice 2000. Les perspectives présentées à ce moment avaient anticipé un taux de croissance du PIB de l'ordre de 4,5% pour l'année 1999, alors que ce taux comportait déjà une révision à la hausse de 1% par rapport aux 3,5% de croissance prévus antérieurement. Finalement, le PIB avait connu en 1999 une hausse considérable de 7,5%.

Pour l'établissement du document budgétaire, il est important de baser les chiffres afférents sur des prévisions aussi réalistes que possibles, alors que ces prévisions dépendent elles-mêmes des hypothèses établies et de la méthodologie appliquée.

La Chambre de Commerce invite les responsables du Statec à continuer dans la voie engagée pour améliorer constamment la qualité des prévisions économiques sur base des comptes nationaux et des exigences communautaires en la matière. Elle demande aux autorités gouvernementales de prévoir les moyens humains et financiers nécessaires dans ce sens.

L'exposé introductif du projet de budget 2001 se base sur les dernières prévisions officielles du Statec publiées dans le contexte de la version actualisée du programme de stabilité. La variante „haute“ présente un rythme de croissance du PIB de quelque 6% en volume. En considération des bons résultats économiques du secteur des services au premier semestre 2000, les auteurs du projet de budget 2001 n'excluent pas la réalisation d'une croissance comparable à celle de l'année passée, c'est-à-dire se situant autour de 7,5%.

L'élaboration de prévisions par le Statec devrait s'améliorer davantage suite à l'adoption d'une nouvelle méthodologie pour l'établissement des Comptes nationaux suivant le système européen des comptes intégrés SEC 95. A titre d'exemple, rien que pour l'année 1998, la nouvelle méthodologie a impliqué une hausse du PIB à prix courants de 867,63 millions d'euros, soit quelque 5,5%. Les améliorations entraînées par les règles du SEC 95 concernent notamment les méthodes statistiques, ainsi que la couverture des activités économiques.

Bien que toutes les branches de l'économie connaissent actuellement une hausse plus ou moins importante de la valeur ajoutée brute en volume, la Chambre de Commerce note que la conjoncture est toujours principalement tirée par le secteur financier, les transports et les communications. En 2000, l'économie luxembourgeoise bénéficie par ailleurs d'une production industrielle en hausse par rapport à 1999 du fait d'une reprise confirmée des exportations, ainsi que d'une amélioration de la balance des paiements courants par rapport à 1999.

L'excédent de la balance courante atteint 1.083,29 millions d'euros à la fin du premier semestre 2000, ce qui correspond à une hausse de 29% par rapport au premier semestre 1999. Dans l'ensemble, les exportations de biens et de services ont progressé de 24% en valeur, ce qui reflète, d'après le Statec, „la réaction très positive des opérateurs économiques résidents à la forte augmentation de la demande internationale“.

Le déficit des échanges extérieurs de marchandises s'est tassé légèrement suite à la compensation de l'augmentation en volume des importations par la nette progression de 15% des exportations de marchandises. Ici, il y a lieu de relever la poussée des expéditions de produits métalliques (+24,8%) à la suite de la reprise générale dans la sidérurgie déclenchée par la hausse de la demande et des prix de l'acier.

Le développement favorable des services financiers a contribué à l'importante progression des exportations de services (+30%). C'est l'activité dans l'industrie des fonds d'investissement qui a été la plus dynamique. Le solde excédentaire du revenu des investissements s'est apprécié de 1.264,26 millions d'euros au premier semestre 1999 à 1.462,57 millions d'euros au premier semestre 2000, sous l'influence notamment de la bonne tenue des activités d'intermédiation financière internationale.

L'expansion actuelle dans tous les secteurs de l'économie grand-ducale se répercute favorablement sur les créations d'emplois. En 1999, l'emploi salarié intérieur s'est accru de 5,3%. Au premier semestre 2000, la moyenne cumulée de l'emploi salarié atteint 240.981 personnes. Cet indicateur a augmenté de 6% par rapport à la même période de 1999, de sorte que l'on peut anticiper encore un meilleur résultat sur toute l'année en cours.

La Chambre de Commerce constate que les frontaliers occupent les 2 tiers des nouveaux emplois créés (net) et que leur nombre a dépassé les 88.000 en août 2000. Suite à l'augmentation continue du nombre de frontaliers, le solde négatif de la rémunération des salariés dans notre balance courante est passé de 892,42 millions d'euros fin juin 1999 à 1.090,73 millions d'euros fin juin 2000.

L'emploi des résidents continue également de se développer, avec une croissance de 3,3% au 1er semestre 2000, pour porter leur nombre à 156.473 personnes. En considérant uniquement l'emploi national (c'est-à-dire l'emploi intérieur moins les travailleurs frontaliers) et plus spécifiquement la nationalité des travailleurs qui le composent, il est à noter que les immigrants sont responsables à raison de plus de 80% de la croissance de l'emploi salarié résident ces 5 dernières années¹.

Le taux de chômage continue à baisser. Il s'est élevé à 2,6% en septembre 2000, contre 2,9% en septembre 1999. La moyenne des demandeurs d'emploi pour les 9 premiers mois de l'année 2000 s'élève à 4.970 unités, contre 5.371 unités pour la même période de 1999. Les prévisions pour toute l'année 2000 tablent sur un taux moyen de 2,7%.

Dans le chapitre suivant, la Chambre de Commerce voudrait revenir sur quelques aspects concernant notre marché de l'emploi qui peuvent constituer à terme des dangers potentiels pour l'économie nationale.

Un dernier indicateur important à analyser est l'inflation. Suite aux hausses consécutives du prix du pétrole et à la faiblesse persistante du taux de change de l'euro contre le dollar, l'inflation a augmenté fortement depuis le troisième trimestre 1999. Après avoir enregistré une variation annuelle moyenne de 0,96% en 1998 et de 1,02% en 1999, l'augmentation de l'indice des prix à la consommation national (IPCN) va probablement dépasser les 3% en 2000. Les auteurs du projet de budget 2001 se basent sur les dernières prévisions officielles du Statec qui tablent sur un taux d'inflation moyen de 2,9% pour l'ensemble de l'année 2000, un taux qui „devrait approcher les 2% en 2001“.

Dans sa note de conjoncture 3/2000, le Statec a établi des nouvelles prévisions concernant l'inflation sur base d'un scénario central. Pour 2000, le taux d'inflation moyen atteindrait maintenant 3,1%, contre 2,9% selon des prévisions antérieures. Pour l'année 2001, le Statec prévoit un taux de 2,1%. Pour tenir compte des incertitudes qui entourent ce scénario central, le Statec a établi 3 scénarios alternatifs.

Le scénario 1 vise pour 2001 des cours pétroliers stables à un niveau élevé de 32,4 \$ par baril. Le scénario 2 table sur une valeur de l'euro s'établissant à 0,87 \$ en décembre 2000 et à 1,16 \$ en décembre 2001. Le scénario 3 prévoit une accélération de l'inflation sous-jacente en passant d'une variation mensuelle moyenne de 0,18% à 0,2%. Les impacts des trois scénarios sur l'inflation en 2001 sont de

¹ Source: Bulletin 2000/2, Banque Centrale du Luxembourg.

+0,37 point de pourcentage pour le premier, de -0,35 point de pourcentage pour le deuxième et de +0,14 point de pourcentage pour le troisième. Ainsi, si le scénario 1 se réalisait, le taux d'inflation moyen atteindrait 2,47% en 2001.

La Banque Centrale du Luxembourg (BCL) a établi dans son bulletin 2000/2 deux scénarios quant à l'évolution prévisible de l'inflation au Luxembourg. Dans le premier scénario, l'inflation telle que mesurée par l'IPCN pour 2000 et 2001 devrait être légèrement supérieure respectivement à 3% et 2%. Le second scénario comporte des hypothèses plus optimistes en ce qui concerne le prix du pétrole, de sorte que l'inflation pourrait diminuer légèrement en 2001. Ainsi, l'inflation serait toujours légèrement supérieure à 3% en 2000, mais diminuerait à quelque 2% en 2001.

En ce qui concerne les prévisions pour l'année 2000 et 2001, qui doivent tenir compte des tensions inflationnistes, la Chambre de Commerce partage les vues du Statec, qui indique deux points d'interrogation au sujet de l'évolution future. Il s'agit, premièrement, de „la répercussion à retardement des hausses des prix du pétrole brut sur les autres prix“ et, deuxièmement, du „déclenchement éventuel d'une spirale inflationniste au Luxembourg en raison des échéances rapprochées des tranches indiciaires (processus dit de l'autoallumage)“.

La Chambre de Commerce estime qu'il y a lieu de privilégier les scénarios „haut“ en matière d'estimation à moyen terme de l'inflation. En effet, au moment de la rédaction du présent avis, les prix du pétrole ont à nouveau tendance à augmenter, de sorte que l'hypothèse – émise par les auteurs du projet de budget – d'une stabilisation des prix du pétrole brut vers un niveau de 25 USD/baril (en moyenne annuelle) ne semble pas pouvoir se réaliser. De même, l'hypothèse d'une stabilisation du cours de l'euro aux alentours de 0,97 USD/euro apparaît peu probable à moyen terme.

En se basant sur les dernières données disponibles, la Chambre de Commerce table sur un taux d'inflation moyen de 3,1% en 2000 et de 2,5% en 2001. Dans cette hypothèse, il a été tenu compte notamment d'une augmentation de l'inflation sous-jacente¹ suite à l'impact des tranches indiciaires et des effets sur les autres biens et services des hausses du prix du pétrole.

Les prévisions du projet de budget quant à la hausse moyenne de l'échelle mobile qui tournaient autour de 2,7% pour l'année 2000 et de 2,3% pour l'année 2001 sont à adapter à la hausse.

Vu l'importance du sujet pour l'économie luxembourgeoise en général et donc aussi pour les finances publiques du pays, la Chambre de Commerce va consacrer la deuxième partie du présent avis aux dangers potentiels liés à la hausse actuelle de l'inflation au Luxembourg et aux risques inhérents à notre système de formation des salaires.

*

DEUXIEME PARTIE

LES TENSIONS INFLATIONNISTES

Dans le contexte d'une accélération de l'inflation au niveau européen en général et au Luxembourg en particulier, il y a lieu d'analyser plus en détail les répercussions éventuelles de cette évolution sur l'économie luxembourgeoise. Pour ce faire, la Chambre de Commerce estime nécessaire de commenter d'abord la situation au niveau européen avant de traiter les spécificités de la formation des prix au Grand-Duché.

2.1. L'inflation dans la zone euro: évolution incertaine

En Europe, les prix stables sont ceux qui sont compatibles avec une augmentation moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de moins de 2%. En août 2000, la zone euro affichait un taux d'inflation annuel de 2,3%. Ce même taux était de 2,0% dans l'Union européenne. D'après les dispositions des traités européens, les autorités monétaires représentées à travers la Banque Centrale Européenne sont appelées à réagir si une évolution défavorable en matière d'inflation (c'est-à-dire un taux supérieur à 2%) devait persister.

¹ L'inflation sous-jacente est déterminée en excluant de l'indice global les produits pétroliers, les combustibles solides, le café, thé et cacao, les pommes de terre et les fleurs de coupe.

Selon la Banque Centrale Européenne, les évolutions globales à court terme seront principalement influencées par des facteurs externes, en particulier les variations des cours du pétrole et du taux de change de l'euro. Si les cours du pétrole ne poursuivent pas leur envolée, les effets de base liés aux prix de l'énergie pourraient progressivement contribuer à la baisse de l'IPCH global d'ici à la fin de l'année et au cours du premier semestre 2001. Au cas contraire, l'IPCH serait contraint d'évoluer à des niveaux non soutenables à terme, dépassant l'objectif de la stabilité des prix.

Même en cas de retournement de tendance, le rythme global d'inflation ne devrait diminuer que lentement par rapport à son niveau actuel. La dynamique à court terme de l'évolution des prix reste particulièrement floue, vu les incertitudes pesant sur les évolutions des cours du pétrole et des matières premières et sur le comportement du taux de change, qui peut accroître ou atténuer les variations des cours des matières premières et des prix d'autres biens et services importés.

A l'heure actuelle, les effets indirects liés à la hausse des cours du pétrole et la dépréciation prolongée de l'euro continuent d'exercer des tensions sur le taux d'inflation de la zone euro. A plus long terme, il est nécessaire que les facteurs internes alimentant les tensions inflationnistes restent contrôlés. A l'avenir, le rythme annuel de hausse des prix hors énergie dans la zone euro dépendra notamment de l'évolution des salaires.

2.2. L'inflation au Grand-Duché: évolution inquiétante

En août 2000, l'Irlande (5,7%) et le Luxembourg (3,7%) avaient enregistré les taux d'inflation annuels les plus élevés dans la zone euro. En septembre 2000, le taux luxembourgeois est même passé à 4,2% et progresse, depuis plus d'un an, plus rapidement que la moyenne de la zone euro. Une telle évolution n'est pas soutenable pour une économie se caractérisant par une ouverture très importante sur l'extérieur. En effet, si elle devait persister, cette évolution comporterait une perte de compétitivité pour notre économie par rapport aux principaux partenaires commerciaux, qui enregistrent des taux d'inflation moins élevés.

Au Grand-Duché, le dérapage au niveau des prix s'explique par plusieurs facteurs externes et internes, dont notamment le renchérissement des prix du pétrole, la pondération relativement plus importante des produits pétroliers dans l'IPC, la faiblesse du cours de l'euro contre le dollar, le mécanisme d'indexation automatique des salaires (ayant engendré notamment une hausse de 4,4% des coûts salariaux dans l'industrie au premier semestre 2000) et un accord salarial dans la fonction publique avec des augmentations du coût salarial de 3,5% sur deux ans.

Le Statec constate dans ce contexte, que „la progression en glissement annuel du coût salarial horaire harmonisé luxembourgeois se situe dans le peloton de tête des pays européens et évolue au-delà de la moyenne de l'Europe des Quinze et de la zone euro depuis le deuxième trimestre 1999. Alors que les coûts salariaux progressaient de 3,8% en glissement annuel au deuxième trimestre dans l'Union européenne, et de 3,5% dans la zone euro, ils s'accroissaient de 5,1% au Luxembourg“¹.

Pour l'année 2000, l'on peut s'attendre à une hausse du coût salarial de 5,0% en moyenne au Luxembourg, contre 3,5% dans la zone euro.

Au moment de la rédaction du présent avis, la situation économique n'a pas encore été influencée de façon sensible par la hausse persistante des prix. A terme, différents facteurs en relation avec la formation des prix et des salaires sont susceptibles d'affecter négativement la compétitivité du pays et de porter atteinte au développement soutenable de l'économie et par conséquent à l'équilibre des finances publiques.

2.2.1. La formation des salaires: éliminer les facteurs de rigidité

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

La Chambre de Commerce est d'avis que ce système est dépassé aujourd'hui du fait qu'il ne répond pas aux exigences de flexibilité et d'adaptabilité dans le contexte d'une globalisation prononcée des marchés.

¹ Source: Note de conjoncture 3/2000, Statec.

Le Luxembourg est le seul pays au monde à appliquer une indexation intégrale et automatique des salaires, pensions et prestations sociales à l'évolution générale des prix¹. Dans une phase d'accélération de l'inflation, ce système porte atteinte à la compétitivité de nos entreprises exportatrices, qui sont en concurrence directe avec des entreprises ne connaissant pas ce système.

Selon les prévisions les plus récentes, la prochaine tranche indiciaire pourrait venir à échéance en mai 2001. Dans ce cas, les entreprises luxembourgeoises seraient contraintes d'augmenter les salaires des travailleurs de 2,5% au mois de juin 2001, après les adaptations d'août 1999 et de juillet 2000, ce qui équivaut à une hausse du coût salarial due à l'échelle mobile des salaires à 7,5% en moins de 24 mois!

Les statistiques récentes en matière des coûts de la main-d'oeuvre dans la zone euro démontrent les répercussions du système de l'échelle mobile des salaires sur le coût salarial au Luxembourg. En effet, au 2e trimestre 2000, la variation par rapport au même trimestre de l'année précédente du coût total horaire de la main-d'oeuvre dans l'ensemble de l'économie² a été la plus forte au Grand-Duché, avec une progression de 5,1%, contre +3,5% dans la zone euro. Les chiffres correspondant du 1er trimestre 2000 ont été +5,5% pour le Luxembourg et +3,6% pour la zone euro.

Sans vouloir nier les bienfaits de l'instrument de l'indexation automatique au niveau du maintien de la paix sociale et du pouvoir d'achat des consommateurs, la Chambre de Commerce réitère son opposition à ce mécanisme dans sa forme actuelle, parce qu'il ne tient nullement compte ni de l'évolution de la productivité individuelle des entreprises, ni de la situation compétitive des entreprises exportatrices. Il ignore les différences sectorielles quant à la productivité, à la compétitivité externe et à la situation conjoncturelle.

Par ailleurs, ce mécanisme vient s'ajouter à d'autres rigidités au niveau de la formation des salaires, dont notamment l'existence d'un salaire social minimum³ très élevé, qui constitue un frein à l'embauche pour des travailleurs non ou peu qualifiés, ou le niveau des rémunérations dans la fonction publique, qui n'est en aucune relation avec le niveau pouvant être payé dans le secteur privé concurrentiel. Ainsi, le secteur public exerce une sorte de concurrence malsaine sur le secteur privé, d'autant plus que le récent accord salarial dans la fonction publique va davantage creuser l'écart entre ces deux secteurs.

En outre, la Chambre de Commerce rappelle qu'au vu des statistiques internationales, le niveau moyen des salaires payés par les entreprises implantées au Grand-Duché, tous les secteurs confondus, est supérieur à celui rencontré dans la plupart des pays européens, et notamment dans les pays voisins, qui sont nos principaux partenaires économiques.

Dans un premier stade, les entreprises, qui doivent affronter la concurrence des entreprises étrangères, peuvent absorber l'augmentation des prix de revient due à la hausse des prix du pétrole et des coûts salariaux (suite à l'indexation) dans les marges de profit. A terme, cette absorption devient de plus en plus difficile au fur et à mesure que l'augmentation des prix du pétrole et sa traduction dans les coûts salariaux persiste, comme c'est le cas actuellement. Les entreprises luxembourgeoises sont désormais contraintes d'adapter leurs prix de vente, ce qui équivaut à une perte de compétitivité.

La situation actuelle est d'autant plus grave que les entreprises luxembourgeoises subissent les effets du mécanisme de l'indexation, qui résultent de l'inflation importée. En effet, l'évolution néfaste est surtout due à des phénomènes externes, c'est-à-dire à la flambée des prix du pétrole et à la faiblesse de l'euro par rapport au dollar. Ainsi, la vulnérabilité de notre économie face à des phénomènes ou des chocs externes est renforcée.

La Chambre de Commerce reste convaincue que l'indexation automatique des traitements engendre un effet d'auto-allumage. Les entreprises à forte intensité laboristique ont tendance, lorsqu'elles

1 Cette spécificité luxembourgeoise a rendu nécessaire l'institution de deux indices des prix pour mesurer l'inflation. L'indice des prix à la consommation national (IPCN) est utilisé pour actionner l'indexation automatique des salaires, pensions et prestations sociales. Il ne couvre que la consommation de la population résidente et exclut la consommation des non-résidents. L'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) sert à calculer l'inflation au Luxembourg selon une méthodologie harmonisée au niveau communautaire, qui inclut la consommation sur le territoire luxembourgeois des non-résidents.

2 En termes nominaux, variations non corrigées des variations saisonnières. *Source*: Eurostat.

3 Dans ce contexte, la Chambre de Commerce s'oppose à la récente proposition du Gouvernement qui consiste à augmenter le salaire social minimum de 3,1%, avec effet au 1er janvier 2001. Le SSM s'élèverait alors, pour un adulte non qualifié, à 1.258,75 euros et pour un adulte qualifié à 1.510,49 euros. L'augmentation sera de 37,88 euros, respectivement de 46,93 euros par mois. Les coûts supplémentaires s'élèveraient à 15,91 millions d'euros par an. Actuellement le Luxembourg compte 35.705 travailleurs touchant le SSM, ce qui correspond à 16,2% de la population salariée.

agissent sur le marché domestique, à répercuter les augmentations de salaires sur leurs prix de vente, ce qui alimente à nouveau l'inflation; c'est le principe de la spirale inflatoire.

Ce principe est actuellement confirmée au regard de l'évolution de l'inflation sous-jacente (mesurée par l'IPCN) qui est passée de 1,08% en février 1999 à 2,0% en septembre 2000. En moyenne annuelle, l'inflation sous-jacente a atteint 0,92% en 1999, alors que les prévisions très prudentes actuelles tablent sur un taux moyen de 1,87% en 2000 et de 2,13% en 2001. Selon la BCL, la hausse de l'inflation sous-jacente „s'explique par l'impact des tranches indiciaires, par le dynamisme de la conjoncture, ainsi que par des répercussions de hausses du prix du pétrole sur les prix des autres biens et services“.

La Chambre de Commerce voudrait dans ce contexte aussi renvoyer à l'avis du Conseil économique et social (CES) du 29 octobre 1996 sur l'indice des prix à la consommation. Au sujet de l'auto-allumage, le CES est d'avis que l'indexation automatique des traitements peut engendrer un tel effet. Face aux divergences de vues qui existent au sein du CES sur l'ampleur de ce phénomène et en l'absence de données fiables à ce sujet, le CES avait, dans l'avis précité, demandé au Gouvernement d'initier une étude sur l'auto-allumage. En général, le CES avait exprimé le souhait que le Gouvernement fasse procéder à une étude des mécanismes de boucle prix-salaires dans le cadre de la révision du modèle macroéconomique MOD-L II.

La Chambre de Commerce demande aux autorités gouvernementales de procéder rapidement à la finalisation de l'étude analysant le phénomène de l'auto-allumage.

Au-delà, la Chambre de Commerce plaide pour une discussion générale sur le système de formation des salaires au Luxembourg, alors que l'inflation est en train de dérapé et que la situation conjoncturelle actuelle pourrait subir un revers sérieux. La Chambre de Commerce estime nécessaire un débat sur le rôle actuel de l'indexation dans notre économie et les principes la régissant.

A court terme, il y a lieu d'étudier les moyens à mettre en oeuvre en vue de réduire autant que possible les effets négatifs de l'indexation sur la compétitivité des entreprises. Dans ce contexte, le comité de coordination tripartite devrait être saisi rapidement pour trouver une solution en vue d'éviter une détérioration de la situation économique due au mécanisme de l'échelle mobile des salaires (cf. chapitre 2.2.2. ci-dessous). Ensuite, il faut nécessairement engager des réflexions quant à l'introduction d'une différenciation concernant la productivité et le coût salarial unitaire dans le mécanisme de l'indexation.

Au niveau de la méthodologie, la discussion doit être menée quant à l'inclusion ou à la pondération des taxes indirectes, des tarifs publics, des positions susceptibles de provoquer un effet auto-allumant et de certains produits. A l'instar de ce qui est pratiqué en Belgique, l'on pourrait penser à un indice-santé, qui ne tiendrait compte que de l'évolution des prix des biens et services qui n'affectent en rien la santé des consommateurs, ou qui respectent l'environnement, par exemple.

De manière générale, la Chambre de Commerce plaide pour une autonomie tarifaire au niveau de la formation des salaires et pour un abandon ou, du moins, pour un assouplissement des dispositions rigides dans les législations afférentes.

Si la formation des prix applicables au niveau national a lieu sur des marchés externes ou est influencée par des décisions externes, les entreprises luxembourgeoises ne doivent pas subir des conséquences néfastes en découlant qui, par ailleurs, sont renforcées par une politique de formation des salaires autoritaire, imposée par le législateur, et ignorant la situation financière individuelle d'une entreprise ou la situation conjoncturelle d'un secteur économique.

2.2.2. Le cadre légal en place pour tempérer le mécanisme de l'échelle mobile

D'un point de vue historique, la vulnérabilité de l'économie luxembourgeoise face aux chocs externes a connu des points culminants en 1975 et en 1982 avec la crise sidérurgique au Luxembourg, entraînée notamment par les répercussions des chocs pétroliers. L'inflation ayant dérapé, le système de l'indexation automatique des salaires a dû être abandonné momentanément.

Quand le Gouvernement issu des élections législatives du 17 juin 1984 a pris l'engagement de revenir à l'indexation intégrale des revenus salariaux et prestations sociales, cette importante décision de politique économique supposait une vigilance accrue quant à l'évolution conjoncturelle et donc la mise en oeuvre d'instruments d'observation nouveaux ou en tout cas mieux coordonnés. Pour l'hypothèse d'une dégradation de la situation économique, la déclaration gouvernementale avait prévu un tempérament:

„Conscient de la vulnérabilité de notre économie de petit espace dans un monde en crise, le Gouvernement ne peut cependant pas exclure la possibilité d'un aménagement du système d'adaptation des revenus. Un tel aménagement s'imposerait dans l'éventualité d'une divergence sensible du taux d'inflation intérieur par rapport à la moyenne communautaire ou suite à une aggravation de la situation économique et sociale, due notamment à la détérioration de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises sur le marché international.“

La réforme ultérieure du système d'indexation devait donc prendre en compte ces impératifs de surveillance de la performance relative de notre économie et donner lieu à l'élaboration d'un système d'indicateurs économiques spécifiques. Ce dernier a été prévu par la loi du 24 décembre 1984¹ et mis en application à travers le règlement grand-ducal du 5 avril 1985 portant application des dispositions de l'article 21, paragraphe 6 de la loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi.

La loi du 24 décembre 1984 a réintroduit le principe de l'adaptation périodique, automatique et proportionnelle des traitements au coût de la vie. Par ailleurs, elle avait introduit un tempérament à ce mécanisme de l'échelle mobile en cas d'aggravation de la situation économique.

L'article 3 de cette loi dispose en effet „qu'en cas d'aggravation de la situation économique et sociale se traduisant notamment par une divergence sensible du taux d'inflation intérieur par rapport à la moyenne des principaux partenaires commerciaux ou une détérioration de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises sur les marchés internationaux ... le Gouvernement convoque le Comité de coordination tripartite pour lui soumettre les mesures législatives et réglementaires qu'il juge nécessaires aux fins de redresser la situation économique et sociale. ... les indicateurs économiques servant à l'appréciation du seuil critique d'aggravation de la situation économique et sociale ... requis pour la saisine du comité de coordination tripartite par le Gouvernement sont déterminés par règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Commission de travail de la Chambre des Députés“.

Le règlement grand-ducal du 5 avril 1985 précité énumère et définit dans son article 1er neuf critères d'appréciation de la situation économique et sociale pour mettre en mesure le Gouvernement de définir un seuil critique d'aggravation de la situation permettant la saisine du Comité de coordination tripartite.

Ces indicateurs sont variés et leur liste n'est pas limitative. Ils répondent notamment à fournir des indications sur la compétitivité et l'équilibre extérieur à travers les indices de prix (consommation privée et production industrielle), la situation du commerce extérieur, les termes de l'échange et les cours de change de même que la compétitivité des entreprises quant aux coûts salariaux.

Cet ensemble d'informations remplace utilement l'ancien seuil qui définissait la situation de crise économique par un seul paramètre, à savoir le chômage. Si ce dernier paramètre reste valable, en ce sens qu'il est une résultante de l'ensemble du processus économique, le nouveau texte dégage des indicateurs qui ont une prise plus directe sur l'actualité économique et qui souvent sont „en avance“ (leading indicators) sur l'évolution. L'environnement économique international et les problèmes d'équilibre externe et de compétitivité qui y sont liés y occupent une place prépondérante.

A remarquer toutefois, et contrairement à l'ancien texte, qu'aucun seuil numérique précis n'est imposé pour les différents indicateurs et qu'on ne peut en ce sens parler de „clignotants“ qui s'allumeraient au dépassement de certaines valeurs limites.

Pour la saisine du Comité de coordination tripartite l'interprétation des indicateurs appartient au Gouvernement. Cependant l'avis du Comité porte autant sur l'appréciation que fait le Gouvernement de la situation économique du pays et qui a motivé sa saisine, que sur la proposition de ce dernier en vue de redresser la situation. Du point de vue juridique le système d'indicateurs ne contient donc pas de mécanismes rigides contraignant le Gouvernement à agir, mais constitue plutôt une exigence quant à la teneur des renseignements économiques sur lesquels une initiative du Gouvernement doit s'appuyer².

1 Loi du 24 décembre 1984 portant modification de:

1. l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat

2. l'article 21 de la loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi.

2 Source: Le tableau de bord de l'économie luxembourgeoise, Bulletin du Statec No 2/1986.

L'indicateur qui intéresse particulièrement la Chambre de Commerce dans le cadre du présent chapitre est celui afférent à la divergence du taux d'inflation intérieur par rapport à la moyenne pondérée des quatre principaux partenaires commerciaux du Luxembourg (c'est-à-dire l'Allemagne, la Belgique, la France et les Pays-Bas).

Tableau 3: Divergence du taux d'inflation intérieur par rapport à la moyenne pondérée des quatre principaux partenaires commerciaux du Luxembourg

Année	Luxembourg	Allemagne	France	Belgique	Pays-Bas	Moyenne pondérée des 4 partenaires commerciaux ¹	EU-15
1999							
J	- 1,4	0,2	0,3	1,0	2,1	0,4	0,9
F	0,5	0,1	0,3	1,0	2,0	0,4	1,0
M	0,6	0,5	0,4	1,3	2,0	0,6	1,2
A	1,3	0,8	0,5	1,1	1,9	0,8	1,2
M	1,2	0,4	0,4	0,8	2,1	0,6	1,1
J	1,2	0,4	0,3	0,7	2,1	0,5	1,0
J	- 0,2	0,6	0,4	0,7	1,8	0,6	1,1
A	1,3	0,7	0,5	0,9	2,5	0,8	1,2
S	1,6	0,8	0,6	1,3	2,0	0,8	1,2
O	1,9	0,9	0,8	1,4	1,8	1,0	1,3
N	1,9	1,0	1,0	1,6	2,0	1,1	1,4
D	2,4	1,4	1,4	2,1	1,9	1,5	1,7
2000							
J	3,5	1,9	1,7	1,8	1,6	1,8	1,8
F	2,7	2,1	1,5	2,1	1,5	1,8	1,9
M	3,0	2,1	1,7	2,5	1,6	1,9	1,9
A	3,2	1,6	1,4	2,3	1,7	1,5	1,7
M	3,0	1,5	1,6	2,4	2,1	1,6	1,7
J	4,4	2,0	1,9	3,0	2,5	2,1	2,1
J	4,7	2,0	2,0	3,1	2,8	2,1	2,1
A	3,7	1,8	2,0	3,4	2,5	2,0	2,0
S	4,2

1) Actualisation des pondérations à partir de janvier 1998

Source: Statec/Eurostat

L'indice de divergence „Luxembourg par rapport aux 4 pays concurrents“ résulte de la division de l'indice de l'évolution des prix au Luxembourg par l'indice pondéré de l'évolution dans les 4 pays visés. La moyenne pondérée est calculée à l'aide des pondérations suivantes (pour l'année 1998): Allemagne 50,9%, France 34,9%, Pays-Bas 8,3%, Belgique 5,9%. Cette pondération se base sur la valeur absolue de la consommation finale nationale dans les pays respectifs.

Le tableau 3 ci-dessus indique l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé du Luxembourg et de ses 4 pays voisins.

Sous l'optique „compétitivité“, il importe surtout de comparer l'inflation au Luxembourg avec celle de ses pays voisins. En 1996, l'inflation au Luxembourg (+1,2%) était plus faible que dans ces 4 pays (+1,6% en moyenne). En 1997 et 1998, la situation était à peu près équilibrée, tandis que le Luxembourg a connu une accélération très forte de l'inflation à partir du 2e semestre 1999. Ainsi, en décembre 1999, le taux d'inflation du Luxembourg a été de 2,4% contre 1,5% pour la moyenne des quatre pays voisins. Sur l'année 1999, le taux moyen a été de 1,0% au Grand-Duché, contre 0,8% pour les pays voisins.

Depuis le début de l'année 2000, la situation est devenue inquiétante, avec – en juillet – un taux d'inflation luxembourgeois (de 4,7%) qui est plus que le double de la moyenne pondérée des 4 pays voisins (2,1%). Après une baisse à 3,7% en août, l'inflation luxembourgeoise a de nouveau augmenté en septembre pour atteindre un taux de 4,2%.

Au regard de ces évolutions préoccupantes d'un indicateur important du tableau de bord de l'économie luxembourgeoise, la Chambre de Commerce demande aux autorités gouvernementales de saisir le comité de coordination tripartite et de lui soumettre son appréciation quant à la situation économique du pays.

Le comité devrait étudier les dangers potentiels de perte de compétitivité des entreprises luxembourgeoises suite au différentiel d'inflation entre le Luxembourg et ses principaux partenaires économiques. Pour réagir rapidement à ces risques potentiels, et pour éviter qu'ils ne se réalisent, le comité devrait dès lors opter pour un aménagement à court terme du système d'adaptation des revenus, qui irait dans le sens tel que décrit ci-dessus par la Chambre de Commerce.

Les partenaires sociaux devraient par la même occasion reconsidérer le système de formation des salaires, compte tenu de l'évolution à la hausse des coûts salariaux accompagnant l'inflation des prix du fait du mécanisme de l'indexation automatique des salaires.

2.2.3. Le marché de l'emploi: un réservoir de main-d'oeuvre qui atteint ses limites

Sur un marché concurrentiel simplifié, un déséquilibre entre l'offre et la demande conduit généralement à des mouvements de prix visant à rétablir l'équilibre. Ceci est valable pour le marché des biens et des services, le marché des capitaux et le marché du travail.

Des tendances inflationnistes naissent lorsqu'une économie ne dispose pas, en quantité suffisante, des facteurs de production pour faire face à la demande (croissante) d'un bien ou d'un service. Ainsi, les prix de ces facteurs de production vont augmenter. Des solutions peuvent se présenter pour éviter cette évolution. Une économie peut par exemple augmenter la productivité de son outil de travail, notamment par le progrès technologique et l'innovation. Elle peut aussi importer les facteurs de production qui font défaut dans le pays.

D'un point de vue historique, le Grand-Duché de Luxembourg a été depuis toujours dépourvu de matières premières, mais aussi d'un nombre suffisant de travailleurs. En résumé, le développement de notre économie a été possible grâce à la diversification continue de ses structures, à la recherche de gains de productivité et à l'importation des facteurs de production.

L'importation de la main-d'oeuvre s'est faite à travers l'immigration et le recours aux travailleurs frontaliers. Le développement continu de l'économie luxembourgeoise engendre actuellement une création nette de quelque 13.500 emplois par an. L'emploi intérieur total aura dépassé à la fin de l'année le nombre de 265.000 personnes, alors que la population totale s'élèvera alors à plus de 440.000 personnes.

Notre marché de l'emploi se caractérise ainsi par un dynamisme très élevé et par un taux de chômage très bas en comparaison internationale. La rotation des demandeurs d'emplois est très élevée et la durée d'inscription des demandeurs d'emploi est par conséquent assez faible.

Le Luxembourg se trouve quasiment en situation de plein-emploi. Il devient de plus en plus difficile de diminuer davantage le taux de chômage actuel, qui a atteint un niveau plancher depuis un certain moment. Il s'agit du chômage naturel qui ne peut jamais être résorbé complètement. En effet, il y a toujours un certain nombre de demandeurs d'emploi qui ne disposent pas du niveau ou du type de qualification demandé par les entreprises, de sorte qu'il n'est guère possible de résorber complètement le phénomène du chômage. Cela est d'autant plus vrai que les qualifications et les compétences exigées dorénavant sur le marché du travail sont plus variées et demandent une haute capacité d'adaptation et de flexibilité des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, le niveau des allocations de chômage est tel qu'un grand nombre de demandeurs d'emploi ne sont pas incités à rechercher rapidement un nouveau travail.

Malgré le dynamisme de notre marché du travail, la situation sur ce marché cache plusieurs dangers pour l'économie luxembourgeoise.

D'abord, le réservoir de main-d'oeuvre auquel les entreprises autochtones peuvent faire appel est constitué à raison de plus de 60% par des personnes de nationalité étrangère et à raison de 35% par des non-résidents. Cette évolution, qui a des raisons historiques, politiques et économiques, est a priori bénéfique pour notre pays, qui se distingue par une main-d'oeuvre multilingue et un environnement multiculturel et international. Par contre, elle met aussi en lumière une importante dépendance vis-à-vis de l'étranger.

A partir du moment où les travailleurs de nationalité étrangère, que ce soit des résidents ou des frontaliers, vont trouver un environnement aussi propice dans leur pays d'origine qu'au Luxembourg, ils

voudront peut-être retourner dans leur Etat d'origine. Rien ne garantit en tout cas que les travailleurs immigrés ou les frontaliers voudront travailler pendant toute leur vie professionnelle au Grand-Duché, malgré la présence d'un niveau de vie élevé et d'une qualité de vie agréable.

Ainsi le développement économique de notre pays, qui n'aurait pas été aussi spectaculaire sans l'apport du travail des étrangers, reste-t-il aussi à l'avenir très dépendant de la volonté de ces mêmes étrangers à venir travailler au Luxembourg. Si le flux de main-d'oeuvre étrangère devait s'arrêter ou connaître un frein, l'économie luxembourgeoise serait confrontée à des tensions inflationnistes très fortes qui ne manqueraient pas à freiner considérablement le développement économique du pays. Ainsi, les autorités gouvernementales devraient modifier la législation en matière de l'immigration, en vue d'abolir les contradictions actuelles entre l'attribution de permis de séjour et de permis de travail.

La dépendance de notre pays de l'apport de main-d'oeuvre étrangère ne peut guère être limitée. Les efforts en ce sens doivent être faits au niveau de l'augmentation du taux d'activité de la population active luxembourgeoise. En effet, le taux d'emploi s'élève seulement à quelque 62% de la population âgée de 15 à 64 ans, ce qui est légèrement inférieur au taux d'emploi moyen de l'Union européenne, qui atteint quelque 64% (données Eurostat 1999). Les efforts doivent particulièrement viser les femmes luxembourgeoises, pour lesquelles le taux d'emploi n'est que de quelque 48%, contre quelque 54% pour la moyenne européenne. Dans ce contexte, les autorités gouvernementales ne doivent plus prendre des mesures sociales qui incitent les femmes à rester écartées pendant de longues périodes du marché de l'emploi.

La Chambre de Commerce s'oppose en général à l'introduction de dispositions qui compliquent trop l'organisation interne des entreprises et qui constituent de ce fait des rigidités importantes et des barrières psychologiques à l'embauche de femmes.

De façon générale, le système d'enseignement doit être amélioré pour permettre à plus d'élèves de terminer leurs études avec un diplôme. Il y a lieu de veiller également à l'adaptation continue du système d'éducation et de formation professionnelle aux besoins de l'économie et aux mutations de la société. Selon les chiffres d'Eurostat, le pourcentage des jeunes de 18 à 24 ans dont le niveau d'études ne dépasse pas l'enseignement secondaire inférieur et qui ne poursuivent pas leur formation a atteint 19% en 1999 au Grand-Duché. Ce pourcentage n'est dépassé que par 3 pays au niveau de l'Union européenne, en l'occurrence le Portugal, l'Espagne et l'Italie.

Au-delà, un certain équilibre entre travailleurs nationaux et non nationaux dans les entreprises luxembourgeoises joue également un rôle important.

Or, il s'avère que la législation actuelle en matière d'accès à la fonction publique luxembourgeoise des ressortissants de l'Union européenne (cf. loi du 21 avril 1999) entraîne en pratique un manque de main-d'oeuvre de nationalité luxembourgeoise dans le secteur privé. En effet, cette dernière est prioritairement drainée vers les emplois à statut, alors que les entreprises privées sont confrontées à un manque de travailleurs nationaux.

En se référant aux chiffres de l'IGSS concernant le nombre de salariés travaillant et résidant au Luxembourg au 31 mars 1999, la Chambre de Commerce constate que sur un total de 89.278 salariés résidents luxembourgeois, 26.167 salariés à statut public (fonctionnaires, employés publics et ouvriers de l'Etat) travaillent dans l'administration publique (le total des salariés travaillant dans l'administration publique atteint le chiffre de 28.743 personnes, dont 15.603 ont le statut de fonctionnaire, 5.568 ont le statut d'employé public et 7.572 sont des ouvriers de l'Etat. Le nombre total de fonctionnaires travaillant au Grand-Duché s'élève à 20.742 personnes¹). Un Luxembourgeois sur trois travaille donc pour l'Etat au sens strict.

Selon d'autres chiffres de l'IGSS, le nombre de salariés travaillant dans les entreprises de droit public (Etat, administrations, communes, hôpitaux, établissements publics, syndicats de communes, ...) a atteint 38.842 au 31 mars 1999. Malheureusement ce chiffre ne contient pas de distinction entre nationaux et étrangers.

Toujours est-il que l'on peut partir de l'hypothèse que 90% de ces salariés sont des Luxembourgeois, ce qui porte le pourcentage des emplois à statut occupés par des résidents nationaux à quelque 40%. Ce taux est très élevé dans la comparaison européenne (dans la plupart des pays européens, le taux des salariés nationaux occupant un emploi à statut atteint entre 10% et 15% de l'emploi national total).

¹ Source: Rapport général sur la Sécurité sociale 1998, IGSS, tableau 1b page 334 et tableau 3b page 342.

Ces chiffres sont parlants et illustrent les problèmes de recrutement des entreprises du secteur privé, ce qui, à terme, risque d'aggraver le problème de l'inflation au Luxembourg.

Actuellement, des entreprises de tous les secteurs économiques sont confrontées à des problèmes pour recruter de la main-d'oeuvre, que ce soit auprès de la population résidente ou auprès des non-résidents. Notre marché de l'emploi, qui s'étend sur toute la Grande Région et même au-delà, présente donc un goulot d'étranglement du fait du manque de main-d'oeuvre qualifiée, même dans nos pays voisins.

Si les évolutions actuelles persistent, les entreprises luxembourgeoises ne peuvent plus faire face à la demande de consommation et d'investissement à cause du manque de main-d'oeuvre. Les autorités doivent prendre les mesures nécessaires au niveau structurel en vue de soutenir les entreprises luxembourgeoises à compenser davantage ce manque par des gains de productivité. A défaut, notre économie risque de voir freiné son développement suite à ces tensions sur le marché de l'emploi et les tendances inflationnistes subséquentes.

2.2.4. La réforme du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques: source de tensions inflationnistes?

L'adaptation avancée du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) conduit à une baisse de la ponction fiscale profitant aussi bien aux ménages privés qu'aux entreprises exploitées à titre individuel. Elle devrait augmenter davantage le revenu disponible des contribuables et le pouvoir d'achat des ménages, ce qui est a priori bénéfique à l'économie.

La Chambre de Commerce approuve la réduction de l'IRPP également pour les raisons suivantes. Une diminution du poids fiscal de la rémunération du travail est à saluer dans le sens qu'elle peut inciter les agents économiques à travailler plus. En fait, une telle baisse de la fiscalité sur le revenu du travail vise à récompenser un effort de travail supplémentaire, ce qui devrait stimuler l'offre de travail des agents.

La baisse de l'IRPP a un effet non négligeable sur le revenu disponible des contribuables. La majorité des travailleurs voient augmenter leur rémunération nette provenant de leur travail, ce qui devrait légitimement diminuer les revendications salariales des syndicats. Ainsi, les mesures proposées par le Gouvernement devraient contribuer à maintenir la modération salariale dans le secteur privé qui reste l'un des principes essentiels devant guider les grandes orientations des politiques économiques nationale et européenne.

La réduction de l'IRPP est aussi un bon signal au niveau international en termes de benchmarking en ce qui concerne la fiscalité. En effet, tout en regrettant l'absence d'un régime d'expatriés spécifique, la Chambre de Commerce reconnaît cependant que les baisses subséquentes de l'IRPP vont dans la bonne direction et peuvent, du moins partiellement, atteindre l'objectif d'attirer une main-d'oeuvre étrangère hautement qualifiée faisant défaut sur le marché de l'emploi national.

Par contre, cette baisse de l'IRPP comporte aussi certains risques. Elle pourrait le cas échéant contribuer à gonfler les tensions inflationnistes, alors que l'imposition des collectivités ne diminuera qu'une année plus tard.

Ainsi, les mesures annoncées, qui s'appliquent à partir du 1er janvier 2001, vont avoir des effets sur la demande. Depuis des années, cette demande est déjà particulièrement vive, que ce soit celle émanant des consommateurs privés (+3,3% en moyenne entre 1995 et 1998), de la consommation publique (+3,1% entre 1995 et 1999, à la suite notamment de l'introduction de nouvelles prestations sociales, comme l'assurance dépendance) ou des investisseurs (+26,6% entre 1998 et 1999).

Selon une étude macroéconomique menée par le Statec¹ en vue de mesurer les impacts de la réforme de la fiscalité des ménages, les allègements fiscaux annoncés correspondent à une hausse du revenu disponible de 2,4% en 2001 et 3,6% en 2002, entraînant une hausse totale de la consommation de 4,8% étalée sur quatre années. L'effet de la hausse de la demande sur l'inflation serait atténué par la hausse de l'offre qui devrait découler de la réforme fiscale en faveur des entreprises dès 2002.

En plus, l'économie luxembourgeoise étant très ouverte, une bonne partie des biens de consommation sont importés. Ainsi, la consommation privée et la croissance du PIB iraient se ressentir positive-

¹ cf. Note de Conjoncture 3/2000 du Statec.

ment de la réforme fiscale. Sans fournir une quantification précise et complète de ces impacts, l'étude du Statec conclut que l'économie luxembourgeoise pourrait connaître un supplément de croissance d'un demi-point de pourcentage (en volume) par an entre 2001 et 2004.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette étude ne prend pas suffisamment en considération les problèmes actuels de la plupart des entreprises, qui sont confrontées à un dérapage des coûts salariaux et des coûts de production. Ces entreprises doivent faire face aux limites des capacités de production découlant du manque de main-d'oeuvre. Ce dernier a des effets néfastes sur la compétitivité des entreprises du fait qu'il fait déclencher une surenchère au niveau des salaires.

L'argument de dire que l'économie luxembourgeoise n'est pas fermée et que l'offre globale n'est par conséquent pas constante est valable. La Chambre de Commerce souligne toutefois que cette offre devant être importée, elle est soumise aux fluctuations des prix rencontrés sur les marchés internationaux, et ces fluctuations pointent pour l'instant à la hausse. Donc, plus le Grand-Duché importe des biens et services, plus son économie est dépendante des effets découlant d'une inflation importée.

Le risque d'une surchauffe supplémentaire de l'économie due à la baisse de la fiscalité des ménages est réel dans le contexte actuel de hausse des prix de matières premières, des coûts salariaux et de goulot d'étranglement sur le marché du travail. Au cas où ces tensions ou déséquilibres persistent, l'offre ne peut que suivre difficilement, malgré des efforts importants des entreprises pour augmenter davantage la productivité (cf. taux d'investissement élevé) et pour limiter la hausse des coûts de production.

Pour soutenir les entreprises dans le contexte de surchauffe actuel, la Chambre de Commerce estime qu'une réforme de l'imposition des sociétés aurait dû précéder la réduction de l'IRPP, ou du moins l'accompagner. Aux yeux de la Chambre de Commerce, les réformes fiscales doivent en général être englobées dans un ensemble complet de réformes structurelles visant à garantir l'approvisionnement et la disponibilité des facteurs de production et à améliorer la flexibilité des marchés du travail.

Dans la situation économique actuelle, la Chambre de Commerce est d'avis que les autorités doivent prioritairement stimuler l'offre au niveau des facteurs de production et au niveau du marché des biens et services, avant de stimuler davantage la demande. Une baisse à court terme de l'imposition des sociétés pourrait permettre de compenser, du moins partiellement, les augmentations actuelles du prix de revient en général et du coût salarial en particulier dues aux dérapages de l'inflation commentés ci-dessus.

Ainsi, la Chambre de Commerce se félicite de l'intention du Gouvernement de diminuer la charge fiscale globale maximale des collectivités de 37,5% actuellement à 30%, et notamment de l'abolition de l'impôt commercial communal (ICC). Elle regrette cependant que cette baisse n'intervienne qu'à partir du 1er janvier 2002, alors que la réforme tarifaire de l'IRPP entre en vigueur une année plus tôt.

Afin d'agir sur l'offre et de permettre de compenser à court terme les effets sur la demande découlant de la baisse de l'IRPP, la Chambre de Commerce demande aux autorités gouvernementales d'anticiper la réduction de la charge fiscale des entreprises, en procédant à une baisse de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC). Celle-ci pourrait se faire en deux étapes et comporter, dans un premier moment, une réduction de l'IRC de 3% à partir du 1er janvier 2001, une mesure qui serait répétée au 1er janvier 2002 et complétée par l'abolition de l'ICC.

*

TROISIEME PARTIE

LA SITUATION FINANCIERE

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

La situation financière de l'Etat délimite les moyens d'actions de la politique budgétaire. Elle est déterminée notamment par les soldes financiers nets que l'Etat a dégagés dans le passé et le solde prévisible pour l'exercice 2001. Elle se mesure par ailleurs par une prise en compte du montant de la réserve budgétaire, du total des avoirs des fonds d'investissements (fonds d'investissements publics et autres fonds spéciaux), des encours de la trésorerie, ainsi que du degré d'endettement de l'Etat, dont dépend la capacité d'emprunt sur le marché des capitaux.

Après avoir présenté les chiffres-clés du projet de budget 2001, la Chambre de Commerce mettra en évidence l'assise financière de l'Etat par le calcul du solde financier net et son évolution dans le temps. Ensuite seront étudiés les encours actuels des différentes composantes de la situation financière de l'Etat. L'analyse de quelques-uns de ces éléments s'avère difficile du fait du manque d'informations ou de transparence des chiffres afférents.

3.1. Les éléments essentiels du projet de budget pour l'exercice 2001

3.1.1. Les changements quant à la forme du projet de budget

Les principaux chiffres du projet de budget 2001 sont présentés à la page 25* de l'exposé introductif du document budgétaire.

Il est à noter que tous les chiffres sont libellés en euros. Les auteurs ont ainsi suivi la recommandation de la Chambre de Commerce relative à l'établissement des chiffres budgétaires en euros, formulée dans son avis budgétaire du 29 octobre 1999. En effet, la Chambre de Commerce avait souligné à ce moment l'importance d'une présentation des chiffres dans la monnaie unique, „en vue d'habituer le lecteur du document dès à présent à la monnaie unique, qui devient opérationnelle dans la pratique à partir du 1er janvier 2002 pour tous les agents économiques“.

Suite à la mise en vigueur de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, le budget se présente désormais en budget courant et budget en capital. L'explication de la différence entre les recettes courantes/capital et les recettes ordinaires/extraordinaires réside dans le fait que les autorités gouvernementales ont adopté la séparation courant/capital suivant la classification économique Benelux.

En conséquence, un certain nombre d'articles qui étaient considérés comme des recettes ordinaires, mais qui avaient un code économique „capital“, ont été reclassifiés. Cette même procédure a été appliquée pour les recettes extraordinaires, qui avaient jusqu'ici un code „courant“. Ce changement dans la structuration du document budgétaire n'affecte que légèrement la classification des articles en comparaison avec la présentation précédente.

3.1.2. Les chiffres-clés

Par rapport au budget voté de l'exercice 2000 et au compte provisoire de l'exercice 1999, le projet de budget pour 2001 se présente comme suit:

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2001 présente un total des recettes de 5.429,83 millions d'euros et des dépenses totales de 5.425,44 millions d'euros. Il en résulte un excédent budgétaire symbolique de 4,40 millions d'euros.

Les dépenses totales augmentent de 11,55%, c'est-à-dire de 561,9 millions d'euros, par rapport au budget définitif de 2000, alors que l'accroissement des recettes par rapport à celles figurant au budget définitif de l'année en cours s'élève à 12,77%, c'est-à-dire à 614,88 millions d'euros.

La Chambre de Commerce constate que l'excédent du budget courant projeté, qui se chiffre à 237,92 millions d'euros, fait plus que compenser le déficit du budget en capital de -184,9 millions d'euros. La progression des recettes (+17,41%) et dépenses (+30,45%) du budget en capital est supérieure à celle des recettes (+12,74%) et dépenses (+8,77%) du budget courant.

Tableau 4: Les chiffres-clés du projet de budget 2001 (en milliers d'euros)¹

	Compte provisoire 1999	Budget définitif 2000	Projet de budget 2001	Variation	
				en euros	en %
Budget courant					
Recettes	4.931.969,6	4.786.085,6	5.395.941,9	+ 609.856,3	+ 12,74%
Dépenses	4.045.824,0	4.239.667,3	4.611.606,2	+ 371.938,9	+ 8,77%
Excédents	+ 886.145,6	+ 546.418,3	+ 784.335,7	+ 237.917,4	...
Budget en capital					
Recettes	42.599,6	28.864,6	33.891,0	+ 5.026,4	+ 17,41%
Dépenses	918.660,4	623.865,3	813.829,0	+ 189.963,7	+ 30,45%
Excédents	- 876.060,8	- 595.000,7	- 779.938,0	- 184.937,3	...
Budget total					
Recettes	4.974.569,2	4.814.950,2	5.429.832,9	+ 614.882,7	+ 12,77%
Dépenses	4.964.484,4	4.863.532,6	5.425.435,2	+ 561.902,6	+ 11,55%
Excédents	+ 10.084,8	- 48.582,4	+ 4.397,7	+ 52.980,1	...

Les chiffres relatifs au budget définitif tiennent compte de l'accord salarial dans la fonction publique, alors que les recettes restent inchangées par rapport au budget voté pour 2000. Les auteurs estiment l'impact sur les dépenses du budget voté 2000 de l'accord salarial dans la fonction publique du 29 mai 2000 entériné par la loi du 28 juillet 2000 à 51,75 millions d'euros.

A l'instar des exercices budgétaires précédents, le projet du budget pour l'an 2001 ne prévoit pas d'emprunt nouveau dans l'intérêt du financement des dépenses de l'Etat. Le Gouvernement ne procédera pas non plus à l'émission d'emprunts nouveaux en 2000 et 2001 pour le financement des dépenses du Fonds des routes.

Le projet de budget pour l'exercice 2001 comprend une enveloppe de 12 millions d'euros au titre d'une provision globale pour amendements dont la répartition sera précisée lors de la présentation des amendements budgétaires à la Chambre des Députés.

Le projet de budget se présente à nouveau en équilibre et en conformité avec les prescriptions du pacte de stabilité de l'Union européenne. La dette publique exprimée en % du PIB tombe de 6,0% en 1999 à 5,6% en 2000 et la capacité de financement du secteur public augmente dans la même période de 2,4% à 2,5%. Ces performances en matière des déficits excessifs au niveau communautaire sont renforcées par le développement des investissements en vue de moderniser les infrastructures publiques. Le pourcentage des dépenses d'investissements par rapport au PIB passe de 2,5% au budget définitif 2000 à 2,9% au projet de budget 2001.

3.2. La capacité de financement reste élevée

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

Le solde budgétaire, tel que présenté dans le document budgétaire, ne permet pas d'apprécier la situation financière réelle de l'Etat. A défaut d'une analyse établie par le Gouvernement et afin de pallier ce manque de transparence, la Chambre de Commerce procédera, comme dans ses avis budgétaires des dernières années, à une estimation du solde financier net de l'Etat sur base des informations contenues dans le projet de budget.

¹ Les pourcentages représentent les taux de variation du projet de budget pour 2001 en comparaison avec le budget définitif pour 2000. Le budget définitif tient compte, du seul côté des dépenses, de l'accord salarial dans la fonction publique, les recettes restant celles prévues au budget voté pour 2000.

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

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

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

Les tableaux ci-après retracent l'évolution des recettes budgétaires et extra-budgétaires nettes, des dépenses budgétaires et extra-budgétaires nettes, ainsi que du solde financier net de l'Etat. Ils comparent les données budgétaires avec les données des comptes annuels et permettent d'apprécier l'évolution des finances publiques de l'Etat luxembourgeois. Les chiffres repris dans ces tableaux ne tiennent pas compte des flux relatifs à certains fonds spéciaux, qui ne figurent pas dans le projet de budget.

La nouvelle structuration du budget en recettes et dépenses courantes et en recettes et dépenses en capital n'a pas un impact sur les chiffres des tableaux qui suivent. Par contre, la Chambre de Commerce a incorporé pour la première fois dans ces tableaux les informations nouvellement disponibles relatives au Fonds pour la gestion de l'eau et au Fonds pour la loi de garantie. Il a de même été tenu compte des encours du Fonds pour les investissements sociofamiliaux et du Fonds pour les investissements hospitaliers. Par contre, le Fonds du rail ne fait plus partie des fonds spéciaux publiés en annexe du projet de budget, de sorte que les chiffres n'en tiennent pas compte.

Ces modifications peuvent légèrement influencer le calcul et la comparaison du solde financier net par rapport aux exercices précédents. L'analyse des chiffres budgétaires et extra-budgétaires en général et l'établissement de solde financier net en particulier sont rendus particulièrement difficiles du fait du manque de transparence des informations relatives aux fonds spéciaux.

La Chambre de Commerce critique que les auteurs du projet de budget changent quasi annuellement la présentation des opérations des principaux fonds spéciaux de l'Etat, en ajoutant à l'annexe des fonds et en retirant d'autres l'année suivante.

Tableau 5: L'évolution des recettes budgétaires et extra-budgétaires

(en millions d'euros)

	1995 Budget voté	1995 Compte provisoire	1996 Budget voté	1996 Compte provisoire	1997 Budget voté	1997 Compte provisoire	1998 Budget voté	1998 Compte provisoire	1999 Budget voté	1999 Compte provisoire	2000 Budget voté	2001 Projet de budget
Recettes budgétaires – emprunts budgétaires	3.597,4 24,8	3.711,6 18,9	3.863,1 24,8	4.101,7 0,0	4.063,0 24,8	4.420,3 0,0	4.221,9 24,8	4.715,4 0,0	4.463,0 0,0	4.974,5 0,0	4.814,9 0,0	5.429,8 0,0
Recettes budgétaires nettes (1)	3.572,6	3.692,7	3.838,3	4.101,7	4.038,2	4.420,3	4.197,1	4.715,4	4.463,0	4.974,5	4.814,9	5.429,8
Recettes extra-budgétaires – emprunts extra-budgétaires	171,8 124,6	174,7 124,6	120,3 74,4	124,8 74,4	126,4 74,4	125,1 74,4	122,2 74,4	127,1 74,4	101,3 24,8	68,6 0,0	186,1 99,9	82,7 0,0
Recettes extra-budgétaires (2)	47,2	50,1	45,9	50,4	52,0	50,7	47,8	52,7	76,5	68,6	86,2	82,7
I.A.												
Recettes budgétaires et extra- budgétaires nettes (1) + (2)	3.619,8	3.742,8	3.884,2	4.152,1	4.090,2	4.471,0	4.244,9	4.768,1	4.539,5	5.043,1	4.901,1	5.512,5

Tableau 6: L'évolution des dépenses budgétaires et extra-budgétaires

(en millions d'euros)

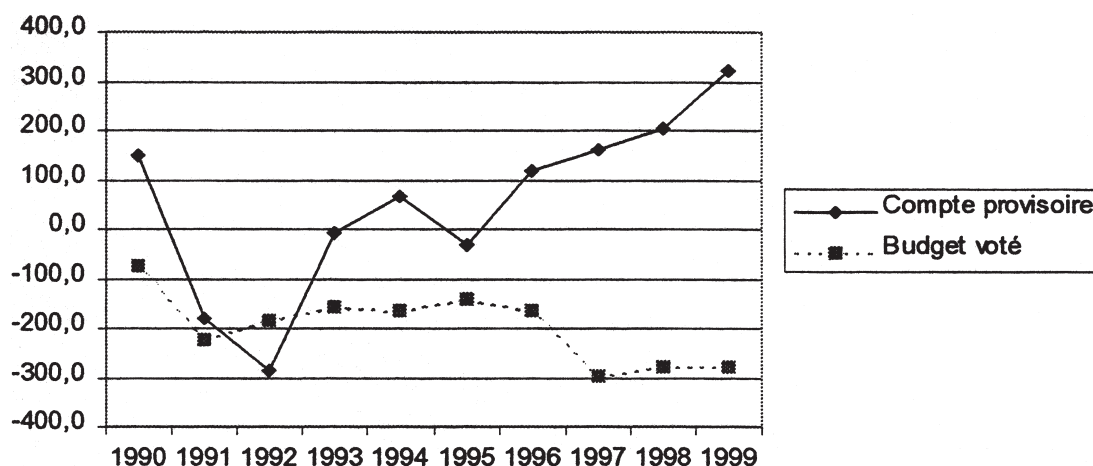
	1995 Budget voté	1995 Compte provisoire	1996 Budget voté	1996 Compte provisoire	1997 Budget voté	1997 Compte provisoire	1998 Budget voté	1998 Compte provisoire	1999 Budget voté	1999 Compte provisoire	2000 Budget voté	2001 Projet de budget
Dépenses budgétaires – amortissement	3.640,6 23,2	3.721,5 45,0	3.882,1 21,3	4.094,4 42,8	4.052,3 14,1	4.404,0 67,8	4.224,4 7,9	4.692,6 53,5	4.458,7 1,0	4.964,4 50,6	4.863,5 8,3	5.425,4 14,0
Dépenses budgétaires nettes	3.617,4	3.676,5	3.860,8	4.051,6	4.038,2	4.336,2	4.216,5	4.639,1	4.457,7	4.913,8	4.855,2	5.411,4
– Alimentation budgétaire des Fonds + Dépenses des Fonds	153,2 248,2	158,2 233,0	199,2 261,6	252,3 233,6	176,6 288,5	285,7 258,7	163,9 402,4	448,9 297,5	172,3 427,9	617,0 369,2	337,6 541,9	499,5 702,0
– Alimentation budgétaire du Fonds pour l'emploi + Dépenses du Fonds pour l'emploi	62,6 135,4	88,7 110,6	68,2 170,0	152,6 152,4	79,2 185,5	157,9 160,0	82,4 170,1	87,1 163,1	87,6 192,2	88,9 145,1	91,6 215,0	92,7 180,9
II. A												
Dépenses budgétaires et extra- budgétaires nettes	3.785,2	3.773,2	4.025,0	4.032,7	4.256,4	4.311,3	4.542,7	4.563,7	4.817,9	4.722,2	5.182,9	5.702,1

Tableau 7: L'évolution du solde financier net

(en millions d'euros)

	1995 Budget voté	1995 Compte provisoire	1996 Budget voté	1996 Compte provisoire	1997 Budget voté	1997 Compte provisoire	1998 Budget voté	1998 Compte provisoire	1999 Budget voté	1999 Compte provisoire	2000 Budget voté	2001 Projet de budget
Recettes budgétaires et extra- budgétaires nettes (1) Total I.A	3.619,8	3.742,8	3.884,2	4.152,1	4.090,2	4.471,0	4.244,9	4.768,1	4.539,5	5.043,1	4.901,1	5.512,5
Dépenses budgétaires et extra- budgétaires nettes (2) Total II.A	3.785,2	3.773,2	4.025,0	4.032,7	4.256,4	4.311,3	4.542,7	4.563,7	4.817,9	4.722,2	5.182,9	5.702,1
Solde financier net (1) - (2)	- 165,4	- 30,4	- 140,8	119,4	- 166,2	159,7	- 297,8	204,4	- 278,4	320,9	- 281,8	- 189,6
Emprunt net	126,2	98,5	77,9	31,6	85,1	6,6	91,3	20,9	23,8	- 50,6	91,6	- 14,0

Graphique 1: Evolution du solde financier net (en millions d'euros)



Des chiffres afférents au projet de budget 2001 se dégage un solde financier net négatif de 189,54 millions d'euros. Le budget voté de l'exercice 2000 indique un besoin de financement de 281,80 millions d'euros.

Le *compte provisoire de l'année 1999* affiche un solde financier net de + 320,86 millions d'euros, alors que le budget voté de ce même exercice budgétaire avait tablé sur un besoin de financement de 278,31 millions d'euros. Ces chiffres confirment la poursuite de l'évolution enregistrée ces dernières années selon laquelle le solde financier négatif sur base du budget voté est plus que compensé par un solde financier positif sur base du compte provisoire.

En effet, les autorités publiques sont, ces dernières années du moins, dans la situation confortable que les besoins de financement importants se dégageant des chiffres contenus dans les projets de budget annuels se transforment finalement en capacité de financement (ou du moins en besoins de financement anodins) sur base des comptes provisoires deux années plus tard.

Tel est donc le cas aussi pour le solde financier net de l'exercice 1999: le besoin de financement considérable sur base du budget voté s'est transformé en une capacité de financement importante sur base du compte provisoire. Cette évolution s'explique notamment par la réalisation de plus-values de recettes considérables qui ont été réalisées au cours de l'exercice 1999; les recettes effectives ont dépassé les recettes votées de 511,5 millions d'euros. Les auteurs du projet de budget expliquent ce dépassement notamment par une réestimation de la croissance du PIB de l'année 1999, qui a été corrigée de 4,2% initialement prévus à 7,5%.

Les chiffres relatifs à la situation globale du compte provisoire de l'exercice 1999 (cf. page 38* de l'exposé introductif) montrent par ailleurs une maîtrise insuffisante des dépenses budgétaires, notamment des dépenses courantes. En effet, par rapport au compte général de l'année 1998, les dépenses du budget courant ont augmenté de 764,9 millions d'euros, ou de 23,31%! La variation prévue des dépenses ordinaires, il y a deux ans, entre le projet de budget 1999 et le budget voté 1998 avait été évaluée à +6,1%.

De même, les dépenses totales du compte provisoire 1999 excèdent de 11,3% les dépenses votées au titre du budget définitif de l'exercice 1999.

Ce dérapage parfois important au niveau des dépenses a jusqu'ici pu être camouflé par la réalisation d'importantes plus-values de recettes.

En ce qui concerne l'exécution de *l'exercice budgétaire 2000*, l'on peut partir de l'hypothèse que le solde financier net négatif de 281,80 millions d'euros va se transformer en solde financier net positif. En effet, les anticipations favorables de croissance devraient engendrer à nouveau des recettes fiscales additionnelles. La Chambre de Commerce note par ailleurs que le budget définitif des dépenses 2000 tient compte de l'estimation du coût des mesures de l'accord salarial 2000-2001 dans la fonction publique du 29 mai 2000. L'impact de cet accord sur les dépenses est estimé à 51,7 millions d'euros pour l'exercice courant. L'impact à moyen terme sera plus important du fait des nombreux automatismes liés à la formation des salaires dans la fonction publique.

Cet accord ne tient pas compte du souci de freiner les dépenses de consommation des pouvoirs publics. Il constitue une rupture du principe de la modération salariale dans la fonction publique et lance un mauvais signal au secteur privé. Le respect du principe de la modération salariale, inscrit dans les lignes directrices européennes, est d'autant plus nécessaire au Grand-Duché que les tensions inflationnistes y sont plus importantes que dans les pays voisins.

La Chambre de Commerce estime que les plus-values de recettes ne doivent pas servir de base pour introduire de nouvelles dépenses qui pourront s'avérer incompressibles par la suite, comme celles relatives à l'accord salarial dans la fonction publique.

La Chambre de Commerce rappelle que les recettes de l'Etat comportent des risques pour l'avenir, car elles sont étroitement liées à l'évolution des activités économiques du pays, qui elles dépendent des variations conjoncturelles dans le monde. Nos recettes fiscales présentent davantage un caractère précaire puisqu'elles découlent d'une structure économique trop monolithique, considérée sous le seul aspect de ses performances au niveau de la ponction fiscale. En effet, la majorité des recettes fiscales proviennent directement ou indirectement du seul secteur bancaire.

Les soldes financiers nets annuels continuent donc à évoluer contrairement aux prévisions gouvernementales. Les graphiques ci-dessus montrent que les données du budget voté et du compte provisoire divergent considérablement, ce qui se répercute évidemment sur les estimations concernant les soldes financiers nets. Les recettes budgétaires s'avèrent en fin de compte sous-estimées, ce qui permet de couvrir les soldes négatifs prévus ex ante par des plus-values de recettes réalisées ex post. Par ailleurs, cette évolution permet de masquer une maîtrise parfois insuffisante des dépenses budgétaires.

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

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

Dans le *projet de budget 2001*, les auteurs visent à mettre une fin à la sous-estimation systématique des recettes budgétaires, qui a souvent été critiquée par les instances consultatives dans le passé. En effet, ils présentent un budget des recettes en hausse de 12,77% par rapport au budget définitif 2000, ce qui est le taux d'accroissement le plus élevé depuis des années. Selon les autorités gouvernementales, cette façon de procéder devrait répondre à la fois au souci de prudence et à la prise en compte des bonnes performances économiques du pays.

Au vu de la situation aisée de nos finances publiques, la Chambre de Commerce avait demandé dans son avis budgétaire de l'année passée de mettre en oeuvre une réforme du système fiscal plus tôt que prévu au calendrier de la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, compte tenu de la réalisation de plus-values de recettes importantes ces dernières années. Cette demande a été partiellement suivie, avec l'annonce en août 2000 d'allègements fiscaux pour les personnes physiques en deux étapes à partir du 1er janvier 2001.

Le projet de budget 2001 tient compte du déchet fiscal résultant des mesures d'allègement fiscal que le Gouvernement se propose de mettre en vigueur à partir de l'exercice 2001. Globalement, la Chambre de Commerce constate que l'adaptation du tarif ne devrait pas affecter négativement la situation financière de l'Etat en 2001.

La Chambre de Commerce juge nécessaire une diminution parallèle de l'imposition des collectivités à partir de cette date, notamment pour éviter une surchauffe de l'économie pouvant résulter d'une seule stimulation du côté de la demande. D'un point de vue technique, une telle baisse du poids fiscal des sociétés pourrait être mise en oeuvre rapidement, à travers une simple diminution du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) à partir du 1er janvier 2001. Une période plus longue est requise pour réaliser l'abolition de l'impôt commercial communal (ICC), telle que prévue par le Gouvernement à partir du 1er janvier 2002. Il faut en effet élaborer un mécanisme pour compenser partiellement les communes des déchets de recettes résultant de l'abolition de l'ICC.

La Chambre de Commerce va revenir sur les mesures fiscales dans le chapitre 4.3.1. du présent avis.

3.3. Les fonds d'investissements et les fonds spéciaux

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

Les opérations des fonds d'investissements concernent, à côté des Fonds d'investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux, aussi les fonds spéciaux tels que le Fonds spécial pour la protection de l'environnement, le Fonds des routes, le Fonds pour l'emploi, le Fonds du rail etc.

Deux fonds spéciaux ont été ajoutés à l'annexe afférente du projet de budget 2001.

Il s'agit premièrement du Fonds pour la loi de garantie, dont les dépenses sont portées à 23,81 millions d'euros au titre de l'exercice 2001 et dont les avoirs à reporter s'élèvent à 79,38 millions d'euros. La Chambre de Commerce rappelle que ce fonds a été créé par la loi du 20 décembre 1996 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1997. L'article 35 du présent projet de loi budgétaire propose, qu'à côté des dotations budgétaires, ce fonds est à alimenter „par le produit des loyers versés par les institutions occupant les immeubles réalisés sur base de la loi du 13 avril 1970, conformément aux stipulations des contrats de sous-location conclus par ces institutions avec l'Etat“.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette nouvelle disposition, qui vise à intégrer les opérations de paiement des annuités stipulées dans les contrats de location-vente respectifs dans la comptabilité de l'Etat, devrait augmenter la transparence de la gestion de ces opérations.

Il s'agit deuxièmement du Fonds pour la gestion de l'eau, qui a été créé par l'article 41 de la loi du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000. Pour l'exercice 2001, ce fonds prévoit des dépenses de 53,4 millions d'euros. L'article 38 du projet de loi budgétaire dispose qu'au cours de l'exercice budgétaire 2001, le Ministre de l'Environnement est autorisé à transférer un montant de 12,39 millions d'euros du Fonds pour la protection de l'environnement au profit du Fonds pour la gestion de l'eau. Ce montant provient des plus-values de recettes de l'exercice 1999, alors que l'alimentation au Fonds de la gestion de l'eau ne peut pas se faire directement, du fait que ce fonds n'existait pas encore au cours de cet exercice.

Les fonds les plus importants selon les dépenses prévues au projet de budget 2001 sont le Fonds pour l'emploi (175,43 millions d'euros), le Fonds des routes (132,13 millions d'euros), le Fonds d'investissements publics administratifs (101,40 millions d'euros), le Fonds de la Coopération au développement (97,79 millions d'euros) et le Fonds d'investissements publics scolaires (82,84 millions d'euros).

Parmi ces fonds, c'est le Fonds d'investissements publics administratifs qui enregistre la croissance la plus importante au niveau des dépenses. En effet, les dépenses totales passent de 33,03 millions d'euros en 1999 à 61,51 millions d'euros en 2000 et à 101,40 millions d'euros en 2001.

Les alimentations budgétaires des fonds spéciaux publiés en annexe du projet de budget (y compris le Fonds pour l'emploi) s'élèvent à 592,19 millions d'euros pour l'exercice 2001, alors que les dépenses correspondantes prévues se chiffrent à 882,85 millions d'euros. En 2000, les données respectives font état d'alimentations de 429,21 millions d'euros et de 756,95 millions d'euros de dépenses. Sur base du compte provisoire de l'exercice 1999, les alimentations normales et supplémentaires de ces fonds se sont chiffrées à 705,91 millions d'euros pour couvrir des dépenses de 514,36 millions d'euros.

Cette description montre à nouveau que les informations du document budgétaire établies ex ante ne se vérifient pas ex post. Ainsi, l'on passe d'une situation où les dépenses totales des fonds ne sont pas couvertes par les alimentations budgétaires à une situation où ces alimentations dépassent les dépenses. Ceci s'explique par des alimentations supplémentaires provenant des affectations a posteriori des plus-values de recettes.

En effet, une partie très importante des recettes additionnelles de l'exercice 1999 provenant de la bonne évolution de la conjoncture économique a été affectée à l'augmentation des dotations des principaux fonds spéciaux. Ainsi, quelque 86% de ces plus-values, c'est-à-dire 433,81 millions d'euros, ont été transférées aux fonds spéciaux sous forme d'alimentations supplémentaires. A défaut de ces alimentations supplémentaires, la situation financière d'un certain nombre de fonds serait moins favorable.

Le tableau présenté à la page 40* de l'exposé introductif du projet de budget 2001 indique les principales plus-values de dépenses qui ont été effectuées au titre de l'exercice 1999. La Chambre de Commerce se doit de critiquer que plusieurs postes budgétaires enregistrent une différence considérable

entre dépenses votées et dépenses effectives. Ceci concerne notamment les fonds spéciaux, même si ces plus-values de dépenses proviennent en grande partie de leurs alimentations supplémentaires. Il y a lieu de citer les plus-values de dépenses du Fonds des routes (84 millions d'euros), du Fonds des raccordements ferroviaires internationaux (70,9 millions d'euros), du Fonds d'investissements publics administratifs (64,1 millions d'euros) ou du Fonds du rail (51,7 millions d'euros).

La Chambre de Commerce demande aux autorités gouvernementales de limiter dans la mesure du possible les dépassements des dépenses annuelles des fonds spéciaux, même si l'objectif de la technique des fonds est de permettre une plus grande flexibilité au niveau des recettes et des dépenses. Dans ce contexte, les nouveaux mécanismes prévus par la loi du 8 juin 1999 précitée, notamment les dispositions en matière de contrôle financier et de suivi budgétaire devraient apporter des améliorations dans ce sens. Le fait de calquer les dépassements des dépenses sur les anticipations de réalisation de plus-values de recettes est dangereux au regard des aléas potentiels de la croissance économique du pays, découlant de la vulnérabilité des structures économiques.

Au-delà, la Chambre de Commerce note avec satisfaction que l'affectation de l'excédent des recettes d'un exercice budgétaire doit passer par le vote du Parlement (cf. projet de loi No 4686 sur l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice budgétaire 1999). En effet, la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 précise qu'un „excédent devra servir à doter principalement les fonds d'investissements publics pour subvenir aux besoins financiers actuels et futurs de ces derniers ainsi que le fonds de la dette. L'affectation de l'excédent des 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“.

Par contre, chaque année, la Chambre de Commerce se doit de réitérer ses regrets quant à l'absence des informations complètes concernant tous les fonds spéciaux. Or, conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le projet de budget doit être accompagné d'annexes explicatives faisant connaître notamment „la situation financière des fonds spéciaux, indiquant pour *chaque* fonds spécial son évolution pluriannuelle passée et prospective“. Comme les dispositions afférentes de cette nouvelle loi sont entrées en vigueur au 1er janvier 2000, les auteurs auraient dû présenter en annexe du présent projet de budget les encours de tous les fonds spéciaux, même si plusieurs fonds spéciaux ne portent que sur des montants modestes.

L'article 77 de la loi du 8 juin 1999 précitée dispose que „les départements ministériels communiquent à la fin de chaque trimestre à l'inspection générale des finances un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence“.

Rien n'empêche les autorités gouvernementales à publier ces informations aussi en annexe du document budgétaire. Ainsi, l'affectation des plus-values dans les fonds spéciaux, approuvée par le Parlement dans le cadre d'une loi spécifique, serait accompagnée d'un relevé détaillé quant à l'utilisation de ces fonds, ce qui augmenterait la transparence des fonds spéciaux.

La non-publication de ces renseignements porte atteinte à la transparence du document budgétaire et est donc en contradiction avec la législation relative au budget de l'Etat. Cette situation est regrettable alors que le Ministère du Trésor et du Budget et le Ministère des Finances ont fait des efforts considérables pour améliorer la transparence des finances publiques en publiant des informations et des statistiques précieuses sur leur site internet respectif.

La Chambre de Commerce voudrait mentionner parmi les fonds spéciaux, dont des informations détaillées font défaut dans le projet de budget 2001, le récent Fonds des pensions introduit par la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (article 08.1.93.000). A ce fonds seront imputées directement les dépenses et les recettes pour pensions de l'Etat et des établissements publics dont le personnel tombe sous le champ d'application du régime de pension spécial des fonctionnaires de l'Etat. Il comprend des crédits à hauteur de 205,5 millions d'euros, contre 183,88 millions d'euros au titre du budget voté 2000 (+11,75%). Le compte provisoire 1999 indique un montant de 181,24 millions d'euros, alors que le Parlement avait voté un montant de 175,29 millions d'euros.

La Chambre de Commerce rappelle donc sa demande au Gouvernement de publier dorénavant les informations sur tous les fonds spéciaux en annexe du document budgétaire dans le but de permettre le suivi et le contrôle des dépenses effectuées, conformément à l'esprit de la loi du 8 juin 1999. Le recours

aux fonds spéciaux, tout en permettant une certaine souplesse au niveau de la gestion courante en matière d'investissements, ne répond que partiellement aux règles classiques élémentaires en matière de finances publiques¹. A défaut d'un effort des autorités gouvernementales en matière de présentation et de publication des données relatives aux fonds spéciaux, la flexibilité recherchée va aux dépens de la transparence de la politique budgétaire du Gouvernement.

Compte tenu de l'affectation importante de plus-values de recettes des exercices précédents comme dotations supplémentaires au profit des principaux fonds spéciaux, leurs moyens financiers se sont encore renforcés de manière substantielle, de sorte que le financement pluriannuel des importants programmes d'investissements devrait être assuré.

Du point de vue comptable, la contribution des fonds d'investissements au solde financier net est positive à l'heure actuelle (au titre du compte provisoire de l'exercice 1999). Elle devrait le rester aussi longtemps que la bonne conjoncture économique et les recettes budgétaires en découlant permettent de réaliser à nouveau des plus-values.

La Chambre de Commerce voudrait relever dans ce contexte que des projets d'une valeur de quelque 3,7 milliards d'euros ne sont pas encore directement couverts par des moyens financiers. 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.

Ensuite, il faut aussi considérer la vulnérabilité et la dépendance de la structure économique et financière de notre pays. En cas de ralentissement économique, 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. Par ailleurs, la Chambre de Commerce estime qu'il est nécessaire de répartir judicieusement dans le temps les futurs grands projets d'investissements publics, en vue de limiter les risques d'une surchauffe dans notre économie.

3.4. Niveau record de la trésorerie de l'Etat

Un troisième élément faisant partie intégrante de l'analyse de la situation financière de l'Etat est la trésorerie. Elle se compose principalement des réserves budgétaires et des avoirs des fonds d'investissements, ainsi que des dépôts aux Comptes Chèques Postaux et du „float“ résultant des différences entre les rythmes d'encaissement des recettes et de décaissement des dépenses. Ce crédit de caisse s'enrichit par ailleurs passagèrement des plus-values, qui sont des recettes encaissées mais non prévues.

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

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

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

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

Dans le passé, les autorités gouvernementales ont été très réservées quant à la publication d'informations concernant la trésorerie de l'Etat. Cependant, dans le document du projet de budget pour l'exercice 2000, un tableau avait retracé l'évolution de la réserve budgétaire et de la réserve des fonds spéciaux depuis le début des années 90, alors que depuis 1989, la trésorerie de l'Etat n'avait plus fait l'objet d'informations concrètes.

¹ Pour une description plus détaillée de la position de la Chambre de Commerce sur les fonds spéciaux, voir le chapitre 3.2. de l'avis de la Chambre de Commerce du 12 novembre 1998 sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 1999 (doc. parl. No 4450).

Selon ces chiffres, la trésorerie de l'Etat luxembourgeois est fort aisée. En effet, la réserve budgétaire et la réserve des fonds spéciaux, qui constituent une bonne partie de la trésorerie, avaient atteint ensemble un montant de 1,82 milliard d'euros sur base du compte prévisionnel de 1998. La réserve budgétaire et la réserve des fonds spéciaux de l'Etat s'étaient élevées respectivement à 353,21 millions d'euros et à 1,47 milliard d'euros.

La Chambre de Commerce regrette que le présent projet de budget ne contienne plus d'informations concernant la trésorerie de l'Etat. Par contre, les autorités gouvernementales ont fait un effort en publiant des informations sur le budget de l'Etat et les finances publiques sur internet.

Ainsi, les chiffres publiés concernant la trésorerie de l'Etat renseignent une situation nette de la trésorerie de 1,98 milliard d'euros au 31 août 2000, ce qui constitue une augmentation de 8,79% par rapport aux dernières indications concernant l'exercice 1998. Le montant de la situation nette est obtenue en soustrayant du total des fonds en trésorerie, qui s'élèvent à 3,17 milliards d'euros, le montant des fonds de tiers gérés (494,08 millions d'euros) et l'encours de la dette publique (697,47 millions d'euros).

Le solde cumulé des recettes/dépenses depuis le début de l'année a atteint 317,05 millions d'euros au 31 août 2000.

D'autres informations intéressantes fournies concernent les avoirs de tous les fonds spéciaux, qui se sont chiffrés à un total de 1,33 milliard d'euros au 31 août 2000. Ce montant est en régression lorsqu'on le compare avec le compte prévisionnel de l'exercice 1998, qui s'était chiffré à 1,47 milliard d'euros.

Par ailleurs, l'on trouve sur le site du Ministère des Finances un tableau indiquant la situation des participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé, des participations de l'Etat dans le capital d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale, ainsi que des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales. Le grand total de ces participations s'est élevé au montant considérable de 1,98 milliard d'euros au 31 août 2000.

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

En ce qui concerne les informations relatives aux réserves de l'Etat contenues dans le document budgétaire, la Chambre de Commerce note que le compte provisoire de l'exercice 1999 du compte „Dotations de fonds de réserve“ (code 93) affiche un montant de 1,22 milliard d'euros, alors que seulement 812,14 millions d'euros étaient prévus à cet effet au budget voté. Cette divergence importante est imputable à la réalisation considérable de plus-values de recettes. Selon le budget voté pour l'exercice en cours, les auteurs du présent projet de budget s'attendent à une alimentation du fonds de réserve de 941,02 millions d'euros. Au vu des plus-values prévisibles pour l'exercice 2000, cette estimation paraît à nouveau sous-estimée.

Compte tenu d'un gonflement prononcé des réserves, les intérêts de fonds en dépôt avaient augmenté de 50,7 millions d'euros en 1996 à 58,0 millions d'euros en 1997, à 79,2 millions d'euros en 1998, pour tomber à 64,06 millions d'euros en 1999. Cette baisse s'explique notamment par une diminution des taux d'intérêt à court terme sur les marchés financiers. Aux yeux de la Chambre de Commerce, le montant retenu au titre des intérêts de fonds en dépôt au budget définitif 2000 est cependant sous-estimé, avec 45,86 millions d'euros. En effet, à partir de la fin de l'exercice 1999, les taux d'intérêt ont augmenté à nouveau. D'ailleurs, les auteurs du projet de budget tablent sur des recettes d'un montant de 70 millions d'euros pour l'exercice 2001.

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

Au regard de l'envergure de cette marge budgétaire, la Chambre de Commerce estime que l'avancement de la baisse des impôts est justifié. Elle rappelle pourtant qu'à ses yeux, les sociétés devraient aussi bénéficier de mesures de diminution de la charge fiscale à partir du 1er janvier 2001, notamment en vue de limiter les risques d'inflation découlant de la seule baisse de l'IRPP.

Dans son avis budgétaire de l'année passée, la Chambre de Commerce avait soulevé la question de savoir quel est le niveau nécessaire, suffisant ou souhaitable des réserves dans les finances publiques d'un Etat. En effet, la constitution de réserves trop importantes ne semble être ni efficiente d'un point de

vue économique, ni équitable d'un point de vue fiscal, puisqu'elle cache une ponction fiscale trop lourde.

En ce qui concerne le placement des fonds de trésorerie, la Chambre de Commerce estime qu'il est nécessaire d'examiner, dans un souci d'augmenter le rendement des placements, dans quelle mesure une partie des réserves disponibles pourra être placée suivant des formules comportant une rémunération plus élevée que celle découlant des placements à terme ordinaires.

Le niveau très confortable de la trésorerie, qui risque d'éveiller des appétits intempestifs, ne doit surtout pas guider le Gouvernement vers des choix de facilités politiques. Un exemple d'un tel choix, qui aurait dû être évité, est l'accord salarial dans la fonction publique. La Chambre de Commerce critique cet accord d'autant plus qu'il comporte une augmentation importante de cette catégorie des dépenses courantes du budget que les autorités gouvernementales veulent „contrôler de près“ du fait de leur caractère „incompressible“.

3.5. L'endettement de l'Etat: la capacité d'emprunt reste intacte

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

Selon les chiffres de l'exposé introductif (page 43*), la dette à long terme de l'Etat atteint 697,5 millions d'euros en 2000, contre 697,6 millions d'euros en 1999 et 706 millions d'euros en 1998. Cette baisse est imputable au fait que pour les exercices 1999 et 2000, aucune nouvelle émission d'emprunts n'a été prévue.

Au 31 août 2000, la dette de l'Etat était caractérisée par une durée de vie moyenne de 4 ans et 150 jours et par un montant par tête d'habitant de quelque 1.600 euros, ce qui est très faible en comparaison européenne.

Les auteurs du projet de budget précisent qu'en raison de la bonne situation des finances publiques, le Gouvernement ne procédera pas à l'émission d'emprunts nouveaux en 2001, ceci ni pour le budget proprement dit, ni pour le financement des dépenses du Fonds des routes.

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

Dans le tableau relatif à la dette publique (cf. page 45* de l'exposé introductif), la Chambre de Commerce constate que la dette prévue pour l'exercice 2000 se chiffre à 1.094,7 millions d'euros, contre 1.079,6 millions d'euros en 1999, suite à une hausse importante de la dette des administrations locales (de 428,3 millions d'euros en 1999 à 442,2 millions d'euros en 2000).

Par rapport au PIB, qui devrait se chiffrer à 19,59 milliards d'euros en 2000, la dette publique atteindra dès lors 5,6%, ce qui correspond au taux d'endettement public le plus faible de l'ensemble des pays membres de l'Union européenne. Par ailleurs, ce taux est en baisse depuis 1998.

La capacité d'emprunt de l'Etat luxembourgeois reste donc élevée, mais en raison de la précarité caractérisant certaines recettes fiscales du fait qu'elles résultent de l'activité d'un seul secteur économique, la prudence reste de mise. La capacité d'endettement de l'Etat luxembourgeois doit être limitée à des niveaux respectant les contraintes d'une économie de petit espace.

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

Tableau 8: Evolution de la capacité de financement et de la dette de l'administration publique

en millions d'euros

<i>Pays:</i> <i>Luxembourg</i>	<i>codes</i> <i>SEC</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i> <i>provisoire</i>	<i>2000</i> <i>estimations</i>
Besoin (-)/Capacité de financement (+)	B.9	362	531	617	797	636
Administration publique	S.13					
– Administration centrale	S.1311	130	315	326	496	210
– Communes	S.1313	93	74	43	24	69
– Sécurité sociale	S.1314	140	142	248	277	356
Dette publique		860	930	1.061	1.080	1.095
Par catégorie:						
– Numéraire et autres dépôts	AF.2	7	7	25	24	24
– Titres à court terme	AF.331	–	–	–	–	–
– Obligations	AF.332	482	557	612	605	606
Crédits	AF.4					
– Autres crédits à court terme	AF.41	10	17	22	24	25
– Autres crédits à moyen et long terme	AF.42	360	349	402	427	439
Formation brute de capital fixe	P.51	652	658	758	818	899
Dépenses d'intérêt	D.41	49	52	61	58	63
PIB SEC 95	B.1*g	13.969	15.483	16.503	18.141	19.593

Source: Ministère des Finances, IGF

Compte tenu des charges financières à supporter à long terme par les générations futures, il peut sembler prudent de constituer dès maintenant une réserve de sécurité. Cependant, il ne faut pas confondre la réserve budgétaire avec la réserve des caisses de pension. En matière de problème de financement de l'assurance pension, la Chambre de Commerce préconise une solution à l'intérieur du système des retraites, à travers une réorganisation du système favorisant un renforcement du 2e pilier (pensions complémentaires près de l'employeur) et du 3e pilier (prévoyance individuelle).

Le tableau 8 ci-dessus indique la situation du Luxembourg en matière de déficit et de dette publique dans le cadre de l'application du traité de Maastricht. Ce tableau retrace l'évolution de deux indicateurs importants concernant la situation financière de l'Etat, qui tout en cachant certains dangers, reste excellente, malgré le déchet fiscal des mesures annoncées au niveau de l'imposition des personnes physiques. Ainsi, la marge est disponible pour introduire à court terme des allègements fiscaux en faveur des collectivités.

*

QUATRIEME PARTIE

LA POLITIQUE BUDGETAIRE

Le budget est l'instrument clé par l'intermédiaire duquel l'Etat intervient dans la société et agit sur la vie économique et sociale du pays et des citoyens. En effet, à travers le budget de l'Etat, le législateur décide du montant et de la structure des ressources absorbées, notamment sous forme de recettes fiscales, provenant de la valeur ajoutée créée dans le secteur privé. Parallèlement, il dispose de l'utilisation de ces ressources prélevées, soit pour les allouer à la consommation et aux investissements, soit pour les redistribuer par des transferts à des groupes cibles de la population.

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

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

La quatrième partie du présent avis vise à examiner la politique budgétaire du Gouvernement. Dans un premier chapitre, la Chambre de Commerce voudrait rappeler ses positions quant aux lignes directrices d'une politique budgétaire optimale. Dans un deuxième chapitre, elle concentrera ses réflexions sur une analyse du niveau et de la structure des dépenses. Parmi celles-ci, il y a lieu de distinguer notamment entre la consommation publique, les investissements et les transferts de l'Etat aux différents agents économiques pour apprécier si la politique des dépenses publiques est suffisamment rigoureuse et sélective. Dans un troisième chapitre, la Chambre de Commerce va revenir sur les recettes de l'Etat.

4.1. Les conditions d'une politique budgétaire efficace

En juillet 2000, la Chambre de Commerce avait présenté un mémorandum sur les objectifs économiques et sociaux à poursuivre par les autorités gouvernementales au cours de la période quinquennale 2000-2004. Dans ce document, elle avait décrit aussi ses vues en ce qui concerne une politique budgétaire efficace.

Avant d'analyser le projet de budget pour l'exercice 2001 sous cette optique, la Chambre de Commerce voudrait rappeler sa position en la matière énoncée dans le cadre de son Programme quinquennal.

De façon générale, la Chambre de Commerce estime que les bonnes performances de l'économie, consolidées jusqu'ici à un niveau très élevé, ont permis au Gouvernement de maintenir le budget de l'Etat en équilibre, tout en constituant des réserves importantes. La marge de manoeuvre actuelle doit permettre aux autorités politiques de maintenir le taux d'investissement à un niveau élevé et d'utiliser opportunément l'instrument fiscal pour rendre nos entreprises plus compétitives.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le Gouvernement doit suivre une politique budgétaire dont la maîtrise des dépenses publiques est l'objectif prioritaire. Il doit veiller à ce que le rythme de croissance du secteur public ne dépasse pas celui du secteur privé. Une telle politique est par ailleurs nécessaire au regard des engagements futurs de l'Etat au niveau du régime des pensions légales, qui risque de compromettre à l'avenir l'équilibre des finances publiques.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce:

- plaide pour une gestion efficace du secteur public en vue d'en accroître la productivité. Il s'agit d'éviter que les dépenses dites incompressibles ne réduisent davantage la marge de manoeuvre du Parlement et du Gouvernement en matière de politique budgétaire;
- plaide pour une politique responsable des rémunérations des agents de l'Etat. Le poste relatif aux rémunérations constitue en effet une partie majeure des dépenses de fonctionnement des administrations publiques. Avec l'accord salarial dans la fonction publique, signé fin mai 2000, le Gouvernement n'a pas suivi le principe de la modération salariale auquel les partenaires de la tripartite de 1998

avaient adhéré. Par ailleurs, avec cet accord plus que généreux, il a lancé un mauvais signal au secteur privé au sein duquel les revendications salariales démesurées ne vont certainement pas tarder à se manifester;

- plaide pour une politique sélective de transferts publics aux ménages. Avant la création de nouveaux transferts ou la modification dans l'attribution de transferts existants, il y a lieu d'analyser les effets globaux en découlant;
- plaide pour une politique d'investissements publics ciblée, basée sur une analyse coût-bénéfice, en vue d'éviter des suréquipements collectifs et des investissements à rendement insuffisant;
- estime que la transparence et la véracité budgétaires sont deux aspects cruciaux de la politique budgétaire. Le manque de précision, souligné par les grandes divergences entre dépenses votées et dépenses effectives, masque une maîtrise insuffisante des dépenses dans plusieurs domaines. Une sous-estimation de dépenses en appellera une autre, déclenchant par là un cercle vicieux dangereux. Cette situation risque de conduire à des conclusions erronées sur la politique budgétaire pratiquée et sur les marges de manoeuvre effectives à la disposition des pouvoirs publics;
- estime que des estimations chiffrées des plus-values attendues de l'exercice en cours sont nécessaires. Par ailleurs, il y a lieu d'améliorer la procédure de prévision économique en adaptant les structures afférentes aux besoins;
- estime que la norme budgétaire ne constitue un instrument de politique budgétaire efficace que si elle est effectivement respectée dans les faits, c'est-à-dire que si non seulement l'augmentation d'une année à l'autre des dépenses inscrites au budget, mais également l'accroissement de celles reprises dans le compte général, n'excèdent pas outre mesure le taux d'accroissement fixé par la norme en question. Au-delà du respect de cette norme lors de la mise au point du budget, il faut que l'exécution du budget corresponde au dispositif voté par la Chambre des Députés;
- plaide pour un budget des dépenses effectives se situant en dessous de la norme budgétaire, en vue de réduire l'emprise de l'Etat sur l'économie. En général, une gestion plus rigoureuse des dépenses et une meilleure allocation des ressources publiques se répercutent favorablement sur le secteur privé. A moyen terme, le résultat en sera une amélioration de l'environnement des entreprises qui engendrera un surplus de recettes fiscales;
- plaide pour une sélectivité accrue des dépenses, puisque leur accroissement inconsidéré peut conduire à des effets pervers pour l'économie luxembourgeoise à moyen et à long terme;
- reconnaît qu'en matière de politique budgétaire, la pratique des fonds spéciaux permet d'adopter une approche flexible au niveau de la politique d'investissement. Elle estime cependant que la gestion des avoirs financiers du secteur public devrait être améliorée;
- plaide pour une approche plus professionnelle de la gestion des avoirs des administrations centrale et locale recherchant un profil équilibré entre rendement et risque. Dans cette optique, les autorités devraient faire appel à la compétence de la place financière.

4.2. Les dépenses de l'Etat

A la lumière de ces réflexions concernant une politique budgétaire efficace, la Chambre de Commerce voudrait analyser par la suite les dépenses de l'Etat, en particulier la consommation publique, les investissements publics et les différentes formes de transferts que l'Etat opère en faveur des différents agents économiques.

Les dépenses proposées pour l'exercice 2001 atteignent un montant total de 5.425,44 millions d'euros, dont 4.611,61 millions d'euros du côté des dépenses courantes et 813,83 millions d'euros du côté des dépenses en capital. Les premières sont en augmentation de 8,77% par rapport aux dépenses retenues dans le budget définitif de l'exercice 2000, les deuxièmes progressent de 30,45% par rapport aux dépenses en capital de l'exercice 2000.

La part des dépenses budgétaires dans le PIB représente en 2000 quelque 25%, ce qui constitue un poids de l'Etat dans l'économie considérable, notamment si on le met en relation avec la contribution des administrations publiques à la somme des valeurs ajoutées (aux prix de base), qui s'élève à quelque 17%.

D'autres chiffres permettent de souligner le poids de l'Etat dans l'économie selon une approche différente. Comme indiqué plus haut, la trésorerie de l'Etat exprimée par le total des fonds en trésorerie

a atteint une valeur de 3.170,38 millions d'euros au 31 août 2000, ce qui représente 65% du budget total de l'exercice 2000 ou 16% du PIB. Les participations directes ou indirectes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé, d'établissements publics ou d'institutions financières internationales sont évaluées à 1.988,61 millions d'euros, ce qui représente en valeur quelque 40% du budget de l'Etat et quelque 10% du PIB.

Compte tenu du fait que la part des dépenses publiques dans le PIB a déjà atteint des niveaux supérieurs à 35%, qu'elle s'est élevée à quelque 30% au début des années 1990, et qu'elle présente quelque 25% à l'heure actuelle, il faut cependant constater que les efforts, imposés d'ailleurs par les traités communautaires, vers une diminution relative de cette part portent leurs fruits. Toujours est-il que la baisse des dépenses publiques par rapport au PIB doit être relativisée du fait des calculs du PIB sur base du nouveau système SEC 95, qui a engendré un gonflement considérable de cet indicateur macroéconomique au Grand-Duché.

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

La Chambre de Commerce voudrait brièvement aborder les dépenses de l'Etat destinées à l'aide publique au développement. Le présent projet de budget prévoit à cet effet des crédits à hauteur de 104,63 millions d'euros pour l'exercice 2001, ce qui représente 0,76% du RNB (revenu national brut). Ce montant progresse de 22,3% par rapport au budget définitif de l'exercice 2000. Dans la déclaration du 12 août 1999, le Gouvernement avait affirmé vouloir augmenter cette aide en vue d'atteindre 1% du RNB à la fin de la législature.

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

4.2.1. La consommation publique

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

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

Le maintien d'un équilibre dans l'économie luxembourgeoise entre le secteur marchand et le secteur non marchand est primordial.

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

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

Les dépenses les plus importantes au niveau des administrations publiques sont celles liées aux salaires et charges sociales. Dans le projet de budget 2001, elles s'élèvent à 1.046,39 millions d'euros, contre 974,39 millions d'euros au titre du budget voté 2000 (+ 7,4%). Elles représentent presque 20% du total du budget et même 22,6% des dépenses courantes.

Sauf quelques rares exceptions, la progression des dépenses liées à la consommation publique (salaires et charges sociales, achats de biens non durables et de services) a toujours été plus élevée que la

norme budgétaire¹. Les chiffres provisoires contenus dans les projets budgétaires annuels sont régulièrement sous-évalués, de sorte que la consommation publique effective est plus importante que celle accordée par le Parlement. En effet, le compte provisoire de 1999 chiffre les salaires et charges sociales (code 11) à 933,06 millions d'euros, alors que le budget voté du même exercice avait porté sur des dépenses de seulement 892,86 millions d'euros. Ainsi, le dépassement se chiffre à 40,14 millions d'euros.

La Chambre de Commerce regrette que les autorités gouvernementales n'aient pas tenu compte de sa mise en garde énoncée dans son avis budgétaire du 29 octobre 1999 quant à la nécessité de freiner les dépenses de consommation de l'Etat. Voici ce passage, qui invitait le Gouvernement à ne pas lâcher face aux revendications salariales des syndicats:

„Le contrôle de la consommation publique est d'autant plus important que des négociations salariales dans la fonction publique sont à nouveau à l'ordre du jour. Lors de ces négociations, la volonté déclarée du nouveau Gouvernement en matière de discipline et de rigueur budgétaires peut être soumise à un test. En tout état de cause, le résultat de ces négociations ne saurait justifier l'engagement de moyens budgétaires supplémentaires sous le couvert de l'incompressibilité des dépenses publiques, qui résultent pourtant d'un vote et donc de la volonté politique.“

Il y a lieu de rappeler que le budget définitif des dépenses 2000 tient compte de l'estimation du coût des mesures de l'accord salarial 2000-2001 dans la fonction publique du 29 mai 2000. L'impact de cet accord sur les dépenses est estimé à 51,7 millions d'euros pour l'exercice courant. L'impact à moyen terme sera plus important du fait des nombreux automatismes liés à la formation des salaires dans la fonction publique.

Cet accord ne tient pas compte du souci de freiner les dépenses de consommation des pouvoirs publics. Il constitue une rupture du principe de la modération salariale dans la fonction publique et lance un mauvais signal pour le secteur privé. Le respect du principe de la modération salariale, inscrit dans les lignes directrices européennes, est d'autant plus nécessaire au Grand-Duché que les tensions inflationnistes et la progression des coûts salariaux y sont plus importantes que dans les pays voisins (cf. deuxième partie du présent avis).

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

Le graphique 2 ci-dessous esquisse l'évolution de la consommation publique sur base du compte provisoire de l'année indiquée.

Ce graphique tient compte aussi de l'évolution des achats de biens non durables et de services (code 12). Ce poste des dépenses courantes prévoit des crédits de 255,08 millions d'euros pour l'exercice 2001, après un montant de 235,92 millions d'euros inscrit au budget définitif 2000.

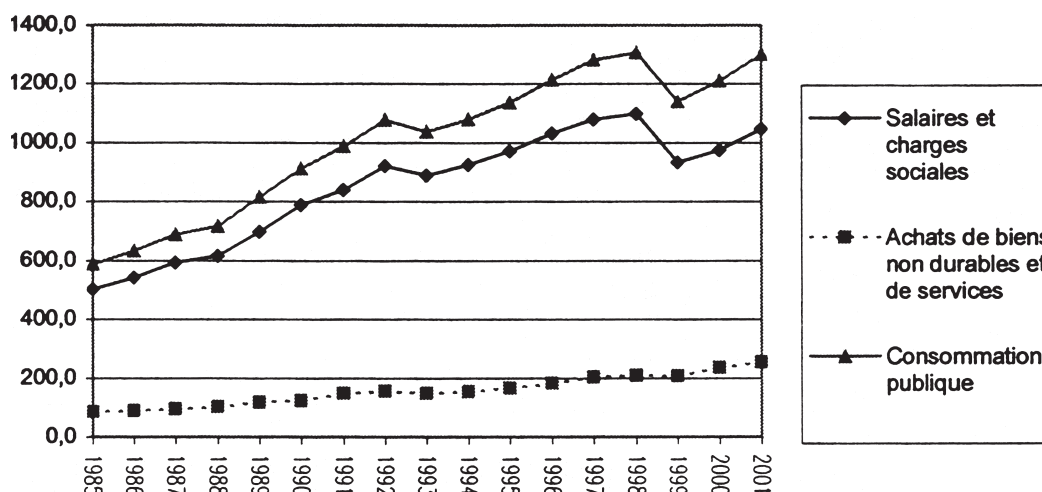
La Chambre de Commerce note avec satisfaction que le Gouvernement a prévu sous cette catégorie de dépenses des fonds à hauteur de 1,25 million d'euros (article 01.4.12.141) pour la promotion de l'image de marque du Luxembourg. Il s'agit d'un crédit non limitatif et sans distinction d'exercice destiné à financer une campagne de promotion, qui se fera en coopération entre les secteurs public et privé. Cette initiative vise à valoriser les atouts et facettes du Grand-Duché.

Ce graphique ne tient pas compte des dépenses en vue de l'acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels (code 74), qui augmentent de 44,23 millions d'euros en 2000 (budget voté) à 51,97 millions d'euros en 2001 (projet de budget), ce qui constitue une progression considérable de 17,48%. La Chambre de Commerce note que les dépenses classées sous le code 74 sont regroupées à présent intégralement sous les dépenses en capital, alors que dans les budgets précédents, elles étaient portées en majorité au budget ordinaire et au budget extraordinaire pour le solde.

¹ La baisse enregistrée en 1993 est liée au fait que les traitements et pensions du personnel des P&T ne sont plus compris dans les dépenses de salaires et de charges sociales depuis la réforme de 1992 de l'administration postale.

Les entreprises sont concernées à un double titre par la politique salariale de l'employeur public. D'une part, tout accord salarial dans la fonction publique est financé par le budget de l'Etat qui, à son tour, est alimenté par les recettes fiscales qui ont leur origine pour une grande partie auprès des entreprises.

Graphique 2: Evolution de la consommation publique (en millions d'euros)



D'autre part, et contrairement à toute logique économique qui veut que le secteur privé indique, sur la base de gains de productivité de l'économie, l'orientation de la politique salariale, le niveau des traitements des agents publics a pris la fonction de référence dans les négociations salariales dans le secteur privé. Les niveaux élevés des traitements payés dans le secteur public attirent souvent la main-d'oeuvre luxembourgeoise, dont le nombre est déjà limité, d'abord vers les emplois à statut. Le recrutement sur le marché de l'emploi national effectué par les entreprises du secteur privé, qui sont soumises à des considérations de concurrence, s'avère de ce fait particulièrement difficile, ce qui les oblige à recourir à la main-d'oeuvre étrangère encore disponible.

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

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

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

La Chambre de Commerce regrette que le projet de budget 2001 ne contienne pas de nouveaux accents pour la mise en oeuvre de la réforme administrative.

4.2.2. Les investissements publics

Une autre catégorie de dépenses sont les investissements de l'Etat. La Chambre de Commerce note avec satisfaction que ces derniers continuent à évoluer favorablement, ce qui confirme la volonté du Gouvernement de moderniser et de développer les infrastructures publiques.

Au projet de budget 2001, le total des investissements prévus s'élève à 604,35 millions d'euros, contre 480,88 millions d'euros au budget voté pour l'exercice 2000. Ce montant représente 10,8% du total des dépenses de l'Etat¹ ainsi que 2,9% du PIB (version SEC). Presque 70% de ces dépenses

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

d'investissements (ou 420,35 millions d'euros) sont effectuées par l'intermédiaire des principaux fonds d'investissements, qui sont selon la présentation à la page 36* du projet de budget et dans l'ordre de l'importance de leurs dépenses prévues en 2001: le Fonds des Routes, le Fonds d'investissements publics administratifs, le Fonds d'investissements publics scolaires, le Fonds du rail, le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux et le Fonds pour les monuments historiques¹.

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 2000-2004. La Chambre de Commerce réitère ses regrets quant à la non-disponibilité de ce document au moment de l'élaboration de son avis budgétaire. En outre, ce programme pluriannuel ne reprend que les projets futurs, sans rendre compte de l'évolution, du financement, des délais, des dépassements, etc. des projets en cours ou achevés.

Les dépenses en vue de doter les fonds de réserve (code 93) constituent un cinquième du budget des dépenses total, avec des crédits prévus de 1.136,49 millions d'euros, contre 941,02 millions d'euros au budget définitif 2000. Cette progression de quelque 21% dépasse donc largement celle des dépenses totales, qui s'élève à 11,55%. Elle s'explique principalement par les dotations importantes aux fonds de réserve (fonds d'investissements et fonds spéciaux) suite à la réalisation de plus-values importantes (cf. troisième partie du présent avis). Pour la même raison, il y a une nette différence entre les dotations prévues selon le budget voté de l'exercice 1999 (812,14 millions d'euros) et les dotations effectives sur base du compte provisoire du même exercice (1.221,87 millions d'euros).

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

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

En vue d'éviter une surchauffe de l'économie par une stimulation trop importante de la demande provenant de l'investissement public, les autorités doivent veiller à répartir les projets dans le temps et selon leur degré de priorité.

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

Une priorité est à accorder aux investissements ou au soutien aux investissements dans les technologies les plus performantes en matière de transmission de données et de veiller à garantir le libre accès aux réseaux de communications.

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

Enfin, la Chambre de Commerce rappelle sa position quant au recours à la loi de garantie qui devrait être limité aux projets dont les immeubles à construire sont pris en location par des tiers, ceci dans un souci de transparence et de limitation de l'endettement futur.

¹ Au sujet des fonds spéciaux, cf. le chapitre 3.3. ci-dessus.

4.2.3. Les transferts de l'Etat

Dans cette rubrique des dépenses budgétaires, l'on peut distinguer les transferts visant des objectifs économiques et ceux à caractère social. Les transferts de l'Etat correspondent à des missions diverses.

Le foisonnement des transferts à la sécurité sociale, aux ménages et aux entreprises soulève de façon aiguë les problèmes de leur transparence, de leur efficacité quant aux finalités visées et des coûts administratifs liés à leur exécution. La Chambre de Commerce demande au Gouvernement de prolonger l'étude RWI qui avait analysé le système des transferts sociaux luxembourgeois¹. En effet, cette étude n'avait pas pris en compte tous les transferts sociaux et elle ne pouvait donc pas fournir une matrice complète des transferts sociaux. Une telle matrice aurait le mérite de pouvoir juger sur les interactions des transferts dans leur globalité.

La Chambre de Commerce est d'avis que l'interventionnisme budgétaire doit se concentrer sur des domaines économiques stratégiques, sur des secteurs et régions en difficultés et sur des domaines sociaux bien ciblés.

C'est au niveau des transferts, et principalement des transferts de capitaux, que la nouvelle structuration en budget courant et en capital a eu le plus de répercussions. En effet, alors qu'auparavant, la majorité des transferts de capitaux étaient répartis sur le budget des dépenses ordinaire et extraordinaire, le projet de budget 2001 les regroupe intégralement au budget des dépenses en capital.

4.2.3.1. Les transferts de l'Etat aux entreprises

Les transferts de l'Etat aux entreprises peuvent prendre la forme de subventions d'exploitation (code 31), de transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation (code 32) et de transferts de capitaux (code 51). Les bénéficiaires de ces transferts sont aussi bien des entreprises privées que des entreprises publiques. Par ailleurs, les entreprises (individuelles ou sociétés de personnes) peuvent bénéficier de transferts repris sous la rubrique des transferts de revenus aux ménages (code 34).

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

Les subventions d'exploitation augmentent de 163,33 millions d'euros (budget voté 2000) à 177,84 millions d'euros (projet de budget 2001), ou de 8,9%. Le budget voté de 1999 avait prévu un crédit de 154,27 millions d'euros pour ce poste, alors que le compte provisoire de l'exercice 1999 informe que 163,64 millions d'euros de subventions ont été effectivement accordées. Ce dépassement des crédits provient pour l'essentiel des subventions à la Société Nationale des CFL.

Les subventions (code 31) et transferts de revenus (code 32) à la Société nationale des CFL pour 2001 peuvent être quantifiés à 206 millions d'euros (dont 116,47 millions d'euros pour les transferts de revenus dans le total du budget de ces dépenses qui s'élève à 125,30 millions d'euros). La Chambre de Commerce note que les services publics ferroviaires assurés par la Société nationale des CFL en exécution de la convention conclue avec l'Etat coûteront aux contribuables le montant de 59,3 millions d'euros au cours de l'exercice 2001. Ce poste est en forte hausse (+18%) par rapport à l'exercice en cours.

La Chambre de Commerce prend acte d'un nouveau poste sous la section 23.2 relative aux transports publics. Il s'agit de la participation de l'Etat, sous forme d'une subvention de 620.000 euros, à un projet de la technologie de la pile combustible dans l'intérêt d'un transport public écologique (cf. article 23.2.31.050).

La Chambre de Commerce note que l'erreur matérielle qui se trouve depuis le projet de budget 2000 dans le tableau reprenant le regroupement comptable des dépenses du Ministère des Transports (page 499) n'a toujours pas été corrigée. En effet, la classe de compte correspondant au code 14 s'intitule „Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur“, et non „Subventions d'exploitation“, comme indiqué dans ce tableau. Cette même remarque est valable pour le tableau regroupant les dépenses du Ministère des Travaux Publics (page 479).

¹ cf. l'étude „Sozialtransfers im Großherzogtum Luxemburg“, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Oktober 1998.

Les *transferts de capitaux aux entreprises* se trouvent désormais tous regroupés dans le budget des dépenses en capital, alors que lors des exercices précédents, une partie de ces transferts se trouvait aussi dans le budget des dépenses ordinaires.

Le projet de budget 2001 prévoit des crédits de 67,67 millions d'euros, en baisse de 3,1% par rapport au budget voté 2000. Quelque 45 millions d'euros des crédits destinés aux transferts de capitaux aux entreprises proviennent du Ministère de l'Economie, en application de la loi-cadre ayant pour objet le développement et la diversification économique.

Un montant de 8,7 millions d'euros est nouvellement prévu au titre de la future loi ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays. Il s'agit d'un crédit destiné aux subventions en capital à l'investissement et à la création d'emplois. Globalement, la Chambre de Commerce constate que les aides d'Etat ont tendance à diminuer sous la pression des nouvelles règles communautaires en la matière.

Le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement distribue aussi une part importante des transferts de capitaux aux entreprises, avec un montant total de 9,33 millions d'euros. Il s'agit principalement de crédits accordés en exécution du sixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique et en faveur des aides au Fonds pour le logement à coût modéré.

Les dépenses en faveur de la recherche et de l'innovation sont principalement regroupées sous la forme de transferts de revenus aux administrations privées (code 33) auprès du Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Bien que classés sous le code 33 des transferts de revenus aux administrations privées, ces transferts peuvent aussi bénéficier directement aux entreprises.

Le budget total de la section 03.5 „Recherche scientifique et recherche appliquée“ augmente de 10,56 millions d'euros (budget définitif 2000) à 17,75 millions d'euros (projet de budget 2001).

Selon les auteurs du projet de budget 2001, l'action du Gouvernement vise à consolider et à déployer davantage le 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. Pour soutenir l'essor de la R&D au Luxembourg, le Fonds National de la Recherche (FNR), créé par la loi du 31 mai 1999, devrait fournir une structure de coordination appropriée. Les crédits proposés pour le FNR sont multipliés par quatre pour se chiffrer à 5 millions d'euros à l'exercice 2001.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le FNR répond à un besoin de développement tant quantitatif que qualitatif du secteur de la recherche au Luxembourg. Elle se montre satisfaite du fait que le secteur privé, dont en particulier l'industrie, pour laquelle la recherche et l'innovation sont vitales face à la concurrence internationale, est représenté de façon adéquate au niveau des organes de discussion et de décision du FNR.

La Chambre de Commerce souligne qu'il est important de veiller à ce que les programmes mobilisateurs pluriannuels financés par cette structure tiennent compte de la structure économique de notre pays et que leur définition et exécution se fassent en étroite collaboration avec les entreprises du secteur privé. Les activités de recherche dans des domaines de pointe étant très intensives en capital, le FNR devra, au vu de ses moyens financiers limités, soutenir prioritairement la recherche appliquée et limiter son action sur un nombre restreint de sujets qui auront un impact économique positif pour notre pays.

L'objectif du Gouvernement est d'atteindre d'ici l'an 2004 un niveau d'investissement dans la R&D publique équivalent à 0,3% du PIB. Les crédits prévus dans le projet de budget 2001 correspondent à un niveau de 0,1% du PIB.

Malgré l'augmentation sensible des moyens budgétaires attribués à la recherche, la Chambre de Commerce estime que le Luxembourg a un retard considérable à rattraper sur les autres pays européens.

Selon les chiffres de l'OCDE sur l'année 1999, les dépenses de R&D en pourcentage du PIB avaient atteint quelque 1,8% en moyenne européenne, contre 2,8% aux Etats-Unis. L'écart le plus significatif s'observe dans les dépenses des entreprises. Dans l'Union européenne, le financement de la R&D par des entreprises atteint seulement 40% du niveau des Etats-Unis, exprimé par habitant.

Les raisons principales de cette faiblesse sont les incitations moindres à l'intention des novateurs, entrepreneurs et investisseurs, ainsi que les obstacles plus nombreux présents dans l'environnement des entreprises (cf. nombre peu élevé des scientifiques et chercheurs, un système de brevet peu compétitif, moins de capital-risque disponible).

Afin de poursuivre une politique de R&D efficace et répondant aux besoins de l'économie, les autorités gouvernementales doivent donc continuer à augmenter les dépenses publiques consacrées à la R&D,

mais aussi rendre l'environnement économique plus propice au développement de programmes de R&D au niveau des entreprises par des actions ciblées.

4.2.3.2. *Les transferts de l'Etat à la sécurité sociale*

Les transferts de l'Etat aux administrations de la sécurité sociale ne cessent d'augmenter fortement, au-delà des taux de croissance annuelles des budgets.

Les transferts aux administrations de la sécurité sociale sont principalement constitués par des transferts de revenus (code 42). Le Ministère de la Sécurité Sociale et le Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse se partagent la quasi-totalité (98%) des transferts aux administrations de la sécurité sociale, prévus au projet de budget pour l'exercice 2001.

L'Etat propose ainsi de transférer au Ministère de la Sécurité Sociale des revenus de 1.201,55 millions d'euros en 2001, contre 1.073,15 millions d'euros (+12%). Le poste le plus important reste la participation des pouvoirs publics sous forme de cotisations au financement de l'assurance pension (article 18.8.42.000), doté de 638,6 millions d'euros au projet de budget 2001, contre 564,33 millions d'euros au budget voté pour l'exercice 2000 (+13,1%).

La participation de l'Etat aux cotisations dues au titre du „baby-year“ et du congé parental (article 18.8.42.001) augmente fortement de 9,62 millions d'euros à 13,08 millions d'euros (+36%). Cette progression importante résulte de l'ajout, par rapport au budget voté de l'exercice 1999, de la participation de l'Etat dans le financement du congé parental.

Une autre catégorie de la sécurité sociale, dont les dépenses courantes ne cessent de croître, est l'assurance maladie-maternité. La forte progression s'explique notamment par le fait que la loi budgétaire du 24 décembre 1999 a porté la participation de l'Etat aux cotisations à l'assurance maladie à 37% des cotisations dues au titre des soins de santé et à 10% des cotisations dues au titre des indemnités pécuniaires. Les revenus transférés atteignent 431,36 millions d'euros en 2001, contre 389,23 millions d'euros en 2000 (+10,8%). Le poste le plus important est l'article 17.5.42.003 concernant les cotisations pour prestations en nature au titre de la participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie. Ce poste est doté de 344,55 millions d'euros au projet de budget 2001.

Quant à l'assurance dépendance, la participation de l'Etat à son financement est portée, sous forme de transferts de revenus, à 81,56 millions d'euros en 2001, contre 73 millions d'euros en 2000 (+11,6%).

Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale, regroupés au sein du Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse, sont portés à un montant de 493,32 millions d'euros au projet de budget 2001, contre 463,52 millions d'euros au budget définitif 2000. Il s'agit des participations de l'Etat au financement des allocations familiales, des prises en charge d'allocations par l'Etat ou de versements par l'Etat de cotisations dues pour le financement des allocations familiales. D'autres dépenses à ce titre concernent les allocations de naissance, postnatales, de maternité, de rentrée scolaire et d'éducation, ainsi que du congé parental et du congé pour raisons familiales.

La Chambre de Commerce constate que, le plus souvent, les estimations concernant les participations de l'Etat au coût de la sécurité sociale (assurance maladie, assurance accidents, assurance pension) sont sous-évaluées. En effet, les dépenses effectives, résultant du compte provisoire d'une année, sont souvent plus élevées que les dépenses votées, ce qui est une conséquence du système légal en vigueur. La Chambre de Commerce voudrait à nouveau attirer l'attention du Gouvernement sur le problème des transferts de revenus à la sécurité sociale, qui constituent un véritable détonateur latent des finances publiques.

En matière de sécurité sociale, la Chambre de Commerce invite les autorités gouvernementales à repenser le fonctionnement du système actuel, en limitant les prestations et les allocations au niveau des recettes collectées, tout en prenant dès à présent des mesures efficaces pour assurer leur financement et, par là, leur pérennité à long terme.

4.3. Les recettes de l'Etat

Les recettes totales de l'Etat pour l'exercice 2001 sont évaluées à 5.429,83 millions d'euros. Le budget proposé des recettes courantes s'élève à 5.395,94 millions d'euros, celui des recettes en capital se chiffre à 33,89 millions d'euros. Par rapport au budget définitif de l'exercice 2000, qui comporte des

recettes totales de 4.814,95 millions d'euros, le projet de budget des recettes est ainsi en progression de 12,77%, ce qui est la plus forte progression depuis des années. En effet, sur les 5 dernières années, le taux d'accroissement s'est élevé en moyenne à quelque 5,5%.

4.3.1. Les recettes budgétaires et la fiscalité

Au niveau des recettes courantes, il y a lieu de tenir compte du projet d'allègement de la fiscalité des personnes physiques qui s'étalera sur les exercices 2001 et 2002. Le Gouvernement chiffre le déchet fiscal résultant des mesures d'allègement fiscal à quelque 632,12 millions d'euros pour les exercices 2001 et 2002, dont 247,89 millions d'euros pour le seul exercice 2001.

Aux termes du projet annoncé, le Gouvernement propose de porter, à partir du 1er janvier 2001, le minimum tarifaire exonéré de 6.693,13 euros à 9.667,85 euros pour les célibataires (classe d'impôt 1) et de 13.386,25 euros à 19.335,69 euros pour les personnes faisant partie des classes d'impôt 1a ou 2.

Le Gouvernement prévoit de fixer les tranches de revenu imposable uniformément à 1.710,47 euros. Le nouveau tarif se distingue par rapport au tarif actuel par la suppression de la deuxième tranche (6%) et de la dernière tranche (46%). Les taux des tranches restantes seraient diminués de 2 points de pourcentage, de sorte que le taux marginal maximal de l'impôt est réduit à 42% pour la tranche de revenu qui excède 33.614,36 euros (classe d'impôt 1).

Pour l'année 2002, le Gouvernement entend procéder à une réduction uniforme des taux des différentes tranches de revenu de 4 points de pourcentage, ramenant ainsi le taux d'entrée de l'impôt à 10% et le taux marginal maximal à 38%. Ceci se fera après une analyse approfondie des forfaits et abattements fiscaux et sous réserve d'autres considérations d'ajustement.

La Chambre de Commerce approuve cette baisse du taux marginal maximal à 38%. Au-delà, elle maintient sa demande pour l'introduction d'un abattement forfaitaire pour spécialistes étrangers. Vu le manque de spécialistes étrangers hautement qualifiés au Luxembourg (cf. deuxième partie du présent avis), il est nécessaire de créer un environnement fiscal attrayant pour cette catégorie de travailleurs, bien que les baisses subséquentes de l'IRPP aillent dans la bonne direction.

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

Dans le contexte des abattements pour intérêts débiteurs, à l'investissement mobilier, assurances responsabilité civile, assurance pension et épargne logement, la Chambre de Commerce estime qu'il faut au préalable analyser l'impact économique de ces dispositions.

Compte tenu de l'examen d'efficacité annoncé par le Gouvernement, le remplacement de ces différents abattements d'un montant relativement limité par un abattement unique d'un montant nettement supérieur aux différentes limites actuelles présenterait l'avantage pour le contribuable de moduler les abattements selon sa situation personnelle en fonction de son cycle de vie: le contribuable s'engage à profiter, pour une période donnée, d'un ou de deux abattements pour des montants supérieurs aux limites actuelles en fonction de ses besoins du moment. Ceci comporterait par ailleurs une simplification pour le contribuable et l'administration.

Le déchet budgétaire consécutif au réaménagement du tarif signifie une moins-value des recettes budgétaires de l'ordre de 247,89 millions d'euros pour l'année d'imposition 2001. L'impôt sur les traitements et les salaires sera affecté le plus de l'adaptation du tarif de l'IRPP avec une moins-value de recettes de quelque 198,31 millions d'euros. Les auteurs du projet de budget évaluent la moins-value résultant des mesures proposées actuellement à 198 millions d'euros pour l'exercice 2002.

Sans la diminution du tarif de l'IRPP, le budget des recettes aurait progressé de 16,8% entre 2000 et 2001 sous l'effet de l'évolution économique favorable.

Les recettes fiscales devraient par ailleurs diminuer à partir de l'exercice budgétaire 2002 du fait de la réforme annoncée par le Gouvernement de l'imposition des collectivités. Cette réforme prévoit une diminution de la charge fiscale maximale globale de 37,45% actuellement à 30% à partir du 1er janvier 2002.

Tout en approuvant le principe de cette réforme, la Chambre de Commerce juge nécessaire une diminution de l'imposition des collectivités déjà à partir du 1er janvier 2001, notamment pour éviter une surchauffe de l'économie pouvant résulter d'une seule stimulation du côté de la demande à travers la baisse de l'IRPP. Elle rappelle dans ce contexte sa proposition de diminuer le taux de l'IRC en deux étapes, c'est-à-dire de moins 3% à partir du 1er janvier 2001. Cette mesure serait répétée au 1er janvier 2002 et complétée par l'abolition de l'ICC (cf. deuxième partie).

Dans le contexte de l'abolition de l'ICC et de la volonté gouvernementale de le remplacer par un mécanisme compensatoire, il est à noter que la disparition de l'ICC sur le bénéfice entraînera mécaniquement une augmentation du produit de l'impôt pesant sur les sociétés, du fait de la déductibilité de l'ICC de la base de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC). Dans le cadre de cette réforme, la Chambre de Commerce plaide pour les principes suivants:

- remplacement de l'ICC par un impôt communal additionnel sur l'impôt sur le revenu payable par tous les contribuables de la commune;
- répartition équitable du nouvel impôt entre particuliers et entreprises;
- répartition proportionnelle et équilibrée d'éventuels déchets fiscaux entre l'Etat et les communes tel qu'annoncé.

La Chambre de Commerce estime qu'il s'agira de responsabiliser les communes quant à leur gestion budgétaire en général et en particulier quant aux infrastructures ne profitant pas aux entreprises, comme les infrastructures de loisirs ou de culture.

Nonobstant l'abolition de l'ICC, il faudra conserver l'incitation des communes à accueillir sur leur territoire des entreprises et à maintenir et à développer des zones d'activités économiques indispensables pour les entreprises. Les besoins des entreprises sont fonction de la croissance de l'activité économique et du mouvement naturel de migration en dehors des villes.

Le développement des zones d'activités permettra d'éviter une inflation des prix des terrains domma-geable à la compétitivité des entreprises.

4.3.2. Nouveau record des plus-values de recettes

Dans le chapitre 3.2. relatif à la situation financière de l'Etat, la Chambre de Commerce a rappelé que l'équilibre de nos finances publiques résultait ces dernières années principalement de la réalisation de plus-values de recettes importantes. Ces plus-values provenaient des bonnes performances de l'économie luxembourgeoise et d'une sous-évaluation des recettes (principalement fiscales).

Cette dernière peut à nouveau être illustrée par les chiffres contenus dans le projet de budget 2001. Ainsi, la différence entre le budget définitif pour l'exercice 1999, qui avait affiché des recettes totales de 4.463 millions d'euros, et le compte provisoire du même exercice, qui indique 4.974,6 euros, donne une différence de 511,6 millions d'euros. Ces plus-values proviennent des recettes courantes à hauteur de 499,5 millions d'euros et des recettes en capital pour un montant de 12,1 millions d'euros.

Après leur niveau de 356,97 millions d'euros atteint en 1997, les plus-values ont une nouvelle fois fortement progressé en 1998, pour se chiffrer à 493,51 millions d'euros. L'exercice 1999 a généré des plus-values record de 511,6 millions d'euros. Les auteurs du projet de budget expliquent cette différence entre recettes estimées et effectives par un taux de croissance du PIB en 1999 qui avait dépassé de loin les prévisions faites par le Statec. Ces plus-values ont probablement incité les autorités gouvernementales à avancer les mesures fiscales en faveur des personnes physiques d'une année.

La forte croissance économique avait engendré un surplus de recettes fiscales dans presque toutes les catégories d'imposition.

La Chambre de Commerce note les plus-values surtout au niveau de la TVA (+146,6 millions d'euros), de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (+ 94,5 millions d'euros), de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (+ 71,3 millions d'euros), de la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'UEBL en matière de douane et d'accise (+ 67,6 millions d'euros), des droits d'enregistrement (+ 53,6 millions d'euros), de l'impôt sur la fortune (+ 38,8 millions d'euros) et de l'impôt retenu sur le revenu des capitaux (+ 29,8 millions d'euros).

Ces plus-values apparaissent encore plus importantes lorsqu'on les rapporte aux montants des recettes initialement prévus. En se limitant aux catégories de recettes ordinaires les plus importantes, les plus-values de l'exercice 1999 représentaient par rapport aux recettes votées, 51,73% pour l'impôt sur

les revenus des capitaux, 49,81% pour les droits d'enregistrement, 39,7% pour la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés, et 31,93% pour l'impôt sur la fortune. Par rapport aux recettes totales votées, les plus-values représentaient quelque 11,5%.

Les auteurs du projet de budget précisent qu'une moins-value au niveau des recettes de - 27,1 millions d'euros provient de l'IRPP fixé par voie d'assiette. Ils expliquent qu'elle est imputable à un impact plus important que prévu de la réforme tarifaire de 1998 dont les effets vont aussi se faire sentir au niveau des exercices 2000 et 2001.

La Chambre de Commerce estime que les autorités doivent faire des efforts en vue d'une meilleure appréciation des recettes – principalement fiscales – prévisibles. Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement doit, d'une part, rendre aussi précises et véridiques que possible ses prévisions conjoncturelles et ses estimations de croissance du PIB. Il s'agit là d'un véritable défi face à la difficulté d'établir des prévisions fiables concernant l'activité économique luxembourgeoise qui découle de l'ouverture prononcée de l'économie et de l'existence d'une multitude de variables exogènes dont la prévision s'avère difficile. D'autre part, les efforts en vue d'une appréciation plus réaliste des recettes prévisibles doivent être continués.

Les auteurs du projet de budget visent à mieux tenir compte de l'évolution économique favorable en faisant augmenter les recettes totales pour l'exercice 2001 de 12,77% par rapport au budget définitif de l'exercice 2000. Ce taux d'accroissement est le plus élevé depuis de nombreuses années. Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette évaluation plus réaliste des recettes anticipées doit aller de pair avec une parfaite maîtrise des dépenses au niveau de l'exécution du budget.

En ce qui concerne l'exécution du budget de l'année 2000 en cours et au vu des recettes fiscales enregistrées au cours du premier semestre et des tendances récentes des indicateurs économiques, l'on peut s'attendre de nouveau à des plus-values importantes pour l'exercice 2000 en cours.

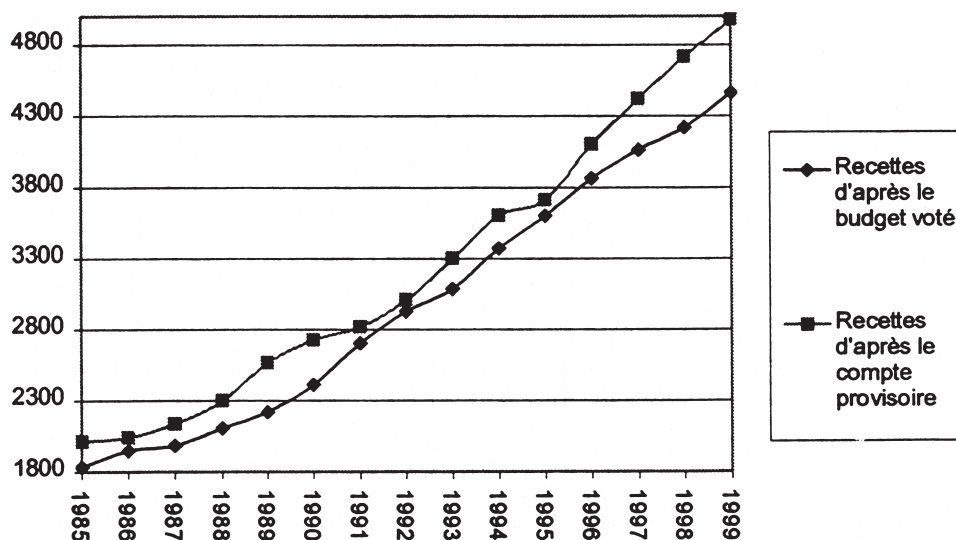
En général, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle plaide pour une affectation des plus-values de recettes à l'investissement et au renforcement de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et non pas au financement des dépenses de consommation. Cette revendication fait d'ailleurs partie des objectifs du nouveau Gouvernement tels que décrits dans la déclaration du 12 août 1999 (cf. troisième partie du présent avis).

Le graphique 3 ci-dessous présente l'évolution des recettes d'après le budget voté et d'après le compte provisoire depuis 1985. Le graphique 4 ci-dessous retrace l'évolution des plus-values de recettes en résultant.

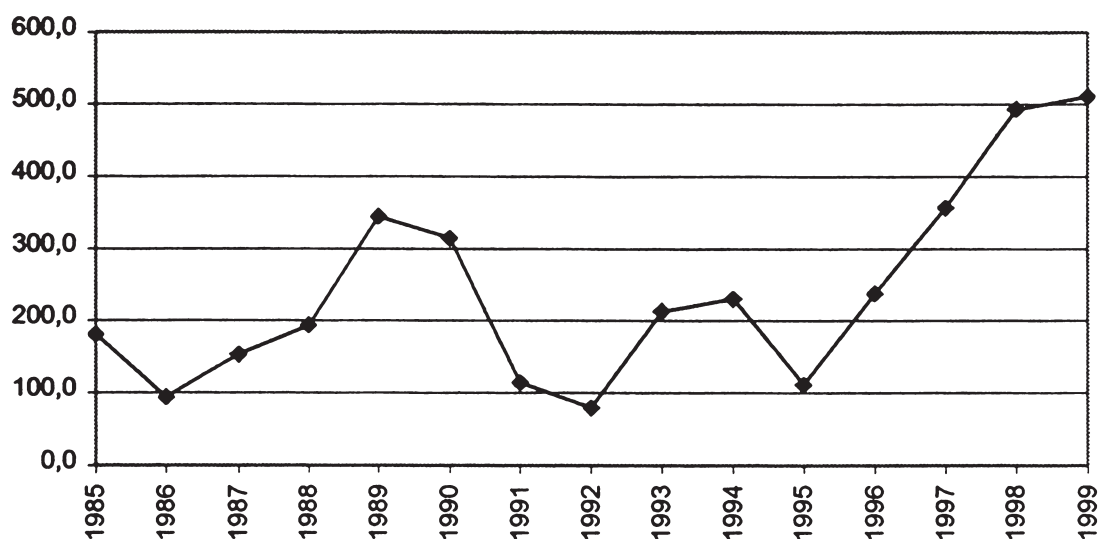
L'économie luxembourgeoise est de façon permanente exposée aux aléas de la conjoncture internationale et aux risques liés à notre structure économique. Il en découle aussi une certaine précarité des recettes fiscales. De ce fait, le Gouvernement doit suivre une politique budgétaire réaliste et prudente, qui doit comporter une maîtrise suffisante et continue des dépenses budgétaires, notamment des dépenses de consommation courantes.

Une telle politique budgétaire efficace devrait permettre aux autorités gouvernementales de garder une marge de manoeuvre financière suffisante pour réagir de façon adéquate à une diminution éventuelle des recettes publiques, pouvant résulter d'un ralentissement de la conjoncture.

Graphique 3: Evolution des recettes (en millions d'euros)



Graphique 4: Evolution des plus-values de recettes (en millions d'euros)



4.3.3. La taxe sur la consommation d'énergie électrique

La Chambre de Commerce constate que l'article 10 de la loi budgétaire prévoit une modification de la loi du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité, qui concerne notamment la fixation, pour l'année 2001, du taux de la taxe „électricité“. Cette dernière est à charge du secteur de l'énergie électrique selon différents seuils de consommation prévus à l'article 28 de la loi du 24 juillet 2000 précitée. Une partie de cette taxe est affectée au financement de l'assurance dépendance en application de l'article 375 du Code des assurances sociales, pour recouvrer la contribution des entreprises au financement de l'assurance dépendance.

La recette pour la contribution des entreprises au financement de l'assurance dépendance est estimée à 3,35 millions d'euros. Selon le commentaire de la loi budgétaire, ce montant correspond aux estimations de recettes qui ont été établies pour l'exercice 1999.

Une deuxième partie de cette taxe „électricité“ vise à alimenter le budget ordinaire des recettes, c'est-à-dire au budget courant. Cette partie de la taxe qui est supportée par la grande majorité des clients d'énergie électrique est évaluée à 4 millions d'euros. Elle se trouve sous la section 64.3 „Recettes de

participations ou d'avances de l'Etat" (article 64.3.28.000) de l'Administration des contributions directes.

La Chambre de Commerce regrette que le principe de la taxe tel que prévu par les auteurs de la loi relative à l'électricité ait été maintenu. A titre subsidiaire, elle approuve cependant le choix des autorités gouvernementales de retenir des niveaux peu élevés de la taxe pour les différentes catégories de consommation d'énergie électrique¹.

*

CINQUIEME PARTIE

LES DEFIS A RELEVER AU DEBUT DU NOUVEAU MILLENAIRE

Au vu des analyses qui précèdent, la Chambre de Commerce reconnaît que la situation des finances publiques luxembourgeoises est somme toute favorable. Toujours est-il que les défis à relever par les autorités politiques au cours des prochaines années ne sont pas des moindres. Malgré le développement continu de l'économie au cours des dernières décennies et la prospérité actuelle du pays et de sa population, des problèmes majeurs risquent de se poser à l'avenir si des mesures d'ajustement appropriées ne sont pas mises en oeuvre à des échéances rapprochées.

Dans le cadre du présent avis, la Chambre de Commerce voudrait se concentrer sur deux défis spécifiques qui demandent des actions politiques cohérentes, dans l'intérêt du maintien de finances publiques saines et équilibrées au Luxembourg.

Le premier sujet – le financement à long terme de l'assurance vieillesse – est d'actualité alors que les syndicats revendiquent à nouveau des augmentations des dépenses à charge du système de répartition en place. Malgré la présence de réserves importantes (de l'ordre de 4 milliards d'euros), ce système ne peut plus supporter de nouvelles hausses de prestations puisque leur financement à long terme ne saurait être assuré.

Ainsi, la Chambre de Commerce plaide pour un nouveau système basé davantage sur des éléments de capitalisation. Sa mise en place exige des décisions politiques courageuses, mais nécessaires en vue d'éviter à terme un conflit entre générations, c'est-à-dire entre la population active et les personnes retraitées.

Le deuxième sujet concerne l'esprit d'entrepreneuriat, qui est très important pour le développement de l'économie et l'augmentation de la prospérité de la population. Le défi à relever par les autorités gouvernementales dans ce contexte est d'agir sur la mentalité de la société et en particulier des jeunes, mais aussi de promouvoir de façon continue un environnement propice à l'éclosion de nouvelles activités créatrices de richesses.

5.1. Assurer le financement de l'assurance vieillesse

Au sujet de la politique budgétaire luxembourgeoise, la Commission européenne recommande aux autorités de conjuguer une saine gestion des finances publiques à la mise en oeuvre, notamment dans le domaine de la sécurité sociale, des réformes indispensables pour assurer la pérennité du système et se préparer aux défis imposés par le vieillissement de la population. Afin de ne pas entraver la compétitivité des entreprises par des charges sociales trop élevées, les prestations en matière de sécurité sociale doivent être adaptées au niveau des ressources financières disponibles. Le principe de la détermination du niveau des dépenses par le niveau des recettes doit prévaloir en vue de consolider le système de protection sociale et d'en assurer la pérennité à long terme.

En ce qui concerne le régime contributif des pensions, le Luxembourg connaît un système de pension légal – le 1er pilier – caractérisé par un niveau de prestations élevé. Ceci est un des éléments expliquant le faible niveau de couverture du 2e pilier, qui est la prévoyance sociale financée par l'employeur, et du 3e pilier, c'est-à-dire la prévoyance sociale fixée par l'individu.

¹ cf. à ce sujet l'avis de la Chambre de Commerce du 27 septembre 1999 sur le projet de loi portant transposition de la directive 96/92/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et portant modification de la loi du 21 mars 1997 sur les télécommunications et portant modification de la loi du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Dans le but d'une responsabilisation accrue de l'assuré, mais aussi dans un souci de réduction de la „dette cachée“ de l'Etat, la Chambre de Commerce préconise une consolidation du 1er pilier. Ainsi, il faudrait geler le plafond cotisable au montant actuel. Il n'évoluerait plus ni avec l'échelle mobile, ni avec les augmentations du salaire social minimum.

Pour la tranche dépassant le plafond cotisable, des incitants d'ordre fiscal devraient favoriser la constitution d'un capital-pension. Ces incitants devraient prévoir une enveloppe globale comprenant le 2e et le 3e pilier. Cette tranche „d'épargne“ ne serait plus confiée via un monopole d'Etat aux caisses de pension publiques, mais serait organisée par des prestataires spécialisés dans l'épargne à très long terme, tels les assurances, les banques et les fonds de pension.

Seul le socle de la pension (1er pilier) serait pleinement indexé et, pendant la phase de constitution des droits, ajusté en fonction de l'évolution des revenus en général. Ceci permettrait – à terme – de freiner l'évolution des coûts du régime légal. L'avantage d'un rôle accru du secteur privé permet aussi de retirer un gain d'efficacité du système et de meilleures espérances de rendement. Aussi une telle formule serait-elle bénéfique à une nouvelle création d'emplois qualifiés et devrait permettre des apports positifs aux finances publiques. Un meilleur mix entre 1er, 2e et 3e pilier a également une finalité de responsabilisation de l'assuré, qui participe davantage aux risques inhérents à un système de pensions. Il pourra dorénavant mieux appréhender les différents types de risques¹.

Au niveau des dépenses liées à l'assurance pension, qui augmentent de nouveau considérablement au projet de budget 2001, la Chambre de Commerce s'oppose à toute hausse des prestations de pension et demande donc le gel à leur niveau actuel, étant donné le taux de remplacement très favorable en comparaison internationale. Elle appuie le Gouvernement dans sa position qui consiste à exclure toute hausse structurelle des prestations de pension. Cette position doit impérativement être défendue face aux revendications de plus en plus pressantes émanant des syndicats.

La Chambre de Commerce demande dans ce contexte l'abandon de la revalorisation intégrale des pensions en fonction de l'évolution du niveau réel des salaires après l'âge de la retraite, vu le niveau de pensions élevé. Dans cette logique, elle s'oppose au projet de loi que le Gouvernement vient d'adopter à la fin du mois d'octobre 2000 qui prévoit un ajustement des pensions et rentes accidents au niveau de vie de 1999. Le coût de l'ajustement pour 2001, qui prévoit un relèvement des prestations de pension de 3,1%, s'élèverait à 48,09 millions d'euros, coût supplémentaire à supporter par l'assurance pension.

La Chambre de Commerce demande la mise en place d'un indicateur permettant d'appréhender l'équilibre du système d'un point de vue intergénérationnel. En calculant le rapport entre la valeur actuelle de la masse des cotisations et des prestations promises, l'on peut déterminer si, globalement, les promesses sont égales, inférieures ou supérieures au volume des cotisations. Toutes les variables biométriques devraient être considérées et le calcul devrait être fait sur une base régulière, par exemple tous les trois ans.

En vue d'améliorer notablement le rendement financier des réserves² des caisses de pension et de contribuer partiellement au financement à long terme des régimes de pensions au Grand-Duché, il est nécessaire de mettre en place une meilleure stratégie de placement. Ainsi, il faudrait revoir le cadre légal du placement des avoirs de la sécurité sociale en élargissant la gamme des produits financiers éligibles pour les placements, en prévoyant notamment la possibilité d'investissements en actions. En matière de la gestion des réserves des caisses de pension de recourir davantage à des techniques modernes de gestion d'actifs et à une plus grande diversité des instruments en intégrant notamment des actions dans le portefeuille. Les investissements ne devraient pas être limités aux seules entreprises luxembourgeoises.

La Chambre de Commerce propose la mise en place graduelle d'un système de capitalisation, à côté du système de répartition actuel. Le passage à un tel système mixte de répartition et de capitalisation, soutenu par un régime flexible de pensions complémentaires, aurait l'avantage de limiter les risques futurs inhérents au seul système de répartition. Les réserves des caisses de pension et du budget de l'Etat actuellement disponibles faciliteraient le passage vers un système mixte.

1 Source: „L'avenir de nos pensions – Une contribution au débat public“, Economist Club Luxembourg, mars 2000.

2 Les réserves de l'assurance pension sont actuellement à un niveau très élevé (2,5 fois les prestations actuelles). Ce constat ne doit toutefois pas cacher la réalité. En effet, les réserves ont été gonflées par l'accroissement extraordinaire de la masse salariale, qui a engendré un gonflement passager des recettes provenant des cotisations. Or, tous les régimes de pension ne sont pas encore arrivés à leur maturité, de sorte que dans les prochaines décades, l'arrivée à l'âge de la retraite de salariés de plus en plus nombreux va absorber les actifs financiers accumulés actuellement.

De façon générale, la Chambre de Commerce plaide pour le renversement de la tendance actuelle vers une diminution de l'âge de la retraite par des mesures appropriées au plan légal.

Au niveau des recettes liées à l'assurance pension, la Chambre de Commerce rappelle que la masse salariale est une assiette plus stable que d'autres assiettes possibles. Néanmoins, une ponction supplémentaire sur cette assiette via une augmentation du taux des cotisations ou un déplafonnement renchérit le facteur travail et ne constitue donc pas une solution recommandable. Ainsi, tout prélèvement additionnel est susceptible d'avoir un impact sur la situation compétitive des entreprises luxembourgeoises et le pouvoir d'achat des ménages. Toute action dans ce domaine devrait être précédée d'une étude préalable sur la modification éventuelle de la situation compétitive de l'économie luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce propose de réfléchir à la mise en place d'un fonds de retraites qui serait alimenté par une proportion fixe des excédents budgétaires ou d'autres sources de financement. Consciente du fait que les solutions précitées sont difficiles à adopter d'un point de vue politique, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle demande la promotion de la mise en place et le renforcement du 2e pilier – prévoyance sociale offerte par l'employeur, pension complémentaire, fonds de pension – et d'un 3e pilier – prévoyance sociale financée par l'individu. Pour faire ainsi, il faut réagencer les régimes juridiques pour ces deux piliers en vue de renforcer leur taux de pénétration parmi la population.

En ce qui concerne la loi du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension, le Gouvernement doit amender les dispositions du volet fiscal qui, pour l'instant, découragent la constitution de régimes complémentaires. Il faut en effet stimuler les piliers complémentaires à l'assurance pension étatique, notamment par des incitations fiscales intéressantes, afin de leur donner une assise large parmi la population active. Au niveau international, l'on reconnaît de plus en plus l'importance et les avantages d'une utilisation plus rigoureuse des fonds d'investissement dans les systèmes de pension. Ainsi, les fonds peuvent jouer des rôles dans le 2e pilier, qui concerne les systèmes de pensions offerts par les employeurs, et dans le 3e pilier, qui concerne la prévoyance individuelle¹.

5.2. Promouvoir l'esprit d'entreprise

Le développement de l'économie et l'augmentation du niveau de vie de la population qui en découle présupposent la présence d'entreprises en croissance, que ce soient des entreprises établies ou très jeunes. Ce constat s'applique tant à l'économie traditionnelle qu'à la nouvelle économie. Toutefois, l'ampleur et la rapidité du développement prennent une nouvelle dimension au fur et à mesure des avancées technologiques.

Le mot d'ordre de la réussite d'une économie reste sa capacité à s'adapter aux changements qui s'intensifient avec la globalisation des marchés. Cette capacité est fortement influencée par l'existence et le dynamisme d'une culture d'entreprise auprès de la population et par la promotion d'un environnement innovant pour les entreprises.

Le degré d'adaptabilité des économies et des entreprises qui la composent dépend en particulier de la nature des institutions, des politiques structurelles, de l'encadrement réglementaire et des valeurs culturelles et sociales. Ce degré est d'autant plus élevé que ces éléments forment un ensemble ou un cadre flexible, harmonieux et favorable à l'éclosion de nouvelles activités économiques et à la formation de valeur ajoutée.

Les pouvoirs publics et les acteurs privés ont des responsabilités partagées pour mettre en place un tel cadre. Dans un souci d'efficacité, leurs actions doivent être concertées dans la mesure du possible, surtout dans un Etat aux dimensions réduites comme le Luxembourg, qui se caractérise par l'ouverture très large de son économie sur l'extérieur. Ainsi, notre pays subit une grande partie de son évolution, alors que les grands pays peuvent l'agencer à leur propre guise ou du moins l'influencer.

L'exiguïté du territoire et l'absence d'une taille critique dans la plupart des domaines expliquent donc une certaine vulnérabilité du Grand-Duché face aux décisions externes.

De manière générale, les autorités publiques doivent tenir compte des risques liés à notre structure économique et pratiquer une politique économique favorable à l'éclosion de nouvelles activités écono-

¹ Dans de nombreux pays, notamment en Suède, les fonds sont aussi utilisés avec succès dans le 1er pilier, c'est-à-dire dans le système traditionnel d'assurance pension. Aux Etats-Unis, l'industrie des fonds pèse plus de 7.000 milliards d'euros, soit plus que l'ensemble du continent européen, au sein duquel le Luxembourg se place à la première place, avec un actif géré de quelque 900 milliards d'euros.

miques. La souveraineté nationale et la recherche de synergies et de coopérations au niveau transfrontalier sont deux instruments primordiaux à valoriser. Les pouvoirs publics doivent donc agir sur les incitations et le cadre qui conditionnent la capacité des entreprises à s'adapter aux changements.

De leur côté, les entreprises doivent tout mettre en oeuvre en vue d'anticiper les évolutions qui se dressent à l'horizon et de réagir à temps aux mutations. Les entrepreneurs exercent une fonction primordiale dans la mesure où ils ont la capacité et la volonté de prendre des risques, d'innover et d'exploiter les débouchés commerciaux offerts par l'environnement de marché. Il s'agit donc de mettre en oeuvre un cadre propice à l'entrepreneuriat et de promouvoir l'esprit d'entreprise.

5.2.1. La croissance exige la présence d'une culture d'entreprise

De nombreuses études¹ et la pratique le prouvent: l'esprit d'entreprise et l'entrepreneuriat sont essentiels au fonctionnement des économies de marché et à leur croissance. Outre qu'ils recherchent et identifient les débouchés potentiellement rentables, les entrepreneurs assument également les risques induits par leurs jugements. Même si le succès n'est pas garanti pour tous, les pays caractérisés par une activité entrepreneuriale intense sont souvent en meilleure position pour générer des produits et des services nouveaux, qui viennent remplacer les produits et les services anciens.

Créer ou gérer une entreprise demande donc beaucoup de disponibilité et d'engagement et exige, dans une première phase, une certaine prise de risques.

Or, il est un fait qu'au Grand-Duché, le contexte social n'incite pas suffisamment les jeunes à prendre des risques et à s'établir à leur propre compte; en effet, souvent les Luxembourgeois s'intéressent prioritairement aux emplois à statut. Ces derniers offrent, en effet, le plus souvent la sécurité de l'emploi et une rémunération très attractive dès le départ. Se pose, dès lors, la question de savoir si le secteur public n'exerce pas une concurrence malsaine par rapport au secteur privé, qui se trouve actuellement dans une situation de manque de main-d'oeuvre.

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

5.2.2. Favoriser la création de nouvelles activités

Dans son Programme quinquennal, la Chambre de Commerce a présenté en juillet 2000 ses vues, notamment concernant la promotion et le développement de l'esprit d'entreprise. Dans ce document, elle insiste sur la nécessité de nouvelles actions qui devraient favoriser la reprise d'entreprises existantes et la création de nouvelles activités. Parallèlement à la promotion de l'esprit d'entreprise, elle plaide aussi pour d'autres mesures qui, malheureusement, ne se trouvent pas davantage soutenues dans les chiffres du projet de budget 2001. Il s'agit notamment des mesures suivantes:

- le traitement uniforme de tous les secteurs d'activités visés par la loi-cadre des classes moyennes: secteurs d'activités éligibles, enveloppe d'intervention, types d'investissements éligibles et autres conditions d'octroi;
- la mise en place d'une garantie étatique à la Mutualité de Cautionnement et d'Aide aux Commerçants pour les cautionnements consentis dans le cadre de la création, de la reprise ou de l'extension d'une PME;
- l'adaptation des instruments existants et la création d'instruments nouveaux auprès de la SNCI en vue d'une meilleure couverture des besoins de financement des entreprises, notamment l'alignement de la durée d'amortissement du crédit d'équipement à la durée d'amortissement de l'investissement financé;
- la réforme du droit d'établissement pour les activités commerciales et les prestations de services;
- l'instauration d'un régime d'accès au capital d'amorçage et au capital-risque pour les créateurs ou repreneurs d'entreprises (Eigenkapitalhilfeprogramm).

En effet, le problème de l'accès au capital-risque et aux sources de financement reste toujours un problème pour de nombreuses entreprises. Un grand nombre de projets d'entreprise échouent du fait que

¹ voir notamment: „Les entreprises à forte croissance et l'emploi“, groupe de travail sur les PME, OECD, 1999.

le créateur d'entreprise, même s'il peut présenter une bonne idée, manque de fonds propres suffisants. Le problème de l'accès aux sources de financement se pose souvent aussi dans le cas des reprises ou transmissions d'entreprises. Le capital de démarrage, est toujours trop limité, malgré des initiatives louables comme la CD-PME¹.

Ainsi, la promotion de l'esprit d'entreprise et le développement d'une culture d'entreprise exige parallèlement des mesures au niveau de l'accès aux sources de financement et du développement du capital-risque. Il est donc nécessaire d'adapter le cadre légal et fiscal aux besoins des acteurs économiques concernés.

Le projet de budget 2001 ne met pas de nouveaux accents en faveur du soutien ou au niveau de la mise à disposition de capital-risque.

Des réflexions devraient être engagées quant à l'ouverture du capital des PME au public, notamment en soutenant le développement d'un marché européen de capitaux pour les PME à fort potentiel de croissance ou en incitant fiscalement la prise de participation dans les PME. Par ailleurs, l'accès au crédit doit être facilité, en utilisant davantage les possibilités offertes par les fonds de garantie, ainsi que par les sociétés de cautionnement mutuel.

Au-delà de ces mesures, il y a lieu de mettre l'accent sur la promotion d'une éducation initiale plus rapprochée de l'activité économique. La sensibilisation des jeunes à l'esprit d'entreprise doit commencer à l'école primaire, se poursuivre dans l'enseignement secondaire et être approfondie lors des études supérieures. La Chambre de Commerce plaide, en outre, pour une formation continue tout au long de la carrière professionnelle des chefs d'entreprises et de leurs salariés.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce se félicite du fait que les autorités gouvernementales proposent une dotation importante de l'article 11.3.32.010 du Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports. En effet, la participation au coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aide directe aux entreprises est augmentée de 247.894 euros en 2000 à 5 millions d'euros en 2001 (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)².

Une étude de l'OCDE³ a montré que les chances de réussite entrepreneuriale augmentent en présence d'une main-d'oeuvre flexible et instruite. Selon cette étude, une pénurie de main-d'oeuvre qualifiée est un obstacle important à l'expansion des petites et jeunes entreprises (donc aussi des start-ups), ce qui souligne l'importance d'une éducation efficace et d'un soutien concret à l'apprentissage à vie.

D'autre part, les auteurs de l'étude ont conclu que les personnes plus instruites sont davantage susceptibles de créer une nouvelle entreprise que les autres et, de ce fait, constituent un réservoir d'entrepreneurs potentiels, ce qui souligne la nécessité de faciliter l'émergence et le maintien d'établissements éducatifs de grande qualité, de manière à assurer une offre régulière de personnes hautement qualifiées et de créateurs d'entreprise.

L'absence d'une masse critique d'étudiants ou de jeunes constitue un frein à la dynamique intrinsèque de création de nouvelles entreprises ou de start-ups sur base d'idées innovatrices au Grand-Duché. Ainsi, le réservoir d'entrepreneurs potentiels est a priori trop petit pour assurer durablement une telle dynamique au Luxembourg. En conséquence, une stratégie d'ensemble devrait réunir les efforts fournis au niveau de la Grande Région. Ainsi, des coopérations et des synergies transfrontalières s'imposent.

5.2.3. Soutenir des actions communes au niveau de la Grande Région

A côté de la poursuite d'une politique globale favorisant l'activité économique à travers l'allégement de la ponction fiscale des entreprises, les aides à l'investissement et l'accès au financement, les autorités luxembourgeoises doivent prendre, en concertation avec les autorités de la Grande Région, des initiatives communes ayant pour objectif de promouvoir l'esprit d'entreprise, en particulier auprès des jeunes.

1 Société luxembourgeoise de capital-développement pour les PME S.A., avec un capital social de 100 millions de francs, dont 50 millions de francs détenus par la SNCI et le solde à parts égales par cinq banques.

2 Cette progression des crédits est à voir dans le contexte de l'entrée en vigueur de la loi du 22 juin 1999 ayant pour objet 1. le soutien et le développement de la formation professionnelle continue; 2. la modification de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

3 *Source*: „Les entreprises à forte croissance et l'emploi“, groupe de travail sur les PME, OECD, 1999.

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

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

Il y a lieu d'entamer concrètement des réflexions quant à la création d'une structure permanente interrégionale par les pouvoirs publics de la Grande Région ayant pour mission l'identification des meilleures pratiques appliquées en matière de promotion de l'esprit d'entreprise et en matière de politique en faveur des PME. Sur base de cet inventaire, un étalonnage des performances compétitives des initiatives et des mesures identifiées permettra aux opérateurs privés et aux pouvoirs publics d'orienter leurs actions et de concentrer leurs efforts sur l'essentiel.

Une initiative récemment lancée s'inscrit parfaitement dans le cadre de l'exploitation de synergies et de coopérations transfrontalières en vue de promouvoir l'esprit d'entreprise au niveau de la Grande Région. La „Business Initiative“, qui a vu le jour en mars 2000, est une association sans but lucratif créée par la Fédération des Industriels Luxembourgeois (FEDIL), en collaboration avec la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers du Grand-Duché de Luxembourg.

L'objectif principal poursuivi par cette association est de parrainer l'éclosion de potentiels économiques innovants par la promotion de l'esprit d'entreprise, la diversification de l'économie et la stimulation de l'innovation. Le rayon d'action de cette nouvelle initiative dépasse le cadre du territoire luxembourgeois et s'étend donc sur toute la Grande Région.

Cette initiative résulte du constat que l'organisation d'un concours de Business Plan exige la présence d'une masse critique d'étudiants et de chercheurs. D'après des études scientifiques, cette masse critique peut être atteinte au niveau d'une coopération dans le cadre de la Grande Région.

Les premiers résultats sont encourageants pour une poursuite des efforts entrepris par cette jeune association. Ils devraient motiver le lancement d'autres initiatives, publiques ou privées, en vue de promouvoir l'esprit d'entreprise au Grand-Duché et dans la Grande Région.

L'objectif de ces quelques réflexions a été de souligner l'importance de la promotion de l'esprit d'entreprise et de la stimulation du goût d'entreprendre, en particulier auprès des jeunes. En fait, l'économie luxembourgeoise se caractérise par une structure très diversifiée des activités et par une forte concentration de compétences technologiques et de savoir-faire. L'environnement économique est donc propice à l'éclosion de nouvelles activités de croissance et à fort potentiel technologique. D'ailleurs, selon le „Global Competitiveness Report 2000“¹, le Luxembourg occupe, derrière les Etats-Unis et Singapour, la troisième place au niveau mondial (et donc la première place en Europe).

Malgré la position excellente que ce rapport attribue à notre pays en matière de compétitivité, une analyse plus fine permet de déceler des faiblesses inhérentes à la structure de notre économie et des dangers pouvant en découler.

Les propositions d'amélioration de la Chambre de Commerce vont dans le sens d'actions concertées entre les acteurs publics et privés, notamment en vue d'adapter notre système d'éducation aux exigences d'une motivation des jeunes vers une plus grande prise de risque et d'un changement des mentalités en ce sens. Par ailleurs, les entrepreneurs potentiels devraient trouver au Grand-Duché un cadre plus incitatif et plus flexible en ce qui concerne l'accès au financement et au capital-risque.

Les actions en vue de promouvoir l'esprit d'entreprise et l'éclosion de nouvelles activités de croissance devront prioritairement s'inscrire dans le cadre de recherche de synergies et de coopérations transfrontalières.

*

1 Ce rapport sur la compétitivité mondiale est publiée chaque année par le „World Economic Forum“.

CONCLUSIONS GENERALES

La simple analyse des chiffres budgétaires laisse penser que tout est au mieux dans le meilleur des mondes au Grand-Duché. En effet, la situation financière de l'Etat luxembourgeois est enviable à maints égards, notamment en comparaison avec celle prévalant dans nos pays voisins.

La Chambre de Commerce estime que la situation favorable actuelle est surtout le résultat d'une évolution économique sans précédent au cours des 15 dernières années, ayant permis d'engranger régulièrement des plus-values de recettes confortables et de doter en conséquence les fonds d'investissements.

La situation économique excellente fait que, malgré la baisse des impôts sur le revenu des personnes physiques et du déchet fiscal en résultant, les recettes projetées pour l'année 2001 vont s'établir à un nouveau record. Se pose dès lors la question de savoir si le projet de budget 2001 pourra contribuer à assurer la pérennité de la prospérité du pays en cas d'un ralentissement économique. Cette question est justifiée au regard de la hausse de l'inflation et aux conséquences de l'indexation automatique des salaires, de la hausse des coûts de production et de la perte de compétitivité pour les entreprises en résultant.

L'évolution de l'inflation au Grand-Duché est devenue un sujet préoccupant au moment de la rédaction du présent avis, d'autant plus que son niveau excède depuis plusieurs mois celui de ces pays voisins et principaux partenaires économiques. A terme, cette situation est néfaste pour la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, qui souffrent non seulement des effets de l'inflation importée, mais aussi et surtout des mécanismes inhérents à notre système de formation des salaires.

La Chambre de Commerce demande au Gouvernement de traiter rapidement ce sujet au niveau du comité de coordination tripartite, conformément aux dispositions légales en vigueur qui prévoient un tempérament au mécanisme de l'échelle mobile des salaires en cas d'aggravation de la situation économique. Même si cette dernière n'est pas encore sensible à l'heure actuelle, il faut réagir dès à présent pour éviter un revers potentiel de notre économie et du système de protection sociale en découlant.

Dans cet ordre d'idées, et afin de limiter les tensions inflationnistes actuelles, qui risquent d'être renforcées à travers l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages suite à la baisse de l'IRPP prévue pour le 1er janvier 2001, la Chambre de Commerce demande au Gouvernement d'avancer les mesures de réduction de la fiscalité des sociétés par une réduction en deux étapes du taux de l'IRC. La première étape consisterait en une réduction de l'IRC de 3% dès le 1er janvier 2001. Cette mesure serait répétée au 1er janvier 2002 (2e étape) et complétée par l'abolition de l'ICC, telle que prévue par le Gouvernement.

Hormis le risque inflationniste qu'elle peut comporter, la réduction avancée de l'IRPP est louable du fait que la diminution du poids fiscal de la rémunération du travail en découlant peut inciter les agents économiques à travailler plus. En fait, une telle baisse de la fiscalité sur le revenu du travail devrait récompenser un effort de travail supplémentaire et stimuler ainsi l'offre de travail des agents économiques.

Par ailleurs, la baisse de l'IRPP a un effet non négligeable sur le revenu disponible d'une grande partie des travailleurs, ce qui devrait légitimement modérer leurs revendications salariales. Ainsi, les mesures proposées par le Gouvernement devraient contribuer à maintenir la modération salariale dans le secteur privé qui reste l'un des principes essentiels devant guider les grandes orientations des politiques économiques nationale et européenne.

Le projet de budget 2001 se place dans la lignée des budgets précédents et ne présente pas d'accents particuliers au niveau des dépenses. Cependant, la Chambre de Commerce note avec satisfaction qu'à l'instar des années précédentes, le niveau d'investissement est maintenu à un niveau élevé, ce qui témoigne de la volonté du Gouvernement de continuer à développer et à moderniser les infrastructures publiques.

Le programme ambitieux en matière d'investissements dans les infrastructures scolaires est à souligner dans ce contexte. Ces efforts doivent être maintenus tout au long de la législature pour faire face aux besoins toujours croissants dans ce domaine.

La Chambre de Commerce constate que quelque 3,65 milliards d'euros sont engagés pour les grands projets d'investissement dans le cadre du programme pluriannuel (cf. Campus Geesseknäppchen, complexe sportif Kirchberg, plan hospitalier, route du Nord, autoroute de la Sarre). Un ralentissement

conjoncturel comporterait une moindre dotation des fonds d'investissements afférents et rendrait difficile le financement des projets couverts par cette technique budgétaire.

En vue de diminuer la vulnérabilité de notre pays face aux développements externes, les investissements dans la formation initiale et continue, la promotion de l'esprit d'entreprise, la recherche et la société de l'information sont à considérer comme prioritaires. Bien que certains de ces postes budgétaires connaissent un accroissement considérable (+ 68% pour la seule recherche), leur importance pour l'avenir de notre pays a trop longtemps été sous-estimée par les autorités publiques. Ces postes sont en effet loin des 2,23 milliards d'euros consacrés au budget social, qui atteint un nouveau record.

Malgré ses observations répétées concernant le manque de transparence du document budgétaire et, partant, de la politique budgétaire, et tout en reconnaissant des efforts notamment au niveau des prévisions des recettes, la Chambre de Commerce doit constater que le Gouvernement continue à omettre des informations nécessaires à l'analyse du projet de budget. L'absence du document reprenant le programme pluriannuel des investissements au moment de l'élaboration de l'avis sur le projet de budget ne permet de se prononcer ni sur l'opportunité, ni sur l'exécution des projets d'investissements.

Le document budgétaire ne fournit toujours pas les informations concernant l'ensemble des fonds spéciaux de l'Etat, ce qui rend difficile une étude complète et précise de l'évolution des investissements. Ce manque d'informations n'est pas conforme aux dispositions afférentes de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, entrée en vigueur au 1er janvier 2000.

Le niveau de la dette publique par rapport au PIB a diminué au cours du présent exercice budgétaire. La capacité d'endettement reste préservée. La Chambre de Commerce rappelle néanmoins que la marge de manoeuvre en matière d'endettement public est beaucoup plus limitée pour une économie de petit espace. De même faudra-t-il absolument relativiser la situation actuelle en matière de dette publique, en intégrant dans les chiffres afférents à long terme les engagements futurs en matière d'assurance vieillesse.

Dans le contexte du financement de l'assurance vieillesse, la Chambre de Commerce plaide pour une consolidation du 1er pilier et un renforcement des 2e et 3e piliers. Le Gouvernement doit promouvoir un meilleur mix entre ces trois piliers et introduire un poids plus important de capitalisation dans notre système de pension. Afin de ne pas hypothéquer la situation financière de l'assurance pension, toute nouvelle hausse des prestations est à refuser.

Un autre défi important pour le développement de l'économie luxembourgeoise est la promotion de l'esprit d'entrepreneuriat et l'amélioration continue d'un environnement propice à l'éclosion de nouvelles activités créatrices de richesses et donc de prospérité.

A l'avenir, le Gouvernement doit adopter une politique plus prospective en matière de politique économique en général et de politique budgétaire en particulier pour utiliser l'instrument budgétaire efficacement en vue de préparer notre pays aux défis futurs qui sont de taille.