

N° 5000⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2003

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

(2.12.2002)

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

*

SOMMAIRE:

| | <i>page</i> |
|--|-------------|
| Avant-propos | 4 |
| Introduction..... | 6 |
| 1 Le contexte international | 7 |
| 1.1 La conjoncture internationale | 7 |
| 1.1.1 A la recherche d'un climat de confiance | 7 |
| 1.1.2 La situation économique au sein de l'Union européenne..... | 12 |
| 1.1.3 L'euro et la politique monétaire..... | 15 |
| 1.1.4 Le pacte de stabilité et de croissance: court terme vs moyen terme | 16 |
| 2 Le contexte national..... | 17 |
| 2.1 La conjoncture nationale..... | 17 |
| 2.1.1 Résultats mitigés selon secteurs | 18 |
| 2.1.2 La balance courante | 22 |
| 2.1.3 L'évolution du secteur financier: la baisse et l'espoir | 23 |
| 2.1.4 L'avenir du secteur financier est entre nos mains! | 29 |
| 2.2 L'inflation..... | 32 |
| 2.3 L'emploi | 34 |
| 2.3.1 La création d'emplois en 2001 | 34 |
| 2.3.2 Emplois résidents/frontaliers | 34 |
| 2.3.3 La croissance de l'emploi..... | 34 |
| 2.3.4 Evolution de l'emploi et de la population active..... | 36 |
| 2.3.4.1 Evolution globale | 36 |
| 2.3.4.2 Taux d'emploi | 39 |

| | |
|--|----|
| 2.3.4.3 Travail intérimaire..... | 39 |
| 2.3.4.4 Le chômage..... | 40 |
| 2.3.4.5 Intensification des mesures pour l'emploi..... | 45 |
| 2.3.4.6 Taux de chômage au sens large..... | 45 |
| 2.3.4.7 Chômage partiel toujours très élevé..... | 47 |
| 2.3.4.8 Evolution des salaires..... | 49 |
| 2.3.4.9 Conclusion..... | 51 |
| 3 Politique budgétaire..... | 52 |
| 3.1 L'établissement du budget 2003..... | 52 |
| 3.1.1 Les prévisions économiques et la véridicité du budget..... | 52 |
| 3.1.2 Les analyses statistiques à la base de la politique budgétaire..... | 52 |
| 3.1.3 L'idée du „zero base budgeting“ et le principe de l'annualité..... | 53 |
| 3.2 Les Grandes Orientations de politiques économiques (GOPE)..... | 55 |
| 3.3 Le compte général de l'exercice 2001..... | 56 |
| 3.4 La Trésorerie de l'Etat..... | 59 |
| 3.5 La dette de l'Etat: une réserve supplémentaire?..... | 62 |
| 3.6 Le budget des recettes..... | 63 |
| 3.6.1 L'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)..... | 66 |
| 3.6.2 L'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires..... | 67 |
| 3.6.3 Impôt sur les revenus de capitaux..... | 67 |
| 3.6.4 Impôt sur la fortune..... | 67 |
| 3.6.5 Impôt commercial communal..... | 67 |
| 3.6.6 La taxe d'abonnement..... | 67 |
| 3.6.7 La taxe sur la valeur ajoutée..... | 68 |
| 3.6.8 Les droits d'enregistrement..... | 68 |
| 3.6.9 Les recettes communes de l'UEBL..... | 68 |
| 3.6.10 Une nouvelle politique budgétaire sans plus-values?..... | 69 |
| 3.7 Le budget des dépenses..... | 70 |
| 4 La politique d'investissement..... | 72 |
| 4.1 L'avenir du Luxembourg ne doit pas être mis en cause..... | 72 |
| 4.2 Le recours à l'emprunt: une alternative?..... | 76 |
| 5 Commentaire de la loi budgétaire..... | 78 |
| 6 Analyse comparative des avis des chambres professionnelles..... | 82 |
| 6.1 La situation économique du Luxembourg..... | 82 |
| 6.2 La situation financière de l'Etat et la politique budgétaire..... | 83 |
| 6.3 La politique fiscale..... | 85 |
| 7 Garantir les recettes et prévoir les dépenses futures..... | 86 |
| 7.1 Introduction..... | 86 |
| 7.2 La politique de développement, de diversification et de compétitivité économiques: les recettes de demain..... | 86 |
| 7.2.1 L'image de marque du Luxembourg..... | 87 |
| 7.2.2 Une stratégie poursuivant deux axes: un contact privilégié avec les maisons mères et la prospection de nouveaux investisseurs..... | 89 |
| 7.2.2.1 Un contact privilégié avec les maisons mères..... | 89 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| 7.2.2.2 | La prospection de nouveaux investisseurs et ses résultats | 89 |
| 7.2.2.3 | La création d'entreprises à haute valeur ajoutée et d'emplois limités et spécialisés | 89 |
| 7.3 | Un cadre propice au développement endogène et à la compétitivité économique..... | 91 |
| 7.3.1 | Des charges fiscales avantageuses | 91 |
| 7.3.2 | Les aides de l'Etat | 91 |
| 7.3.3 | La promotion à l'innovation technologique | 92 |
| 7.3.4 | La formation | 93 |
| 7.3.5 | Les Classes moyennes et l'esprit d'entreprise | 94 |
| 7.3.6 | Des infrastructures d'accueil dans les zones d'activités économiques..... | 94 |
| 7.3.7 | L'énergie – facteur de compétitivité | 95 |
| 7.3.8 | Un cadre législatif précurseur..... | 96 |
| 7.4 | De nouvelles voies à explorer..... | 96 |
| 7.4.1 | Santé et biotechnologies | 96 |
| 7.4.2 | Protocole de Kyoto: obligations et opportunités! | 99 |
| 7.4.2.1 | Les mesures domestiques..... | 100 |
| 7.4.2.1.1 | Le Carnet de l'habitat..... | 101 |
| 7.4.2.1.2 | Le passeport énergétique | 101 |
| 7.4.2.2 | Les mécanismes de Kyoto | 101 |
| 7.4.2.2.1 | La mise en oeuvre de l'application conjointe ou Joint Imple- mentation (JM) | 102 |
| 7.4.2.2.2 | Le mécanisme de développement propre ou Clean Develop- ment Mecanism (CDM) | 103 |
| 7.4.2.3 | Difficultés quant au fonctionnement pratique | 104 |
| 7.4.2.4 | Les risques spécifiques..... | 104 |
| 7.4.2.5 | Les avantages | 105 |
| 7.4.2.6 | Un instrument adéquat | 105 |
| 7.4.3 | Recommandations..... | 106 |
| 7.4.3.1 | Action au niveau communautaire | 107 |
| 7.5 | Potentialités pour l'économie luxembourgeoise..... | 107 |
| 7.6 | Conclusion..... | 108 |
| 8 | Ne pas sous-estimer les frais à assumer demain suite aux investissements d'aujourd'hui.... | 109 |
| 8.1 | L'inventaire du patrimoine immobilier de l'Etat | 109 |
| 8.1.1 | L'existant | 109 |
| 8.1.2 | Investissements en cours et futurs..... | 110 |
| 8.2 | Mieux vaut prévenir que guérir | 113 |
| 8.2.1 | Le choix des matériaux..... | 113 |
| 8.2.2 | Energie | 113 |
| 8.3 | Garantir le suivi..... | 114 |
| 8.3.1 | L'âge du patrimoine..... | 114 |
| 8.3.2 | L'état des lieux: la vétusté du patrimoine immobilier de l'Etat..... | 115 |
| 8.3.3 | Conformité et sécurité | 116 |
| 8.3.4 | Constat: l'entretien est une nécessité absolue | 117 |
| 8.4 | La gestion du patrimoine immobilier de l'Etat par entretien préventif | 119 |
| 8.4.1 | Définition de l'entretien préventif..... | 119 |
| 8.4.2 | Objectifs à atteindre..... | 119 |

| | |
|---|-----|
| 8.4.3 Gérer le patrimoine immobilier..... | 119 |
| 8.4.4 Le financement de l'entretien préventif..... | 120 |
| 8.5 Fonds d'investissements pour l'entretien préventif..... | 122 |
| 8.6 Conclusion..... | 122 |
| 9 Conclusion générale..... | 123 |

*

AVANT-PROPOS

Le projet de budget 2003 s'intègre dans une situation économique à laquelle le Luxembourg n'est plus habitué depuis des années déjà. Le ralentissement de la croissance économique internationale, qui s'est annoncé en 2001, ne s'est pas arrêté aux portes du Luxembourg. Il est évident que cela a eu et aura des répercussions sur la politique budgétaire de l'Etat. Le présent rapport essaye de montrer les forces et les faiblesses de la politique budgétaire.

Lors de l'établissement du budget 2003, le Gouvernement disposait encore de données statistiques nationales et internationales tablant sur une reprise à la fin de l'année 2002 respectivement au début de l'année 2003. Or, les chiffres du troisième trimestre et le PIB révisé de 2001 ont fait en sorte que le Gouvernement a dû actualiser le budget 2003. En effet, le Gouvernement n'a pas voulu aller en direction d'un déficit budgétaire, ce qui trouve l'approbation de la COFIBU. En effet, une telle démarche aurait été injustifiée étant donné que la situation financière de l'Etat est saine.

Le rapport montrera clairement qu'il existe du moins à court terme une grande marge de manœuvre pour réaliser surtout les investissements dont le Luxembourg a besoin pour bien préparer l'avenir. Toutefois, il y a lieu de préciser que dès à présent il s'agit de concentrer notre optique de la politique budgétaire sur ce qui est possible et moins sur ce qui est souhaitable.

Voilà pourquoi le présent rapport a essayé d'un côté d'analyser la situation financière de l'Etat à la lumière des turbulences sur les marchés internationaux et de l'autre côté de montrer des pistes pour éviter des dépenses et percevoir des recettes futures.

Dans ce contexte, le rapporteur se réjouit des travaux fructueux au sein de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) qui depuis la nomination du rapporteur en date du 12 juillet 2002 a discuté dans onze réunions sur les finances publiques.

| | <i>Ordre du jour</i> | <i>Date</i> |
|-----|--|-------------|
| 1. | Désignation du rapporteur | 12.7.02 |
| 2. | Présentation des grandes lignes du projet de budget par M. le Ministre du Trésor et du Budget | 30.7.02 |
| 3. | Organisation des travaux | 17.9.02 |
| 4. | Echange de vues avec M. le Ministre du Trésor et du Budget et M. le Directeur de l'IGF | 23.9.02 |
| 5. | Entrevues avec l'Administration des Contributions Directes et le Directeur du Trésor | 14.10.02 |
| 6. | Entrevues avec l'Administration de l'Enregistrement et l'Administration des Douanes et Accises | 15.10.02 |
| 7. | Echange de vues avec M. le Ministre de l'Economie et le STATEC | 21.10.02 |
| 8. | Echanges de vues avec le STATEC et la BCL au sujet de l'évolution économique nationale et internationale | 7.11.02 |
| 9. | Examen des avis de la Cour des Comptes, du Conseil d'Etat et du projet de loi budgétaire | 12.11.02 |
| 10. | Information de M. le Ministre du Trésor et du Budget et de M. le Ministre de l'Economie sur l'évolution financière et économique du pays | 15.11.02 |

| | <i>Ordre du jour</i> | <i>Date</i> |
|-----|---|-------------|
| 11. | Echange de vues avec M. le Ministre du Trésor et du Budget; Présentation et examen du programme pluriannuel des investissements de l'Etat | 21.11.02 |
| 12. | Examen et adoption du projet de rapport | 2.12.02 |

Le rapporteur souhaiterait également remercier les collègues siégeant dans les autres commissions parlementaires de leur contribution, par la rédaction d'un avis ou par les discussions au sein de leurs commissions, à la bonne élaboration du rapport relatif au projet de budget pour l'exercice 2003.

| | <i>Commission</i> | <i>Date de l'avis</i> |
|----|--|-----------------------|
| 1. | Commission de l'Egalité des chances entre femmes et hommes et de la Promotion féminine | 26.11.2002 |
| 2. | Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural | 13.11.2002 |
| 3. | Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative | 14.11.2002 |
| 4. | Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Culture | 18.11.2002 |
| 5. | Commission des Travaux publics | 18.11.2002 |
| 6. | Commission de la Santé et de la Sécurité sociale | 21.11.2002 |

Par ailleurs, le rapporteur a eu des entrevues avec plusieurs représentants de la société publique et civile. Ces échanges de vues ont permis de peindre une image complète de la situation mais aussi des défis, des dangers et des opportunités de la politique financière et économique du Luxembourg. Le rapporteur tient à remercier vivement ses interlocuteurs ainsi que tous ceux qui ont contribué à cette analyse par le biais d'avis, de notes ou d'analyses statistiques.

| | | |
|-----|--|----------|
| 1. | Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget | 19.9.02 |
| 2. | Administration des Contributions Directes | 2.10.02 |
| 3. | Agence nationale de la Coopération Lux Development S.A. | 3.10.02 |
| 4. | Cour des Comptes | 7.10.02 |
| 5. | Centre de Recherche Public Henri-Tudor | 9.10.02 |
| 6. | M. le Directeur du Trésor | 10.10.02 |
| 7. | Administration des Douanes et Accises | 10.10.02 |
| 8. | Administration de l'Enregistrement et des Domaines | 11.10.02 |
| 9. | STATEC | 14.10.02 |
| 10. | Banque Centrale du Luxembourg | 16.10.02 |
| 11. | Fédération des Industriels Luxembourgeois | 16.10.02 |
| 12. | Direction des Relations économiques internationales du MAE | 17.10.02 |
| 13. | M. le Ministre de l'Economie | 18.10.02 |
| 14. | Commission de Surveillance du Secteur Financier | 22.10.02 |
| 15. | Association des Banques et Banquiers Luxembourg | 23.10.02 |
| 16. | Administration des Bâtiments Publics et Administration des Ponts & Chaussées | 23.10.02 |
| 17. | Chambre de Travail | 4.11.02 |
| 18. | Inspection Générale des Finances | 4.11.02 |

| | | |
|-----|--|----------|
| 19. | Chambre des Métiers | 6.11.02 |
| 20. | Chambre de Commerce | 6.11.02 |
| 21. | Chambre des Employés privés | 8.11.02 |
| 22. | Chambre des Fonctionnaires et Employés publics | 14.11.02 |
| 23. | M. le Premier Ministre, Ministre des Finances et M. le Ministre du Trésor et du Budget | 19.11.02 |
| 24. | M. l'Administrateur Général du Ministère des Finances | 21.11.02 |
| 25. | Conseil Economique et Social | 25.11.02 |

Enfin, le rapporteur tient à souligner que la rédaction d'un rapport sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat est un travail d'équipe. Voilà pourquoi, il lui importe finalement de remercier, en général, tous ceux qui par leur conseil et leur soutien ont contribué à la bonne réalisation de ce rapport et, plus particulièrement, ses collaborateurs du groupe parlementaire du DP, qui sous la direction du secrétaire parlementaire Dan Theisen, ont réalisé pendant les derniers mois un travail de longue haleine.

*

INTRODUCTION

Le Luxembourg qui est une petite économie ouverte ne peut pas se soustraire à l'évolution des marchés internationaux. La croissance de l'économie luxembourgeoise pendant les deux dernières décennies a en général eu des effets très positifs pour le pays et la société. Ainsi, le ralentissement de la croissance économique se fait à un niveau élevé et n'entraînera certainement pas les mêmes effets que dans d'autres pays. Mais, ce ralentissement de la croissance économique est nouveau pour notre pays. Vu que nous ne sommes pas habitués à gérer une telle situation, cette nouvelle situation a certes produit un effet psychologique particulier, mais elle ne doit en aucun cas conduire à une psychose.

Le Luxembourg ne se trouve pas en état de crise. Au contraire, le ralentissement de la croissance économique n'est pas dû à des raisons structurelles mais s'explique par une mauvaise conjoncture européenne et internationale. Les atouts ne se sont pas dégradés et les autres économies n'ont pas pris l'avantage sur le Luxembourg. Notre économie reste hautement compétitive.

Certes, le ralentissement montre clairement les forces et faiblesses de notre économie respectivement des finances publiques. Le poids énorme du secteur financier fait en sorte que les répercussions sur les budgets de l'Etat sont importantes, dans les deux sens. Après des années de bons résultats réalisés par le secteur financier qui, partant, avaient une influence positive sur les budgets de l'Etat, la situation s'est inversée. Or, les répercussions moins positives du ralentissement de la croissance économique sur le budget de l'Etat ne doivent en fait surprendre personne, étant donné que la COFIBU et d'autres n'ont pas manqué ces dernières années de montrer les forces et faiblesses ainsi que chances et dangers de la place financière.

A l'heure actuelle trois constats s'imposent: Primo, le secteur financier était et restera la pierre angulaire de notre économie et du budget de l'Etat. Secundo, la place financière n'a pas perdu d'attrait par rapport aux autres places financières en Europe. Tertio, nous devons continuer nos efforts pour garantir la compétitivité du secteur financier et saisir les chances qui nous sont offertes.

Notre économie possède un énorme potentiel faisant en sorte qu'elle peut sortir comme vainqueur du ralentissement de la croissance économique en Europe. Pour ce faire, nous devons continuer sur la voie que nous venons de prendre: saisir notre chance et préparer l'avenir. En effet, nous ne devons pas nous arrêter devant le constat du ralentissement de la croissance économique. Il faut continuer à préparer l'avenir, c'est-à-dire que nous devons continuer à investir dans les infrastructures publiques, nécessaires pour l'épanouissement économique, et dans la qualité de vie des citoyens.

De plus, il faut aussi réfléchir sur les frais engendrés par certaines politiques et par les investissements. Les frais de personnel, de fonctionnement et d'exploitation des investissements, les frais écologiques et sociaux etc. devront nous intéresser, si nous voulons construire l'avenir sur un fondement financier solide. Prévoir les dépenses de l'avenir et développer les recettes de demain doit être notre devise.

L'économie sera nécessairement au centre de nos réflexions, une économie poursuivant un objectif social et respectant son environnement naturel. Après des années de croissance, la politique économique est de nouveau dans le collimateur. Il faut profiter de cette opportunité et oeuvrer pour une vraie prise de conscience des citoyens en faveur du développement économique selon les critères du développement durable. La mentalité défensive voire négative du „not in my backyard“ devra faire place à une mentalité offensive, proactive et positive pour un développement durable, et donc aussi pour le développement économique de notre pays.

Le développement et la diversification économiques doivent donc être poursuivis, quoiqu'on ne puisse pas s'attendre à des solutions rapides voire des solutions miracles. La COFIBU approuve la stratégie adoptée par le Gouvernement en faveur d'entreprises respectant l'environnement et ayant des activités à haute valeur ajoutée et à faible besoin de main-d'oeuvre. Il s'agit d'un processus permanent, qui souvent ne peut pas se laisser mesurer par des actions ou résultats spectaculaires. Dans le présent rapport, il sera procédé à une analyse de la politique économique, de ses opportunités et de ses contraintes.

En mettant l'accent sur la politique économique, il y a lieu de souligner que les aspects sociaux et écologiques ne doivent pas être subordonnés à l'économie, même si cette dernière se trouve en phase de ralentissement. Au contraire, les engagements sociaux mais aussi les engagements écologiques ne peuvent pas être infirmés. De plus, nous ne pouvons pas nous soustraire à ces engagements, étant donné que, souvent, ils sont juridiquement contraignants. Les dispositions contenues par exemple dans le protocole de Kyoto deviendront réalité au moment de sa ratification par la Russie. Le Luxembourg se trouvera alors devant un choix: comprendre les dispositions y contenues comme une contrainte ou bien comme une chance. Le rapporteur se propose de montrer des pistes comprenant les contraintes de Kyoto comme une chance pour notre pays.

*

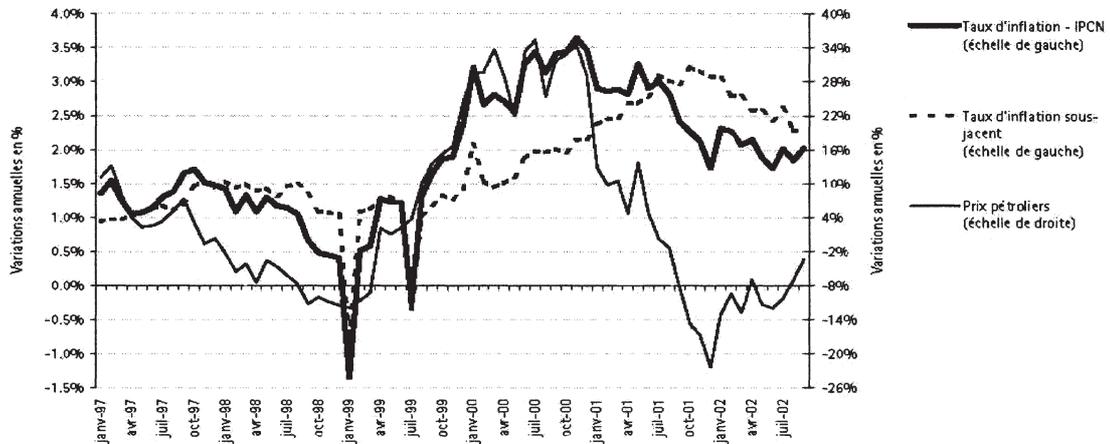
1 LE CONTEXTE INTERNATIONAL

1.1 La conjoncture internationale

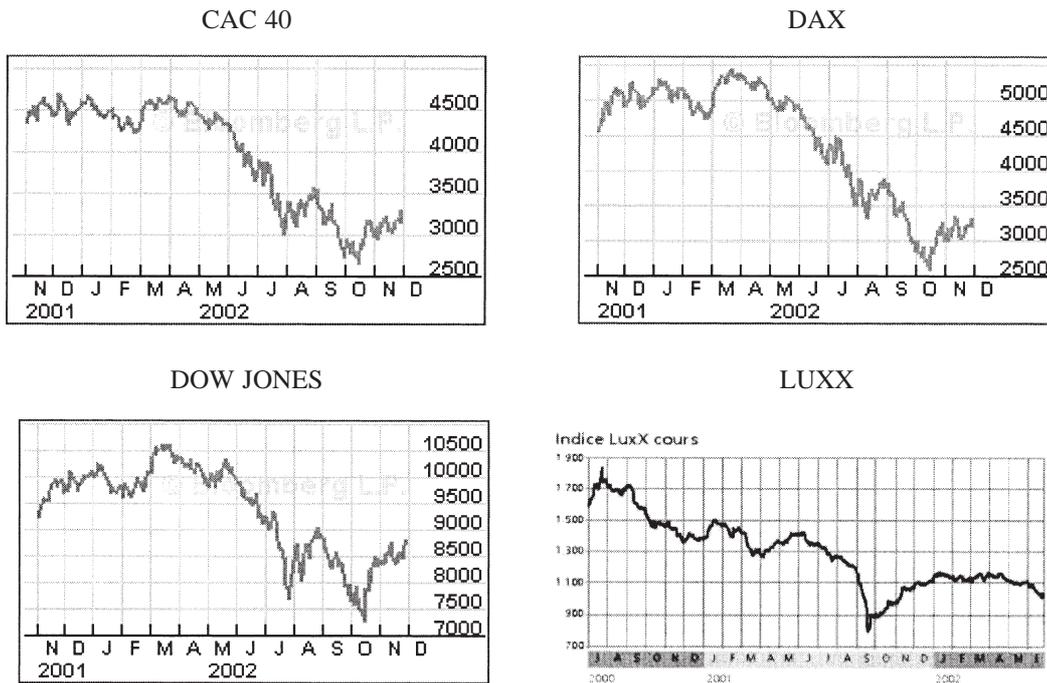
1.1.1 *A la recherche d'un climat de confiance*

L'évolution conjoncturelle aux Etats-Unis, au Japon et en Europe est modeste par rapport aux années 1990. En effet, les crises économiques survenues successivement en Asie et notamment au Japon, en Amérique du Sud et enfin le ralentissement de l'économie américaine ont sérieusement troublé la confiance des acteurs économiques. Ensuite, après le „11 septembre“, après le déclin de la „new economy“ et après plusieurs affaires et manipulations de bilans de grandes entreprises internationales, le doute s'est installé.

De plus, vu la crise politique au Moyen-Orient et la menace d'un conflit armé en Irak, il est difficile de prévoir l'évolution des prix pétroliers qui influencent largement l'évolution de l'inflation et du PIB des économies dépendantes du marché pétrolier.

Graphique: évolution des prix pétroliers¹

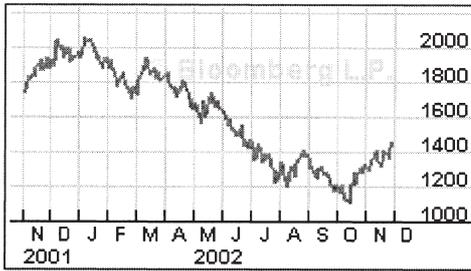
De même, la baisse substantielle des cours boursiers internationaux a ébranlé la confiance des investisseurs, grands ou petits. Ainsi, après une légère hausse à la suite des attentats du „11 septembre“ les indices boursiers tels que le Dow Jones, le Nikkei, le DAX et le CAC40 sont tombés nettement en-dessous des taux enregistrés en septembre 2001.

Graphique: évolution des cours boursiers²

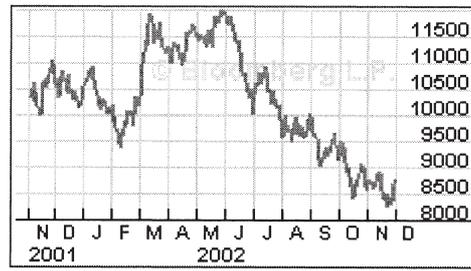
1 Source: STATEC, Note de conjoncture No 3-2002

2 Source: www.bloomberg.com

NASDAQ

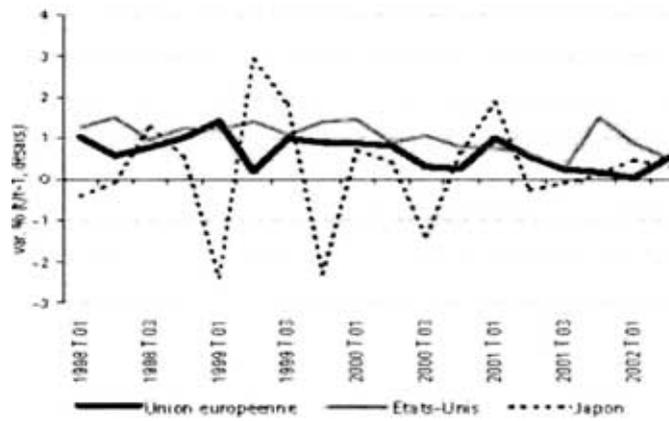


NIKKEI



A côté des marchés financiers, surtout les branches économiques exportatrices de biens et de services et, partant, dépendantes de la demande internationale ont accusé une baisse du volume des exportations de biens et de l'emploi en 2002. Le Luxembourg n'a pas été épargné de cette tendance.

Graphique: Importation et exportation de biens³



Source: EUROSTAT

3 Idem

Tableau: Importation et exportation de biens et services⁴

| | mars-02 | avr-02 | mai-02 | juin-02 | juil-02 | août-02 | sept-02 | Même période de l'année précédente | |
|--|---------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|------------------------------------|---|
| | | | | | | | | Moyenne des trois derniers mois | Variations annuelles en %, sauf mention contraire |
| <i>Prix, salaires</i> | | | | | | | | | |
| Indice des prix à la consommation (PCN) | 2,1 | 2,1 | 1,9 | 1,7 | 2,0 | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 2,7 |
| Inflation sous-jacente | 2,8 | 2,6 | 2,6 | 2,4 | 2,6 | 2,3 | 2,3 | 2,4 | 3,0 |
| Prix pétroliers | -12,8 | -7,0 | -11,5 | -12,1 | -10,2 | -7,0 | -3,5 | -6,9 | -3,3 |
| Indice des prix à la production industrielle | -3,1 | -2,5 | -2,2 | -1,4 | -1,0 | - | - | -1,5 | 0,7 |
| Indice des prix à la construction ¹ | - | - | - | - | - | - | - | 2,4 | 4,9 |
| Coût salarial moyen, par mois et par personne | 3,8 | 2,8 | 0,3 | - | - | - | - | 2,2 | 6,2 |
| <i>Commerce extérieur</i> | | | | | | | | | |
| Exportations de biens en volume | -10,9 | -1,1 | -5,9 | -14,3 | -5,8 | - | - | -8,8 | 13,8 |
| Importations de biens en volume | 5,0 | 1,8 | -2,8 | -24,7 | -3,9 | - | - | -11,4 | 18,4 |
| <i>Emploi, chômage</i> | | | | | | | | | |
| Emploi salarié intérieur | 4,2 | 4,0 | 3,6 | 3,4 | 3,4 | 3,0 | - | 3,2 | 6,1 |
| Emploi national | 2,1 | 2,0 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,6 | - | 1,7 | 2,7 |
| Taux de chômage (en% de la population active) | 2,8 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | 2,8 | 2,8 | - | 2,8 | 2,4 |

Source: STATEC

¹ Données seulement disponibles trimestriellement: 2002 T2⁴ Idem

Vu ce qui précède, les prévisions économiques sont très mitigées. Encore au printemps la Commission européenne avait prévu pour 2002 une croissance du PIB (à prix constants) de 2,7% aux Etats-Unis, de -0,8% au Japon, de 1,5% en UE-15 et de 2,9% au Luxembourg. Pour 2003 la Commission européenne avait alors calculé une croissance de 3,1% aux Etats-Unis, de 0,6% au Japon, de 2,9% en UE15 et de 5,2% au Luxembourg. Hormis le Japon, le taux de chômage resterait à peu près invariable.

Toutefois, au cours de l'année 2002 ces résultats ont dû être revus à la baisse. Ainsi, dans ses prévisions de l'automne 2002, la Commission européenne estimait que la croissance du PIB aux Etats-Unis ne dépasserait pas le seuil de 2,3% et que celle de l'UE-15 n'atteindrait qu'un niveau de 1% voire de seulement 0,8% pour la zone Euro. Pour le Luxembourg la Commission Européenne ne prévoit qu'une croissance de 0,1% pour 2002. Pour 2003 et 2004 elle prévoit pourtant une croissance de 2,0% respectivement de 3,4%.

Tableau: prévisions économiques de la Commission européenne⁵

| <i>Prévisions de l'automne 2002</i> | | | | | | | | | | |
|--|-----------------------------------|----------------------|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|-------------------|--|
| <i>Principaux indicateurs économiques 1961-2004</i> | | | | | | | | | | |
| PIB à prix constants (variation annuelle en pourcentage) | | | | | | | | | | |
| | <i>moyenne long terme 1961-90</i> | <i>moyenne 5 ans</i> | | | | | | <i>Estimations</i> | <i>Prévisions</i> | <i>Scénario de maintien des politiques</i> |
| | | <i>1991-95</i> | <i>1996-00</i> | <i>1998</i> | <i>1999</i> | <i>2000</i> | <i>2001</i> | | | |
| B | 3,4 | 1,6 | 2,7 | 2,0 | 3,2 | 3,7 | 0,8 | 0,7 | 2,0 | 2,8 |
| DK | 2,7 | 2,0 | 2,7 | 2,5 | 2,3 | 3,0 | 1,0 | 1,7 | 2,1 | 2,4 |
| D | 3,1 | 2,0 | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 2,9 | 0,6 | 0,4 | 1,4 | 2,3 |
| EL | 4,5 | 1,2 | 3,4 | 3,4 | 3,6 | 4,2 | 4,1 | 3,5 | 3,9 | 3,7 |
| E | 4,6 | 1,5 | 3,8 | 4,3 | 4,2 | 4,2 | 2,7 | 1,9 | 2,6 | 3,2 |
| F | 3,8 | 1,1 | 2,7 | 3,4 | 3,2 | 3,8 | 1,8 | 1,0 | 2,0 | 2,7 |
| IRL | 4,2 | 4,7 | 9,8 | 8,8 | 11,1 | 10,0 | 5,7 | 3,3 | 4,2 | 5,2 |
| I | 3,9 | 1,3 | 1,9 | 1,8 | 1,6 | 2,9 | 1,8 | 0,4 | 1,8 | 2,4 |
| L | 3,7 | 3,9 | 6,8 | 7,5 | 6,0 | 8,9 | 1,0 | 0,1 | 2,0 | 3,4 |
| NL | 3,4 | 2,1 | 3,7 | 4,3 | 4,0 | 3,3 | 1,3 | 0,2 | 0,9 | 2,2 |
| A | 3,6 | 2,0 | 2,8 | 3,9 | 2,7 | 3,5 | 0,7 | 0,7 | 1,8 | 2,2 |
| P | 4,8 | 1,7 | 3,8 | 4,5 | 3,5 | 3,5 | 1,7 | 0,7 | 1,2 | 2,5 |
| FIN | 3,8 | -0,7 | 5,2 | 5,3 | 4,1 | 6,1 | 0,7 | 1,4 | 2,8 | 3,4 |
| S | 2,9 | 0,6 | 3,0 | 3,6 | 4,5 | 3,6 | 1,2 | 1,6 | 2,2 | 2,4 |
| UK | 2,5 | 1,8 | 2,9 | 2,9 | 2,4 | 3,1 | 2,0 | 1,6 | 2,5 | 2,7 |
| EU-15 | 3,4 | 1,5 | 2,6 | 2,9 | 2,8 | 3,4 | 1,5 | 1,0 | 2,0 | 2,6 |
| Zone euro | 3,6 | 1,5 | 2,6 | 2,9 | 2,8 | 3,5 | 1,5 | 0,8 | 1,8 | 2,6 |
| USA | 3,5 | 2,4 | 4,1 | 4,3 | 4,1 | 3,8 | 0,3 | 2,3 | 2,3 | 2,8 |
| JAP | 6,2 | 1,4 | 1,4 | -1,1 | 0,7 | 2,4 | -0,1 | -0,6 | 1,2 | 1,4 |

Au moment de la rédaction du présent rapport, les valeurs économiques fondamentales, qui doivent intéresser l'observateur averti, montrent donc que les perspectives de croissance pour l'année 2003 ne sont pas des meilleures. En effet, le ralentissement de la croissance économique observé en 2001 s'est poursuivi au premier semestre 2002.

La reprise d'abord annoncée pour le deuxième semestre 2002 et ensuite pour le premier semestre 2003 sera reportée selon les observateurs économiques au deuxième semestre 2003.

⁵ Source: Prévisions économiques de la Commission 2002-2004 pour la zone euro et l'Union européenne, 13 novembre 2002

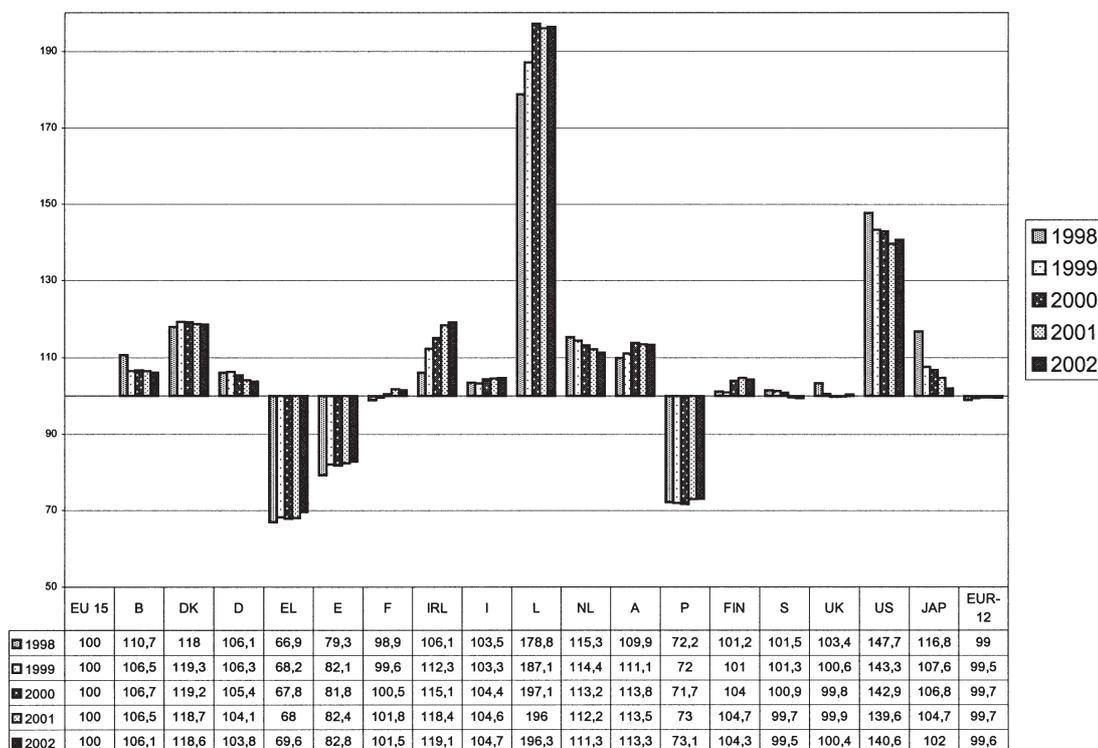
Toutes ces variables, influençant largement les résultats économiques et variant en grande partie en fonction de décisions politiques et économiques au niveau international, font que la COFIBU soutient le Gouvernement dans sa volonté de miser sur la prudence dans ses démarches dans le domaine des finances publiques. En effet, il s'avère aujourd'hui que les prévisions sur lesquelles se table le budget 2003 sont inexactes, ceci d'autant plus que la croissance du PIB de 2001 a dû sensiblement être revue à la baisse (seulement 1% en volume contre 3,5% encore estimé au mois de mai 2002) par le STATEC.

Ainsi, au vu de ce qui précède, la COFIBU ne s'attend pas à ce que le deuxième semestre 2002 ainsi que le premier semestre de l'année 2003 seront marqués par des signes de reprise de l'activité économique. En effet, au vu des valeurs fondamentales des économies importantes tous les observateurs institutionnels tels que l'OCDE, la BCE, l'UE ou encore le FMI consentent que la reprise économique devrait se décaler vers la deuxième moitié de l'année 2003. Toutefois, la COFIBU tient à préciser que, quoiqu'il existe des risques et incertitudes relatifs à la conjoncture internationale, la demande extérieure et intérieure ainsi que l'évolution des politiques budgétaires et monétaires, ils ne sont pas forcément une fatalité.

1.1.2 La situation économique au sein de l'Union européenne

L'évolution du **PIB** en volume au sein de l'Union Européenne a été très faible dans tous les pays membres. Selon les données d'Eurostat, la Finlande et le Danemark ont pu enregistrer, entre le premier et le deuxième trimestre 2002, une croissance de 2,1% respectivement de 1,1%. La comparaison de la croissance entre le deuxième trimestre 2001 et le deuxième trimestre de 2002 montre que la croissance n'est pas encore au rendez-vous en Europe. Ainsi le PIB a augmenté de seulement 0,7% dans la zone euro et de 0,8% dans l'UE-15.

PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat, UE-15 = 100
(Source: Eurostat)



Toutefois, le ralentissement de la croissance économique ne fait pas que le Luxembourg se trouve dans un état de crise étant donné qu'il s'effectue à un niveau très élevé. En effet, la COFIBU tient à préciser que le PIB par habitant au Luxembourg comparé aux autres pays de l'Union européenne reste à un niveau très élevé. C'est-à-dire que pour le moment le ralentissement de la croissance économique ne se répercute pas avec la même vigueur sur la population que par exemple dans les autres pays de l'Europe.

En ce qui concerne l'évolution de **l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)**, il y a lieu de constater que cet indice est à la baisse depuis le début de l'année 2002, ce qui est avant tout dû à la baisse des prix de l'énergie et, partant, du pétrole. Avec une croissance de 3,2% entre juillet 2001 et juillet 2002 dans la zone Euro, ce sont surtout les prix des services qui ont empêché une baisse plus substantielle de l'IPCH.

Tableau: Evolution de l'indice des prix à la consommation⁶

(variations annuelles en pourcentage)

| | 1998 | 2000 | 2001 | 2001 juil. | 2001 août | 2001 sept. | 2001 oct. | 2001 nov. | 2001 déc. | 2002 janv. | 2002 fév. | 2002 mars | 2002 avr. | 2002 mai | 2002 juin | 2002 juil. |
|--|------|------|------|---------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|---------------|
| IPCH global | 1,1 | 2,3 | 2,5 | 2,6 | 2,4 | 2,2 | 2,3 | 2,1 | 2,0 | 2,7 | 2,5 | 2,5 | 2,4 | 2,0 | 1,8 | 1,9 |
| dont: | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Biens | 0,9 | 2,7 | 2,5 | 2,7 | 2,3 | 2,0 | 2,0 | 1,5 | 1,6 | 2,4 | 2,1 | 2,0 | 2,0 | 1,3 | 1,0 | 1,2 |
| Alimentation | 0,6 | 1,4 | 4,5 | 5,3 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 4,5 | 4,6 | 5,6 | 4,8 | 4,2 | 3,6 | 2,7 | 2,3 | 2,1 |
| – Produits alimentaires non transformés | 0,0 | 1,7 | 7,0 | 8,5 | 7,6 | 7,6 | 7,5 | 6,2 | 6,3 | 8,4 | 7,1 | 5,5 | 4,1 | 2,1 | 1,1 | 0,9 |
| – Produits alimentaires transformés | 0,9 | 1,1 | 2,8 | 3,2 | 3,4 | 3,4 | 3,5 | 3,4 | 3,5 | 3,8 | 3,3 | 3,3 | 3,2 | 3,1 | 3,1 | 2,9 |
| Produits manufacturés | 1,0 | 3,4 | 1,5 | 1,4 | 1,0 | 0,6 | 0,5 | 0,0 | 0,2 | 0,9 | 0,7 | 1,0 | 1,2 | 0,6 | 0,3 | 0,7 |
| – Produits manufacturés hors énergie | 0,7 | 0,7 | 1,1 | 1,0 | 0,7 | 1,2 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 1,9 | 1,8 | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 1,4 |
| – Energie | 2,4 | 13,3 | 2,7 | 2,9 | 2,0 | -1,4 | -2,7 | -5,0 | -4,6 | -1,9 | -2,9 | -1,6 | -0,5 | -2,4 | -3,6 | -1,7 |
| Services | 1,5 | 1,7 | 2,5 | 2,5 | 2,4 | 2,6 | 2,8 | 2,7 | 2,8 | 3,0 | 3,0 | 3,2 | 3,0 | 3,3 | 3,2 | 3,2 |
| IPCH hors produits alimentation non transformés et énergie | 1,1 | 1,2 | 2,0 | 2,0 | 1,9 | 2,2 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,5 |

Source: Eurostat

L'évolution de l'**emploi** dans la zone Euro est dans une phase de ralentissement. Ainsi, au cours du premier trimestre, l'emploi n'a progressé que de 0,7% en variation annuelle contre 1,9% à la même période en 2001. Le taux de chômage s'élève à 8,4% en juin 2002 contre 8,0% en juin 2001. **Dans ce contexte, la COFIBU tient à remarquer, que selon des enquêtes menées par la Commission européenne auprès des chefs d'entreprise et des consommateurs la croissance de l'emploi continuerait de ralentir au cours du second semestre 2002, à l'exception du secteur manufacturier.**

Les volumes à l'**exportation** et à l'**importation** sont en hausse, ce qui s'explique par une légère hausse des demandes extérieure et intérieure. Toutefois, cette hausse n'a, de loin, pas atteint le niveau de l'année 2000. En même temps, le solde du commerce extérieur s'est amélioré dans la zone Euro. Alors qu'il avait atteint 4,3 milliards € au premier semestre 2001, il a progressé à 42 milliards € au premier semestre 2002. Cette progression s'explique surtout d'un côté par la baisse des produits énergétiques et de l'autre côté par l'augmentation des exportations de machines, véhicules et autres articles manufacturés.

1.1.3 L'euro et la politique monétaire

D'abord la COFIBU se réjouit de ce que l'introduction des billets et pièces en euro au Luxembourg et dans les pays membres de la zone euro a été un plein succès. La monnaie unique est devenue réalité et les consommateurs commencent à apprécier les retombées positives de l'euro, quoique ici et là quelques acteurs aient profité de la situation pour procéder à une hausse des prix. Néanmoins, les indicateurs et les analyses du STATEC et d'Eurostat montrent que l'euro n'a pas durablement pesé sur l'inflation ce qui indique qu'en général tous les acteurs ont contribué au succès et par-là à l'acceptation de l'euro.

Vu les incertitudes économiques considérables, il faut soigneusement évaluer les risques pesant sur la stabilité des prix à moyen terme. Dans une étude publiée au mois de juillet 2002, l'OCDE suppose que la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne (BCE) restera inchangée: „*En conséquence ses (= OCDE) prévisions reposent sur une première majoration de 25 points de base des taux directeurs à la fin de 2002, suivie en 2003 d'autres relèvements, l'augmentation représentant au total 100 points de base.*”⁷

A côté des taux directeurs de la BCE, l'évolution du cours de l'euro par rapport à l'USD est très importante. Dans ce contexte, la COFIBU donne à considérer que l'euro n'a pas cessé de s'apprécier par rapport au dollar depuis plusieurs mois. Les inquiétudes quant à une intervention militaire en Irak, les doutes relatifs à la consommation privée aux Etats-Unis ainsi que les résultats médiocres des entreprises américaines ont pesé sur le cours du dollar. Cela se répercutera aussi sur le PIB étant donné qu'une telle appréciation aura des effets négatifs surtout sur les secteurs exportateurs des pays de l'UE et, partant, sur le taux de croissance du PIB. Notons que le cours de l'euro avait atteint USD 1,01 au mois de juillet et qu'il évolue depuis plusieurs semaines déjà dans une fourchette comprise entre 97 et 100 cents.

Ainsi, l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique relève à juste titre „*qu'une appréciation permanente de l'euro de 10% réduirait le PIB européen de 0,5 à 0,8 point.*”⁸ Dans ce scénario, l'inflation serait à la baisse, ceci en raison d'une diminution des prix des produits importés. Pourtant, une hausse de la valeur de l'euro aurait des conséquences négatives sur les exportations. Les perspectives économiques sont donc aussi influencées par l'appréciation de l'euro par rapport au dollar, par l'évolution des taux d'intérêt mais aussi par la politique budgétaire des pays membres de la zone euro et signataires du pacte de stabilité et de croissance.

⁷ OCDE, Etude économique de la zone euro, juillet 2002

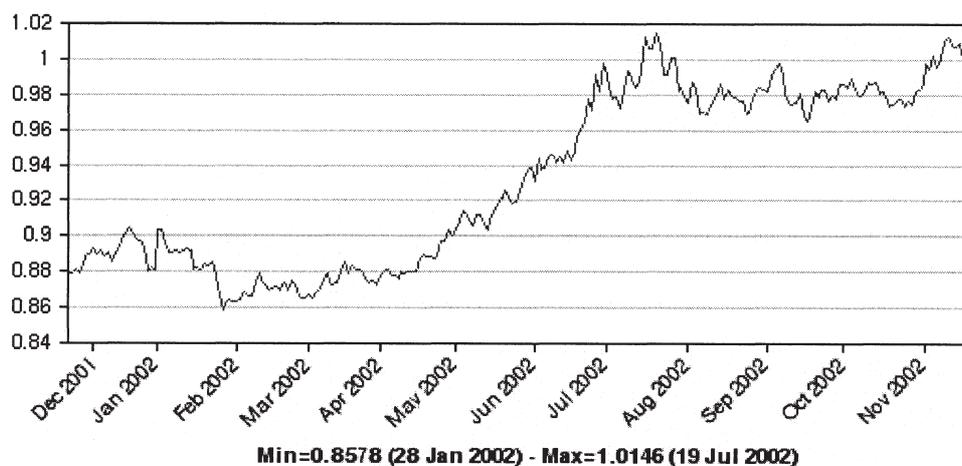
⁸ Exposé des motifs du projet de loi No 5000, p. 28*

Tableau: Evolution des taux d'intérêt⁹

| | <i>Opérations principales de refinancement</i> | <i>Facilité de dépôt</i> | <i>Facilité de crédit marginal</i> |
|-------------------|--|--------------------------|------------------------------------|
| 10 mai 2001 | 4,50% (-0,25%) | 3,50% (-0,25) | 5,50%(-0,25) |
| 30 août 2001 | 4,25% (-0,25%) | 3,25% (-0,25) | 5,25%(-0,25) |
| 17 septembre 2001 | 3,75% (-0,50%) | 2,75% (-0,50) | 4,75%(-0,50) |
| 8 novembre 2001 | 3,25% (-0,50%) | 2,25% (-0,50) | 4,25%(-0,50) |

Graphique: Evolution cours EURO/US-Dollar¹⁰

(c)2002 – European Central Bank



1.1.4 Le pacte de stabilité et de croissance: court terme vs moyen terme

En ce qui concerne la lutte des Etats membres pour une situation budgétaire conforme aux dispositions du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), la COFIBU tient à souligner que les récentes discussions portant sur les problèmes budgétaires dans quelques pays membres de la zone euro et demandant des dérogations temporaires des dispositions du PSC ne contribuent pas à améliorer la confiance envers l'euro respectivement envers les économies des pays membres.

La COFIBU tient à remarquer que l'article 104 du traité instituant la Communauté européenne précise clairement la procédure à suivre au moment où le rapport entre le déficit public et le PIB dépasse 3%. Or, il n'y est pas question d'une modification des critères de référence du PSC, arrêtés dans le Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs. Voilà pourquoi, il y aurait lieu de s'interroger sur le bien-fondé d'une éventuelle proposition de modification des critères de référence.

D'aucuns avancent que toute dérogation au PSC, même partielle ou temporaire, risquerait d'entamer la confiance en l'euro et la crédibilité des pays membres de la zone euro. Dans ce contexte, la COFIBU donne à considérer que l'évolution des prix en 2001 et au début de 2002 dépassait la limite supérieure de l'objectif de stabilité, ce qui apparemment n'a pas non plus ébranlé la crédibilité de la politique monétaire européenne.

En ce qui concerne la proposition de la Commission européenne de prolonger exceptionnellement la période de référence de 2004 à 2006, il y a lieu de préciser qu'une telle démarche pourrait aussi produire des effets contraires. Certes, une telle proposition ne tend pas à soutenir la confiance dans la stabilité de l'euro. De plus, elle risque de donner un mauvais signal aux pays qui jusqu'ici ont rigoureusement pour-

⁹ Source: Bulletin BCL 2002/2003

¹⁰ Source: Banque Centrale Européenne

suivi une politique des finances et du budget conforme à leurs engagements dans le cadre des dispositions du PSC.

Pourtant, consciente de la situation difficile dans laquelle se trouvent les pays concernés, la COFIBU approuve l'argument que des situations exceptionnelles nécessitent des solutions exceptionnelles. En effet, à côté du Portugal trois pays ont des difficultés budgétaires à savoir l'Allemagne, la France et l'Italie. Ces trois pays font partie du G-8 et constituent les économies les plus importantes de la zone euro. Ainsi, une interprétation restrictive des dispositions du PSC pourrait prolonger les problèmes économiques dans ces pays dus à un éventuel resserrement budgétaire excessif ayant des effets défavorables sur la demande. Cela risquerait de produire des effets négatifs à moyen et long terme sur les autres économies de la zone euro.

C'est pourquoi, une ouverture allant en direction d'un élargissement de la période de référence de 2004 à 2006 pourrait produire un effet économique positif dans les pays concernés et ainsi aider ces pays, à moyen terme, à revenir à l'équilibre budgétaire.

Vu ce qui précède la COFIBU préconise une position pragmatique et orientée vers le moyen et long terme. En effet, le ralentissement de la conjoncture mondiale et, partant, la baisse des exportations et importations ou encore le déblocage de crédits budgétaires extraordinaires pour couvrir les dommages causés par les catastrophes naturelles en France et en Allemagne ont, en fin de compte, sérieusement bousculé ces économies. Il s'agit maintenant de regagner la confiance des consommateurs et des investisseurs tout en persévérant en même temps dans l'effort pour des réformes structurelles et des politiques budgétaires saines. „L'assainissement des finances publiques a toujours été évalué à la lumière de la situation et des perspectives économiques générales et il en sera de même à l'avenir.“¹¹ La COFIBU se rallie à cette position tout en insistant sur le fait que tous les Etats membres de l'UE doivent continuer leurs efforts pour atteindre le plus vite possible les objectifs du PSC.

*

2 LE CONTEXTE NATIONAL

2.1 La conjoncture nationale

Le ralentissement de l'économie mondiale depuis 2001 n'a pas manqué d'avoir des effets sur l'économie nationale. En effet, le taux de croissance exceptionnel de l'économie luxembourgeoise de 8,9% en 2000 est passé à seulement 1% en 2001. Les résultats de 2002 ne seront pas meilleurs selon les prévisions du STATEC, de l'OCDE et de la Commission européenne. En effet, le STATEC table sur une croissance de 0,5% pour 2002, tandis que l'OCDE et la Commission européenne l'ont évaluée à 0,8% respectivement 0,1%.

La COFIBU donne pourtant à considérer que ce taux de croissance médiocre n'a en fait rien d'exceptionnel par rapport à d'autres économies. Toutefois, la situation est nouvelle pour le Luxembourg qui depuis des années, n'a connu que des taux de croissance sensiblement supérieurs à 1%.

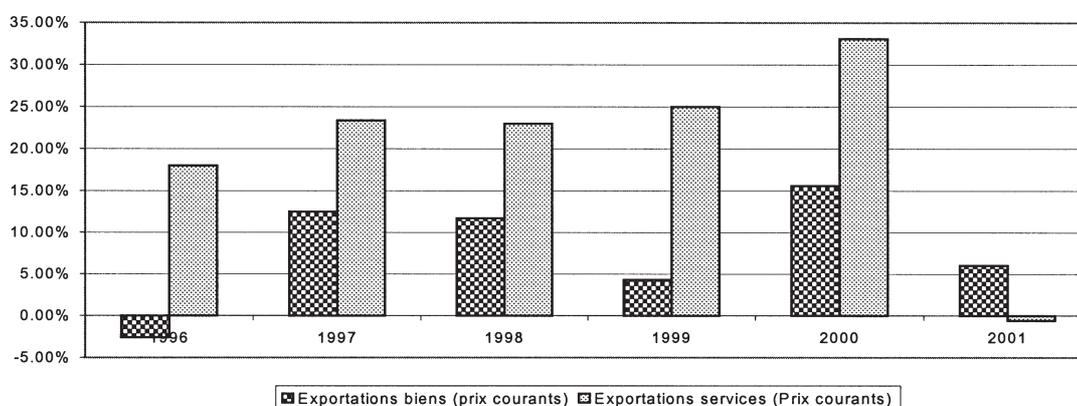
Le STATEC a noté que „*un des faits marquants est la quasi-stagnation des exportations de services. Alors que ces dernières avaient augmenté à un rythme annuel moyen de 11,2% de 1985 à 2000, leur expansion a été brusquement freinée en 2001: -0,4% en volume*“. La COFIBU tient à noter dans ce contexte qu'une panoplie de facteurs a produit cette baisse sensible au Luxembourg, en Europe et dans le monde: Le ralentissement de la conjoncture internationale, la baisse des valeurs boursières, partant la compression des recettes de commissions des institutions financières, les restructurations au niveau international dans certains secteurs (l'aviation, télécommunications, banques), la baisse de la confiance des investisseurs dans les nouvelles technologies de l'information et des communications, le manque de confiance dans les bilans de quelques grandes entreprises (voir exemples: Enron, Arthur Andersen, Worldcom, ...), l'éclatement de la bulle d'espairs liés au système UMTS dont la mise en vigueur est plus compliquée et coûteuse que les acheteurs de licences ne l'avaient prévu, une économie japonaise n'arrivant pas à redémarrer, des Etats en Amérique du Sud confrontés à de graves problèmes économiques et financiers, la menace d'une guerre au Moyen-Orient etc.

¹¹ Communiqué de presse de la Commission européenne, 25 septembre 2002, IP/02/1366

Vu cette panoplie de facteurs négatifs d'envergure internationale, la COFIBU estime que le Luxembourg est bien conseillé de ne pas tomber dans un mouvement de panique. Au contraire, notre économie est bien diversifiée, quoique le poids du secteur financier sur les finances publiques reste très important. Pourtant, des corrections brusques et directes n'auraient aucun effet de relance, étant donné que surtout des facteurs externes sont responsables pour le ralentissement de la croissance économique. Au contraire, il faut analyser la situation et réagir consciencieusement au niveau de la politique budgétaire.

En analysant les résultats des différents agrégats du PIB¹², on constate que l'exportation des services a diminué de 0,5% entre 2000 et 2001 et que parallèlement les importations de biens et de services ont diminué de -5,0% respectivement de -1,0%. En même temps, la consommation finale des ménages résidents a augmenté de 3,3% en volume entre 2000 et 2001, la formation brute de capital fixe a augmenté de 5,9% dans la même période.

*Variation en % des importations et exportations de biens et services à prix courants
(Source: STATEC, comptes nationaux SEC 95)*



Le fait marquant de la période 2000-2001 est certainement le ralentissement important des exportations de services à -0,6% (à prix courants) respectivement à 2% (à prix constants), alors que cet agrégat a connu depuis des années des hausses très importantes. Ainsi, en terme de valeur ajoutée les services financiers enregistrent une baisse réelle de -2,7% tandis que le reste de l'économie a pu progresser de 3,8%.

2.1.1 Résultats mitigés selon secteurs

Quelques branches économiques importantes du Luxembourg sont touchées par des problèmes, surtout de nature conjoncturelle, accompagnés par des restructurations d'entreprises voire de secteurs au niveau international ne manquant pas de produire des effets sur l'économie luxembourgeoise.

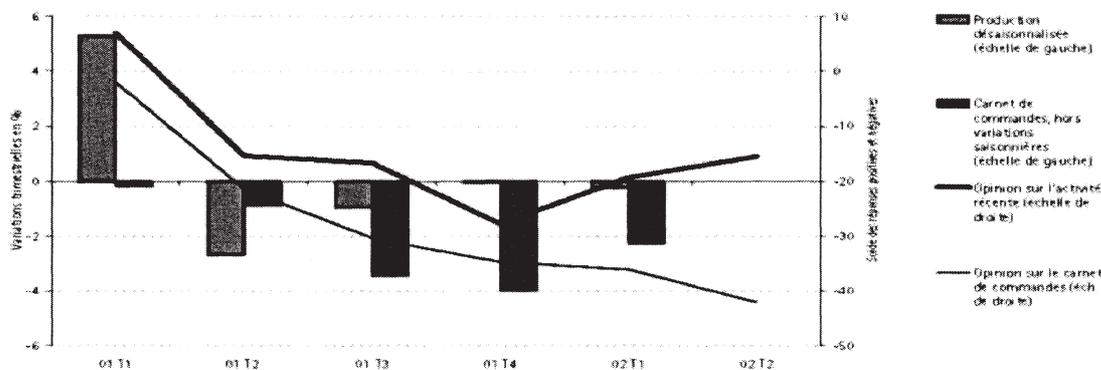
Ainsi, l'industrie et surtout la sidérurgie connaissent depuis plusieurs trimestres déjà des baisses de production par jour ouvrable. A noter que la demande n'a pas augmenté substantiellement au cours du premier semestre et que les dernières indications ne montrent pas une reprise significative dans ce secteur quoique l'indicateur de confiance brut ait légèrement progressé depuis le mois de mars 2002. Néanmoins, ce léger optimisme ne se traduira pas seulement par une hausse de la production mais aussi par une baisse des stocks.¹³ En effet, la COFIBU donne à considérer que, en général, les stocks ont varié de -71,9% entre 2000 et 2001.

¹² Voir STATEC, statnews No 43/2002, 3 octobre 2002

¹³ Voir aussi BCL, bulletin 2002/3, page 23.

Tableau: Activités dans l'industrie¹⁴

Conjoncture luxembourgeoise



Source: STATEC

Mais aussi, le secteur financier ne semble pas renouer avec les formidables résultats des années 1990 et de l'année 2000. En effet, en 2001 une baisse des activités a été enregistrée. Ainsi, la valeur ajoutée entre 2000 et 2001 a diminué de -2,7%. **Le secteur des services financiers et d'assurances est le seul secteur à enregistrer une baisse de la valeur ajoutée dans cette même période (industrie +2,6%, construction +3,8%, services autres que financiers et non marchands +3,8%).**

Pourtant, la BCL note que „cette baisse de régime n'était guère liée à une perte de ses activités au profit d'un acteur d'un pays limitrophe, en raison d'un problème de compétitivité des facteurs – coût ou – prix“. ¹⁵ En raison de l'impact sur les recettes de l'Etat, la COFIBU se propose une analyse plus détaillée sur la situation du secteur financier dans le chapitre suivant.

Les secteurs des transports et surtout celui des communications ont enregistré des baisses substantielles de leurs chiffres d'affaires. La COFIBU donne à considérer que le domaine des transports aériens enregistre depuis le 3e trimestre 2001, donc depuis les attentats du 11 septembre, un ralentissement de l'emploi salarié passant de 7,4% au 2e trimestre 2001 à -0,7% au 1er trimestre 2002. En même temps le secteur des communications montre non seulement une baisse du chiffre d'affaires mais aussi une baisse de l'emploi passant de 3,5% au 2e trimestre 2001 à -1,4% au 1er trimestre 2002.

¹⁴ Source: STATEC, Note de conjoncture No 2-2002

¹⁵ Voir BCL, bulletin 2002/3, page 26.

Tableau: Transport et communication¹⁶

| Branche | NACE | Pondération en % | Chiffre d'affaires | | | | | | | | Emploi salarié | | | | | |
|--|-------|---------------------|--------------------|-------|-------|------|-------|------|------|------|----------------|------|-------------------------|----|------|----|
| | | | 2001 | | | | 2002 | | | | 2001 | | | | 2002 | |
| | | | T1 | T2 | T3 | T4 | T1 | T2 | T3 | T4 | T1 | T2 | T3 | T4 | T1 | T2 |
| Variation trimestrielle désaisonnalisée en % | | | 6,7 | 7,1 | -8,4 | 4,6 | -2,4 | 9,8 | 10,3 | 9,0 | 6,4 | 3,9 | Variation annuelle en % | | | |
| Transports et communications | 60-64 | 100,0 | 1,8 | -0,8 | -0,4 | 0,6 | 2,8 | 11,1 | 12,0 | 11,0 | 8,0 | 5,2 | | | | |
| Transports terrestres | 60 | 22,2 | -4,3 | 2,4 | -1,3 | 1,2 | 0,7 | 9,1 | 8,2 | 8,0 | 6,3 | 5,6 | | | | |
| Transports par eau | 61 | 22,0 | 1,4 | -0,2 | 2,7 | 0,3 | 7,0 | 33,0 | 41,6 | 35,4 | 25,8 | 21,1 | | | | |
| Transports aériens | 62 | 20,0 | 0,4 | -1,3 | -1,6 | 0,7 | 0,3 | 5,3 | 7,4 | 4,6 | 0,8 | -0,7 | | | | |
| Auxiliaires du transport | 63 | 7,9 | 23,8 | -10,0 | -3,6 | -0,2 | 3,1 | 20,5 | 22,5 | 20,7 | 17,9 | 8,4 | | | | |
| Communications | 64 | 28,0 | 19,2 | 27,3 | -29,1 | 14,9 | -15,6 | 4,6 | 3,5 | 1,1 | -0,3 | -1,4 | | | | |

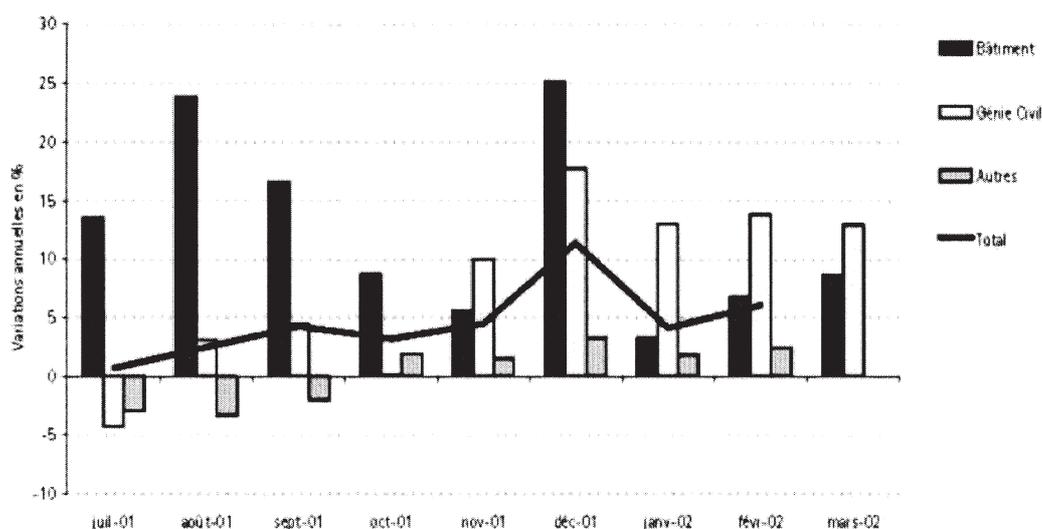
1. Estimation sur base des mois de janvier et février

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

¹⁶ Source: STATEC, Note de conjoncture, No 2-2002

Seuls les secteurs dépendant de la demande intérieure ont évolué à un rythme soutenu. La COFIBU tient à remarquer dans ce contexte que, entre autres, les réformes fiscales successives de 2001 et de 2002 et le système de l'indexation automatique des salaires ont contribué à augmenter le pouvoir d'achat et à maintenir ainsi la demande intérieure à un niveau élevé. Surtout les secteurs de l'Horeca, du commerce et de la construction ont su en tirer profit. Ainsi, le commerce en gros et le commerce en détail ont enregistré des hausses substantielles (+6,7% pour le commerce en gros et +5,7% pour le commerce en détail) de leurs chiffres d'affaires en volume au premier trimestre 2002. Le niveau d'activité du secteur de la construction reste élevé en 2002 tandis que le chiffre d'affaires nominal du secteur de l'Horeca montre une nette progression de 2,7% du dernier trimestre 2001 à 11,7% au premier trimestre 2002.

Graphique: Activités dans la construction¹⁷



Source: STATEC

Tableau: Activités dans le commerce¹⁸

| Branche | NACE | Séries brutes | | | | 2001 | | | | 2002 |
|------------|------|---------------------------|------|------|------|---|------|-----|------|------|
| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | T1 | T2 | T3 | T4 | T1 |
| | | Variations annuelles en % | | | | Variations trimestrielles désaisonnalisées en % | | | | |
| Commerce | | 6,1 | 3,4 | 3,9 | 2,2 | -0,1 | 0,0 | 1,7 | -1,5 | 4,4 |
| Automobile | 50 | 7,7 | 4,3 | 3,9 | 5,6 | 0,1 | 0,2 | 1,8 | 2,4 | -4,1 |
| De gros | 51 | 5,7 | 3,1 | 4,5 | 0,6 | -0,5 | 0,0 | 1,8 | -4,0 | 6,7 |
| De détail | 52 | 5,8 | 3,3 | 1,7 | 4,0 | 0,8 | -0,3 | 1,2 | 2,7 | 5,7 |

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

Quoique certains secteurs enregistrent donc de légères hausses, la COFIBU donne à considérer que l'interprétation de ces résultats doit être nuancée.

Ainsi, le secteur de l'industrie n'a pas pu atteindre les objectifs qu'il s'était posés. **En effet, les enquêtes qualitatives de conjoncture auprès des chefs d'entreprise montrent que la confiance des chefs d'entreprise du secteur de l'industrie au niveau de leurs carnets de commande continue à diminuer.** Les chiffres du STATEC concernant l'année 2001 montrent clairement que la croissance de l'année 2001 est inférieure à la moyenne des années 1995-2000 (+5,1%).

¹⁷ source: STATEC, Note de conjoncture, No 2-2002

¹⁸ Idem

Ensuite, la hausse constatée dans le secteur Horeca n'aura point d'effet sur le PIB général, étant donné qu'il n'a qu'une part de 2,0% dans le total de la valeur ajoutée brute (à prix courants). C'est-à-dire qu'une hausse de ce secteur n'a qu'une faible influence sur la croissance. Or, les secteurs des transports et communications, des industries manufacturières ainsi que celui de l'intermédiation financière et assurances ont une part cumulée de 44,7% dans le total de la valeur ajoutée brute.¹⁹ **Ainsi, une baisse de la VAB du secteur de l'intermédiation financière et assurances de 1% aura un impact d'environ 0,2 points de % sur la croissance** tandis qu'une baisse de la VAB de 1% dans le secteur de l'Horeca ne produirait presque aucun effet sur la croissance.

2.1.2 La balance courante

En ce qui concerne la balance courante, il y a lieu de relever que son excédent s'élevait au premier trimestre 2002 à 1,1 milliard d'euros contre 0,7 milliard d'euros au premier trimestre 2001. Ce mouvement s'explique par une appréciation de l'excédent des services.

En effet, l'expansion des exportations de **services** a été très faible en 2001 (+2,6%) contre une progression annuelle moyenne de +21,8% dans la période de 1995 à 2000. Les exportations de services représentent environ deux fois la valeur des exportations de biens. Un tiers des exportations de services comprend les services financiers. Etant donné que l'importation de services a diminué de 8,2% au premier trimestre 2002 en glissement annuel, le solde des services dans la balance courante a augmenté de 12,4%.

Tableau: Balance courante²⁰

| Libellé | Années | | | | 1er trimestre | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|---------------|--------|-------|--------|--------|-------|
| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2001 | | | 2002 | | |
| | Net | Net | Net | Net | Crédit | Débit | Net | Crédit | Débit | Net |
| Opérations courantes | 1.496 | 1.197 | 2.497 | 1.576 | 23.844 | 23.247 | 597 | 21.775 | 20.685 | 1.090 |
| Biens | -2.074 | -2.421 | -2.563 | -2.656 | 2.599 | 2.952 | -352 | 2.818 | 3.176 | -358 |
| Services | 3.720 | 4.608 | 5.999 | 5.835 | 5.473 | 3.919 | 1.554 | 5.823 | 3.712 | 2.111 |
| Rémunération des salariés | -1.616 | -1.921 | -2.329 | -2.857 | 15.184 | 15.547 | -363 | 12.407 | 12.833 | -426 |
| Revenu des investissements ⁽²⁾ | 1.849 | 1.460 | 1.079 | 993 | 15.026 | 14.806 | 220 | 12.243 | 11.894 | 349 |
| Transferts courants | -383 | -530 | -502 | -588 | 588 | 830 | -242 | 727 | 964 | -237 |

(2) y compris bénéfices réinvestis

Source: STATEC

Les exportations de services financiers n'ont enregistré qu'une croissance de 0,5% tandis que les autres services, dont surtout les services de communication, de transport et de voyages, étaient de 6,4% à la hausse.

La forte demande intérieure s'est répercutée sur une hausse de la demande de biens de consommation et de **biens** d'équipement. Voilà pourquoi le déficit commercial pour les 4 premiers mois de l'année 2002 s'est alourdi de -17,8% par rapport à la même période en 2001.

En même temps, l'évolution du volume des exportations de marchandises s'est ralentie (-1,7% en variation trimestrielle désaisonnalisée par rapport à -2,8% au dernier trimestre 2001), ceci surtout en raison d'une faible demande de produits sidérurgiques. En effet, les exportations d'articles manufacturés en métaux communs ainsi que de machines et d'équipements ont baissé de 11,8% respectivement de 7,6% au cours du premier trimestre 2002 par rapport au premier trimestre 2002.

Enfin, la COFIBU tient à remarquer que les **exportations à l'extérieur de l'Union européenne** sont à la baisse. Les analystes expliquent ce phénomène par le cours de l'euro qui est depuis des mois à la hausse. En effet, un cours à la hausse rend les exportations plus chères.

19 Chiffres à voir dans note de conjoncture No 1/2002 du STATEC

20 Source: STATEC, Note de conjoncture No 2-2002

En général, la COFIBU constate que le solde de la balance courante a affiché un net recul, d'une part par un accroissement des importations de biens, services et revenus et d'autre part par un ralentissement des exportations de services et de biens, ceci en raison d'un cours de l'euro à la hausse depuis des mois et de la chute des valeurs boursières.

2.1.3 L'évolution du secteur financier: la baisse et l'espoir

Vu ce qui précède la COFIBU estime qu'il y a lieu de faire une analyse profonde du secteur financier, ceci d'autant plus que ce secteur a un poids énorme dans notre économie et que la COFIBU a itérativement mis en évidence les dangers liés à ce monolithisme économique.

Afin de bien saisir la dimension et l'importance du secteur financier dans notre économie, la COFIBU estime qu'il y a lieu de rappeler les données recueillies par le CODEPLAFI dans son étude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise de novembre 2001. Ainsi, en 2000 le poids de l'industrie financière s'élevait à:

„Plus de 32% de la production nationale, les activités directement induites représentant plus de 25% à elles seules.

Plus de 38% du PIB ... et plus de 30% provenant des activités directement induites.

Près de 20% de l'emploi intérieur luxembourgeois, plus de la moitié travaillant directement dans le secteur financier.

*Plus de 37% des recettes fiscales de l'Etat, dont 85% proviennent directement des activités financières.*²¹

Le STATEC relève que, tandis que l'exportation de services est plutôt modeste dans les autres pays européens, „les exportations de services représentent plus que le double de la valeur des expéditions de marchandises du Luxembourg“.²²

Le tableau ci-joint montre clairement l'impact du secteur financier sur les recettes fiscales de l'Etat:

| | <i>Impôts sur les bénéfices</i> | <i>Impôts sur les salaires et traitements</i> | <i>Taxe d'abonnement</i> | <i>Total (¹)</i> |
|---|---------------------------------|---|--------------------------|-----------------------------|
| <i>en pourcentage des recettes fiscales de l'Etat central</i> | | | | |
| Ensemble du secteur | 18,0 | 6,0 | 7,0 | 32,3 |
| dont banques | 11,2 | 4,0 | 0,0 | 16,6 |

(1) Le total tient compte d'autres recettes que les trois impôts repris au tableau.

Sources: STATEC, CODEPLAFI (Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise, version 2000).

Les métiers de l'activité bancaire exercés au Luxembourg concernent, avant tout, la gestion de fortunes, les activités de banque commerciale, les fonds d'investissement, les activités de crédit et les activités institutionnelles.

En termes de revenus bancaires la CSSF estime que la gestion de fortunes génère environ un tiers du résultat net des banques, les activités de la banque commerciale seulement quelque 5% et les autres domaines environ 20% respectivement.²³

En avril 2002 le „rapport des services du FMI pour les consultations de 2002 au titre de l'article IV“ notait encore en ce qui concerne le secteur financier „... son haut degré de diversification et le fait que la plus grande partie de ses activités consiste en la gestion d'actifs non porteurs de risques laisse penser qu'il n'est guère un facteur de risque pour la stabilité financière régionale et internationale“.

Toutefois, le FMI relève que le secteur financier dépend beaucoup des marchés financiers mondiaux: „... le secteur financier semble être influencé principalement par les cours des actions sur les marchés

21 voir: Comité pour le développement de la place financière (CODEPLAFI): Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise, novembre 2001, page 5.

22 Voir note de conjoncture 2/2002, page 25.

23 CSSF, rapport d'activités 2001, page 23.

mondiaux et bien protégé contre les fluctuations typiques du cycle économique, les commissions et marges d'intérêt alternant en tant que sources essentielles de sa rentabilité."

Depuis plusieurs mois déjà le secteur financier n'a pas su renouer avec les résultats enregistrés lors des années 1990 et 2000. Voilà pourquoi, il faudra analyser de très près les raisons du ralentissement de la place financière. Les questions qui se posent sont claires: La place financière a-t-elle atteint un certain degré de maturité ou bien est-ce que le ralentissement n'est qu'un mouvement à court terme? La place financière a-t-elle perdu son attrait par rapport à d'autres places? Quels sont les effets du ralentissement?

Pour pouvoir donner un jugement fondé sur la question, il s'agit d'abord d'analyser les faits. Sans vouloir reproduire les analyses et chiffres du STATEC, de la BCL ou encore de la CSSF, la COFIBU estime pourtant qu'il est nécessaire de rappeler que, au niveau international, le secteur financier mondial n'a pas toujours pu engendrer les résultats auxquels les investisseurs s'attendaient.

Au contraire, beaucoup d'investissements (par exemple dans les nouvelles technologies) ont conduit à des pertes énormes, auprès des entreprises, investisseurs et banques. A titre d'exemple, tous les indices actuels dans le domaine des télécommunications montrent une continuation de la baisse de ce secteur et de celui des nouvelles technologies (internet, multimédia, e-commerce et software). Dans le secteur des télécommunications ce sont surtout les frais énormes liés à l'achat des licences UMTS qui pèsent sur les entreprises et partant sur les banques qui ont contribué d'une façon plus au moins directe au financement de ces opérations d'achat.

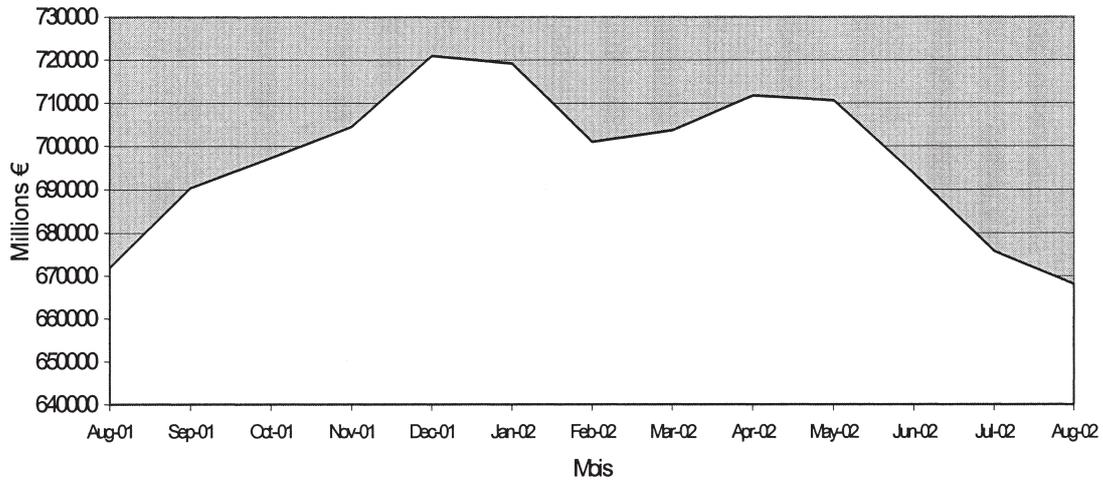
Le résultat est une politique rigoureuse en direction d'une baisse des coûts des banques et un transfert de bénéfices des succursales vers les maisons mères, afin d'endiguer les problèmes de liquidité de certaines banques. Pour ne citer qu'un exemple: En Allemagne les banques projettent de supprimer 40.000 emplois. Cette évolution aura nécessairement un impact sur la place luxembourgeoise et partant sur les futurs budgets de l'Etat.

Ainsi, le premier constat à faire est que le **nombre de banques** implantées au Luxembourg est à la baisse. Alors que, en 1996, la place comptait encore 222 banques, ce nombre a progressivement diminué à 209 banques en 2000, 197 en 2001 et 184 au 2e trimestre 2002. La COFIBU constate que cette **baisse s'explique d'un côté par des fusions de banques (neuf fusions en 2001) mais aussi par des cessations d'activités de certaines banques respectivement de leurs succursales (six établissements en liquidation en 2001).**

En ce qui concerne l'évolution de la **somme des bilans des banques**, il y a lieu de noter un mouvement à la baisse surtout après le deuxième trimestre de l'an 2002. **La COFIBU constate que, après dix ans de croissance, l'évolution actuelle de la somme des bilans est pour la première fois négative (-1,0%).** Entre le 31 juillet et le 31 août 2002 la somme des bilans des banques a continué de baisser de 1,1%.²⁴ Ce mouvement s'explique en partie par la **baisse des nombres d'établissements de crédit mais avant tout par la baisse des activités.**

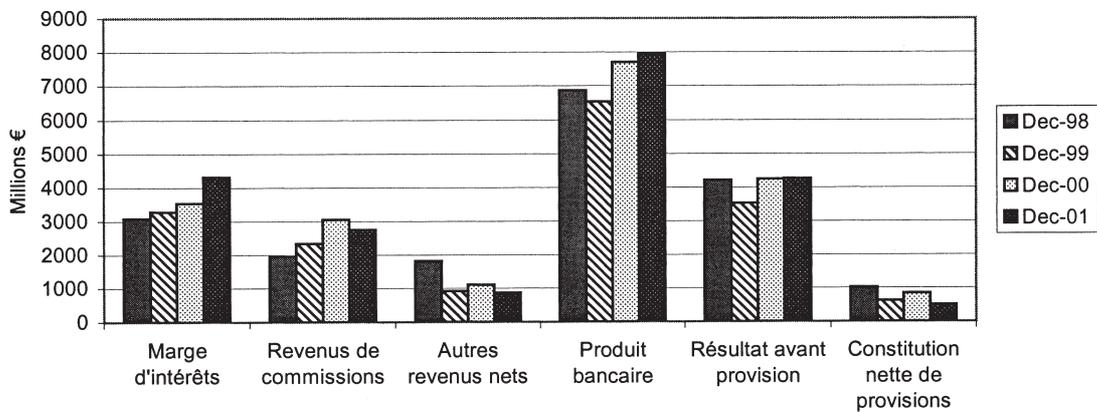
24 CSSF, Newsletter No 21, octobre 2002.

Evolution de la somme des bilans des banques depuis août 2001 (Source: CSSF)

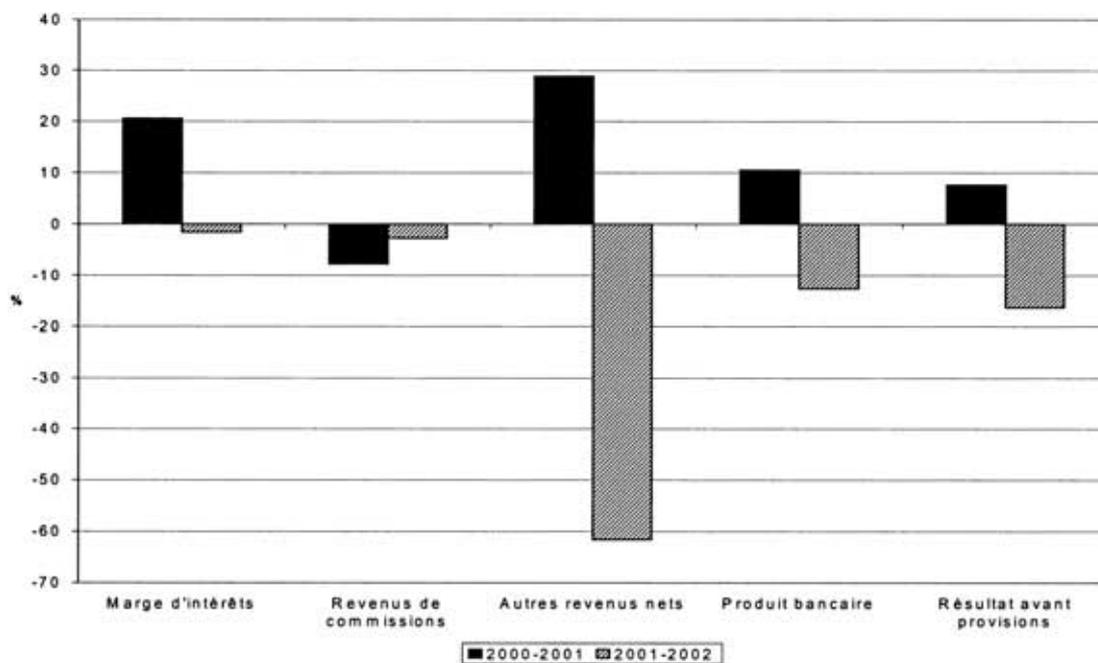


La baisse de la somme des bilans devrait ainsi avoir un effet négatif sur la marge sur intérêts, qui en 2001 enregistrait encore une progression de 22% par rapport à 2000 alors que la somme des bilans avait augmenté de 11%. La progression de l'année 2001 s'explique par les substantielles dividendes que les banques ont commencé à toucher après l'acquisition de réseaux de filiales à l'étranger. En effet, les dividendes de participations que les banques ont reçues entre 1999 et 2001 ont augmenté de 226 mio. € en 1999 à 651 mio. € en 2001.

Résultat des banques: de 1998 à 2001 (Source: CSSF)

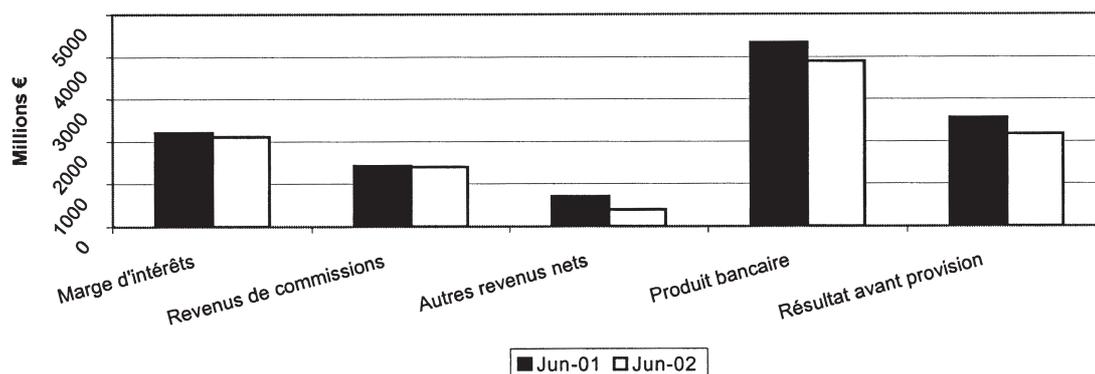


Compte de profits et pertes entre 2000 et 2002: tendance en % (Sources: CSSF)



Au niveau des **résultats** on enregistre d'abord une légère hausse entre 1998 et 2001. Or, les résultats comparés de juin 2001 et de juin 2002 laissent entrevoir que la conjoncture économique difficile a des répercussions sur le résultat des banques. En effet, les données recueillies par la CSSF montrent **une tendance négative au mois de juin 2002 en glissement annuel de -16,3%**, d'ailleurs confirmée par les données des comptes de profits et pertes réalisées par les banques entre 2000 et 2002.

Résultat des banques: comparaison juin 2001-juin 2002 (Source: CSSF)



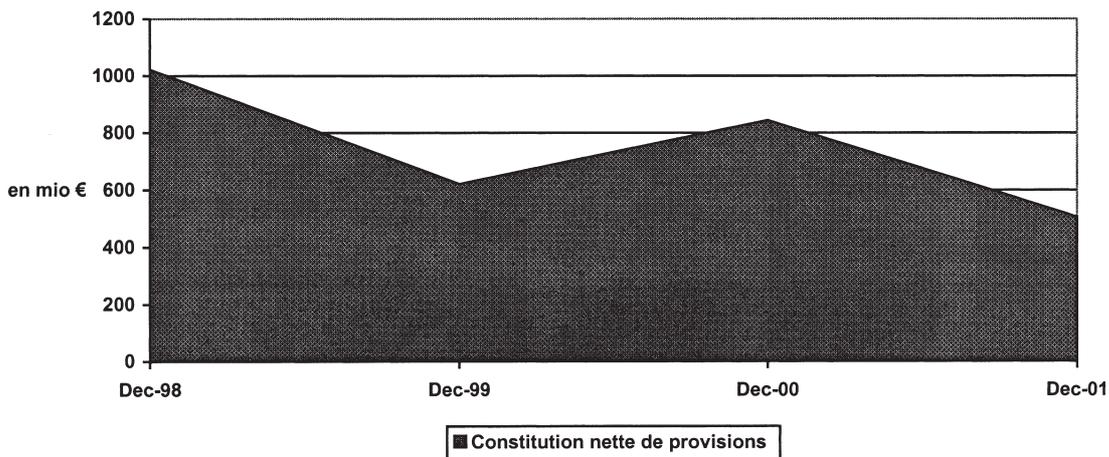
En ce qui concerne les **comptes de profits et pertes**, un mouvement à la baisse est à noter. Force est de constater que, au premier semestre 2002, le **produit bancaire** (= marge d'intérêts + revenus de commissions + autres revenus nets) est de **12,6% en glissement annuel**. Cette baisse s'explique entre autres par la réalisation de substantielles plus-values non récurrentes réalisées au cours du premier semestre 2001, en somme des ventes de participations des banques. En effet, la CSSF a déjà souligné en juillet 2001 que ces ventes de participations ont permis à „certaines banques importantes de réaliser des plus-values substantielles“. Or, ceci explique aussi la baisse substantielle de

61,6% du poste „autres revenus nets“ en glissement annuel. Mais en général, la baisse du produit bancaire fait preuve des problèmes conjoncturels du secteur financier. La COFIBU note d'ailleurs que cette tendance a été confirmée au troisième trimestre.

La COFIBU donne ensuite à considérer que **les revenus de commissions** des établissements de crédit connaissent, en raison de la chute des marchés financiers, une baisse importante en moyenne de 8% dans la période 2000-2001 et de 2,7% entre le deuxième semestre 2001 et 2002.

En ce qui concerne la constitution nette de **provisions**, il ressort que celle-ci est clairement à la baisse:

Constitution nette de provisions de 1998 à 2001: (Source: CSSF)



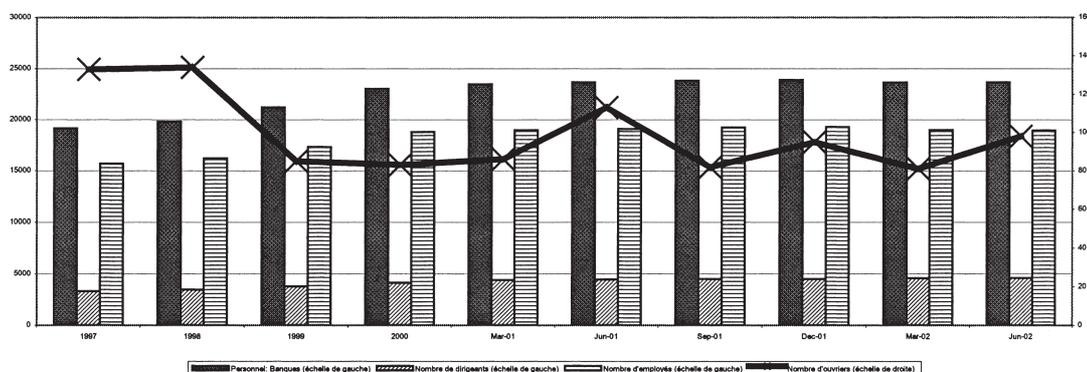
La COFIBU prend acte de la précision de la CSSF ayant fait remarquer dans son communiqué de presse du 17 octobre que, afin de „*préserver des politiques d'affaires saines et prudentes*“ les banques sont invitées de réserver „*une partie adéquate de leurs résultats bruts aux constitutions de provisions requises. De la sorte, la Commission s'attend à une diminution sensible du bénéfice net au 31 décembre 2002 par rapport à l'année précédente*“, et partant la COFIBU s'attend à une diminution sensible des impôts perçus par l'Etat.

Notons dans ce contexte que, selon les informations demandées par le rapporteur à la CSSF, les provisions constituées par les banques de la place, en vue du paiement des impôts dus, s'élèvent à environ 2 milliards €. C'est-à-dire qu'il existe encore une réserve d'impôts à percevoir par l'Etat, une réserve qui, au cas où elle serait utilisée, augmenterait à court terme et de façon non récurrente les recettes fiscales de l'Etat mais qui diminuerait la marge de manoeuvre des banques et de l'Etat à moyen terme.

Le secteur financier a essayé de réagir à la situation en ralentissant la progression des **frais de personnel et des frais administratifs**. En effet, alors que l'année 2001 est marquée par des investissements importants en informatique et un recrutement important de personnel, l'année 2002 se distingue plutôt par des mesures de maîtrise des coûts. Ces efforts de réduction des coûts se traduisent par une diminution de 3% des frais généraux en glissement annuel au troisième trimestre 2002. Cependant, les banques ont essayé d'endiguer surtout les frais d'exploitation qui enregistrent une baisse de 8,7%, tandis que les frais de personnel ont augmenté dans la même période de 3%.

Certes, pour endiguer l'évolution des coûts et en raison du mouvement de concentration de ce secteur, les banques ont freiné l'évolution du personnel, comme le montre le graphique ci-dessous.

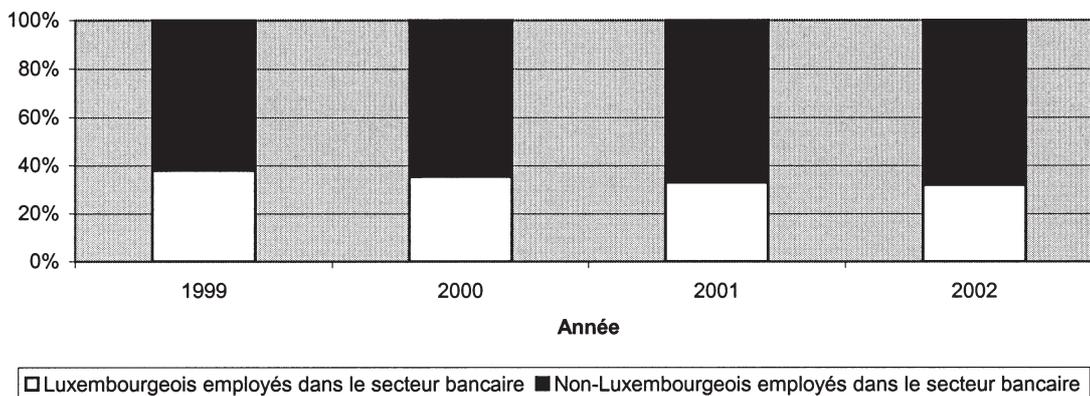
Evolution du personnel employé auprès des banques (Source: BCL)



Dans ce contexte, la COFIBU tient à relever que le personnel du secteur financier représente 9,8% de l'emploi intérieur total.²⁵ Entre le 30 juin 2001 et le 30 juin 2002 l'emploi intérieur a augmenté de 3,6% au total contre seulement 1,7% pour le secteur financier. Au cours du premier trimestre de l'année 2002, on a même dû enregistrer une baisse des effectifs du secteur financier de 1,0% ou de 243 emplois. En général pourtant, les banques semblent avoir une tendance à garder leur personnel, ceci d'autant plus que jusqu'ici les banques avaient du mal à trouver la main-d'oeuvre hautement qualifiée, voire spécialisée dont elles avaient besoin.

Notons pourtant que la proportion de personnes de nationalité luxembourgeoise employées dans le secteur bancaire est en diminution. Au juin 2001 encore 33% de l'effectif du secteur bancaire était de nationalité luxembourgeoise alors qu'au mois de juin 2002 ce taux avait baissé à 31,9%.

Luxembourgeois et Non-Luxembourgeois employés dans le secteur bancaire (Source: BCL)



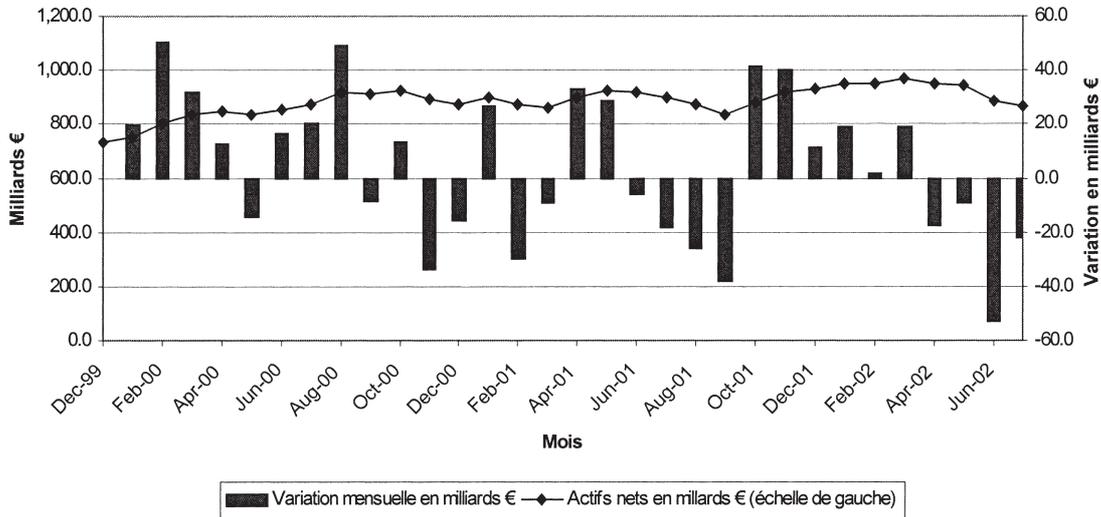
En ce qui concerne l'évolution de l'effectif de la catégorie des „autres professionnels du secteur financier“, il y a lieu de noter que celui-ci a augmenté de 11,9% en glissement annuel au 30 juin 2002. Pourtant, comparés au premier trimestre 2002, les résultats montrent une hausse de seulement 4% au 30 juin 2002. A ce moment 653 des 3.714 personnes employées dans ce secteur sont de nationalité luxembourgeoise.

L'industrie des fonds d'investissement a certainement un poids important dans notre économie. En analysant le **patrimoine global des OPC**, il y a lieu de constater qu'il se trouve en baisse tandis que leur nombre reste à la hausse (1.858 en 2001 et 1.939 lors du 2e trimestre 2002). En effet, il semble que

²⁵ Voir BCL, Bulletin 2002/3, page 36.

l'industrie des fonds luxembourgeoise n'a pas perdu son attrait et que la baisse s'explique simplement par des marchés boursiers à la baisse. En effet, la baisse du patrimoine pourrait éventuellement s'intégrer dans un mouvement cyclique comme le démontre le graphique ci-dessous. Il reste que l'envergure de la baisse observée depuis le mois de juin dépasse celle des années précédentes:

OPC: évolution des actifs nets depuis 1999 (Source: CSSF)



Pour mieux saisir l'importance des OPC pour la place financière, la COFIBU tient à rappeler que le CODEPLAFI a estimé la valeur ajoutée²⁶ des OPC en 2000 à 1,4 milliard €, ce qui représentait une hausse de 34% par rapport à 1999 et une part de 6,8% dans le PIB. En 2000, les OPC produisaient 12% des recettes fiscales de l'Etat.²⁷

En ce qui concerne les **Professionnels du Secteur Financier (PSF)**, la COFIBU constate que les mouvements à la baisse du secteur bancaire se confirment dans le domaine des PSF. En effet, quoique la somme des bilans des PSF soit en hausse en 2001 par rapport à 2000 et 1999, la somme des résultats nets diminue sensiblement. Celle-ci est due surtout aux gérants de fortune ayant affiché des résultats nets de 152, 60 millions € en 2001 contre 216,73 millions € en 2000,²⁸ ce qui démontre une fois de plus les effets des marchés boursiers à la baisse ayant mené à une diminution des commissions.

En général, les PSF autres que les gérants de fortune, les teneurs de marché et les professionnels intervenant pour leur propre compte affichent une légère hausse de leurs résultats nets. Pourtant, le total des résultats nets des PSF a diminué de 424, 47 millions € en 2000 à seulement 278,843 millions € en 2001. Ce mouvement semble se confirmer en 2002. Ainsi, à la fin du mois d'août 2002, le résultat net des PSF s'élevait à 257,69 millions €. ²⁹

2.1.4 L'avenir du secteur financier est entre nos mains!

1. Les analyses montrent clairement que les fondements du secteur financier du Luxembourg sont très solides. Le système bancaire est bien capitalisé, la position de liquidité est solide et la rentabilité des banques reste élevée par rapport à la concurrence. **Or, le secteur financier n'a jamais été et ne sera jamais insensible aux fluctuations macroéconomiques des principaux partenaires écono-**

²⁶ La valeur ajoutée correspond au résultat net issu de l'activité OPC auquel le CODEPLAFI a ajouté les impôts sur les bénéfices et les frais de personnel.

²⁷ [445 mio € (taxe d'abonnement) + 74,6 mio € (impôts payés par les employés) + 274,7 mio € (impôts sur les bénéfices)/source: CODEPLAFI, nov. 2001]

²⁸ Voir CSSF, Rapport d'activités 2001, page 108.

²⁹ Voir CSSF, Newsletter No 21, octobre 2002.

miques. En effet, le secteur financier ne peut pas se soustraire à ces fluctuations économiques, ce qui explique que le ralentissement de ce secteur n'est en fait pas surprenant. L'évaluation de la stabilité du secteur financier luxembourgeoise établie au mois de mai 2002 par le FMI notait déjà que „comme les banques du Luxembourg sont étroitement liées aux principaux pays industrialisés européens, l'évolution de la situation macroéconomique dans ces pays pourrait influencer sur la stabilité du secteur financier luxembourgeois. Un ralentissement cyclique survenant en Europe aurait tendance à réduire directement les recettes tirées de l'écart entre les taux d'intérêt, et pourrait conduire à une hausse des prêts improductifs. Ces effets sont toutefois limités par l'importance de la diversification des activités des banques d'un pays à l'autre“.

2. La COFIBU se doit de constater que le secteur financier a sensiblement été touché par des facteurs externes d'envergure internationale. **Le secteur financier luxembourgeois ne se trouve pas dans une réelle situation de crise, mais plutôt dans une situation d'attente.** On attend la relance des marchés boursiers et des économies voisines et on attend que les mouvements de concentration et de restructuration, parfois sévères, des maisons mères s'accomplissent rapidement. **Néanmoins, il est prévisible que le mouvement de concentration des banques continue, surtout à l'étranger et, à ce qu'il semble, surtout en Allemagne. La COFIBU conclut avec le FMI que „l'exposition aux institutions financières et aux sociétés européennes constitue la principale source de vulnérabilité pour les banques luxembourgeoises“.**³⁰
3. La COFIBU donne à considérer que les restructurations au sein des établissements et entreprises du secteur financier se font au niveau du personnel, mais souvent aussi au niveau des structures internes, voire des stratégies au sein des entreprises. Toutefois, la COFIBU a remarqué que d'un côté les frais de personnel enregistrent un fort ralentissement mais que de l'autre côté les banques semblent avoir, à court terme, une tendance à garder leur main-d'oeuvre hautement qualifiée qu'elles avaient du mal depuis quelque temps à trouver en quantité suffisante sur le marché de l'emploi. **Voilà pourquoi, les représentants du secteur conviennent de dire que le ralentissement du secteur financier n'aura, pour le moment, pas une influence exagérée sur le niveau du chômage.**
4. **La COFIBU tient à remarquer que les autres places financières n'ont pas été épargnées non plus.** En Suisse ou bien à Londres le secteur financier a réagi, comme au Luxembourg et dans les autres pays européens, avec un ralentissement des frais de personnel et d'exploitation. Ainsi, en Suisse les frais de personnel n'ont augmenté que de 2% en 2001 contre 15,2% en 2000 et les frais d'exploitation n'ont guère varié en 2001 alors qu'ils marquaient encore une hausse de 10% en 2000. Les restructurations internes au sein des sociétés mères des succursales établies au Luxembourg ne manqueront pas de se répercuter sur le Luxembourg, du moins en ce qui concerne le ralentissement des coûts.
5. Il ne faut pas s'adonner à l'illusion que ces restructurations n'aient qu'un effet sommaire sur la place. Au contraire, étant donné que le côté coûts (salaires, personnel, frais d'exploitation, ...) est dorénavant beaucoup plus dans le collimateur des responsables des sociétés mères, le risque d'avoir de sérieuses implications sur d'autres secteurs liés de façon plus ou moins directe à la place financière (par exemple: location de bureaux, informatique, ...) est bien réel. Pour documenter la liaison et l'importance du secteur financier par rapport à d'autres secteurs économiques, il y a lieu de rappeler dans ce contexte les conclusions du CODEPLAFI, relatives à l'effet indirect du secteur financier:

*„Le revenu indirect provenant des activités financières représente 7% de la production nationale (...). La valeur ajoutée indirecte ... s'établit à 6,8% du PIB. En plus de l'emploi direct, le secteur financier génère indirectement plus de 20.000 emplois (...) la part indirecte des activités financières aux recettes de l'Etat atteint 5%.“*³¹

Ainsi, **une baisse du secteur financier entraînera sans aucun doute une baisse des activités voire de l'emploi dans d'autres secteurs directement liés (location de bureaux, construction, Horeca, fiduciaires, transports etc.).** A titre d'exemple, dans la City de Londres, le district financier britannique, le taux de vacance de l'immobilier est passé en septembre 2002 de 3,8% à plus de

30 FMI, Evaluation de la stabilité du secteur financier, mai 2002.

31 CODEPLAFI, étude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise, novembre 2001, page 35.

9% en glissement annuel.³² Les professionnels du secteur à Londres estiment que ce taux pourrait même atteindre 14% à 15% en 2003.

6. En général, on peut affirmer que, après une période caractérisée par des fluctuations boursières souvent basées sur la psychologie des investisseurs (cf. marché des TIC), **l'économie retourne à ses sources: Dorénavant les perspectives d'un bénéfice éventuel se fonderont beaucoup moins sur la psychologie ou sur des gains espérés, mais beaucoup plus sur les valeurs économiques réelles des entreprises.** Voilà pourquoi, la COFIBU est convaincue que la hausse des marchés boursiers sera moins rapide que la baisse ne l'était, mais qu'elle sera plus robuste que les hausses de la fin des années 1990.
7. **Une hausse moins rapide que la baisse actuelle aura des conséquences non seulement pour le Luxembourg, mais aussi pour les autres places financières concurrentes.** Soulignons, par exemple, que l'influence des fluctuations boursières sur le secteur du „Private banking“ a été très forte sur toutes les places financières en Europe. Ainsi, la Banque Nationale Suisse (BNS) avait enregistré au cours de l'année 2001 une baisse sensible du produit des commissions sur les opérations de titres et des placements de 15,2% et une chute du résultat des opérations de négoce de 28,8%. Ainsi, les établissements axés fortement sur la gestion d'actifs et le „private banking“ ont dû enregistrer une baisse de leurs bénéfices de 43,6% pour les grandes banques, de 39,1% pour les banquiers privés et de 28,5% pour les banques étrangères (c.-à-d. banques en mains étrangères et succursales de banques étrangères).
8. De plus, **il faut être conscient du fait que le manque de confiance des investisseurs en la situation économique actuelle au niveau mondial et le souvenir des investisseurs d'expériences négatives dans le cadre des soi-disant marchés émergents („New economy“, TIC, Asie, Amérique du Sud, ...) font en sorte que la hausse, à laquelle beaucoup s'attendent, sera beaucoup moins rapide que la baisse que nous venons de vivre.** Dans ce contexte, la Banque Centrale Européenne a remarqué dans son bulletin mensuel du mois d'août 2002 que „*les chiffres indiquent que les fréquences attendues de défaillance* [c'est-à-dire la probabilité qu'une entreprise n'honore pas ses dettes auprès des banques à l'horizon d'un an] sont encore élevées, notamment dans les secteurs de la technologie et des télécommunications ...“.³³ En effet, les banques et d'autres investisseurs ont beaucoup prêté à ces secteurs, qui restent pourtant très vulnérables et qui risquent d'entraîner par là des effets négatifs sur les marchés au niveau international et donc aussi au niveau du Luxembourg.
9. **La COFIBU approuve la position ferme du Gouvernement en ce qui concerne l'accord de Feira et estime que les mesures contenues dans cet accord et dans ses annexes doivent être remplies à la lettre.** Rappelons dans ce contexte que le calendrier de Feira prévoit une première décision importante pour le Luxembourg au mois de décembre 2002.
10. **Au niveau des produits offerts à la place financière il faut relever qu'ils sont bien diversifiés et que leur cadre légal est constamment et rapidement adapté à l'évolution (cf. lois sur les fonds de pension, lettres de gage, commerce électronique, OPC, ...). Pourtant, ceci n'est plus un atout mais une nécessité,** étant donné que les places financières concurrentes en font de même. Voilà pourquoi, la place financière doit continuer ses efforts pour offrir un service professionnel et spécialisé. Quoique d'aucuns prétendent que la place financière est arrivée à un stade de maturité, **la COFIBU est convaincue qu'elle a le potentiel d'augmenter son efficacité, son know how (cf. la création de la Luxembourg School of Finance) et d'améliorer la qualité de ses services et de ses produits.**

En effet, la COFIBU est persuadée qu'il y a lieu d'adopter une **approche positive et proactive** en faveur de la place financière luxembourgeoise. Il est nécessaire que le Luxembourg **continue ses efforts pour une place financière performante** qui sait concurrencer avec les places existantes et futures en création dans les pays de l'Europe Centrale et de l'Est. Quoique nous ayons à faire avec un ralentissement de la croissance économique, le poids du secteur financier dans l'économie et les recettes de l'Etat reste considérable. C'est la raison pour laquelle il faut **continuer de soigner et de diversifier les produits de la place.**

³² Voir Le Figaro, 17.10.02.

³³ Voir BCE, Bulletin mensuel, août 2002, page 62.

Dans ce contexte, le rapporteur estime qu'on doit continuer une **promotion** optimale de la place, de ses produits et du know-how des spécialistes. La COFIBU est d'avis que les produits offerts par place financière se distinguent par leur **qualité** et le **know-how** du personnel. Il s'agit de continuer la politique de diversification et de se lancer, le cas échéant, dans de nouvelles niches. Les nouveaux produits tels que les „fonds de pension“, „lettres de gage“ ainsi que le secteur de réassurance commencent à se développer peu à peu. De plus, le secteur des OPC a certainement gardé son attrait, un attrait qu'il s'agit de conserver, voire d'augmenter dans la mesure du possible.

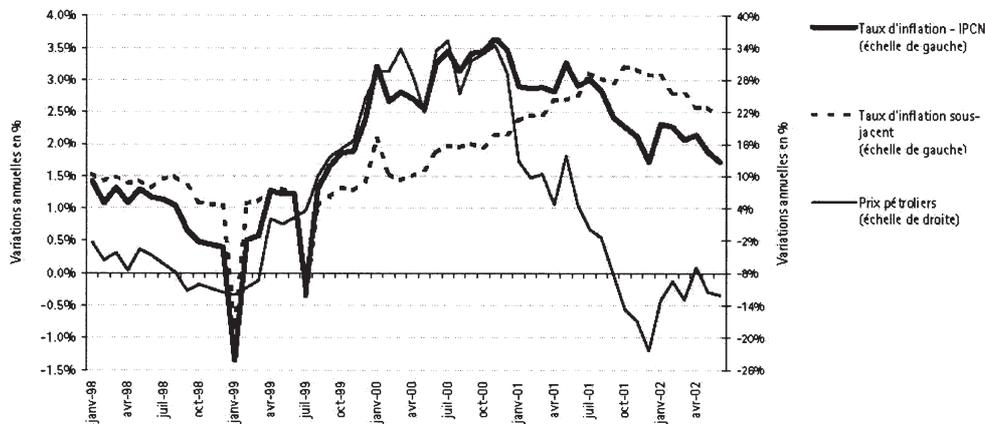
Ensuite, la COFIBU estime qu'il y a lieu de promouvoir la **recherche** dans le domaine des finances, où un premier pas a été fait par la création de la „Luxembourg School of Finance“. Ensuite, le rapporteur estime qu'il y a lieu de réfléchir sur l'idée de **construire un centre européen du „venture capital“**. En effet, le Luxembourg et l'Union européenne continuent leurs efforts pour la promotion de l'esprit d'entreprise auprès des jeunes, pour la promotion de la recherche et du développement et pour la diversification économique. Pour couvrir donc le volet financier des investissements de l'avenir, on pourrait s'imaginer, à côté des banques et de la SNCI, un nouveau secteur mettant à la disposition des jeunes entrepreneurs mais aussi des entreprises existantes du „venture capital“. Notons dans ce contexte que la région de Munich a su créer un vrai centre régional du „venture capital“, ce qui l'a aidée non seulement à attirer de jeunes créateurs d'entreprises mais aussi des secteurs hautement intéressants pour l'épanouissement économique futur de la région.

11. La COFIBU tient à souligner que le **ralentissement** général des exportations de services et donc la baisse dans le secteur financier engendrera forcément des **conséquences sur les recettes de l'Etat**. Vu le délai important entre la constatation du montant dû par les entreprises au titre d'un exercice et l'encaissement effectif des impôts par l'Etat, les répercussions sur les budgets de l'Etat mais aussi les budgets communaux ne devraient se répercuter entièrement que sur les comptes des **exercices 2004 et 2005**.
12. Au vu de ce qui précède, **la COFIBU met en garde de peindre des scénarios de catastrophe pour la place financière**. Il faut tirer les conclusions correctes de la situation actuelle. Certes, le ralentissement des activités est réel et ce ralentissement ne manquera pas de produire ses effets. Cependant, les fondements de la place financière sont solides et sont en principe à même de résister à un tremblement des marchés. **La place financière, qui reste hautement compétitive par rapport aux autres places, est donc bien préparée pour la prochaine hausse des marchés boursiers.**

2.2 L'inflation

Après une période avec des taux d'inflation supérieurs à 2% dus surtout à une hausse conjointe des prix du pétrole, l'inflation a affiché une baisse au cours de l'année 2001. En effet, l'IPCN a évolué de 3,5% en décembre 2000 à 1,7% en décembre 2001.

En janvier 2002 l'inflation a outrepassé la limite des 2% pour arriver à un taux de 2,3%. Les analystes du STATEC expliquent cette hausse d'une part par une faible baisse des taux pétroliers et d'autre part par un effet euro évalué à 0,10 -0,15 point de pourcentage. Or, après le mois de février l'IPCN est passé à la baisse pour arriver à un taux de 1,7% à la fin du 2e trimestre de l'année 2002.

Graphique: Inflation au Luxembourg³⁴

Source: STATEC

Note de conjoncture No 2-02

La COFIBU constate avec satisfaction, que le **basculement vers l'euro** n'a pas eu de conséquences graves sur l'IPCN. En effet, seul le mois de janvier a montré une légère hausse due à l'introduction de l'euro.

Aussi l'**inflation sous-jacente** (excluant les prix pétroliers et d'autres biens à prix volatils), est à la baisse. La COFIBU se réjouit donc que les craintes d'un effet d'autoallumage éventuellement dû aux réformes fiscales du Gouvernement n'étaient pas fondées. En effet, l'inflation sous-jacente est passée de 3,1% en janvier 2002 à 2,4% au mois de juin 2002.

Tableau: Inflation au Luxembourg, prévisions³⁵

| | Observations | | | Prévisions | |
|--|--------------|--------|--------|------------|--------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| <i>Variations annuelles en %, sauf mention contraire</i> | | | | | |
| Inflation (PCN) | 1,0 | 3,2 | 2,7 | 2,0 | 1,9 |
| Inflation sous-jacente | 0,9 | 1,9 | 2,8 | 2,5 | 2,0 |
| Produits pétroliers | 4,4 | 30,5 | -1,6 | -8,8 | 1,0 |
| Cote d'application | 1,0 | 2,7 | 3,1 | 2,1 | 1,9 |
| Cote d'application (Indice 100 au 1.1.1948) | 554,38 | 569,41 | 587,24 | 599,46 | 610,66 |
| Prix du Brent (USD/baril) | 17,8 | 28,4 | 24,4 | 23,8 | 25,0 |
| Taux de change USD/EUR | 1,07 | 0,92 | 0,90 | 0,92 | 0,94 |

Source: STATEC

La COFIBU relève dans ce contexte, que les produits alimentaires et les prix du secteur Horeca se sont répercutés négativement sur l'IPCN tandis que, à côté de la baisse des prix du pétrole, la baisse des prix et biens des services télécommunications ont eu des effets positifs sur l'inflation.

La hausse des prix des produits alimentaires s'explique avant tout par les crises alimentaires qui ont successivement secoué ce secteur. La baisse des prix de la division „télécommunication“ s'explique par la concurrence des acteurs de ce secteur libéralisé.

³⁴ Source: STATEC, Note de conjoncture No 2-2002

³⁵ Idem

Plusieurs variables peuvent influencer l'inflation, surtout le cours de l'euro, les prix pétroliers et l'évolution des coûts salariaux. A moyen terme, le STATEC table sur une inflation à la baisse sous condition que les prix du pétrole restent dans une fourchette comprise entre 23 et 28 USD/baril Brent, que le cours de l'euro par rapport à l'USD reste assez stable et que l'inflation salariale ne continue pas à s'accélérer. Ainsi les prévisions du STATEC montrent une baisse de l'IPCN de 2,7% en 2001 à 2,0% en 2002. Pour 2003 le STATEC prévoit une inflation de 1,9%.

2.3 L'emploi

2.3.1 La création d'emplois en 2001

La croissance de l'emploi intérieur s'est poursuivie en 2001 en dépit du ralentissement de l'activité économique au Luxembourg. En revanche, les créations nettes d'emplois ne se sont pas arrêtées. En effet, le rythme de croissance de l'emploi intérieur s'est maintenu à 5,3%, quasiment inchangé depuis 1999³⁶. Toutefois, le rythme des créations d'emplois s'est infléchi en cours de l'année 2001, en passant de 6,3% en janvier jusqu'à 4,5% en décembre 2001 afin de s'arrêter à quelque 2,8% en août 2002³⁷. Ce mouvement de freinage a été induit par le ralentissement conjoncturel général qui s'est progressivement manifesté au cours de l'année dernière.

Dans la comparaison européenne, la COFIBU se doit de constater que, malgré le ralentissement, le Luxembourg présente toujours le taux de croissance de l'emploi de loin le plus important de l'Union européenne. Ainsi, en se basant sur les estimations et statistiques du STATEC, au 4e trimestre de 2001, l'emploi augmentait de 4,8% en variation annuelle au Luxembourg, contre 0,9% dans l'UE.³⁸

En général, l'évolution de la création nette d'emplois réagit avec retard au ralentissement de l'économie. Et le Luxembourg n'échappe pas à cette règle.

Ainsi, malgré l'ampleur du ralentissement de la croissance économique, 7.875 emplois salariés ont été créés en net entre août 2001 et août 2002³⁹ (cf. tableau 1 infra). Sur la même période un an plus tôt, l'emploi s'était encore accru de 14.930 unités.⁴⁰ Certes, un ralentissement a été observé dans la création d'emplois, mais ce dernier est plus modeste que celui observé pour l'activité en général.⁴¹

2.3.2 Emplois résidents/frontaliers

En ce qui concerne la répartition des emplois créés au cours de la période sous revue, on peut constater que sur cette période 62,5% des emplois créés ont été occupés par des frontaliers et le solde, c'est-à-dire 33,5%, par des résidents. La tendance à la décélération de la création nette d'emplois est plus forte pour les embauches nettes de frontaliers que pour celles de résidents. Ainsi, pour les premières, le taux de croissance passe de 11,3% en août 2001 à 5,0% un an plus tard, respectivement de 3,1% à 1,8% pour les deuxièmes. Par conséquent, la part relative des nouveaux emplois occupés par des résidents augmente.

Toutefois, comme le rythme de croissance de l'emploi salarié est toujours plus important pour les frontaliers, la part des résidents dans le total des salariés poursuit sa baisse. Ainsi, d'après les estimations du STATEC dans sa note de conjoncture No 3-02, la part des résidents a été de 61,4% en août 2002, contre 69,9% en janvier 1997.

2.3.3 La croissance de l'emploi

En tenant compte de la règle générale établie dans les lignes qui précèdent, il faut admettre, que la croissance de l'emploi va encore ralentir davantage dans les mois prochains. Lorsque la reprise économique sera au rendez-vous, l'emploi mettra un certain temps à redémarrer.

36 STATEC, Note de conjoncture No 4 - 01

37 STATEC, Note de conjoncture No 3 - 02

38 Idem

39 Idem

40 Idem

41 STATEC, Note de conjoncture No 2 - 02

La croissance de l'emploi⁴² constatée en 2001 et dans les 8 premiers mois de l'année 2002 concerne presque exclusivement l'emploi salarié, l'emploi indépendant ayant augmenté seulement de 10 unités entre août 2001 et août 2002 (Rappelons que la création nette d'emplois s'élève pour la même période à 7.875 unités).

La COFIBU tient à constater que malgré le ralentissement de l'économie, seules deux branches ont connu un véritable recul „conjuncturel“ de l'emploi salarié au cours des cinq premiers mois de 2002. Il s'agit en l'occurrence des industries manufacturières (-183 personnes), et du commerce et réparation (-99).

Tableau: Nombre d'emplois créés⁴³

| Branche | Nace | 5 premiers mois | | 2e semestre | | 1er semestre | |
|---|--------------|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| | | 2002 | 2001 | 2001 | 2000 | 2001 | 2000 |
| <i>Création nette d'emplois salariés</i> <i>(Variation de l'effectif salarié entre le début et la fin de la période)</i> | | | | | | | |
| Non classé | Indéfini | -369 | -316 | -259 | 214 | -187 | -210 |
| Agriculture, Viticulture, sylviculture, pêche | 01-05 | 8 | 36 | -3 | -21 | 19 | 60 |
| Industries extractives | 10-14 | -3 | -9 | 10 | 11 | -10 | 3 |
| Industries manufacturières ¹ | 15-37 | -183 | -441 | -157 | 517 | -335 | 460 |
| Electricité, gaz et eau | 40-41 | 24 | 27 | 1 | 23 | 24 | 5 |
| Construction | 45 | 986 | 1.125 | 284 | 254 | 1.205 | 1.021 |
| Commerce, réparation | 50-52 | -99 | 318 | 1.027 | 632 | 444 | 413 |
| Hôtels et restaurants | 55 | 884 | 857 | -354 | -432 | 849 | 670 |
| Transports et communications | 60-64 | 835 | 1.095 | 105 | 906 | 1.133 | 1.237 |
| Intermédiation financière et assurance | 65-67 | 153 | 1.229 | 726 | 1.860 | 1.375 | 1.590 |
| Intermédiation financière | 65 | -75 | 542 | 475 | 1.145 | 633 | 1.016 |
| Assurance | 66 | 29 | 178 | 88 | 174 | 196 | 232 |
| Auxiliaires financiers et d'assurance | 67 | 199 | 509 | 163 | 541 | 546 | 342 |
| Immobilier, location et services aux entreprises | 70-74 | 3.058 | 3.991 | -913 | -637 | 3.955 | 3.762 |
| Activités immobilières | 70 | 43 | 26 | 66 | 70 | 21 | 48 |
| Location sans opérateur | 71 | 160 | 18 | 11 | 4 | 26 | 27 |
| Activités informatiques | 72 | -11 | 324 | 192 | 388 | 310 | 229 |
| Recherche et développement | 73 | 13 | -86 | -9 | 35 | -102 | 11 |
| Services fournis principalement aux entreprises | 74 | 2.853 | 3.709 | -1.173 | -1.134 | 3.700 | 3.447 |
| Administration publique | 75 | 405 | 396 | 937 | 771 | 466 | 711 |
| Education | 80 | 0 | 25 | 86 | 53 | 14 | 15 |
| Santé et action sociale | 85 | 397 | 314 | 648 | 565 | 336 | 570 |
| Services collectifs, sociaux et personnels | 90-93 | 159 | 332 | 202 | 220 | 359 | -83 |
| Services domestiques | 95 | 26 | 76 | 64 | 70 | 93 | 101 |
| Economie entière | 01-95 | 6.281 | 9.055 | 2.404 | 5.006 | 9.740 | 10.325 |

¹ En février 2001 une entreprise de 560 salariés a été reclassée de la NACE 29 vers la NACE 74.

Source: Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS), STATEC

⁴² Pour le développement qui suit, voir STATEC, Note de conjoncture No 3-02

⁴³ STATEC, Note de conjoncture No 3-02

En analysant de plus près les chiffres reportés ci-devant, la COFIBU constate, en se basant sur la note de conjoncture du STATEC pour le 3e trimestre 2002 que le recul de l'emploi dans les **industries manufacturières** au cours des 5 mois observés est à mettre en relation avec le recul de l'activité industrielle au cours des trois derniers trimestres de 2001 et du 1er trimestre de 2002⁴⁴.

Quant à la baisse de l'emploi du **commerce et réparation**, elle est allée de pair avec une baisse de l'activité pour la même période dans le commerce de gros et de détail.

La plupart des branches ont subi un net ralentissement des créations d'emplois. Le plus important a été observé pour **l'intermédiation financière et les assurances**. Cette branche a créé 1.076 emplois en moins au cours des cinq premiers mois de 2002 qu'au cours de la même période de 2001. L'emploi dans le secteur bancaire a même diminué en glissement annuel (-75 personnes). Il faut toutefois garder à l'esprit que ces branches ont connu une expansion exceptionnelle ces dernières années.

Le deuxième ralentissement par ordre d'importance a été observé pour les branches de **l'immobilier, location et des services aux entreprises** (Nace 70-74). Au cours des cinq premiers mois de 2002, 933 emplois ont été créés en moins qu'au cours de la même période un an plus tôt. C'est essentiellement la branche des services aux entreprises qui explique cette moindre création (-856).

Dans quelques rares secteurs, la création d'emplois est plus importante au cours des cinq premiers mois de 2002 qu'au cours de la même période un an plus tôt. C'est le cas de la location sans opérateur (+160 salariés, contre +18) de l'Horeca (+857, contre +884), et de la „santé et action sociale“.

2.3.4 Evolution de l'emploi et de la population active

2.3.4.1 Evolution globale

Il ressort du tableau reproduit ci-dessous que la vitesse d'augmentation de l'emploi intérieur s'est décélérée, atteignant au 3e trimestre 2001 encore le niveau de 5,6% en passant le seuil des 3,4% au 2e trimestre 2002 avant d'atteindre le niveau de 2,8% en août 2002.⁴⁵ La COFIBU constate que le rythme du ralentissement de l'augmentation du chiffre des frontaliers nets (10,5% au 4e trimestre 2001 et seulement 5,5% en août 2002) dépasse celui constaté pour l'emploi national (des résidents), qui passe de 2,3% au 4e trimestre 2001 à 1,6% en août 2002.⁴⁶ Toutefois, la COFIBU tient à observer la place toujours prééminente des frontaliers dans l'accroissement annuel de l'emploi.

En 2001, la part relative dans l'emploi intérieur des frontaliers s'élève à quelque 32 %. L'emploi de résidents, quant à lui, se développe toujours (+2,6% en 2001) principalement grâce à l'immigration de nouveaux travailleurs et à l'accroissement de l'activité féminine.

44 Rem.: le recul de l'emploi sur la même période un an plus tôt est attribuable au reclassement d'une société de 560 salariés

45 Note de conjoncture No 2-02, voir l'annexe statistique qui a été mise à jour du 25 septembre 2002

46 Idem

Tableau: Marché du travail⁴⁷

| | Demandes d'emploi non satisfaites | Emploi salarie interieur | Emploi indépendant interieur | Emploi interieur | Frontaliers étrangers travaillant au Luxembourg | Frontaliers luxembourgeois travaillant à l'étranger | Fonctionnaires internationaux | Frontaliers nets | Emploi national | Population active | Taux de chômage |
|----------|---|--------------------------------|------------------------------------|---------------------|--|--|----------------------------------|---------------------|--------------------|----------------------|---|
| | (1)* | (2) | (3) | (4) = (2 + 3) | (5) | (6) | (7) | (8) = (5 - 6 - 7) | (9) = (4 - 8) | (10) = (9 + 1) | (11) = (1/10) En % de la population |
| | | | | | 1.000 personnes | | | | | | |
| 1995 | 5.130 | 197,5 | 16,3 | 213,8 | 55,5 | 0,7 | 7,8 | 47,0 | 166,8 | 172,0 | 3,0 |
| 1996 | 5.680 | 203,1 | 16,4 | 219,6 | 59,6 | 0,7 | 7,8 | 51,1 | 168,5 | 174,1 | 3,3 |
| 1997 | 5.861 | 210,0 | 16,6 | 226,6 | 64,4 | 0,7 | 7,8 | 56,0 | 170,6 | 176,5 | 3,3 |
| 1998 | 5.534 | 219,7 | 16,7 | 236,4 | 70,8 | 0,7 | 7,8 | 62,3 | 174,1 | 179,6 | 3,1 |
| 1999 | 5.351 | 231,5 | 16,8 | 248,3 | 78,4 | 0,7 | 7,7 | 70,0 | 178,3 | 183,7 | 2,9 |
| 2000 | 4.964 | 245,4 | 16,9 | 262,3 | 87,4 | 0,7 | 7,7 | 78,9 | 183,4 | 188,3 | 2,6 |
| 2001 | 4.921 | 260,1 | 16,9 | 277,0 | 97,3 | 0,7 | 7,7 | 88,9 | 188,1 | 193,0 | 2,6 |
| 3T 2001 | 4.697 | 261,8 | 16,9 | 278,7 | 99,1 | 0,7 | 7,7 | 90,6 | 188,1 | 192,8 | 2,4 |
| 4T 2001 | 5.309 | 264,7 | 16,9 | 281,6 | 100,0 | 0,7 | 7,7 | 91,6 | 189,9 | 195,2 | 2,7 |
| 1T 2002 | 5.700 | 265,9 | 16,8 | 282,7 | 101,0 | 0,7 | 7,7 | 92,6 | 190,2 | 195,9 | 2,9 |
| 2T 2002 | 5.309 | 268,6 | 16,9 | 285,5 | 102,5 | 0,7 | 7,7 | 94,1 | 191,4 | 196,7 | 2,7 |
| juin-02 | 5.177 | 269,0 | 16,9 | 285,9 | 102,8 | 0,7 | 7,7 | 94,4 | 191,4 | 196,6 | 2,6 |
| juil.-02 | 5.485 | 269,6 | 16,9 | 286,5 | 103,9 | 0,7 | 7,7 | 95,5 | 191,0 | 196,5 | 2,8 |
| août-02 | 5.584 | 269,0 | 16,9 | 285,9 | 103,8 | 0,7 | 7,7 | 95,4 | 190,5 | 196,0 | 2,8 |

| | Demandes d'emploi non satisfaites | Emploi salarié intérieur | Emploi indépendant intérieur | Emploi intérieur | Frontaliers étrangers travaillant au Luxembourg | Frontaliers luxembourgeois travaillant à l'étranger | Fonctionnaires internationaux | Frontaliers nets | Emploi national | Population active | Taux de chômage |
|---------------------------------------|---|--------------------------------|------------------------------------|---------------------|--|--|----------------------------------|---------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| | (1)* | (2) | (3) | (4) = (2 + 3) | (5) | (6) | (7) | (8) = (5 - 6 - 7) | (9) = (4 - 8) | (10) = (9 + 1) | (11) = (1/10) |
| <i>Taux de variation annuels en %</i> | | | | | | | | | | | |
| 1995 | 10,5 | 2,7 | 1,3 | 2,6 | 8,3 | 0,0 | 3,5 | 9,3 | 0,9 | 1,2 | |
| 1996 | 10,7 | 2,8 | 0,8 | 2,7 | 7,4 | 0,0 | -0,2 | 8,7 | 1,0 | 1,3 | |
| 1997 | 3,2 | 3,4 | 1,0 | 3,2 | 8,1 | 0,0 | -0,2 | 9,5 | 1,3 | 1,4 | |
| 1998 | -5,6 | 4,6 | 0,5 | 4,3 | 9,9 | 0,0 | 0,0 | 11,4 | 2,0 | 1,8 | |
| 1999 | -3,3 | 5,3 | 0,7 | 5,0 | 10,7 | 0,0 | -0,7 | 12,2 | 2,4 | 2,3 | |
| 2000 | -7,2 | 6,0 | 0,3 | 5,6 | 11,5 | 0,0 | 0,5 | 12,8 | 2,8 | 2,5 | |
| 2001 | -0,7 | 6,0 | 0,0 | 5,6 | 11,4 | 0,0 | -0,1 | 12,7 | 2,6 | 2,5 | |
| 3T 2001 | -0,2 | 6,0 | 0,1 | 5,6 | 11,3 | 0,0 | -0,5 | 12,6 | 2,6 | 2,5 | |
| 4T 2001 | 7,4 | 5,1 | 0,0 | 4,8 | 9,4 | 0,0 | -1,2 | 10,5 | 2,3 | 2,4 | |
| 1T 2002 | 12,2 | 4,4 | 0,0 | 4,1 | 7,7 | 0,0 | -0,9 | 8,5 | 2,1 | 2,3 | |
| 2T 2002 | 15,0 | 3,7 | -0,1 | 3,4 | 6,2 | 0,0 | -0,6 | 6,9 | 1,8 | 2,1 | |
| juin-02 | 14,3 | 3,4 | 0,0 | 3,1 | 5,6 | 0,0 | -0,6 | 6,2 | 1,7 | 2,0 | |
| juil.-02 | 19,0 | 3,4 | 0,0 | 3,2 | 5,5 | 0,0 | -0,3 | 6,1 | 1,8 | 2,2 | |
| août-02 | 20,1 | 3,0 | 0,1 | 2,8 | 5,0 | 0,0 | -0,3 | 5,5 | 1,6 | 2,0 | |

Source: ADEM (Administration de l'Emploi), IGSS, STATEC

Les chiffres en italique sont provisoires dans la mesure où l'emploi salarié est estimé (et donc aussi la population active).

* rupture de série en 1997. Jusqu'à la fin de 1997, une partie des personnes „en mesures“ ont été relevés parmi les BENS, ce qui a conduit à une surévaluation du chômage. Depuis le début de 1998, l'Administration de l'Emploi (ADEM) publie séparément les chiffres concernant le chômage (série révisée) et ceux se rapportant aux personnes en mesures. Pour 1997, un calcul rétroactif a été effectué, où les personnes, „en mesures“, en 1997, ont été éliminées de la série DENS. La différence entre les deux séries est de 496 personnes en 1997, soit 0,3% de la population active.

2.3.4.2 Taux d'emploi

Tableau: Taux d'emploi⁴⁸

| Spécification | Enquêtes forces de travail | | | | | Recensement de la population |
|---------------------------|----------------------------|------|------|------|------|------------------------------|
| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2001 |
| <i>Taux d'emploi en %</i> | | | | | | |
| Population totale | 59,8 | 60,1 | 61,6 | 62,7 | 63,1 | 62,9 |
| Nationaux | 57,0 | 58,3 | 59,6 | 61,6 | 59,2 | 60,1 |
| Etrangers | 64,3 | 63,1 | 64,8 | 64,4 | 68,8 | 67,0 |
| Hommes | 74,1 | 74,5 | 74,4 | 75,0 | 75,0 | 74,1 |
| Femmes | 45,2 | 45,6 | 48,7 | 50,1 | 50,9 | 51,6 |
| Hommes Nationaux | 72,4 | 73,4 | 73,3 | 75,0 | 71,3 | 71,6 |
| Hommes étrangers | 77,0 | 76,2 | 76,1 | 75,1 | 80,4 | 77,8 |
| Femmes Nationaux | 41,2 | 42,6 | 45,4 | 46,7 | 47,1 | 48,3 |
| Femmes étrangères | 51,8 | 50,2 | 53,5 | 54,6 | 56,6 | 56,3 |

Source: STATEC

Dans le tableau 3 ci-devant, on peut s'apercevoir que dans la population totale, le taux d'emploi global se situait, en 2001, à 63,1%, l'objectif visé par le Conseil de l'UE s'élevant à 70%. Chez les femmes, un accroissement de l'ordre de 5,7% est enregistré de 1997 à 2001. Par rapport au taux masculin, un écart d'environ 25 points subsiste.⁴⁹

Par rapport à 2000, le taux d'emploi a encore légèrement progressé de 62,7% à 63,1%. La raison de cette hausse se trouve dans l'augmentation du taux d'emploi féminin en 2001.

2.3.4.3 Travail intérimaire

| <i>Travail intérimaire</i> ⁵⁰ | <i>Nombre d'heures prestées 1.000 heures</i> | <i>Travailleurs intérimaires (fin de mois) Nombre de personnes</i> |
|--|--|--|
| 1997 | 439,7 | 3.248 |
| 1998 | 525,2 | 3.902 |
| 1999 | 534,1 | 3.932 |
| 2000 | 617,9 | 4.473 |
| 1T 2001 | 637,0 | 4.648 |
| 2T 2001 | 708,5 | 4.998 |
| 3T 2001 | 679,4 | 5.085 |
| 4T 2001 | 615,1 | 4.301 |
| 1T 2002 | 592,3 | 4.559 |

En ce qui concerne le recours au travail intérimaire, il y a eu un net ralentissement au cours de l'année 2001, ce qui est à mettre en relation avec le ralentissement de la croissance économique. En effet, on a assisté au 1er trimestre de 2002 à une contraction de l'activité intérim en glissement annuel.

⁴⁸ STATEC, Note de conjoncture No 1-02

⁴⁹ Idem

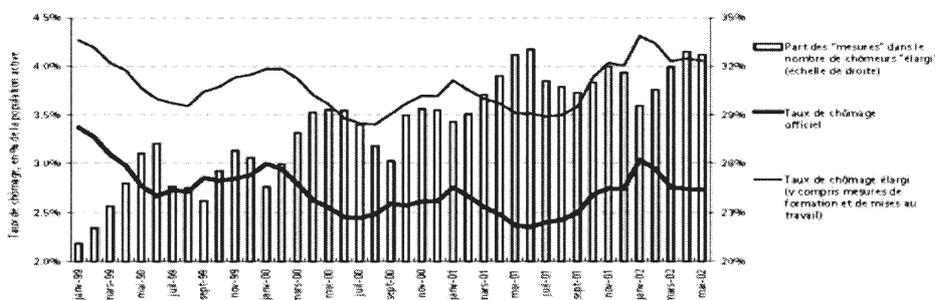
⁵⁰ STATEC, Note de conjoncture No 2-02 et Annexe statistique, mise à jour du 25 septembre 2002

2.3.4.4 Le chômage

Depuis la mi-2001, la baisse de la conjoncture a commencé à exercer ses effets sur le niveau du chômage. Corrigé des variations saisonnières, le taux de chômage a pratiquement baissé sans interruption entre janvier 1997 (3,4%) et mai 2001 (2,5%). Depuis il a entamé une ascension, toutefois légère, passant à 2,7% en octobre 2001 pour arriver à 2,8% en août 2002 et à 3,0% en septembre (voir graphique 1 et tableau 5 ci-dessous).

D'après les commentaires du STATEC⁵¹, lorsque le taux de chômage désaisonnalisé a commencé à augmenter en juin 2001, l'emploi salarié croissait encore à un rythme de 5,7%. En 1998, 1999 et 2000, l'emploi s'était accru à un rythme inférieur, respectivement de 4,3%, 5,0% et 5,6%, et pourtant, le chômage continuait de baisser. Il s'ensuit qu'en 2001 il y a eu une augmentation du seuil de croissance de l'emploi nécessaire pour générer une baisse du chômage. Le STATEC en tire la conclusion que la structure du chômage est actuellement telle qu'il faut créer plus d'emplois qu'il ne le fallait les années antérieures, pour espérer voir le chômage se résorber.

Graphique: Taux de chômage⁵²



Source: STATEC, ADEM

⁵¹ STATEC, Note de conjoncture No 2-02 et Annexe statistique, mise à jour du 25 septembre 2002

⁵² STATEC, Note de conjoncture No 2-02

Tableau: demandeurs d'emploi enregistrés en fin de mois⁵³

| | <i>Demandeurs d'emploi*</i> | <i>Evolution %</i> | <i>Taux de chômage %**</i> |
|---------|---------------------------------|------------------------|--------------------------------|
| août-01 | 4.651 | 0,9 | 2,4 |
| sep-01 | 4.832 | 3,9 | 2,5 |
| oct-01 | 5.237 | 8,4 | 2,7 |
| nov-01 | 5.368 | 2,5 | 2,7 |
| déc-01 | 5.323 | -0,8 | 2,7 |
| jan-02 | 5.934 | 11,5 | 3,0 |
| fév-02 | 5.762 | -2,9 | 2,9 |
| mars-02 | 5.405 | -6,2 | 2,8 |
| avr-02 | 5.378 | -0,5 | 2,7 |
| mai-02 | 5.372 | -0,1 | 2,7 |
| juin-02 | 5.177 | -3,6 | 2,6 |
| juil-02 | 5.485 | 5,9 | 2,8 |
| août-02 | 5.584 | 1,8 | 2,8 |
| sep-02 | 5.922 | 6,1 | 3,0 |

* Demandeurs d'emploi – personnes sans emploi, disponibles pour le marché du travail, à la recherche d'un emploi approprié, non affectées à une mesure pour l'emploi, indemnisées ou non indemnisées et ayant respecté les obligations de suivi de l'ADEM

** Source: STATEC

Décomposition du chômage

En se basant sur l'analyse du STATEC dans sa note de conjoncture No 3-02, la COFIBU constate que la hausse du chômage constatée les derniers trimestres semble indiquer la présence de changements structurels. En effet, la décomposition du chômage ou du nombre de chômeurs selon certaines catégories fait apparaître quelques évolutions structurelles.

Dans les lignes qui suivent, l'analyse porte uniquement sur la comparaison du mois de juillet. Les conclusions seraient les mêmes si on prenait le mois d'août ou une moyenne de plusieurs mois comme référence.⁵⁴

Tableau: Chômage, répartition par âge

| <i>Age</i> | <i>-26</i> | <i>26-30</i> | <i>31-40</i> | <i>41-50</i> | <i>51-60</i> | <i>>60</i> | <i>Total</i> |
|---------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| <i>Nombre de chômeurs</i> | | | | | | | |
| juil-99 | 948 | 631 | 1.524 | 1.272 | 591 | 20 | 4.986 |
| juil-00 | 764 | 526 | 1.395 | 1.250 | 608 | 27 | 4.570 |
| juil-01 | 807 | 529 | 1.307 | 1.252 | 682 | 31 | 4.608 |
| juil-02 | 1.055 | 709 | 1.641 | 1.327 | 712 | 41 | 5.485 |

53 Bulletin luxembourgeois de l'emploi, ADEM, No 9 – septembre 2002

54 Voir à ce sujet, STATEC, Note de conjoncture No 3-02

| Age | -26 | 26-30 | 31-40 | 41-50 | 51-60 | >60 | Total |
|--------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-----|-------|
| <i>Part en % dans le total</i> | | | | | | | |
| juil-99 | 19,0 | 12,7 | 30,6 | 25,5 | 11,9 | 0,4 | 100,0 |
| juil-00 | 16,7 | 11,5 | 30,5 | 27,4 | 13,3 | 0,6 | 100,0 |
| juil-01 | 17,5 | 11,5 | 28,4 | 27,2 | 14,8 | 0,7 | 100,0 |
| juil-02 | 19,2 | 12,9 | 29,9 | 24,2 | 13,0 | 0,7 | 100,0 |

Source: Administration de l'Emploi (ADEM)

Il ressort du tableau reproduit ci-dessus que, le chômage des „jeunes“ a suivi au cours des quatre dernières années une tendance procyclique. Ainsi, la part des personnes au chômage de moins de 30 ans est passée de 31,7% en 1999 à 28,2% en 2000, qui était une année de forte conjoncture.

Toutefois, pratiquement en parallèle avec le ralentissement de la croissance économique, la part des „jeunes“ chômeurs a augmenté pour atteindre 32,2% en 2002.

Quant à la part des plus de 51 ans, celle-ci a démontré une évolution inverse. Ainsi, elle a augmenté entre 1999 (12,3%) et 2001 (15,5%), mais a ensuite diminué (13,7% en 2002).

Tableau: Chômage, répartition par durée d'inscription

| Mois | -1 | 1-3 | 3-6 | 6-9 | 9-12 | > 12 | Total |
|--------------------------------|------|-------|------|------|------|-------|-------|
| <i>Nombre de chômeurs</i> | | | | | | | |
| juil-99 | 928 | 893 | 843 | 622 | 465 | 1.235 | 4.986 |
| juil-00 | 778 | 790 | 764 | 614 | 396 | 1.228 | 4.570 |
| juil-01 | 831 | 897 | 728 | 499 | 342 | 1.311 | 4.608 |
| juil-02 | 989 | 1.006 | 990 | 694 | 472 | 1.334 | 5.485 |
| <i>Part en % dans le total</i> | | | | | | | |
| juil-99 | 18,6 | 17,9 | 16,9 | 12,5 | 9,3 | 24,8 | 100,0 |
| juil-00 | 17,0 | 17,3 | 16,7 | 13,4 | 8,7 | 26,9 | 100,0 |
| juil-01 | 18,0 | 19,5 | 15,8 | 10,8 | 7,4 | 28,5 | 100,0 |
| juil-02 | 18,0 | 18,3 | 18,0 | 12,7 | 8,6 | 24,3 | 100,0 |

Source: Administration de l'Emploi (ADEM)

En ce qui concerne la durée d'inscription, le tableau ne montre **aucun lien entre la durée d'inscription et le cycle économique**. Ainsi, la part du chômage de courte durée (inscription inférieure à trois mois) a baissé en 2000 et a continué à baisser en 2002. Un même constat peut être fait au sujet des personnes inscrites depuis plus d'un an. En effet, leur nombre a augmenté de 1999 à 2001 et a nettement baissé en 2002.

Tableau: Chômage, répartition par niveau de formation

| Niveau | Inférieur | Moyen | Supérieur | Non précisé |
|---------------------------|-----------|-------|-----------|-------------|
| <i>Nombre de chômeurs</i> | | | | |
| juil-99 | 2.742 | 1.710 | 521 | 13 |
| juil-00 | 2.459 | 1.612 | 486 | 13 |
| juil-01 | 2.388 | 1.628 | 581 | 11 |
| juil-02 | 2.506 | 2.068 | 889 | 22 |

| <i>Niveau</i> | <i>Inférieur</i> | <i>Moyen</i> | <i>Supérieur</i> | <i>Non précisé</i> |
|--------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------------|
| <i>Part en % dans le total</i> | | | | |
| juil-99 | 55,0 | 34,3 | 10,4 | 0,3 |
| juil-00 | 53,8 | 35,3 | 10,6 | 0,3 |
| juil-01 | 51,8 | 35,3 | 12,6 | 0,2 |
| juil-02 | 45,7 | 37,7 | 16,2 | 0,4 |

Source: Administration de l'Emploi (ADEM)

Il ressort du tableau ci-dessus qu'il y a, dans le délai d'observation de 1999 à 2002, une diminution progressive de la part des chômeurs disposant d'une formation de niveau inférieur et une progression continue de ceux disposant d'une formation de niveau moyen et supérieur. Ainsi, en 2002, la part des chômeurs inscrits avec une formation de niveau moyen ou supérieur, glissant au-dessus de la barre des 50%, dépasse la part des chômeurs avec une formation de niveau inférieur (45,7%).

Au mois de juillet 2002 le nombre de chômeurs ayant une formation moyenne est presque aussi important que celui de ceux disposant d'une formation inférieure. Cette situation peut s'expliquer en partie par la part croissante de personnes sur le marché du travail disposant d'une formation moyenne ou supérieure.

Tableau: Répartition par type d'emploi recherché

| Type | A | B | C | D | E | F | G | H | I | J | K | L | Total |
|---|------|-----|------|------|-----|-----|-----|------|------|-----|------|-----|-------|
| <i>Nombre de chômeurs</i> | | | | | | | | | | | | | |
| juil-99 | 429 | 82 | 816 | 665 | 69 | 185 | 2 | 633 | 988 | 366 | 653 | 98 | 4.986 |
| juil-00 | 403 | 82 | 725 | 623 | 65 | 193 | 1 | 594 | 851 | 337 | 599 | 97 | 4.570 |
| juil-01 | 457 | 96 | 768 | 598 | 66 | 190 | 2 | 645 | 786 | 295 | 554 | 151 | 4.608 |
| juil-02 | 670 | 167 | 992 | 675 | 85 | 202 | 2 | 743 | 808 | 388 | 588 | 165 | 5.485 |
| <i>Part en % dans le total</i> | | | | | | | | | | | | | |
| juil-99 | 8,6 | 1,6 | 16,4 | 13,3 | 1,4 | 3,7 | 0,0 | 12,7 | 19,8 | 7,3 | 13,1 | 2,0 | 100,0 |
| juil-00 | 8,8 | 1,8 | 15,9 | 13,6 | 1,4 | 4,2 | 0,0 | 13,0 | 18,6 | 7,4 | 13,1 | 2,1 | 100,0 |
| juil-01 | 9,9 | 2,1 | 16,7 | 13,0 | 1,4 | 4,1 | 0,0 | 14,0 | 17,1 | 6,4 | 12,0 | 3,3 | 100,0 |
| juil-02 | 12,2 | 3,0 | 18,1 | 12,3 | 1,5 | 3,7 | 0,0 | 13,5 | 14,7 | 7,1 | 10,7 | 3,0 | 100,0 |
| <p>A – Professions libérales, techniciens et assimilés B – Directeurs et cadres administratifs supérieurs C – Employés de bureau D – Vendeurs E – Agriculteurs, forestiers, carriers, mineurs F – Travailleurs des transports G – Travailleurs des communications H – Artisans, ouvriers (précision, horlogerie, mécanique, électricité, bois et bâtiment) I – Artisans, ouvriers (alimentaire, chimie, production, machinistes) J – Hôtellerie, restauration K – Autres services L – Pas de demandes prioritaires</p> | | | | | | | | | | | | | |

Source: Administration de l'Emploi (ADEM)

Le tableau ci-dessus montre une hausse de la part des chômeurs dans la catégorie „directeurs et cadres administratifs supérieurs“ ainsi que dans la catégorie des „professions libérales, techniciens et assimilés“ et les „employés de bureau“. Ce phénomène a été particulièrement marqué en 2001 et 2002.

Bien que le nombre des chômeurs avec un niveau de formation supérieure (appelé de type „académique“) reste limité, la tendance de hausse de leur part dans le chômage est bien visible. A l'inverse, la part des artisans et ouvriers (dans l'alimentaire, la chimie, la production et les machinistes) n'a cessé de diminuer.

2.3.4.5 Intensification des mesures pour l'emploi

Dans un contexte où le chômage commence à augmenter, les mesures pour l'emploi (stages de réinsertion, formations, etc.) gagnent de l'importance en tant qu'instrument de politique pour l'emploi. D'après les informations du STATEC⁵⁵, celles-ci se sont accrues de 13,7% en 2001 et même de 19,7% au cours des 5 premiers mois de 2002 (en glissement annuel).

La part relative des différentes „mesures“ a changé en 2002 (pour les 5 premiers mois) par rapport à la même période de 2001, essentiellement en raison de la baisse d'importance du nombre de „contrats d'auxiliaire temporaire“ dans le secteur privé (qui a baissé de 2,0%). La part relative de ceux-ci est passée de 12,8% à 10,4% (voir tableau 6 ci-dessous).

A l'inverse, le recours au „stage de réinsertion professionnelle“ a augmenté en termes relatifs, même si ce dernier reste encore limité (4,6% des mesures). Les contrats „d'auxiliaire temporaire dans le secteur public“ sont restés la mesure la plus utilisée, représentant 32,5% de l'ensemble des mesures. Ceux-ci se sont fortement accrues (+18,7%) et ont contribué pour plus d'un tiers à la croissance de l'ensemble des mesures.

Sur les 5 premiers mois de 2002, les mesures de formation de l'ADEM ont le plus contribué à la croissance du total, suivies par les „mesures spéciales“. Ces dernières se sont accrues de 25,6%, après avoir augmenté de 72,6% en 2001, et représentent maintenant 15,2% des mesures totales. Il s'agit de prises en charge par des associations sans but lucratif (syndicats) de demandeurs d'emploi non indemnisés par l'ADEM.

2.3.4.6 Taux de chômage au sens large

Pour tenir compte de la totalité de demandeurs „potentiels“, y compris les personnes occupées dans des mesures de mise au travail ou dans des mesures de formation, le STATEC a élaboré un taux de chômage au sens large, qui ajoute ces dernières au nombre de chômeurs officiels.

En raison de la hausse continue et accélérée du nombre de „chômeurs“ bénéficiant d'une mesure, le taux de chômage au sens large s'écarte de plus en plus du taux de chômage officiel. Ce phénomène est illustré par l'évolution de la part des personnes bénéficiant des mesures dans le chômage au sens large (cf. graphique 1 et tableaux 6 et 7). Celle-ci est passée à 31,5% au cours des 5 premiers mois de 2002, contre 30,4% un an plus tôt (18,3% en 1997). Par conséquent, le taux de chômage au sens large augmente plus fortement que le taux de chômage officiel; alors que le premier était de 4,1% en mai 2002 et de 3,5% un an plus tôt (+0,6 point de pourcentage), le deuxième était respectivement de 2,7% et de 2,4% (+0,3 point).

⁵⁵ STATEC, Note de conjoncture No 2-02

Tableau: Personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi⁵⁶

| | CAT PR | dont ST | CAT PU | dont DA | SIE | dont SP | SRP | FORMA | PA | MS | MT | Total |
|-----------|---|---------|--------|---------|-----|---------|-----|-------|-----|-----|-----|-------|
| moy. 2000 | 306 | 3 | 668 | 10 | 87 | 1 | 60 | 362 | 94 | 200 | 145 | 1.922 |
| moy. 2001 | 277 | 0 | 710 | 0 | 118 | 0 | 87 | 423 | 98 | 345 | 153 | 2.210 |
| | CAT PR | | CAT PU | | SIE | | SRP | FORMA | PA | MS | MT | Total |
| août-01 | 279 | | 653 | | 122 | | 92 | 287 | 95 | 378 | 159 | 2.063 |
| sept-01 | 276 | | 657 | | 123 | | 93 | 318 | 102 | 361 | 177 | 2.107 |
| oct-01 | 272 | | 717 | | 130 | | 98 | 480 | 109 | 371 | 176 | 2.353 |
| nov-01 | 262 | | 785 | | 120 | | 105 | 587 | 109 | 377 | 180 | 2.525 |
| déc-01 | 249 | | 790 | | 135 | | 119 | 499 | 111 | 386 | 171 | 2.460 |
| jan-02 | 253 | | 810 | | 135 | | 119 | 519 | 107 | 372 | 173 | 2.488 |
| fév-02 | 251 | | 814 | | 127 | | 117 | 558 | 110 | 386 | 190 | 2.533 |
| mars-02 | 259 | | 829 | | 118 | | 116 | 533 | 108 | 391 | 185 | 2.539 |
| avr-02 | 278 | | 872 | | 139 | | 115 | 523 | 110 | 403 | 197 | 2.637 |
| mai-02 | 289 | | 844 | | 141 | | 117 | 508 | 107 | 414 | 193 | 2.611 |
| juin-02 | 311 | | 835 | | 133 | | 121 | 459 | 109 | 482 | 191 | 2.641 |
| juil-02 | 326 | | 798 | | 131 | | 118 | 338 | 108 | 485 | 182 | 2.484 |
| août-02 | 315 | | 782 | | 121 | | 115 | 295 | 100 | 489 | 181 | 2.398 |
| août-01 | 279 | | 853 | | 122 | | 92 | 287 | 95 | 376 | 159 | 2.083 |
| | <p>CAT PR (Contrat d'Auxiliaire Temporaire du secteur privé) – pour demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant, dans une entreprise privée pendant les heures de travail, une initiation pratique rémunérée facilitant la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active (inclus Contrat de Stage-initiation (SI))</p> <p>CAT PU (Contrat d'Auxiliaire Temporaire du secteur public) – pour demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant, dans le secteur public pendant les heures de travail, une initiation pratique rémunérée facilitant la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active (inclus Division d'Auxiliaire temporaire (DA))</p> <p>SIE (Stage d'insertion Entreprise) – pour demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant une formation théorique et pratique dans le cadre d'un placement en stage indemnisés auprès d'un employeur (inclus Stage de Préparation en entreprise (SP))</p> <p>SRP (Stage de Réinsertion Professionnelle) – pour demandeurs d'emploi âgés de plus de 30 ans recevant une formation théorique et pratique dans le cadre d'un placement dans le cadre d'un placement en stage indemnisé auprès d'un employeur</p> <p>FORMA – mesures de formation réalisées afin de permettre une meilleure intégration des demandeurs d'emploi sur le marché du travail (y compris l'apprentissage des adultes)</p> <p>PA (Pool des Assistants) – pour des personnes rémunérées, chargées d'assister les directeurs des établissements post primaires dans la surveillance et dans les domaines périscolaire et administratif</p> <p>MS (Mesures spéciales) – pour demandeurs d'emploi non indemnisés par l'ADEM, pris en charge par des associations sans but lucratif</p> <p>MT (Mises au Travail) – occupation à des travaux d'utilité publique de demandeurs d'emploi indemnisés</p> | | | | | | | | | | | |

56 Bulletin luxembourgeois de l'emploi, ADEM, No 8 - août 2002

Tableau: Demandeurs d'emploi (DE) indemnisés et non indemnisés/mesures pour l'emploi⁵⁷

| | Personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi | | | Demandeurs d'emploi | | |
|-----------|--|---------------|--------|---------------------|---------------|--------|
| | Total | DE indemnisés | Autres | Total | DE indemnisés | Autres |
| moy. 2000 | 1.922 | 231 | 1.691 | 4.984 | 1.793 | 3.170 |
| moy. 2001 | 2.210 | 282 | 1.948 | 4.927 | 1.818 | 3.109 |
| août-01 | 2.063 | 236 | 1.827 | 4.651 | 1.751 | 2.900 |
| sep-01 | 2.107 | 250 | 1.848 | 4.832 | 1.703 | 3.129 |
| oct-01 | 2.353 | 281 | 2.072 | 5.237 | 1.828 | 3.411 |
| nov-01 | 2.525 | 317 | 2.208 | 5.368 | 1.998 | 3.372 |
| déc-01 | 2.460 | 300 | 2.160 | 5.323 | 2.128 | 3.197 |
| jan-02 | 2.488 | 314 | 2.174 | 5.934 | 2.348 | 3.588 |
| fév-02 | 2.533 | 370 | 2.163 | 5.762 | 2.399 | 3.363 |
| mars-02 | 2.539 | 373 | 2.166 | 5.405 | 2.200 | 3.205 |
| avr-02 | 2.637 | 381 | 2.256 | 5.378 | 2.238 | 3.140 |
| mai-02 | 2.611 | 358 | 2.253 | 5.372 | 2.259 | 3.113 |
| juin-02 | 2.641 | 343 | 2.298 | 5.177 | 2.240 | 2.937 |
| juil-02 | 2.484 | 275 | 2.209 | 5.485 | 2.340 | 3.145 |
| août-02 | 2.398 | 266 | 2.132 | 5.584 | 2.382 | 3.202 |
| août-01 | 2.063 | 236 | 1.827 | 4.651 | 1.751 | 2.900 |

Source: ADEM, STATEC

2.3.4.7 Chômage partiel toujours très élevé

Les demandes de chômage partiel ont pratiquement doublé en 2001 (245 personnes concernées en moyenne, contre 124 en 2000), augmentant surtout au cours de la deuxième moitié de l'année. Jusqu'au mois de juillet 2002, le recours à cette mesure est resté important (cf. tableau 8). En mars et avril de l'année 2002, il a concerné plus de 600 personnes, dont plus de 450 étaient actives dans une entreprise.⁵⁸

Depuis, aussi bien le nombre de demandes accordées que le nombre de personnes touchées a diminué, tout en restant plus élevé que sur la 1ère moitié de 2001.

La branche la plus concernée est celle de l'industrie manufacturière⁵⁹, ce qui s'explique par la faible conjoncture de l'industrie sidérurgique. La branche „transports et communications“ a été touchée jusqu'en mars 2002 en raison notamment des effets du 11 septembre sur le secteur des voyages.

⁵⁷ Idem

⁵⁸ voir à ce sujet STATEC, Note de conjoncture No 2-02

⁵⁹ Idem

Tableau: Chômage partiel⁶⁰

| | Nombre de demandes autorisées | Nombre de travailleurs concernés | Nombre de demandes réalisées (entreprises ayant tiré) | Nombre de travailleurs en chômage partiel (*) | Idem, équivalent hommes-mois en chômage complet (**) |
|---------|-------------------------------|----------------------------------|---|---|--|
| janv-01 | 2 | 23 | 2 | 23 | 11 |
| févr-01 | 2 | 21 | 2 | 21 | 11 |
| mars-01 | 2 | 19 | 2 | 19 | 9 |
| avr-01 | 3 | 31 | 3 | 31 | 15 |
| mai-01 | 1 | 11 | 1 | 9 | 5 |
| juin-01 | 2 | 28 | 1 | 13 | 7 |
| juil-01 | 5 | 182 | 4 | 99 | 49 |
| août-01 | 6 | 307 | 5 | 173 | 85 |
| sept-01 | 10 | 574 | 10 | 351 | 180 |
| oct-01 | 8 | 535 | 8 | 220 | 108 |
| nov-01 | 9 | 568 | 4 | 158 | 76 |
| déc-01 | 7 | 479 | 5 | 183 | 81 |
| janv-02 | 8 | 431 | 1 | 27 | 14 |
| févr-02 | 7 | 231 | - | - | - |
| mars-02 | 5 | 658 | - | - | - |
| avr-02 | 5 | 644 | - | - | - |
| mai-02 | 3 | 174 | - | - | - |
| juin-02 | 3 | 184 | - | - | - |
| juil-02 | 4 | 186 | - | - | - |

Source: Ministère du Travail, STATEC

(*) Dans les entreprises ayant tiré

(**) sur base des heures de travail effectivement perdues

60 Idem

2.3.4.8 Evolution des salaires

Le coût salarial représente l'ensemble des „frais“ qu'un employeur doit engager pour rémunérer les salariés. D'après la définition du STATEC⁶¹, ledit coût salarial comprend, à côté du salaire „net“, les primes et gratifications (même en nature) ainsi que les cotisations sociales. Une partie importante des évolutions d'une année à l'autre provient des primes et gratifications, qui dépendent des résultats des entreprises ou d'autres situations spécifiques.

La COFIBU note que, d'après les données relevées par le STATEC, les années 2000 et 2001 se distinguent par rapport aux années précédentes en ce qui concerne l'évolution du coût salarial. **Tandis qu'entre 1995 et 1999, le coût salarial moyen s'était accru de 2,5% par an en moyenne, ce dernier s'est accéléré à quelque 5% en moyenne en 2000 et 2001.** Le STATEC relève deux facteurs explicatifs pour cette évolution. D'un côté, l'accélération des prix à la consommation (suite au choc pétrolier de 1999 surtout) a engendré un rapprochement des échéances des tranches indiciaires. De l'autre côté, la situation économique exceptionnelle et la „flexibilisation“ des rémunérations ont fait évoluer les „primes et gratifications“ de quelque 10% par an en 2000 et 2001, contre 7,5% de 1995 à 1999. Ainsi, en 2001, les primes et gratifications ont constitué environ 9% de la masse salariale brute totale.

Le rôle des salaires et traitements dans l'économie est double: Ils sont à la fois une source de revenus pour les salariés et un élément du coût pour les entreprises. En tant que revenus, le niveau et les variations des salaires ont des effets certains sur la demande finale émanant des ménages.

Dans une petite économie ouverte, l'impact sur la conjoncture est toutefois limité. Une part importante des biens de consommation (et d'équipement) est importée. De même une fraction non négligeable de la masse salariale, versée à des non-résidents (frontaliers), est dépensée à l'étranger.

En tant qu'élément de coût pour les entreprises, les salaires et traitements ont à la fois un effet sur la localisation géographique des entreprises et sur le niveau de l'emploi.⁶² Au Luxembourg, l'évolution des salaires est, dans des proportions non négligeables, rythmée par les échéances de l'échelle mobile des salaires. En 2001, l'augmentation de salaires ayant pour origine le jeu de l'échelle mobile a été de 3,1%, contre 1,4% de moyenne annuelle entre 1995 et 2000 (cf. tableau 9).

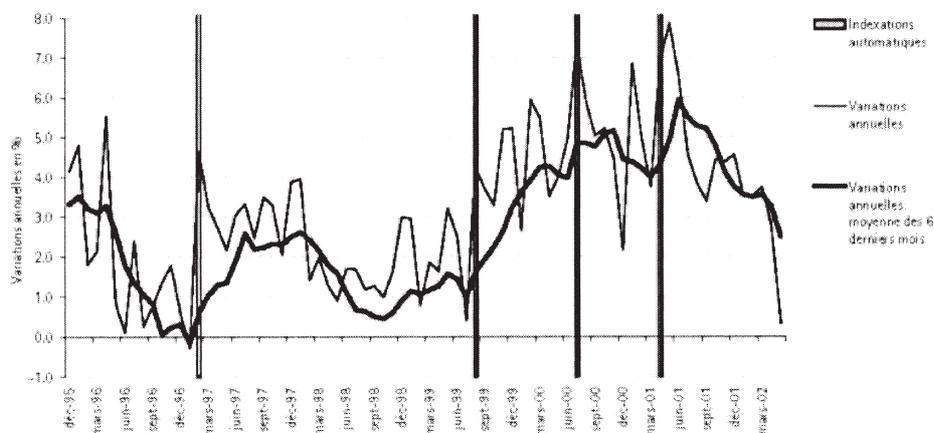
Tableau: Echelle mobile des salaires

| <i>Hausse des salaires due à l'échelle</i> | | | | |
|--|---------------------|---------------|--|--|
| <i>Année</i> | <i>Cote moyenne</i> | <i>Mobile</i> | <i>Hausse de l'indice général des prix</i> | <i>Echéance d'une tranche indiciaire</i> |
| | | | <i>Variation en %</i> | |
| 1986 | 424,43 | 1,95 | 0,3 | 1.7.1986 |
| 1987 | 428,67 | 1,00 | -0,1 | 1.1.1987 |
| 1988 | 429,56 | 0,21 | 1,4 | 1.12.1988 |
| 1989 | 443,40 | 3,14 | 3,4 | 1.9.1989 |
| 1990 | 457,86 | 3,35 | 3,7 | 1.5.1990 |
| 1991 | 475,12 | 3,77 | 3,1 | 1.1. et 1.11.1991 |
| 1992 | 490,02 | 3,14 | 3,2 | 1.8.1992 |
| 1993 | 505,37 | 3,13 | 3,6 | 1.5.1993 |
| 1994 | 521,18 | 3,13 | 2,2 | 1.2.1994 |
| 1995 | 530,94 | 1,87 | 1,9 | 1.5.1995 |
| 1996 | 535,29 | 0,82 | 1,4 | / |
| 1997 | 547,56 | 2,29 | 1,4 | 1.2.1997 |
| 1998 | 548,67 | 0,20 | 1,0 | / |
| 1999 | 554,38 | 1,04 | 1,0 | 1.8.1999 |
| 2000 | 569,41 | 2,71 | 3,2 | 1.7.2000 |
| 2001 | 587,24 | 3,13 | 2,7 | 1.4.2001 |

Source: STATEC

61 STATEC, Note de conjoncture No 1-02

62 Idem

Graphique: Evolution du coût salarial⁶³

Source: STATEC

Tableau: Echéances/Echelle mobile des salaires⁶⁴

| Dates d'application | Cotes d'échéance | Cotes d'application | Augmentation en % |
|---------------------|------------------|---------------------|-------------------|
| 1.8.1992 | 520,40 | 497,09 | 2,5 |
| 1.5.1993 | 533,41 | 509,51 | 2,5 |
| 1.2.1994 | 546,74 | 522,24 | 2,5 |
| 1.5.1995 | 560,40 | 535,29 | 2,5 |
| 1.2.1997 | 574,41 | 548,67 | 2,5 |
| 1.8.1999 | 588,77 | 562,38 | 2,5 |
| 1.7.2000 | 603,48 | 576,43 | 2,5 |
| 1.4.2001 | 618,56 | 590,84 | 2,5 |
| 1.6.2002 | 634,02 | 605,61 | 2,5 |

D'après les estimations du STATEC, la prochaine tranche indiciaire devrait venir à échéance vers le milieu de l'année prochaine.⁶⁵

Tableau 7: Augmentations des salaires dues à l'échelle mobile

| Hausse des salaires due à l'échelle | | | | |
|-------------------------------------|--------------|--------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| Année | Cote moyenne | Mobile | Hausse de l'indice général des prix | Echéance d'une tranche indiciaire |
| | | | Variation en % | |
| 1986 | 424,43 | 1,95 | 0,3 | 1.7.1986 |
| 1987 | 428,67 | 1,00 | -0,1 | 1.1.1987 |
| 1988 | 429,56 | 0,21 | 1,4 | 1.12.1988 |
| 1989 | 443,40 | 3,14 | 3,4 | 1.9.1989 |
| 1990 | 457,86 | 3,35 | 3,7 | 1.5.1990 |

63 STATEC, Note de conjoncture No 3-02

64 Source: STATEC

65 voir STATEC, Note de conjoncture No 3-02

| <i>Hausse des salaires due à l'échelle</i> | | | | |
|--|---------------------|---------------|--|--|
| <i>Année</i> | <i>Cote moyenne</i> | <i>Mobile</i> | <i>Hausse de l'indice général des prix</i> | <i>Echéance d'une tranche indiciaire</i> |
| | | | <i>Variation en %</i> | |
| 1991 | 475,12 | 3,77 | 3,1 | 1.1. et 1.11.1991 |
| 1992 | 490,02 | 3,14 | 3,2 | 1.8.1992 |
| 1993 | 505,37 | 3,13 | 3,6 | 1.5.1993 |
| 1994 | 521,18 | 3,13 | 2,2 | 1.2.1994 |
| 1995 | 530,94 | 1,87 | 1,9 | 1.5.1995 |
| 1996 | 535,29 | 0,82 | 1,4 | / |
| 1997 | 547,56 | 2,29 | 1,4 | 1.2.1997 |
| 1998 | 548,67 | 0,20 | 1,0 | / |
| 1999 | 554,38 | 1,04 | 1,0 | 1.8.1999 |
| 2000 | 569,41 | 2,71 | 3,2 | 1.7.2000 |
| 2001 | 587,24 | 3,13 | 2,7 | 1.4.2001 |

Source: STATEC

2.3.4.9 Conclusion

Les tendances au marché de l'emploi peuvent être résumées de la façon suivante: La création d'emplois se ralentit, le taux de chômage s'accélère.

En général on peut observer en Europe, sans distinction du ralentissement de la croissance économique observé, que le taux de chômage n'est pas autant à la hausse qu'aux Etats-Unis. Les observateurs estiment que ce phénomène est dû au fait que les Européens supposent que la reprise économique est proche.

De plus, le besoin en main-d'oeuvre qualifiée, surtout au Luxembourg, était très élevé et difficile à combler. Voilà pourquoi, les entreprises ont, en général, plutôt une tendance à garder cette main-d'oeuvre qualifiée et spécialisée, afin d'être bien préparées pour la reprise économique. Pourtant, tel n'est pas le cas au Luxembourg: entre décembre 2000 et décembre 2001 une hausse importante du chômage des personnes détenteurs d'un diplôme de niveau postsecondaire a été enregistrée (+58,1%), ce qui montre que les besoins en main-d'oeuvre qualifiée semblent avoir diminué. En général, à partir d'octobre 2001 le Luxembourg a connu une forte poussée du chômage, alors que, entre 1997 et 2000, le chômage diminuait en moyenne.

De plus, la COFIBU tient à remarquer que le taux de chômage ne varierait pas à la hausse, si on intégrait les „frontaliers au chômage“ dans la statistique luxembourgeoise du taux de chômage, étant donné que les frontaliers ne figurent pas non plus dans les statistiques de l'emploi national qui, selon des conventions internationales, sont pourtant à la base pour le calcul du chômage.

Enfin, vu que la croissance de l'économie luxembourgeoise selon les estimations du STATEC ne s'élève qu'à 0,5% en 2002 et vu les tendances à la réduction des frais de personnel entre autres au sein du secteur financier, la COFIBU s'attend pour les prochains mois à une tendance à la hausse du chômage, sans distinction du niveau de formation.

*

3 POLITIQUE BUDGETAIRE

La politique budgétaire du gouvernement telle que définie dans la déclaration gouvernementale du 12 août 2002 poursuit l'objectif d'une évolution des dépenses de l'Etat en fonction de la croissance économique tout en veillant „notamment à ce que la progression des dépenses de l'Etat ne dépasse pas, à moyen terme, les limites de la croissance économique“. Trois variables déterminent essentiellement l'évolution du budget, à savoir l'évolution des prix, l'évolution de l'échelle mobile des salaires⁶⁶ et l'évolution du Produit Intérieur Brut.

Lors de l'établissement du projet de budget, le Gouvernement se basant sur les prévisions du STATEC du mois de mai 2002 misait encore sur une croissance du PIB de 2,7% pour 2002 et d'une hypothèse de croissance inférieure à 5% en 2003. De plus, l'évolution de l'indice des prix était estimée à +2,0% en 2002 et à 1,9% en 2003. La moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires a été évaluée à 2,1% en 2002 et à 1,9% en 2003. **Cependant, les prémisses pour l'établissement du budget 2003 ont sensiblement changé au deuxième semestre 2002.**

3.1 L'établissement du budget 2003

3.1.1 Les prévisions économiques et la véracité du budget

Avant d'analyser de plus près le budget 2003, la COFIBU tient à rappeler les efforts que le Gouvernement a entamés depuis le budget 2001 en faveur d'une **plus grande véracité du budget**, ce qui a certainement contribué à **réduire les énormes „plus-values“** de recettes enregistrées lors des exercices précédents. Pour ce faire le Gouvernement tablait encore dans le cadre du programme de stabilité 2000-2003 établi en 2000 sur le scénario favorable (PIB valeur: +7,9%). Ainsi, dans l'exposé des motifs pour le budget 2001 le Gouvernement notait que „à la lumière des excédents des recettes des deux exercices précédents et d'une situation économique favorable, a estimé pouvoir inscrire au projet de budget pour 2001 une hausse des recettes plus importante que par le passé“.

Or, les valeurs fondamentales de l'économie se sont rapidement détériorées depuis 2001 et surtout après l'établissement du projet de budget 2003. En effet, le PIB de 2001 et les PIB prévisionnels de 2002 et 2003 ont sensiblement été revus à la baisse par le STATEC, la Commission européenne et l'OCDE. Cependant, malgré le ralentissement de la croissance économique la COFIBU note avec satisfaction que le compte général 2001 a pu enregistrer un léger excédent. Pour 2002 il sera plus difficile d'en faire de même, étant donné que plusieurs dépenses comme par exemple l'accord salarial dans la fonction publique ou la protection des données à caractère personnel s'ajoutent aux dépenses prévues par le budget voté. Toutefois, la COFIBU est confiante que les comptes pour l'exercice 2002 seront en équilibre.

Même s'il y a donc lieu de constater qu'il existe un certain **décalage entre une baisse économique et un ralentissement des recettes budgétaires**, le ralentissement de la croissance des recettes budgétaires pourra très vite produire un déficit budgétaire, si les dépenses supplémentaires par exemple dues à de nouvelles missions ne peuvent pas mieux être maîtrisées que les années précédentes.

3.1.2 Les analyses statistiques à la base de la politique budgétaire

Sans vouloir lancer une discussion stérile sur la question de savoir si le PIB d'une seule année est une valeur suffisamment congrue, ou bien s'il faut réintroduire le système de la norme budgétaire, ou bien s'il faut inventer un nouveau système de calcul, il y a d'abord lieu de souligner que **l'établissement d'un budget n'est pas une science exacte**, étant donné que les recettes dépendent d'une panoplie de variables externes et internes. Ces variables varient d'autant plus que l'économie est plus petite et surtout plus ouverte. Tel est le cas pour le Luxembourg. Voilà pourquoi, il est nécessaire de se doter d'instruments statistiques fiables pour établir et gérer un budget.

Le rapporteur a dû constater qu'il existe plusieurs acteurs nationaux et internationaux qui établissent régulièrement des **analyses statistiques** tout en poursuivant des objectifs différents dans le cadre des missions qui leur sont attribuées par le législateur. Il est difficile pour l'observateur non averti de distin-

⁶⁶ Presque deux tiers des dépenses du budget courant sont liés à l'évolution de l'échelle mobile des salaires.

guer les nuances qui existent entre les différents paramètres de mesure utilisés par les analystes nationaux et internationaux. En effet, le grand public a du mal à comprendre les raisons pour lesquelles un analyste ne sait pas „prédire le passé“, comme tel était le cas pour les „prévisions“ du STATEC sur la croissance économique en 2001 revues à la baisse au mois de septembre 2002.

Les discussions avec les responsables du STATEC ont montré les difficultés auxquelles ceux-ci se voient confrontés, surtout lorsque les méthodologies de calcul sont modifiées en cours de route comme tel a été le cas pour la révision susmentionnée du PIB. Il reste qu'il n'est pas acceptable qu'on ne dispose pas de statistiques fiables dans un Etat moderne.

Dans ce contexte, le rapporteur tient à suggérer, d'une part, de **rendre plus transparentes les méthodes de calcul des statistiques sur les variables économiques du pays** et, d'autre part, de **concentrer les efforts statistiques avant tout sur les prévisions économiques.** Le rapporteur salue les efforts annoncés par le Ministre de l'Economie dans ce contexte.

De plus, le rapporteur estime qu'**il serait utile de disposer de statistiques trimestrielles sur le PIB** (comme c'est le cas dans les autres pays de l'Europe) et qui, le cas échéant, faciliteraient et rendraient plus efficaces et surtout plus rapides des réactions éventuelles à l'évolution économique.

De l'autre côté, il y a lieu d'**améliorer les instruments d'analyse des administrations fiscales.** Tout en soulignant que les responsables de ces administrations ont toujours fait de leur mieux pour fournir des prévisions de recettes réalistes et tout en précisant que ces administrations ont beaucoup de problèmes à pourvoir les postes vacants, le rapporteur s'est persuadé qu'il y a un manque considérable d'instruments et de méthodes de prévisions comparables. En effet, à part les grandes tendances (moins-ou plus-values de recettes d'une catégorie d'impôts), **les administrations fiscales ne sont pas outillées de procéder à des analyses plus détaillées et complexes. Voilà pourquoi, le rapporteur suggère, d'un côté, d'adapter dans ce sens les moyens des administrations concernées et, de l'autre côté, si besoin il y a, de compléter les plans de recrutement existants par des analystes.**

En effet, le rapporteur est d'avis qu'un Etat efficace doit impérativement se doter des instruments statistiques indispensables pour une gestion efficace des affaires publiques.

3.1.3 *L'idée du „zero base budgeting“ et le principe de l'annualité*

Ensuite, le rapporteur tient à rappeler que la politique budgétaire doit être analysée dans **une approche de moyen terme.** Cependant, force est de constater qu'il n'existe aucune définition du „moyen terme“. Le rapporteur suggère de déterminer, pour des besoins de transparence, le „moyen terme“ de la politique budgétaire, à l'instar du bilan actuariel réalisé tous les sept ans dans le domaine des dépenses. Le rapporteur estime que, à l'issue d'une telle période, on pourrait procéder à une analyse de l'efficacité et du besoin des dépenses (voire des recettes) de l'Etat et du besoin d'investissement supplémentaire selon le système du „**zero base budgeting**“. Ceci serait un pas important en direction de la durabilité des finances publiques. En effet, sans devoir mettre en question par exemple l'acquis social, toutes les dépenses dites incompressibles (lois, règlements, conventions) pourraient être analysées selon des critères d'**économicité.**

Quoique les budgets précédents aient été exécutés avec une rigueur exemplaire comparée à d'autres pays de l'Union européenne, le rapporteur tient à observer que les dépenses de l'Etat ne sont pourtant pas toutes effectuées selon les principes de l'économicité. **En effet, les responsables de l'IGF ont confirmé que l'exécution du budget des dépenses montre toujours une sensible hausse des dépenses à la fin de l'année.** En effet, vu le principe de l'annualité du budget, on s'efforce à utiliser la marge entière d'un crédit budgétaire, afin de ne pas courir le risque de voir diminuer le même crédit voire le budget d'un département entier l'année prochaine.

Pour éviter ce phénomène, il y aurait lieu soit de recourir au „zero base budgeting“, soit de réfléchir sur l'abrogation éventuelle du principe constitutionnel de l'annualité du budget, qui, d'ailleurs, est en train d'être évidé de plus en plus par le biais de „crédits sans distinction d'exercice“ ou par le biais des fonds d'investissement.

En ce qui concerne l'idée du „zero base budgeting“, il est vrai qu'il s'agirait d'un exercice énorme à réaliser, vu l'envergure d'un budget. Voilà pourquoi, le rapporteur suggère de faire un essai-pilote avec un département au choix, pour voir les forces et faiblesses d'une telle procédure.

Dans le contexte des problèmes résultants du principe de l'annualité d'un budget, le rapporteur suggère d'analyser par exemple le modèle allemand qui dit dans l'article 110 de sa loi fondamentale que *„der Haushaltsplan wird für ein oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Für Teile des Haushaltsplanes kann vorgesehen werden, dass sie für unterschiedliche Zeiträume, nach Rechnungsjahren getrennt, gelten“*.

Le *„Haushaltsgrundsätzegesetz“* précise dans son titre II paragraphe 9,1: *„Der Haushaltsplan kann für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, aufgestellt werden.“* Le rapporteur estime qu'il serait intéressant d'analyser les avantages et désavantages d'une telle procédure budgétaire qui s'étend sur deux années et qui pourrait remédier du moins en partie à la situation développée plus haut.

Enfin, surtout dans le contexte des projets tendant à octroyer une nouvelle mission respectivement un nouvel engagement à l'Etat, le rapporteur est d'avis que l'Etat devrait continuer à procéder au développement d'une vraie **„culture de l'efficacité et de l'économicité“**. Dans ce contexte, il est utile de rappeler l'avis du Conseil Economique et Social sur le rôle de l'Etat ayant recommandé *„d'adopter une approche d'un mieux d'Etat et souligner que le rôle de l'Etat découle des fonctions lui attribuées démocratiquement. Celles-ci contribuent à réaliser une qualité de vie soutenable et élevée de la population du pays, tout en utilisant les moyens les plus efficaces pour y parvenir“*. Et le CES qui continue en disant qu'il faudra *„trouver les moyens les plus adaptés – prestations publiques ou privées – pour garantir un service d'intérêt général de qualité choisi par le législateur. Selon le type de service, il appartient au législateur et au Gouvernement de déterminer les niveaux de qualité requis et les modes de prestation et de financement correspondants“*.

En effet, le rapporteur estime que l'instrument de la fiche financière pourrait être complété par une analyse de l'efficacité, de l'économicité d'un projet respectivement des frais engendrés à moyen et à long terme. A cet égard, il tient à citer la *„Bundeshaushaltsordnung“* allemande qui dit dans sa partie 1, § 7 ce qui suit:

„(1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.

(2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessenbekundungsverfahren).

(3) In geeigneten Bereichen ist eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.“

De l'avis du rapporteur, la création d'un nouveau service pour les citoyens en dehors du périmètre de l'Etat peut, d'un côté, être en mesure d'améliorer la qualité du service offert aux citoyens et peut, de l'autre côté, aider à se conformer au principe de l'économicité sans pour autant toucher au principe de la souveraineté étatique.

Notons dans ce contexte que le Ministre du Budget dans le cadre de sa circulaire relative aux orientations budgétaires du 21 février 2002 remarquait que *„de nouveaux engagements ne pouvant donc être demandés pour 2003 que dans une extension inéluctable des tâches d'un service public et à condition que cette extension ne puisse pas être compensée par une rationalisation ou une réduction des tâches existantes du même service et qu'elles ne soient pas susceptibles d'être couvertes par un transfert d'emplois vacants auprès d'un autre service public ou, à défaut de vacances définitives, au moyen d'un transfert d'emplois en surnombre d'un service à un autre“*.

Quoiqu'il faille soutenir le contenu de cette remarque, il faut toutefois tenir compte du fait qu'il y a une nette demande d'augmenter les missions de l'Etat. Pour échapper au carcan des règles étatiques, on essaye de créer ou bien des établissements publics ou bien de faire des conventions avec des organismes et associations pour exécuter certaines missions de l'Etat.

Bien que le rapporteur soit d'avis que certains établissements publics et organismes conventionnés ont une réelle raison d'être, il y a lieu de réfléchir sur le périmètre de l'Etat. En effet, il faudra adopter une approche claire et transparente en cette matière. Dans ce contexte, le rapporteur tient d'un côté à souligner les efforts du ministère de la fonction publique en la matière et, de l'autre côté, à rappeler l'accord de coalition qui remarquait que *„afin d'éviter les doubles emplois et de préciser quelles activi-*

tés relèvent du champ d'application du secteur conventionné, un groupe de pilotage sera chargé de faire un examen détaillé de l'état actuel du secteur conventionné“.

Vu ce qui précède, le rapporteur est donc d'avis que dorénavant tout projet de loi, ayant une répercussion sur les finances et la gestion de l'Etat, devrait être accompagné d'office d'une analyse plus poussée de son efficacité et de son économicité. De plus, le rapporteur est d'avis que l'objectif du bon fonctionnement de l'Etat ne doit pas exclusivement conduire vers une augmentation des missions à exécuter par l'Etat. Ainsi, certaines missions, ne tombant pas dans le domaine de la souveraineté de l'Etat, pourraient bien être réalisées par l'initiative privée tandis que la mission de l'Etat pourrait se limiter alors à un contrôle efficace de l'exécution de ces missions.

3.2 Les Grandes Orientations de politiques économiques (GOPE)

Dans sa recommandation du 21 juin 2002 concernant les Grandes Orientations des Politiques Economiques des Etats Membres et de la Communauté, le Conseil de l'Union européenne estimait encore que l'activité économique redémarre déjà en 2002: „*L'adaptation de la politique économique, des fondamentaux sains, une amélioration de la confiance et une hausse de la demande extérieure, ainsi que l'atténuation de l'impact d'une série de chocs économiques, constituent les bases de cette reprise.*“ Or, au cours du troisième trimestre de l'année 2002 cette tendance ne s'est pas confirmée. Nonobstant, la COFIBU tient à rappeler dans ce contexte les **recommandations générales** du Conseil de l'UE qui gardent leur actualité:

- *garantir la mise en oeuvre de politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité;*
- *améliorer la qualité et la viabilité des finances publiques;*
- *dynamiser les marchés du travail;*
- *relancer les réformes structurelles sur les marchés de produits;*
- *promouvoir l'efficacité et l'intégration des marchés financiers de l'UE;*
- *encourager l'esprit d'entreprise;*
- *promouvoir l'économie de la connaissance;*
- *promouvoir un développement durable.*

En ce qui concerne plus particulièrement les recommandations dans le domaine de la politique budgétaire pour le Luxembourg, il y a lieu de souligner le constat qu'en 2003 les dépenses courantes continueront à se développer de manière significative et que le Luxembourg devrait essayer de „*maîtriser les dépenses publiques courantes en 2003 afin de veiller à ce que la hausse n'excède pas celle des dépenses budgétaires totales et, à cette fin, s'efforcer de remédier au manque de souplesse de certains types de dépenses courantes*“.

La Commission des Finances et du Budget est d'avis qu'il y a lieu de réfléchir sur cette recommandation et de dégager des pistes pour l'avenir. En effet, il existe plusieurs types de dépenses courantes manquant de souplesse et qui manqueront toujours de souplesse, si la dépense elle-même n'est pas remise en question. De l'avis du rapporteur, il existe des dépenses dites incompressibles qui, si on les analysait de plus près, ne seraient en réalité pas incompressibles. Aussi existe-t-il des dépenses qui a priori ne sont pas dites incompressibles, mais qui en réalité sont déjà ou seront demain des dépenses incompressibles ou bien difficilement compressibles. L'incompressibilité voire la souplesse d'une dépense est en fait fonction de la volonté du législateur. C'est-à-dire, si le législateur veut remettre en question un certain type de dépenses, celles-ci ne seront plus incompressibles.

A part l'idée du „zero base budgeting“ soulevée plus haut, et qui concerne l'opportunité et l'économicité d'une dépense, **il y a aussi lieu d'analyser les effets de certaines dépenses effectuées aujourd'hui sur la souplesse des dépenses de demain.** Il y a donc lieu d'analyser les frais engendrés par les recettes et les dépenses d'aujourd'hui, par l'énorme programme d'investissement dans lequel le Luxembourg s'est engagé, c'est-à-dire, par exemple, les frais d'exploitation et de maintenance des infrastructures. Ce sujet sera traité plus loin dans un chapitre à part.

3.3 Le compte général de l'exercice 2001

Tableau: Le compte général de l'exercice 2001⁶⁷

| | <i>Budget voté 2001</i> | <i>Compte général 2001</i> | <i>Plus- ou moins-values</i> |
|--------------------------|-----------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| Budget courant | | | |
| Recettes | 5.412,8 | 5.676,9 | +264,1 |
| Dépenses | 4.636,9 | 4.785,8 | +148,9 |
| Excédents | +775,9 | +891,1 | +115,2 |
| Budget en capital | | | |
| Recettes | 33,9 | 32,4 | -15 |
| Dépenses | 808,5 | 921,1 | +112,6 |
| Excédents | -774,6 | -888,7 | -114,1 |
| Budget total | | | |
| Recettes | 5.446,7 | 5.709,3 | +262,6 |
| Dépenses | 5.445,4 | 5.706,9 | +261,5 |
| Excédents | +1,3 | +2,4 | +1,1 |

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

D'emblée, la COFIBU tient à remarquer qu'au vu de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le Gouvernement est tenu de présenter au plus tard pour le 31 mai 2002 le projet de loi sur le règlement des comptes de l'Etat. Pour la première fois donc, le Gouvernement a présenté le compte général conformément aux dispositions de la susdite loi. Le projet de loi No 4965^A et 4965^B portant règlement du compte général de l'exercice budgétaire 2001 est actuellement analysé par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire. Etant donné que les annexes du projet de loi n'ont été déposées à la Chambre des Députés qu'en date du 19 septembre 2002 et considérant que la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire a concédé un délai de 4 mois supplémentaires à la Cour des Comptes à partir de la date de dépôt des annexes pour établir son avis, le compte général, qui est donc en fait un compte provisoire, ne pourra être analysé qu'au début de l'année prochaine.

La COFIBU déplore que les annexes du compte général n'aient pas pu être déposées dans les délais fixés par la loi. Toutefois, il y a lieu de constater que du moins elle est pour la première fois capable d'analyser les chiffres du compte général de l'exercice précédent.

⁶⁷ Source: Projet de loi 5000 sur les recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2003

Tableau Annexe 1 du PL 4965^B

| | Projet de budget | Budget voté | Budget définitif (= Budget voté + lois modif. subséq.) | Compte général | Variations: | |
|------------------------------|------------------|------------------|---|------------------|------------------|------|
| | | | | | en montants abs. | en % |
| Budget ordinaire | | | | | | |
| Recettes | 5.395.941.871,00 | 5.412.818.171,00 | 5.412.818.171,00 | 5.676.935.105,46 | 264.116.934,46 | 4,9 |
| Dépenses | 4.611.606.239,00 | 4.636.934.015,00 | 4.636.934.015,00 | 4.785.845.902,84 | 148.911.887,84 | 3,2 |
| Excédents | 784.335.632,00 | 775.884.156,00 | 775.884.156,00 | 891.089.202,62 | 115.205.046,62 | – |
| Budget extraordinaire | | | | | | |
| Recettes | 33.890.954,00 | 33.890.954,00 | 33.890.954,00 | 32.409.851,79 | -1.481.102,21 | -4,4 |
| Dépenses | 813.829.024,00 | 808.475.345,00 | 808.475.345,00 | 921.114.215,07 | 112.638.870,07 | 13,9 |
| Excédents | -779.938.070,00 | -774.584.391,00 | -774.584.391,00 | -888.704.363,28 | -114.119.972,28 | – |
| Budget total | | | | | | |
| Recettes | 5.429.832.825,00 | 5.446.709.125,00 | 5.446.709.125,00 | 5.709.344.957,25 | 262.635.832,25 | 4,8 |
| Dépenses | 5.425.435.263,00 | 5.445.409.360,00 | 5.445.409.360,00 | 5.706.960.117,91 | 261.550.757,91 | 4,8 |
| Excédents | 4.397.562,00 | 1.299.765,00 | 1.299.765,00 | 2.384.839,34 | 1.085.074,34 | – |

La COFIBU note que le compte général de l'exercice 2001 montre au budget total une variation de 1,1 million € par rapport au budget voté 2001. **Les plus-values de recettes s'élevaient à 262,6 millions €.** La COFIBU prend acte de ce que le Gouvernement propose d'alimenter plusieurs fonds avec, en tout, 150 millions € tandis que le solde de 112,6 millions € sera utilisé pour couvrir les dépenses supplémentaires par rapport au budget définitif 2001.

Surtout en ce qui concerne le côté recettes, **il y a lieu de noter que les recettes effectives ont légèrement dépassé les prévisions de 2001 alors que les années 1998, 1999 et 2000 notaient encore des plus-values substantielles (493 millions € en 1998, 511,5 millions € en 1999 et 871,6 millions € en 2000).** Notons que la première phase de la réforme fiscale votée en décembre 2000 s'est déjà répercutée sur les résultats de l'année 2001. En analysant de plus près l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et l'impôt retenu sur les traitements et salaires on constate que les deux postes cumulés ont surpassé les prévisions de 2001. Il en est de même pour l'impôt touché sur le revenu des collectivités.

Tableau: recettes courantes du compte pour 2001⁶⁸

| | <i>Compte général 2001</i> | <i>Budget voté 2002</i> | <i>Projet de budget 2003</i> |
|--|------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| 1. Impôts directs | 2.923.009,1 | 2.830.900,0 | 3.194.870,0 |
| Impôt général sur le revenu | 2.672.566,9 | 2.691.231,0 | 3.041.500,0 |
| Impôt fixé par voie d'assiette | 255.095,5 | 240.000,0 | 260.000,0 |
| Impôt sur le revenu des collectivités | 1.124.018,2 | 1.199.000,0 | 1.400.000,0 |
| Impôt retenu sur les traitements et salaires | 1.200.560,0 | 1.155.000,0 | 1.285.000,0 |
| Impôt retenu sur les revenus de capitaux | 90.903,1 | 95.000,0 | 95.000,0 |
| Impôt concernant les contribuables non résidents | 1.990,1 | 2.231,0 | 1.500,0 |
| Impôt sur la fortune | 150.508,7 | 40.000,0 | 40.000,0 |
| Impôt sur les tantièmes | 10.894,2 | 1.000,0 | – |
| Impôts de solidarité | 83.830,4 | 85.719,0 | 97.920,0 |
| Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes | – | 7.500,0 | 10.000,0 |
| Autres impôts directs | 5.208,9 | 5.450,0 | 5.450,0 |
| 2. Impôts indirects | 2.434.645,7 | 2.810.470,8 | 2.921.533,2 |
| Taxe sur les véhicules automoteurs | 27.643,1 | 31.000,0 | 31.000,0 |
| Part dans les recettes communes de l'U.E.B.L. | 553.373,3 | 739.629,0 | 752.909,0 |
| Droits d'enregistrement | 186.979,3 | 217.000,0 | 198.000,0 |
| Droits d'hypothèques | 13.126,3 | 12.900,0 | 12.500,0 |
| Taxe sur la valeur ajoutée | 1.009.246,4 | 1.111.278,5 | 1.236.586,0 |
| Taxe sur les assurances | 24.574,6 | 24.250,0 | 25.000,0 |
| Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés | 468.216,9 | 510.000,0 | 495.000,0 |
| Autres impôts indirects | 151.485,6 | 164.413,3 | 170.538,2 |
| 3. Autres recettes | 319.280,4 | 293.782,8 | 307.883,8 |
| Intérêts de fonds en dépôt | 128.262,0 | 100.000,0 | 100.000,0 |
| Redevances à payer par la société européenne des satellites | 18.000,0 | 100,0 | 100,0 |
| Participation de l'Etat aux dividendes de la société SES-Global | – | 9.000,0 | 9.000,0 |
| Participation de l'Etat au résultat de l'entreprise des postes et télécommunications | 24.789,4 | 28.000,0 | 24.000,0 |
| Droits de timbres | 10.977,2 | 11.155,0 | 10.900,0 |
| Autres recettes | 137.251,9 | 145.527,8 | 163.883,8 |
| Recettes courantes au total | 5.676.935,1 | 5.935.153,6 | 6.424.287,0 |

Note: Les chiffres sont exprimés en milliers d'euros

En effet, les excédents de recettes constatés au compte général 2001 par rapport au budget voté proviennent principalement de l'IRC (+99 millions €), de l'impôt sur les traitements et salaires (+91 millions €), des intérêts de fonds en dépôt (+58 millions €), de la taxe d'abonnement (+118 millions €) et des droits d'enregistrement (+16 millions €).

68 Source: Projet de loi 5000 sur le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour 2003

En général la COFIBU souligne que **le ralentissement de la croissance économique en 2001 analysé dans les chapitres antérieurs ne s'est pas encore répercuté sur l'exercice 2001 en termes de „moins-values“ de recettes budgétaires.** Ce phénomène s'explique d'un côté par la hausse de la population active en 2001, qui a donc aidé à amenuiser les effets de la première phase de la réforme fiscale pour personnes physiques votée en décembre 2000, et de l'autre côté par le décalage entre la constatation et le paiement effectif de l'impôt dû des grandes entreprises et surtout du secteur financier. En effet, il existe depuis des années déjà en général un décalage de trois à quatre années, ce qui implique qu'une partie des impôts inscrits dans le compte prévisionnel est en réalité la partie des impôts dus il y a quelques années.⁶⁹

Du côté des dépenses, la COFIBU constate que les dépenses effectives ne dépassent que légèrement les dépenses prévues au budget 2001 (112 millions €). Les dépenses supplémentaires s'expliquent, pour la plus grande partie, par les participations de l'Etat au financement de l'assurance pension (+48 millions €), de l'assurance maladie-maternité (+19 millions €), des allocations familiales (+9 millions €) et par l'alimentation du fonds communal de dotation financière (+12 millions €).

Néanmoins **la COFIBU donne aussi à considérer que sans plus-values de recettes le compte de l'exercice 2001 aurait été déficitaire. C'est-à-dire, les dépenses ont évolué parallèlement avec les recettes. En effet, rappelons que l'alimentation des fonds spéciaux n'est pas en soi un luxe mais une nécessité absolue pour mettre l'Etat en mesure de financer les projets d'investissement indispensables pour notre pays.**

3.4 La Trésorerie de l'Etat

La situation dans la Trésorerie de l'Etat montre qu'à la fin de l'année 2001, les avoirs des fonds spéciaux s'élevaient à 2,613 milliards €. Les avoirs ont évolué jusqu'à fin septembre 2002 à 2,978 milliards €. Dans la même période le solde respectivement la réserve budgétaire a baissé de 0,5 à 0,320 milliard €. ⁷⁰ La COFIBU tient à noter dans ce contexte que depuis 1992 la réserve totale (réserve budgétaire + fonds spéciaux) est pour la première fois à la baisse.

Rappelons que la réserve a été constituée pour servir de source de financement supplémentaire en cas de besoin. Les chiffres de l'IGF (qui, pour l'année 2002, diffèrent légèrement des chiffres de la Trésorerie, étant donné que celle-ci se base sur la situation réelle et, étant donné que l'année 2002 n'est pas encore terminée) montrent des baisses de la réserve pour les années 1979-1983, 1988 et 1991-1992.

⁶⁹ Voir aussi Comité pour le développement de la place financière (CODEPLAFI): Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise, novembre 2001.

⁷⁰ Voir COFIBU, PV No 1, réunion du 14 octobre 2002.

Tableau: Evolution de la réserve budgétaire⁷¹

| <i>Exercice</i> | <i>Réserve budgétaire</i> | <i>Réserve des fonds spéciaux de l'Etat</i> | <i>Total</i> | <i>Variation</i> |
|-----------------|---------------------------|---|--------------|------------------|
| 1970 | 7,2 | 49,9 | 57,2 | — |
| 1971 | 22,3 | 66,0 | 88,4 | 54,55% |
| 1972 | 44,4 | 74,9 | 119,4 | 35,11% |
| 1973 | 75,0 | 101,5 | 176,5 | 47,85% |
| 1974 | 128,3 | 101,4 | 229,7 | 30,16% |
| 1975 | 138,6 | 102,2 | 240,8 | 4,81% |
| 1976 | 146,4 | 107,7 | 254,1 | 5,53% |
| 1977 | 156,6 | 133,6 | 290,2 | 14,21% |
| 1978 | 181,9 | 196,4 | 378,2 | 30,33% |
| 1979 | 155,0 | 208,6 | 363,6 | -3,88% |
| 1980 | 138,3 | 168,0 | 306,3 | -15,75% |
| 1981 | 143,6 | 139,2 | 282,8 | -7,67% |
| 1982 | 98,9 | 112,5 | 211,4 | -25,26% |
| 1983 | 43,2 | 95,4 | 138,6 | -34,43% |
| 1984 | 78,5 | 185,0 | 263,5 | 90,15% |
| 1985 | 123,8 | 316,8 | 440,6 | 67,18% |
| 1986 | 136,7 | 367,5 | 504,2 | 14,45% |
| 1987 | 138,6 | 382,3 | 520,8 | 3,29% |
| 1988 | 148,8 | 330,5 | 479,3 | -7,96% |
| 1989 | 169,9 | 462,3 | 632,2 | 31,89% |
| 1990 | 180,4 | 517,5 | 697,9 | 10,39% |
| 1991 | 150,6 | 358,5 | 509,1 | -27,05% |
| 1992 | 66,8 | 209,6 | 276,5 | -45,69% |
| 1993 | 66,4 | 283,8 | 350,2 | 26,66% |
| 1994 | 105,4 | 372,7 | 478,0 | 36,51% |
| 1995 | 128,9 | 466,5 | 595,5 | 24,56% |
| 1996 | 199,6 | 625,1 | 824,7 | 38,50% |
| 1997 | 330,4 | 1.017,5 | 1.347,9 | 63,44% |
| 1998 | 380,7 | 1.322,3 | 1.703,0 | 26,35% |
| 1999 | 501,0 | 1.284,4 | 1.785,4 | 4,84% |
| 2000 | 503,2 | 1.744,3 | 2.247,5 | 25,88% |
| 2001 | 505,6 | 2.613,6 | 3.119,2 | 38,79% |
| 2002 | 483,7 | 2.122,0 | 2.605,7 | -16,46% |
| 2003 | 486,6 | 1.435,0 | 1.921,5 | -26,26% |

Notes: Les montants sont indiqués en millions d'euros.

1970-2001: Comptes généraux

2002: Budget définitif

2003: Projet de budget

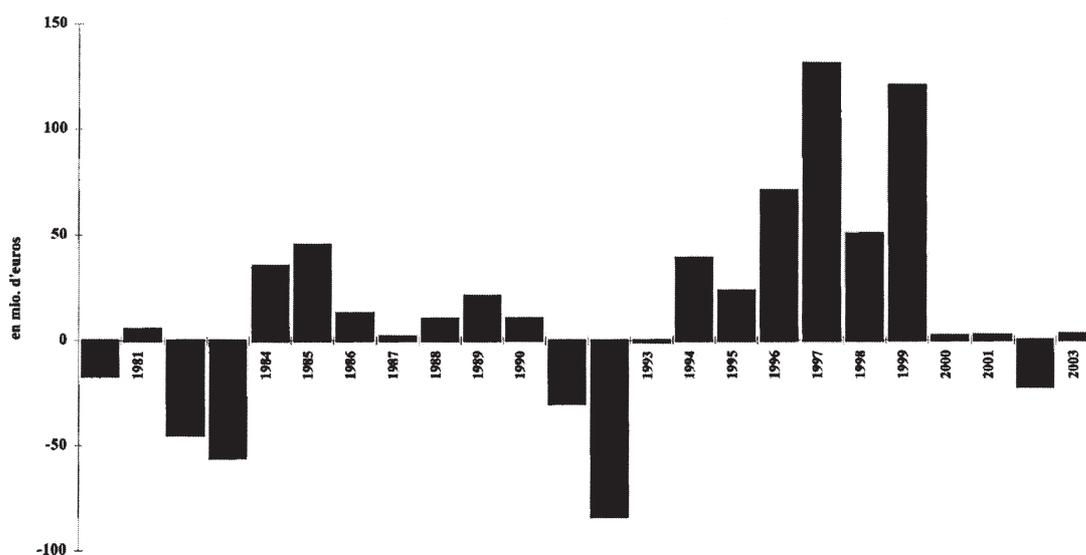
⁷¹ Source: IGF, réunion de la COFIBU du 23 septembre 2002. Les données pour 2003 ont changé après les amendements déposés par le gouvernement.

Les tableaux de l'IGF montrent une **baisse de la réserve des fonds spéciaux de l'Etat et de la réserve budgétaire** (de -16,46% en 2002 par rapport à 2001 et de -26,26% en 2003 par rapport à l'exercice 2002). En chiffres absolus ces baisses sont⁷² très importantes (513,5 millions € entre 2001 et 2002 et 684 millions € entre 2002 et 2003). Toutefois, comparées à l'évolution du PIB l'évolution de la réserve budgétaire et celle des fonds spéciaux en chiffres absolus montrent un certain parallélisme avec l'année 1992: Pour un PIB s'élevant à 10.793 millions € en 1992 il fallait noter une baisse des deux réserves cumulées de 233 millions €, tandis que pour un PIB s'élevant à presque le double en 2002 (selon l'IGF 22.300 millions €) il faut prévoir une baisse deux fois plus importante que celle enregistrée en 1992 à savoir 513 millions €. Ainsi, en 2002 les proportions de la baisse des réserves par rapport au PIB sont les mêmes qu'en 1992, qui d'ailleurs fut aussi l'année ayant suivi une grande réforme fiscale.

Au vu de ces chiffres, le rapporteur donne pourtant à considérer qu'il s'agit ici de premiers **clignotants**, montrant que les recettes de l'Etat et partant l'économie n'évoluent pas au même rythme que les dépenses publiques.

En ce qui concerne le **solde cumulé des recettes et dépenses** de 2001, la COFIBU rappelle que ce chiffre (qui n'est pas à confondre avec le solde budgétaire, étant donné que le premier est un chiffre de trésorerie et l'autre un chiffre comptable se rapportant à une période comptable de 15 mois) ne montre qu'une très faible hausse, alors que jusqu'ici le dernier mois de l'année a en général enregistré le meilleur solde de recettes et de dépenses. Les responsables du Trésor expliquent cette légère hausse comme une conséquence directe de la mise en œuvre du premier volet de la réforme fiscale.

Graphique: Le solde cumulé des recettes et dépenses⁷³



Le grand total de toutes les **participations** de l'Etat (dans le capital de sociétés de droit privé, dans le capital d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale et dans le capital d'institutions financières internationales versé en espèces) s'élève au 30 septembre 2002 à 2,210 milliards €. La COFIBU tient à remarquer que ces participations ont été prises „dans un but de politique économique et non pas dans un but d'investir des fonds disponibles de l'Etat“.⁷⁴ Toutefois, l'évolution à la baisse des marchés boursiers a eu une influence sur les recettes de l'Etat, étant donné que les dividendes constituent bien sûr des recettes budgétaires.

Enfin, la COFIBU prend acte de ce que le total des **garanties de l'Etat** au 30 septembre 2002 s'élève à 273 millions €.

⁷² Les chiffres datent du 23 septembre 2003. Les chiffres amendés seront commentés dans le rapport complémentaire de la COFIBU.

⁷³ Idem

⁷⁴ Voir: Trésorerie de l'Etat, Rapport d'activités 2001.

3.5 La dette de l'Etat: une réserve supplémentaire?

La COFIBU note que l'Etat n'a pas procédé à l'émission d'emprunts nouveaux au cours de l'année 2001 et qu'aucun emprunt n'est prévu pour les années 2002 et 2003.

Vu les réserves de la trésorerie de l'Etat un emprunt n'aurait, de toute façon, pas été justifié. Pourtant la COFIBU donne à considérer que le niveau extrêmement bas de la dette constitue en principe une réserve pour le moment où un gouvernement aurait temporairement des problèmes à ficeler des budgets en équilibre. Toutefois, le rapporteur est d'avis qu'il serait inacceptable de financer des dépenses courantes par des emprunts. Dans ce contexte, la COFIBU tient à rappeler la remarque formulée par la Cour des Comptes dans son avis pour le budget 2002: „*En effet, le recours à l'emprunt ne peut constituer à l'heure actuelle ni un moyen d'intervention économique et monétaire, ni un moyen non inflationniste pour le financement des dépenses d'investissement et/ou du déficit budgétaire. Le recours à l'emprunt n'entraînerait qu'une aggravation des charges futures et doit rester un moyen de financement exceptionnel pour des charges extraordinaires.*“

Vu ce qui précède, le rapporteur estime que, en principe, on pourrait envisager de financer des investissements en infrastructures par un emprunt si, et seulement si, il s'agit de charges extraordinaires dans une situation extraordinaire.

La **dette de l'Etat** se chiffre au 31 décembre 2001 à 697,3 millions € soit 3,29% par rapport au PIB. Les **avoirs du fonds de la dette** publique s'élèvent à 414,9 millions € au 31 décembre 2001, c'est-à-dire la dette est provisionnée à 59,5%. Pour 2003 le fonds de la dette bénéficiera d'une alimentation supplémentaire de 55,43 millions €. Le fonds de la dette publique a régulièrement été alimenté ces dernières années par le biais de dotations normales et de dotations supplémentaires en provenance des excédents de recettes des années précédentes. Ainsi, il a bénéficié d'une dotation supplémentaire de 49,578 millions € et de 25 millions € en 2000 respectivement en 2001. La COFIBU approuve la démarche du Gouvernement consistant à couvrir la dette par un fonds de réserve régulièrement doté.

Tableau: Fonds de la dette publique⁷⁵

Unité: en euros

| | <i>Exercices antérieurs</i> | 2001 | 2002 | 2003 | <i>Exercices ultérieurs</i> |
|----------------------------|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------|
| – Avoir au 1.1. | – | 376.117.578 | 414.914.086 | 320.709.063 | – |
| – Dotations budgétaires | | | | | |
| a) Dotation normale | – | 56.555.419 | 56.513.905 | 55.430.000 | – |
| b) Dotation supplémentaire | – | 25.000.000 | – | – | – |
| – Dépenses | – | 42.758.911 | 150.718.928 | 248.160.069 | – |
| – Avoir au 31.12. | – | 414.914.086 | 320.709.063 | 127.978.994 | – |

Notons dans ce contexte qu'au mois de décembre 2002 un emprunt de 150,7 millions € viendra à échéance. Le 23 mai 2007 le dernier emprunt (OLUX 1997, 5,5%) viendra à échéance et la dette de l'Etat sera ramenée à zéro, si entre-temps l'Etat ne procède plus à un nouvel emprunt.

La **dette du secteur public** (Etat, communes et Sécurité sociale) est prise en considération par la Commission européenne pour analyser la conformité de la dette à l'article 104c du Traité de Maastricht, demandant que la dette publique ne dépasse pas un taux de 60% du PIB. La COFIBU prend acte de ce que le Luxembourg se trouve avec une dette publique de 5,2% du PIB largement en dessous de cette limite. Pourtant, vu la forte croissance économique pendant la dernière décennie, il est logique voire obligatoire que ce taux est aussi faible. Notons dans ce contexte que la Sécurité sociale est structurellement excédentaire et que partant sa dette est marginale. En ce qui concerne les administrations locales, il y a lieu de noter que leur dette est aussi très faible et qu'elle ne s'élève qu'à 480,9 millions € en 2001.

⁷⁵ Source: Projet de loi 5000 sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2003

Tableau: évolution de la dette du secteur public⁷⁶

| Situation au 31.12. | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| - Etat | 607,2 | 685,6 | 691,7 | 699,0 | 705,5 | 713,1 | 685,5 |
| - Administrations locales | 382,6 | 367,5 | 376,0 | 410,5 | 448,1 | 480,9 | 481,1 |
| - Sécurité sociale | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Total | 989,8 | 1.053,1 | 1.067,7 | 1.109,5 | 1.153,6 | 1.194,0 | 1.166,6 |
| - P.I.B. version SEC (p.m.) | 13.945,0 | 15.629,0 | 16.975,0 | 18.387,0 | 20.463,0 | 21.224,0 | 22.300,0 |
| - Dette publique en % du P.I.B. | 7,1 | 6,7 | 6,3 | 6,0 | 5,6 | 5,6 | 5,2 |

Note: Les chiffres sont exprimés en millions d'euros

3.6 Le budget des recettes

Les prévisions de recettes pour l'année 2003 que le Gouvernement a arrêtées à la fin du premier semestre de l'année, montrent une croissance des recettes totales de 8,22%. Rappelons que ces chiffres doivent être analysés dans le contexte des réformes tarifaires de l'impôt sur le revenu des personnes physiques des années 2001 et 2002 et de la baisse de l'impôt sur les collectivités à 22% dès l'année d'imposition 2002.

Les deux réformes, que la COFIBU a analysées dans ses rapports respectifs concernant les budgets 2001 et 2002, ont engendré un déchet fiscal respectivement de:

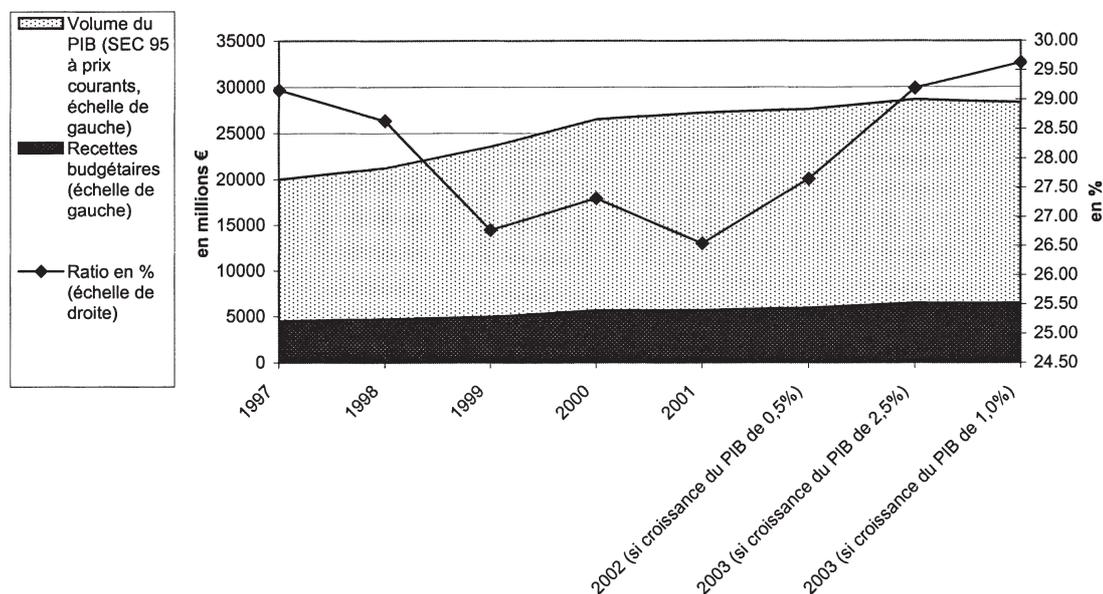
- 247,9 millions € par rapport à l'année d'imposition 2000 (réforme personnes physiques depuis 2001);
- 185,9 millions € par rapport à l'année d'imposition 2001 (réforme personnes physiques depuis 2002);
- 324,7 millions € par rapport à l'année d'imposition 2001 (réforme collectivités depuis 2002).

Ces réformes se répercuteront donc ensemble avec la baisse du PIB sur les budgets 2002 et suivants. En effet, les chiffres montrent logiquement une légère baisse des impôts sur les traitements et salaires pour l'année 2002 par rapport au budget voté et pour l'exercice 2003. Dans ce contexte, il y a lieu de préciser qu'il est difficile de prévoir dans ces chiffres les effets des futurs contrats collectifs, de l'ajustement du salaire social minimum ou encore de la prochaine tranche indiciaire. **En général on peut pourtant admettre que la croissance de l'emploi ainsi que l'évolution dynamique de la base imposable ont compensé une partie de la réforme fiscale. De même la réforme fiscale a certainement contribué à maintenir la demande respectivement la consommation des ménages à un niveau élevé.**

Normalement une réforme fiscale entraîne une baisse du ratio recettes budgétaires/PIB. C'est-à-dire, vu la diminution du volume des impôts perçus par l'Etat et vu la croissance parallèle du PIB une baisse des impôts entraînera en général une baisse du ratio recettes budgétaires/PIB. Cette règle s'est confirmée surtout pour les exercices 1998 et 1999, étant donné que la réforme tarifaire du 17 novembre 1997 a entraîné une baisse des recettes en 1998.

⁷⁶ Idem

Evolution du ratio recettes budgétaire/PIB de 1997 à 2003



Or, les chiffres pour les exercices 2002 et 2003 montrent une tendance contraire, nonobstant les réformes fiscales de 2001 et de 2002. En effet, entre 2000 et 2001 le ratio était encore à la baisse, ceci en raison des effets combinés de la croissance importante en 2000 et des réformes fiscales pour personnes physiques et pour les collectivités. Cependant, le ralentissement de l'économie à la fin de l'année 2001, s'étant poursuivi en 2002, fait que le ratio augmente sensiblement par rapport aux prévisions du PIB pour 2002 respectivement pour 2003. Ceci montre donc que les réformes fiscales de 2001 et de 2002 ont clairement amenuisé les effets négatifs du ralentissement de l'économie, étant donné que le ratio se serait encore aggravé, si on n'avait pas procédé à des réformes fiscales substantielles. **En effet, les réformes fiscales ont clairement contribué à laisser la consommation et l'activité économique à un niveau élevé sans pour autant avoir pu assumer le choc entier du ralentissement de la croissance économique.**

Le tableau suivant montre que les principales estimations de recettes prévues dans le budget voté 2002 ne semblent pas se confirmer pour cette année. Ainsi, au vu des résultats enregistrés au 3e trimestre 2002 il ne faut pas s'attendre à des plus-values de recettes pour cet exercice.

| | Compte général 2001 | Recettes prévisionnelles à la fin du mois de décembre 2002 | Recettes à la fin du mois de septembre en 2001 | Recettes à la fin du mois de septembre en 2002 | Budget voté 2002 | Budget 2003 | Amendements proposés au budget 2003 |
|---|---------------------|--|--|--|------------------|-------------|-------------------------------------|
| <i>Impôts directs (en millions €)</i> | | | | | | | |
| Impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette | 255,1 | 260 | 184,4 | 189,9 | 240,0 | 260 | |
| Impôt sur le revenu des collectivités | 1.124,0 | 1.200 | 775,3 | 835,5 | 1.199,0 | 1.400 | |
| Impôt retenu sur les traitements et salaires | 1.200,5 | 1.100 | 922,3 | 809,4 | 1.155,0 | 1.285 | -100 |
| Impôt retenu sur les revenus de capitaux | 90,9 | 100 | 82,4 | 89,2 | 95 | 95 | |
| Impôt sur la fortune | 150,5 | 80 | 112,3 | 106,2 | 40 | 40 | +30 |
| <i>Impôts indirects (en millions €)</i> | | | | | | | |
| TVA (y compris recettes pour le compte de l'UE) | 1.359,0 | 1.450 | 1.059,7 | 1.094,5 | 1.470 | 1.590 | -40 |
| Taxe d'abonnement | 468,2 | 420 | 352,6 | 310,7 | 510 | 495 | -40 |
| Droits d'enregistrement | 186,9 | 125 | 202,2 | 89,6 | 217 | 198 | -40 |
| Total | 5.296,1 | 4.735 | 4001,8 | 3.873,3 | 4926 | 5.858 | -190 ⁷⁷ |

Chiffres: ACD, AED, et projet de budget 2003

⁷⁷ A ce total de -190 millions € il faudra ajouter + 69 millions en provenance des recettes communes de l'UEBL en matière de droits de douane et d'accise, de +8 millions € en provenance de droits d'accises autonomes luxembourgeois sur les cigarettes et de -7,5 millions € en ce qui concerne le produit des droits d'accise autonomes luxembourgeois sur certaines huiles minérales, ce qui donne un total des amendements de -120,5 millions €.

En ce qui concerne les prévisions de recettes pour l'année 2003, la COFIBU estime que les recettes prévues par le Gouvernement lors de l'établissement du budget au deuxième trimestre de cette année étaient trop optimistes par rapport aux rentrées fiscales du deuxième semestre 2002. En effet, la faible croissance économique, le ralentissement de l'évolution du taux d'emploi ainsi que les effets de la deuxième phase de la réforme fiscale en faveur des personnes physiques et des collectivités ont eu des répercussions sur les recettes de l'Etat ce qui a amené le Gouvernement à proposer des amendements au budget 2003 tel qu'il a été déposé. Par la suite, la Commission entend analyser de plus près quelques prévisions de recettes pour 2003.

3.6.1 L'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)

Les recettes en provenance de l'IRC et prévues au budget voté 2002 semblent se confirmer au vu des résultats enregistrés au 3e trimestre 2002. Pour 2003 le Gouvernement propose une hausse du produit de l'IRC de 201 millions € par rapport au budget voté 2002. Notons dans ce contexte que le taux de l'IRC a été ramené de 30 à 22%, ce qui entraîne un déchet fiscal prévisionnel de 50 millions € pour l'exercice 2002. De plus, il y a lieu de rappeler que l'article 174bis LIR a été abrogé par la loi du 21 décembre 2001 et remplacé par une disposition similaire dans la loi concernant l'impôt sur la fortune. Ceci comporte en quelque sorte un transfert de recettes budgétaires de l'impôt sur la fortune au profit de l'impôt sur le revenu des collectivités.

Toutefois, le Gouvernement s'attend à ce que „*le niveau des recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités pourra rester historiquement élevé en raison de l'encaissement de soldes d'impôt très importants*“.⁷⁸

La COFIBU partage cette vue à court terme du Gouvernement. Or, à moyen terme elle n'est plus correcte. En effet, vu la baisse probable des bénéfices réalisés par le secteur bancaire, la Commission estime que, à moyen terme, le produit de l'IRC n'évoluera pas forcément de la même manière que jusqu'ici. **Il est vrai que le rattrapage des retards d'encaissement de soldes d'impôts est un moyen pour amenuiser et étirer les effets négatifs de la baisse du secteur financier. Néanmoins, les problèmes sous-jacents ne seront pas résolus de la manière, étant donné qu'il s'agit ici de recettes non récurrentes.** Voilà pourquoi, vu le décalage entre la constatation et l'encaissement de l'impôt (rappelons que les banques ont provisionné environ 2 milliards €⁷⁹), la COFIBU s'attend à ce que surtout les budgets 2004 et suivants risqueront d'être concernés par une baisse éventuelle du produit de l'IRC, si le ralentissement des activités économiques se poursuit en 2003. Dans ce contexte, il y a lieu de remarquer que les responsables de l'Administration des Contributions Directes ont expliqué à la COFIBU que le niveau des recettes en provenance du secteur financier reste très élevé compte tenu de l'encaissement de soldes d'impôts d'années antérieures. De plus, seulement quelques banques auraient demandé une baisse de leurs avances au cours de l'exercice 2002.

Mais, bien que ces données montrent que les fondements de la place financière et de ses principaux acteurs restent très solides, la COFIBU tient à souligner que dans sa réunion du 14 octobre 2002 avec les responsables de l'ACD, ceux-ci ont noté qu' „*il faut cependant garder à l'esprit que ce n'est qu'à la fin de l'année qu'il est possible d'évaluer comment les grandes banques comptent déterminer leurs bénéfices. A ce moment, les banques vont prendre leurs décisions sur les provisionnements, ces décisions étant prises par les maisons mères à l'étranger. Le risque est réel que les bénéfices des banques seront moins élevés que par le passé, ce qui veut dire que dans ce cas les recettes de l'IRC devront être revues à la baisse d'ici un ou deux ans*“.⁸⁰

Ainsi, la COFIBU estime que les prévisions pour 2002 et 2003 concernant le produit de l'IRC pourraient, sous certaines conditions, s'avérer réalistes, ceci en dépit du ralentissement de la croissance économique et de la réforme fiscale. Toutefois, la COFIBU estime qu'il y a lieu de rester très vigilant pour ce qui est de l'évolution des recettes des exercices ultérieurs, ceci d'autant plus que l'accélération de l'encaissement des soldes dus par les entreprises concernées fait que le produit de l'IRC augmentera pendant une courte période de façon artificielle pour revenir alors à son niveau réel.

⁷⁸ Voir PL 5000, p. 53*

⁷⁹ Voir chapitre 2.

⁸⁰ PV de la réunion de la COFIBU du 14 octobre 2002 (No 1).

3.6.2 L'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires

Le produit de l'IRTS pour l'exercice 2003 est évalué à 1.258 millions € contre 1.155 millions € pour l'année 2002. La Commission estime que la progression de 103 millions € est assez réaliste par rapport au budget voté, mais pas par rapport au budget prévisionnel qui accuse une moins-value estimée jusqu'ici à 55 millions €. De plus, il y a besoin de tenir compte des effets de la deuxième phase de la réforme fiscale. Certes, les recettes en provenance de l'IRTS n'augmenteront probablement pas. En effet, la faible évolution de la masse salariale (les effets des nouveaux contrats collectifs sur la masse salariale seront probablement compensés par une baisse des primes de fin d'année) et la faible augmentation du taux d'emploi, de l'autre côté, feront que ce produit n'évoluera pas comme les années passées. Voilà pourquoi, la COFIBU approuve la révision à la baisse de 100 millions € du produit de cet impôt initialement prévu au budget 2003.

3.6.3 Impôt sur les revenus de capitaux

En ce qui concerne l'impôt sur les revenus de capitaux dont le produit est fonction des dividendes (taux de retenue: 25%), la COFIBU constate que les prévisions pour 2003 sont prudentes et restent sur le même niveau que celles pour le budget 2002, à savoir 95 millions €. Notons que, à la fin du mois de septembre 2002, l'ACD a déjà pu enregistrer des recettes de 89,2 millions €.

3.6.4 Impôt sur la fortune

Les dispositions relatives à l'impôt sur la fortune ont aussi été modifiées dans le cadre de la loi du 21 décembre 2001 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects. La Commission rappelle que ces mesures favorables d'un côté pour les personnes physiques et surtout pour les collectivités réduiront sensiblement le produit de cet impôt. Voilà pourquoi, elle approuve les estimations très prudentes: En effet, une recette de 40 millions € au titre de l'IF est prévue pour 2002 et 2003, alors que le produit effectivement encaissé s'élève déjà à la fin du mois de septembre 2002 à 112,3 millions €. Voilà pourquoi, la COFIBU approuve que le Gouvernement a adapté de +30 millions € les recettes initialement prévues au budget 2003.

3.6.5 Impôt commercial communal

Les recettes en provenance de l'impôt commercial communal prévues dans le cadre du budget 2002 semblent se concrétiser. En effet, l'ACD a noté des recettes prévisionnelles à la fin du mois de décembre 2002 de 525 millions € contre 465 millions € prévus dans le budget voté. La progression prévue au budget 2003 n'est que de 30 millions € par rapport au budget voté 2002.

Dans ce contexte, la COFIBU tient à rappeler que la loi du 21 décembre 2001 a apporté plusieurs modifications à l'ICC surtout en ce qui concerne le taux d'assiette et la non-déductibilité de l'ICC de sa propre base d'assiette. Ainsi, compte tenu du nouveau taux de la base d'assiette de 3% et du fait que les collectivités ne peuvent plus déduire l'ICC de sa propre base, le taux effectif a été ramené à 7,5%.

La COFIBU estime pourtant que le produit de l'ICC risque de diminuer les années prochaines, étant donné que le secteur financier est avant tout à la source de ce produit. Voilà pourquoi, la COFIBU est d'avis qu'il y a lieu d'évaluer rapidement les éventuelles répercussions d'une baisse du produit de l'ICC sur les budgets communaux.

3.6.6 La taxe d'abonnement

Selon le projet de budget le produit total de la taxe d'abonnement s'élèverait à 495 millions € en 2003, contre 510 millions € en 2002 (budget voté). Toutefois, la diminution du produit de la taxe d'abonnement ne tient pas forcément compte de la baisse des cours boursiers et partant du produit de la taxe d'abonnement mais plutôt de la réduction de la taxe de 0,06 à 0,05 qui est applicable depuis le 2e trimestre 2002 et qui va se répercuter entièrement sur l'exercice 2003.⁸¹ Le coût estimé de cette mesure fiscale s'élève à 45 millions €. **Devant la toile de fond d'une baisse des activités du secteur bancaire et sachant que surtout l'actif net des OPC est actuellement en baisse, la COFIBU estime**

⁸¹ Voir loi du 21 décembre 2001 portant réforme de certaines dispositions en matière d'impôts directs et indirects:

que les prévisions de recettes en provenance de la taxe d'abonnement pour 2003 sont très optimistes. En effet, tout comme l'augmentation du produit de la taxe d'abonnement en 2000 était „due à des évolutions boursières quasi irrationnelles [sans aucun] caractère structurel“,⁸² les années 2002 et 2003 pourraient, dans le pire des cas, être marquées par une diminution tout aussi irrationnelle du produit de cette taxe.

La COFIBU prend acte de ce que les chiffres adaptés pour 2003, que le Gouvernement vient de présenter à la COFIBU, montrent une baisse des prévisions de recettes de 40 millions € par rapport au produit initialement prévu.

3.6.7 La taxe sur la valeur ajoutée

En ce qui concerne le produit de la TVA la COFIBU constate que les prévisions du budget voté 2002 ne seront vraisemblablement pas atteintes. En effet, l'ADE estime que les recettes à la fin du mois de décembre ne s'élèvent qu'à 1.450 millions € contre 1.470 millions € prévus au budget 2002. Au vu de ces résultats et des données économiques actuelles la COFIBU estime aussi que les prévisions de recettes en provenance de la TVA pour 2003 sont exagérées. En effet, un accroissement de 8% en 2003 par rapport au budget voté 2002 respectivement de 9,6% par rapport aux prévisions de recettes de l'ADE pour la fin du mois de décembre 2002 ne semble pas réaliste.

Certes, les chiffres dont disposait le Gouvernement lors de l'établissement du projet de budget 2003 dataient du mois de mars 2002. Il reste que les prévisions relatives au produit de la TVA pour 2003 sont trop élevées par rapport à la réalité constatée à la fin de l'année 2002. La COFIBU n'estime pas que l'impact de la faible hausse de l'emploi, des conventions collectives à conclure, de la réduction fiscale et de l'indexation automatique des salaires produira une hausse sensible de la consommation et par là du produit de la TVA. Toutefois, il y aurait lieu de s'interroger sur le produit de la TVA, si les deux réformes fiscales n'avaient pas été réalisées. En effet, ces réformes fiscales ont certainement contribué à amenuiser la baisse du produit de la TVA.

Enfin, la Commission donne à considérer que le résultat ne s'améliore pas si on prend en considération les remboursements respectivement les encaissements de TVA encore à réaliser par l'ADE. En effet, pour l'année 2002, 205,6 millions € sont à encaisser, au total, par l'ADE tandis que 224 millions € sont à rembourser. Le total cumulé depuis 1970 montre que 916 millions € sont encore à encaisser par l'ADE contre 531 millions € à rembourser. En ce qui concerne les contribuables „en activité“, l'ADE devra encore encaisser au total 375 millions € et rembourser 512 millions €.

3.6.8 Les droits d'enregistrement

Le produit des droits d'enregistrement entre 2001 et 2002 est sensiblement à la baisse, à tel point que les prévisions du budget voté 2002 ne seront probablement pas atteintes. En effet, l'ADE n'enregistre qu'un produit de 89,6 millions € pour le mois de septembre 2002, tandis que pour la même période en 2001 les recettes s'élevaient déjà à 202,2 millions €. Ainsi, la COFIBU est d'avis que les 217 millions € prévus au budget voté 2002 ne pourront pas être atteints. **Au vu de ces résultats, la COFIBU estime que les prévisions initiales pour le budget 2003 étaient trop optimistes. Voilà pourquoi, il est à saluer que le Gouvernement se propose de diminuer les recettes prévisionnelles des droits d'enregistrement de 198 millions € à seulement 158 millions €.**

3.6.9 Les recettes communes de l'UEBL

La COFIBU tient d'abord à préciser que selon les informations, dont elle dispose au moment de l'élaboration du présent rapport, un nouveau contrat UEBL avec la Belgique est sur le point d'être signé. Les traits saillants de ce nouveau contrat sont une nouvelle clé de répartition pour le calcul des recettes nettes des droits d'accise revenant au Luxembourg qui sera adaptée chaque année, l'abolition de la „clause de Martelange“ au profit d'une compensation financière pour les communes belges limitrophes (un forfait de 25 millions € en 2002, 20 millions € en 2003 et 15 millions en 2004) et une disposition concernant le traitement fiscal des champs situés en Belgique mais appartenant à des agriculteurs résidant au Luxembourg.

⁸² Voir PL 5000, p. 57*

En ce qui concerne la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'UEBL en matière de droits de douane et d'accise, les recettes prévisionnelles calculées par l'Administration des Douanes et Accises pour 2002 s'élèvent à 750,7 millions € contre 739,6 millions prévus au budget voté. Cette plus-value de recettes pourrait donc compenser d'autres moins-values en partie.

Enfin, vu les nouvelles dispositions du contrat UEBL, la COFIBU estime que l'estimation des recettes à 752,9 millions € au titre du budget 2003 est réaliste.

Rappelons enfin que la clé de répartition des exercices 2001 et 2002 n'a été définitivement fixée que cette année. Voilà pourquoi, la Belgique devra reverser un montant substantiel (environ 100 millions €) au Luxembourg au titre de l'exercice 2001.

Vu ce qui précède, la COFIBU prend acte de ce que le Gouvernement a proposé d'adapter les chiffres de +69 millions € au projet révisé du budget 2003.

3.6.10 Une nouvelle politique budgétaire sans plus-values?

La COFIBU constate qu'il sera difficile d'atteindre le produit des principales recettes prévues au budget 2002. En effet, sur base du tableau ayant regroupé les produits respectivement les prévisions des principaux impôts directs et indirects, la COFIBU note que les prévisions totales s'élèvent à 4.926 millions € pour le budget voté 2002, tandis que les recettes prévisionnelles pour décembre 2002 effectuées par l'ACD et l'ADE n'atteindront vraisemblablement pas ce montant. En effet, le total prévisionnel s'élèvera à 4.735 millions € contre 4.926 millions € prévus au budget voté 2002. Pour cette catégorie de recettes, il y a donc lieu de noter une moins-value de recettes d'environ 191 millions € que d'autres éventuelles plus-values de recettes (recettes UEBL de 100 millions € et autres) pourraient peut-être compenser en partie. De même, il y a lieu de préciser que quelques effets mécaniques pourraient produire une légère baisse du budget des dépenses. **Vu ce qui précède, la COFIBU estime qu'il sera difficile de présenter des comptes en équilibre pour l'exercice 2002.**

Or, il faut être conscient que, dans le passé, le Gouvernement utilisait une partie des plus-values de recettes pour couvrir d'un côté les hausses de dépenses et d'un autre côté pour alimenter les fonds d'investissements. Dans son avis pour le budget 2002 la Cour des comptes remarquait à juste titre que le „fait de vouloir couvrir des dépassements de dépenses par des plus-values de recettes anticipées s'avère cependant délicat. En cas de ralentissement de la croissance économique, la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat pourrait rapidement se dégrader et la capacité de financement se transformer en un besoin de financement“. Notons toutefois que la majeure partie des hausses de dépenses est due à des évolutions techniques voire mécaniques (accords salariaux, sécurité sociale, ...) et que la mineure partie concerne des dépassements de crédit. Voilà pourquoi, la COFIBU estime que l'exécution du budget des années passées était exemplaire. Néanmoins, **la COFIBU est d'avis que le Gouvernement doit continuer à exécuter le budget 2002 et le budget 2003 de façon rigoureuse et veiller à maintenir les dépenses dans le cadre des montants prévus au budget. La rigueur doit aussi régner lors de la création de nouveaux services respectivement de nouvelles missions pour l'Etat.**

Ensuite, au vu des chiffres fournis par les administrations fiscales, la COFIBU estime que **les recettes prévues initialement au budget 2003 dépasseront les recettes qu'on peut réellement espérer au vu du ralentissement de la croissance économique de l'année 2001 qui s'est poursuivi en 2002 et qui se poursuivra du moins jusqu'au deuxième semestre 2003. Il s'ensuit que la COFIBU est d'avis que le Gouvernement a bien fait d'avoir proposé une adaptation des recettes et des dépenses du budget 2003, que la COFIBU analysera dans le cadre de son rapport complémentaire. En effet, le rapporteur est persuadé que, dans la situation actuelle, l'Etat doit donner le bon exemple et ne pas se laisser tenter par une politique allant en direction d'un déficit budgétaire.**

A moyen terme et devant la toile de fond d'une croissance économique faible au Luxembourg et auprès des principaux partenaires économiques en Europe, la COFIBU demande de **mettre d'abord l'accent sur la durabilité des recettes et, ensuite, sur une exécution rigoureuse du budget des dépenses.** En effet, même une accélération du recouvrement de certains arriérés d'impôts, même l'utilisation de la réserve budgétaire et même une politique d'endettement ne garantiraient pas, à moyen et à long terme, la durabilité des recettes budgétaires respectivement de l'équilibre budgétaire.

En ce qui concerne plus particulièrement le volet des recettes, le rapporteur tient à noter que le Luxembourg est bien placé au niveau de la compétitivité fiscale en Europe. C'est-à-dire que **le Luxembourg restera attrayant pour les investisseurs**. Rappelons dans ce contexte que la réforme fiscale de 1991 avait été accompagnée par une sensible baisse des recettes qui, par après, a été suivie par un envol formidable des recettes. Les baisses consécutives du taux d'imposition des collectivités et la baisse de l'impôt des revenus des personnes physiques auront certainement un effet bénéfique pour le Luxembourg, même et justement dans une phase de ralentissement conjoncturelle. Néanmoins, la COFIBU est d'avis qu'il y a lieu de continuer les efforts de la politique de développement et de diversification économique, génératrice de recettes fiscales et, partant, permettant de consolider les futurs budgets de l'Etat.

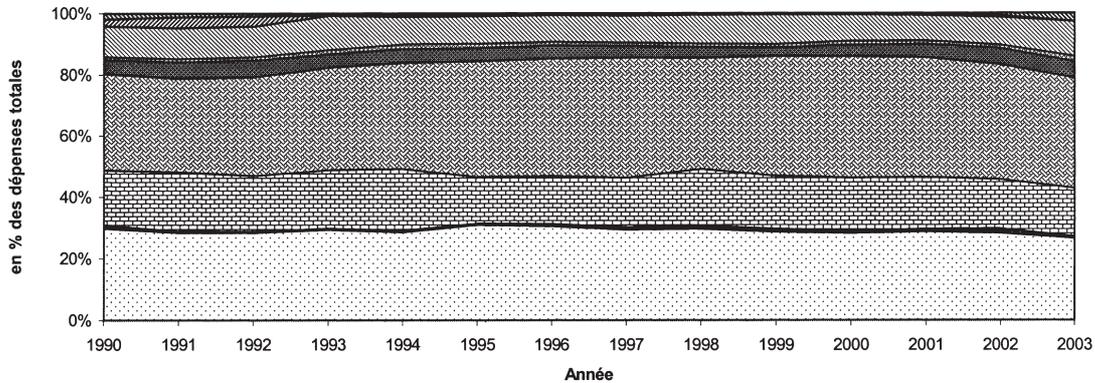
Ensuite, la COFIBU donne à considérer que pour mener une politique budgétaire transparente, il faut aussi tenir compte **des dettes „cachées“ et indirectes telles que la dette sociale cachée, la dette environnementale cachée, les dettes contractées par les établissements publics, les dettes contractées par le biais de la loi de garantie et les dettes relatives à l'exploitation du patrimoine de l'Etat (bâtiments, ponts, chaussées, tunnels, ...)**. Le rapporteur est d'avis que l'impact important de ces dettes cachées sur les exercices budgétaires futurs doit être évalué et considéré au moment des prises de décision d'aujourd'hui.

A court terme, „l'ère des plus-values“ semble révolue. **Le rapporteur conclut de ce qui précède qu'une politique budgétaire prudente et prévoyante s'impose. Elle doit prévoir et les éventuelles conséquences d'un ralentissement des recettes et les éventuelles conséquences des engagements et des dépenses de l'avenir.**

3.7 Le budget des dépenses

La COFIBU a estimé utile de procéder à une analyse de l'évolution des dépenses par regroupement comptable. Les tableaux ci-joint montrent clairement que les **dépenses de consommation se tiennent à un niveau constant**. De plus la part des salaires et charges sociales dans le budget des dépenses courantes est en diminution depuis 1990 tandis que **le poids des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale est en augmentation**.

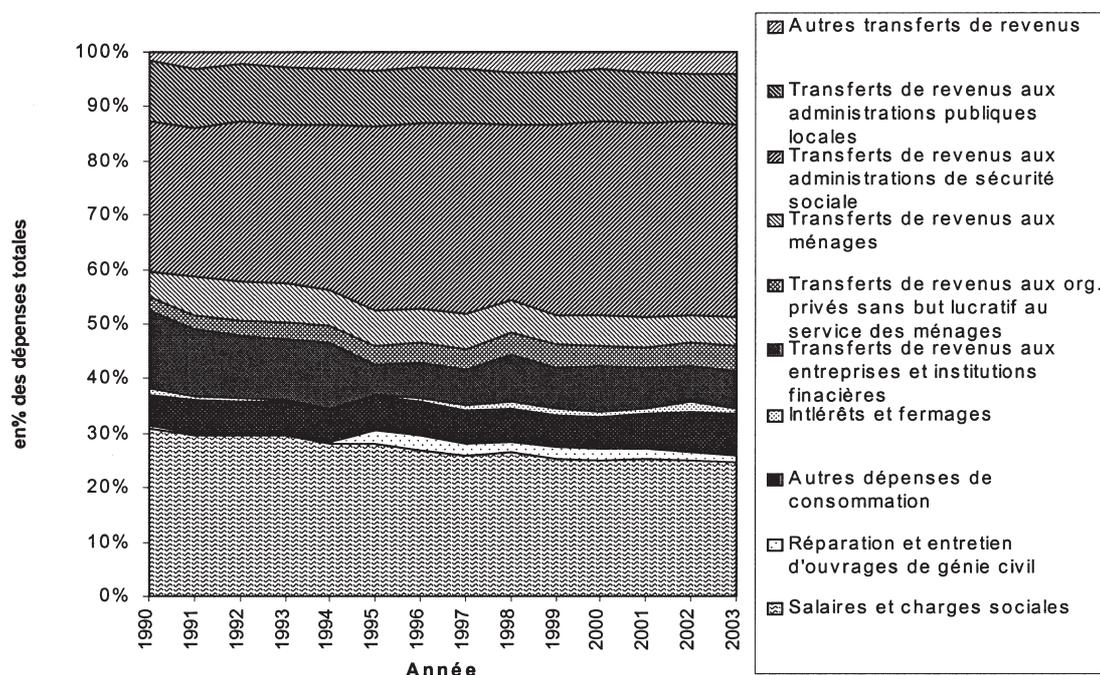
*Evolution des dépenses de l'administration centrale
suivant leur nature économique (Source: IGF)*



| | |
|---|---|
| □ Dépenses de consommation | ■ Intérêts, fermages |
| ▤ Transferts de revenus à destination d'autres secteurs | ▥ Transferts de revenus à l'intérieur du secteur de l'administration publique |
| ■ Transferts en capital à destination d'autres secteurs | ▧ Transferts en capital à destination du secteur de l'administration publique |
| ▨ Investissements | ▩ Octrois de crédits |
| ▫ Amortissements de la dette publique | |

Si on considère les missions supplémentaires attribuées à l'Etat au cours de la dernière décennie et si on considère l'évolution de la masse salariale, il y a lieu de souligner que la **diminution du poids du personnel de l'Etat dans les budgets des dépenses** successifs fait aussi preuve d'une politique d'engagement très stricte et d'une augmentation de la productivité du personnel de l'Etat. En effet, la marge de manœuvre supplémentaire gagnée par une évolution positive des recettes a été utilisée avant tout pour financer la politique sociale.

*Evolution des dépenses courantes de l'administration centrale
suivant leur nature économique (Source: IGF)*



Toutefois, la croissance continue des transferts sociaux demande aussi une analyse profonde sur l'efficacité voire l'économicité de ces transferts. **Dans ce contexte, le rapporteur est d'avis qu'on devrait aussi compléter les réflexions sur l'impôt négatif, actuellement menées entre autres par le CES, par une analyse de la possibilité d'une redistribution plus efficace et moins coûteuse des revenus de transfert par le biais du système de l'impôt négatif.**

*

4 LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT

4.1 L'avenir du Luxembourg ne doit pas être mis en cause

L'exposé des motifs du projet de budget relève que „*le Gouvernement s'engage à accorder une première priorité au développement des infrastructures publiques*“. En effet, le projet initial du budget 2003 prévoyait une progression de 26,6% des moyens budgétaires par rapport au budget voté 2002. Entre 2000 et 2003 (budget provisoire) les dépenses d'investissement ont augmenté de 2,1% à 3,6% par rapport au PIB. Etant donné que le PIB pour les années 2001 à 2003 a entre-temps été revu à la baisse, ce ratio est encore plus important.

Le niveau d'investissement atteint par le Luxembourg est le plus élevé de l'Union européenne. Toutefois, la COFIBU tient à rappeler que ceci n'est pas un luxe, mais une nécessité absolue pour le Luxembourg.

Les avoirs des fonds spéciaux s'élèvent au 30 septembre 2002 à 2.978,6 millions € y compris l'affectation des plus-values à concurrence de 150 millions € constatées au compte général (provisoire) 2001. Au 30 septembre les avoirs s'élevaient à 2,3 milliards €.

En ce qui concerne l'évolution des dépenses des fonds d'investissement, il y a lieu de préciser que celles-ci sont sensiblement à la hausse. Les tableaux relatifs aux fonds d'investissement publiés dans les

annexes du projet de budget, dont la COFIBU se félicite qu'ils figurent pour la première fois dans un projet de budget, en font preuve.

La croissance des dépenses de tous les fonds spéciaux en 2003⁸³ par rapport à 2002 s'élève à 18,4% contre une croissance des recettes de seulement 10%. Pour 2003 donc environ 785 millions € doivent être couverts par un recours à la réserve budgétaire, plus précisément les moyens financiers excédentaires des exercices passés ou bien par un recours à l'emprunt, pourtant pas souhaité par le Gouvernement.

Quoique les dépenses d'investissement respectivement la volonté du Gouvernement d'effectuer des dépenses d'investissement restent élevées, les avoirs de tous les fonds spéciaux de l'Etat sont pourtant sensiblement à la baisse. Certes, les avoirs actuels permettront de financer une bonne partie des investissements. Mais, il y a lieu de souligner que du moins pour les années 2002 et 2003, il ne faut pas s'attendre à des plus-values de recettes qui y pourraient être affectées.

Voilà pourquoi, la COFIBU estime qu'il faudrait dorénavant réfléchir sur les modes de financement alternatifs des investissements effectués dans le cadre des fonds spéciaux, si le scénario moins favorable d'un ralentissement de la croissance économique prolongé devait devenir réalité.

83 budget initial

| <i>Alimentations (en millions €)</i> | 2001 | 2002 | 2003 | 2003 <i>amendements</i> | 2003 <i>rectifié</i> |
|--|------------|-----------|-----------|----------------------------|-------------------------|
| Fonds communal de dotation financière | 398.10500 | 399.01300 | 440.35700 | -18.00000 | 422.35700 |
| Fonds communal de péréquation conjoncturale | | 0.00010 | 0.00010 | | 0.00010 |
| Fonds cynégétique | 0.03500 | 0.03400 | 0.03400 | | 0.03400 |
| Fonds d'assainissement en matière de surendettement | 0.02500 | 0.12400 | 0.12400 | | 0.12400 |
| Fonds de crise | | 0.00010 | 0.00010 | | 0.00010 |
| Fonds de la coopération au développement | 129.73600 | 76.19000 | 88.37600 | -10.95000 | 77.42600 |
| Fonds de la dette publique | 81.55500 | 56.51400 | 55.43000 | -10.00000 | 45.43000 |
| Fonds d'équipement militaire | 2469.00000 | 1.50000 | 1.50000 | | 1.50000 |
| Fonds d'équipement sportif national | 6.20000 | 6.20000 | 21.00000 | | 21.00000 |
| Fonds des investissements hospitaliers | 200.00000 | 37.00000 | 37.00000 | | 37.00000 |
| Fonds des pensions | 209.59800 | 216.29500 | 227.69800 | | 227.69800 |
| Fonds des raccordements ferroviaires internationaux | 20.00000 | 15.00000 | 10.00000 | | 10.00000 |
| Fonds des routes | 261.00000 | 87.00000 | 90.00000 | -20.00000 | 70.00000 |
| Fonds d'investissements publics administratifs | 237.20000 | 40.00000 | 40.00000 | -30.00000 | 10.00000 |
| Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux | 37.00000 | 20.00000 | 21.00000 | -10.00000 | 11.00000 |
| Fonds d'investissement publics scolaires | 133.25000 | 62.00000 | 65.00000 | | 65.00000 |
| Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture | 18.00000 | 18.00000 | 18.00000 | | 18.00000 |
| Fonds du rail | 170.41100 | 124.70000 | 140.00000 | | 140.00000 |
| Fonds pour la gestion de l'eau | 60.85000 | 49.00000 | 49.00000 | | 49.00000 |
| Fonds pour la loi de garantie | 71.00000 | 7.00000 | 7.00000 | | 7.00000 |
| Fonds pour la protection de l'environnement | 5.00000 | 4.20000 | 4.20000 | | 4.20000 |
| Fonds pour l'emploi | 105.46400 | 100.71900 | 112.92000 | | 112.92000 |

| <i>Alimentations (en millions €)</i> | 2001 | 2002 | 2003 | 2003 <i>amendements</i> | 2003 <i>rectifié</i> |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|----------------------------|-------------------------|
| Fonds pour les investissements socio-familiaux | 79.43100 | 55.00000 | 55.00000 | -4.25000 | 50.75000 |
| Fonds pour monuments historiques | 20.00000 | 10.00000 | 10.00000 | | 10.00000 |
| Fonds spécial de la chasse | 0.33500 | 0.37800 | 0.37600 | | 0.37600 |
| Fonds spécial de la pêche | 0.08900 | 0.08100 | 0.08000 | | 0.08000 |
| Fonds spécial des eaux frontalières | 0.14000 | 0.13800 | 0.10000 | | 0.10000 |
| Total (en millions €) | 2246.89300 | 1386.09000 | 1494.19000 | -103.20000 | 1390.99520 |

En effet, la COFIBU tient à rappeler son analyse exhaustive des fonds d'investissement pour le budget 2002 qui montrait que „si les dépenses pouvaient être effectives et que l'alimentation de ces principaux Fonds d'investissements se faisait au rythme tel que prévu dans les extrapolations budgétaires – c'est-à-dire sans alimentation supplémentaire notamment par le biais de plus-values, l'année budgétaire 2005 se solderait par un déficit des Fonds d'investissements. De plus, le rapporteur notait alors „que les réserves actuellement disponibles sont loin de garantir définitivement le financement des infrastructures pourtant nécessaires. En cas de coup dur, elles permettront simplement de continuer pendant quelque temps les investissements entamés et donneront une marge de manœuvre de deux ou trois années tout au plus“.

Le rapporteur est d'avis que la dotation des fonds est suffisante pour continuer à court terme les investissements prévus. Or, à moyen terme, il n'est pas sûr que ce niveau de dotations pourra être maintenu si le ralentissement de la croissance économique devait persévérer pendant plusieurs années. Dans ce cas, il faudrait alors ou bien fixer des **priorités** en ce qui concerne l'exécution des projets d'investissement ou bien **étirer dans le temps le programme pluriannuel d'investissements**.

Dans un scénario économique moins favorable, qui pourrait intervenir si le ralentissement de la croissance économique devait se poursuivre à moyen terme, le rapporteur estime pourtant que la priorité absolue doit être accordée aux projets qui investissent pour l'avenir du Luxembourg respectivement dans la compétitivité du Luxembourg et de ses citoyens. Il s'agit, en l'occurrence, des infrastructures scolaires, sanitaires, sociales, hospitalières, administratives, ferroviaires et routières.

En ce qui concerne le **programme pluriannuel de dépenses en capital**, la COFIBU regrette qu'elle n'ait pas pu disposer de ce programme lors de son analyse du budget 2003. Toutefois, la rubrique „exercices ultérieurs“ des fonds d'investissements laisse prévoir les besoins financiers futurs. Ainsi, rien que pour les fonds d'investissements publics administratifs, sanitaires, sociaux, scolaires, des routes, d'équipement militaire et pour la loi de garantie l'encours financier pour les „exercices ultérieurs“ s'élève à 4.555,1 millions €.

Le rapporteur tient à préciser dans ce contexte que le besoin de financement du fonds pour la loi de garantie s'élève à lui seul pour les exercices ultérieurs à l'année 2003 à 1.994,1 millions €. A cette „dette“ s'ajoutent des frais de fonctionnement et surtout des frais d'entretien considérables que le rapporteur entend analyser dans un chapitre ultérieur.

4.2 Le recours à l'emprunt: une alternative?

Nous avons noté plus haut que, pour financer les investissements futurs dans une éventuelle période de ralentissement de la croissance économique continu, il faudrait réfléchir soit de fixer des priorités, soit de réfléchir sur des modes de financement alternatifs. Dans ce contexte, il y a lieu de souligner qu'un emprunt engendre des **charges** supplémentaires pour le budget de l'Etat résultant de l'alimentation du fonds pour le service de la dette publique. Le tableau ci-joint renseigne sur les charges de la dette de l'Etat actuelle.

| Exercice budgétaire | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| Charges en mio € | 94,01 | 98,89 | 94,33 | 80,75 | 77,76 | 65,94 | 56,69 | 0,00 |

La moyenne de ces charges s'élève donc à 80,5 millions € par an. Si on imaginait une dette de l'Etat s'élevant à 60% du PIB (contre 3,29% en 2001), cela impliquerait dans la situation actuelle et selon un calcul simpliste et non scientifique des charges en moyenne entre 2001 et 2007 d'environ 20 fois plus que le montant actuel, c'est-à-dire 1.610 millions €. Comparé au budget 2003, ce montant grèverait donc le budget d'environ 25%!

Ceci montre clairement qu'aucun Gouvernement luxembourgeois ne pourrait entamer une vraie „politique“ d'endettement, allant en direction des paramètres arrêtés dans le cadre du Traité de Maastricht. En effet, ce calcul très approximatif et non scientifique montre pourtant que les budgets de l'Etat n'auraient plus suffisamment d'espace pour financer un éventuel plan d'investissements publics ou une politique fiscale compétitive en Europe.

Voilà pourquoi, **la COFIBU s'opposerait à une discussion d'endettement de l'Etat pour financer, même dans une période de ralentissement de la croissance économique, d'éventuels déficits**

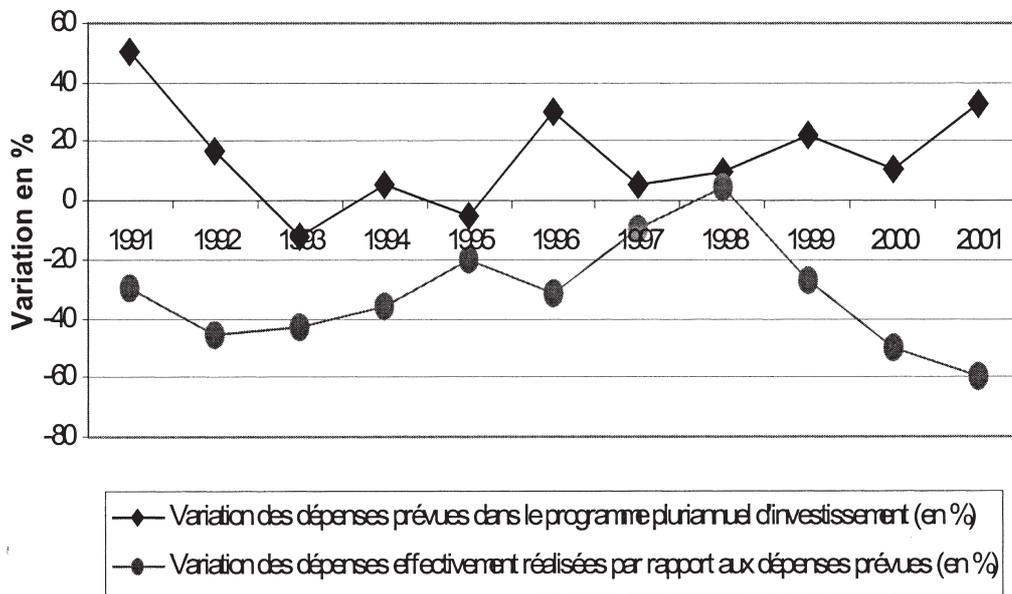
publics. De plus, la COFIBU tient à préciser dans ce contexte que la loi sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit dans son article 5: „*Les recettes provenant de l'émission d'emprunts ne peuvent servir qu'au financement de projets d'investissements de l'Etat.*“ Ainsi, dans une période de ralentissement de la croissance économique prolongée, il serait nécessaire d'agir sur les dépenses voire, le cas échéant, sur les recettes de l'Etat.

Pourtant, pour financer des investissements nécessaires pour préparer l'avenir du Luxembourg, le rapporteur estime que, si le ralentissement de la croissance économique continue en 2003, on pourra très bien avoir recours à l'instrument de l'emprunt. Rappelons que les charges de la dette actuelle sont en train de diminuer pour arriver à zéro en 2008. Ainsi, on pourrait éventuellement utiliser la marge de manoeuvre ainsi gagnée pour contracter, si besoin il y a, un nouvel emprunt sans pour autant augmenter les charges dans le budget comparées à la situation actuelle.

Ensuite, soulignons que les besoins de financement ultérieurs à l'exercice 2003 s'élèvent aujourd'hui pour les plus importants fonds d'investissements à 4.555,1 millions €. Si leur alimentation à concurrence de 551,8 millions € prévue dans le budget initial 2003 (448,6 millions € selon le budget amendé) pouvait être répétée les années suivantes, le programme d'investissements pourrait être réalisé dans 8,25 ans, c'est-à-dire en 2012 (respectivement en 10,15 ans selon le budget amendé, c'est-à-dire en 2014). Si toutefois, les besoins sont plus imminents ou bien si on devait réduire les dotations normales par le budget, alors il resterait la possibilité du recours à l'emprunt.

Rappelons pourtant dans ce contexte que les **services de l'Etat compétents dans le domaine de la construction de ces infrastructures inscrites dans le programme pluriannuel, ont du mal à réaliser un tel programme d'investissement ambitieux endéans huit ans, ceci surtout en raison de leurs capacités limitées en hommes et en moyens tant au niveau de l'organisation qu'au niveau de l'exécution des travaux.**

Comparaison des variations de dépenses projetées et effectives des fonds d'investissements



En effet, le rapporteur tient à souligner que les analyses des dépenses prévues et des dépenses effectivement réalisées au cours d'un exercice diffèrent sensiblement comme le démontre le graphique ci-joint. Ainsi, même si on voulait augmenter le volume des investissements on n'arriverait probablement pas à le réaliser, étant donné que, si on compare les dépenses prévues des fonds d'investissements et les dépenses effectivement réalisées, la capacité d'absorption des services chargés de l'exécution des travaux semble être arrivée à maturité.

Voilà pourquoi la COFIBU approuve la position du Gouvernement adoptée dans le cadre des amendements gouvernementaux, voulant donc étirer dans le temps certains investissements jugés moins prioritaires.

Vu ce qui précède, le rapporteur est d'avis que, à court terme, la situation actuelle n'est pas alarmante du point de vue budgétaire. D'un côté, il existe des réserves importantes et, de l'autre côté, il y a plusieurs moyens pour continuer le programme d'investissements de l'Etat.

Le recours à l'emprunt n'est, du moins pour le moment, pas une alternative, étant donné que la capacité de financement est, à court terme, encore intacte. Toutefois, si la situation devait se poursuivre, le rapporteur estime que certains investissements pourraient bien être financés par emprunt.

*

5 COMMENTAIRE DE LA LOI BUDGETAIRE

La Commission des Finances et du Budget a examiné la loi budgétaire, ainsi que les avis du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes au cours de sa réunion du 12 novembre 2002.

Ad article 5

L'article 5 a pour objet de proroger l'application de la bonification d'impôt pour embauche de chômeurs introduite par la loi du 24 décembre 1996 pour la période du 1er janvier 2003 au 31 décembre 2005. Le Conseil d'Etat, tout en se ralliant à la prorogation envisagée, doit s'opposer formellement au dispositif proposé, qui est contraire au principe de l'annalité des impôts consacré par l'article 100 de la Constitution. Le Conseil d'Etat doit constater que les auteurs du projet de loi budgétaire ne se sont apparemment pas donné la peine de se reporter à la dernière prorogation dans le cadre de la loi du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000 (*doc. parl. 4590*), où ils auraient pu se rendre compte qu'à la suite de l'avis du Conseil d'Etat du 9 novembre 1999, le législateur a emprunté une technique législative différente. En suivant cette technique, l'article 5 sous revue est à libeller comme suit:

„Art. 5. Impôt sur le revenu: loi spéciale concernant la bonification d'impôt pour embauchage de chômeurs

A l'article 1er, deuxième phrase de la loi du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs, la date du „31 décembre 2002“ est remplacée par celle du „31 décembre 2005“.

La commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat.

Ad article 14

Le Conseil d'Etat fait part notamment des observations suivantes:

Le paragraphe 3, point c) innove en ce qu'il autorise l'engagement anticipé pour des emplois non vacants, sans que la durée de l'occupation anticipée d'un emploi ne puisse être supérieure à six mois. Cette disposition d'ordre général remplace les dispositions particulières au profit de certaines administrations qui permettaient à celles-ci de remplacer par anticipation des fonctionnaires dont le départ à la retraite est envisageable. Cette disposition rencontre donc les critiques du Conseil d'Etat qui, dans ses avis antérieurs en la matière, était d'avis que le problème du remplacement se pose d'une manière générale pour toutes les administrations et qu'il n'était donc pas justifié de trouver des solutions uniquement pour quelques-unes d'entre elles. En effet, le remplacement à la base d'un fonctionnaire qui part à la retraite nécessite en raison des procédures de recrutement et de la période de formation à l'Institut national d'administration publique une période pouvant aller jusqu'à une année. Pendant cette période, un poste à l'administration reste inoccupé. Aussi le Conseil d'Etat, tout en souscrivant à la disposition sous revue, est-il d'avis qu'il y a lieu de porter le délai d'anticipation envisagé de six à douze mois, afin de tenir compte de la réalité des situations qui se présentent. Les termes de „six mois“ seraient donc à remplacer par les termes de „douze mois“.

La commission salue également l'initiative du Gouvernement de remplacer les anciennes dispositions privilégiant certaines administrations par une disposition générale. La commission ne peut cependant se rallier à la proposition du Conseil d'Etat quant à une augmentation de la durée de l'occupation anticipée. Elle suggère de mettre en place le nouveau dispositif tel que prévu par le Gouvernement et d'en évaluer le résultat et le coût dans un an lors de l'examen du projet de loi budgétaire pour 2004.

Au même paragraphe, le *point f)* envisage à l'instar des lois budgétaires antérieures la possibilité d'engager des travailleurs handicapés et des agents de l'Etat reconnus hors d'état de continuer leur service.

Quant au fond, le Conseil d'Etat donne à considérer que la loi du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle envisage le reclassement interne et externe des travailleurs qui, tout en ne répondant pas au critère d'invalidation, sont incapables d'exercer leur dernier poste de travail. Cette loi opère une certaine assimilation avec les travailleurs handicapés notamment en ce qui concerne les quotas devant être remplis par les employeurs. Aussi le Conseil d'Etat est-il d'avis qu'afin d'établir une certaine cohérence entre les différents instruments législatifs, il se recommanderait d'admettre les bénéficiaires de cette loi au même titre que les travailleurs handicapés dans le cadre de la disposition sous examen. C'est pourquoi on devrait compléter la disposition sous revue à la suite des termes „*par la loi modifiée du 12 novembre 1991 sur les travailleurs handicapés*“ par les termes „*ou faisant l'objet d'une mesure de reclassement au titre de la loi du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle*“.

La commission ne partage pas le point de vue du Conseil d'Etat et estime que la mesure prévue au point f) doit être limitée aux seuls travailleurs handicapés.

Quant à la forme, il y a lieu de supprimer la virgule précédant le terme „*ainsi*“. Par ailleurs, le Conseil d'Etat doit rappeler son observation antérieure que d'un point de vue formel, le terme „*propre*“ est à remplacer par le terme „*apte*“ dans le bout de phrase „... *mais déclarés propres à occuper un autre emploi ...*“.

La commission maintient sa position déjà exprimée dans le rapport sur le budget pour l'exercice 2002 et ne marque pas son accord avec cette proposition de la Haute Corporation, vu que le terme „*propre*“ figure déjà dans un certain nombre de lois actuellement en vigueur.

Le *point i) du paragraphe 3* régularise la situation de 12 agents occupés dans différents services de l'Etat, tandis que le *paragraphe 4* proroge, à l'instar des lois budgétaires antérieures, l'autorisation d'engagement au profit de différents services publics. Le Conseil d'Etat se demande s'il n'y a pas lieu de régulariser définitivement la situation des emplois visés au *paragraphe 4* au regard du „*numerus clausus*“.

La commission estime que les deux paragraphes en question ne visent pas le même objectif. Alors que le *paragraphe 3* régularise des postes créés hors *numerus clausus*, le *paragraphe 4* concerne des postes *numerus clausus* créés sans base légale. Cette base doit donc continuer à figurer dans la loi budgétaire et les deux paragraphes ne doivent pas être mélangés. Dès lors la commission maintient le texte du Gouvernement.

Concernant les 12 postes à régulariser, il est renvoyé à l'annexe 2.

Ad article 15

Cet article règle le recrutement des employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat. La Cour des Comptes renvoie à son avis du 31 octobre 2001 et plus particulièrement à son commentaire relatif à l'article 12, *paragraphe (3)* de la loi budgétaire pour l'exercice 2002 qui était libellé comme suit:

„Selon les deux derniers alinéas de cette disposition, le statut du personnel engagé auprès des représentations diplomatiques, économiques et touristiques à l'étranger est fixé par voie de règlement grand-ducal. Jusqu'à l'entrée en vigueur de ce règlement grand-ducal, le personnel concerné est soumis à la législation du travail du pays d'occupation. La Cour des Comptes constate que cette disposition a déjà figuré en des termes identiques dans les lois budgétaires des années précédentes, sans que le règlement grand-ducal en question soit entré en vigueur. Dès lors, la Cour se pose la question s'il est effectivement prévu d'élaborer un tel règlement grand-ducal. Dans le cas contraire, la disposition sous rubrique devrait être modifiée en conséquence.“

La commission recommande au Gouvernement de prendre au plus vite ce règlement grand-ducal.

Ad article 19

L'article 19 autorise le paiement par avances de certaines indemnités spéciales. La Cour des Comptes renvoie à son avis du 31 octobre 2001 et plus particulièrement à son commentaire relatif à l'article 16 de la loi budgétaire pour l'exercice 2002 qui était libellé comme suit:

„La Cour rappelle que la nouvelle loi sur la comptabilité de l'Etat prévoit déjà dans son article 63 la possibilité de déroger sous certaines conditions au principe de l'interdiction d'octroi d'avances. Cet article dispose que: „Dans des cas exceptionnels ou inhérents au mode de paiement et suivant des conditions et modalités à déterminer par règlement grand-ducal, le ministre ayant le budget dans ses attributions peut autoriser l'octroi d'avances temporaires de fonds.“

Le règlement grand-ducal en question n'est pas encore entré en vigueur.

La Cour est d'avis que les indemnités visées à l'article 16 ne sont pas de nature à tomber sous le champ d'application de cette disposition, les conditions requises pour l'octroi d'une avance de fonds n'étant pas remplies en l'espèce. Si l'article sous examen ne fait dès lors pas double emploi avec l'article 63 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, la Cour estime cependant qu'il est préférable de fixer des règles générales en la matière, plutôt que de prévoir des dérogations particulières pour certaines indemnités spéciales par le biais de la loi budgétaire qui de surcroît, selon l'avis de la Cour, ne sont pas justifiées, alors que d'autres indemnités de nature similaire sont versées selon la procédure ordinaire.“

Ad article 21

La commission recommande à la Commission des Travaux publics d'adapter le libellé de l'article 17 du projet de loi 4635 tel qu'amendé au libellé actuel du présent article relatif aux décomptes finaux de marchés publics.

Ad article 27

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

La Cour des Comptes renvoie à son avis du 31 octobre 2001 et plus particulièrement à son commentaire relatif à l'article 24 de la loi budgétaire pour l'exercice 2002 qui était libellé comme suit:

„Par ailleurs, la Cour se prononce contre l'imputation de cette recette sur le budget des recettes et dépenses pour ordre et ce pour les raisons suivantes: L'article 78 paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat dispose que: „les recettes encaissées par l'Etat pour compte de tiers sont portées au budget des recettes et dépenses pour ordre“. L'article 76 paragraphe (1) de cette même loi prévoit que „des crédits budgétaires spécifiés comme tels peuvent être ordonnancés au profit de comptes spécifiques de l'Etat dénommés fonds spéciaux.“

Au vu de ces deux articles, les recettes sous rubrique ne peuvent être portées au budget pour ordre alors qu'elles n'ont pas été encaissées par l'Etat pour compte de tiers mais pour son propre compte.

Outre cette „contribution sociale“, le fonds pour l'emploi est également alimenté par l'impôt de solidarité prélevé moyennant des majorations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le revenu des collectivités.

Dans le projet de loi sous rubrique, ces recettes figurent aux articles 64.0.37.001 et 64.0.37.013 du budget des recettes courantes. Les crédits afférents figurent à l'article 16.4.93.000 au budget des dépenses courantes. La Cour se demande pourquoi les recettes provenant de l'impôt de solidarité ainsi que le montant de la dépense y afférente pour alimenter le fonds pour l'emploi sont portés au budget des recettes et des dépenses de l'Etat alors que tel n'est pas le cas pour le produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants.

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

Ad article 28

La disposition envisagée permet un décalage entre le remboursement de la part de certains établissements publics (Centre hospitalier neuropsychiatrique, Centres, foyers et services pour personnes âgées) relatif aux rémunérations des agents publics et les frais avancés par l'Etat. Si ce décalage a pu avoir une raison d'être au moment de la mise en place des nouvelles structures qui sont passées du régime d'administrations étatiques à celui d'établissements publics, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité de maintenir encore actuellement ces dispositions. En effet, il revient au Conseil d'Etat que ces

dispositions accordent à ces établissements publics des facilités dans leurs relations conventionnelles avec l'organisme gestionnaire de l'assurance maladie et de l'assurance dépendance, facilités dont ne bénéficient pas les autres prestataires d'aides et de soins, qui doivent respecter les stipulations conventionnelles. Pour des raisons d'équité, le Conseil d'Etat demande une révision des dispositions critiquées dans le cadre de la prochaine loi budgétaire.

Selon les informations obtenues par la Commission des Finances et du Budget, il ne peut être question de facilités, vu que les remboursements relatifs aux rémunérations de certains agents avancées avec l'Etat se font avec célérité par les établissements publics concernés.

Ad article 37

Il est proposé au paragraphe (2) que la participation de l'Etat aux frais d'experts en matière de contrôle de la mise au point et de l'exécution des projets d'investissements hospitaliers puisse s'ajouter aux plafonds d'intervention fixés par la loi du 21 juin 1999 autorisant l'Etat à participer au financement de la modernisation, de l'aménagement ou de la construction de certains établissements hospitaliers.

La Cour des Comptes renvoie à son avis du 31 octobre 2001 et plus particulièrement à son commentaire relatif à l'article 33 de la loi budgétaire pour l'exercice 2002 qui était libellé comme suit:

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

Ad article 38

Le Conseil d'Etat relève que le point I de cette disposition envisage de compléter les dispositions organiques du Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales par un libellé prévoyant que „le fonds prend en charge les dépenses en relation avec l'étude et l'exécution de ces travaux“. D'après le Conseil d'Etat, cette disposition est surabondante au regard de la mission du fonds qui consiste à assurer „le financement de la construction, de l'extension, de la modernisation, de l'aménagement, de l'équipement, des études, des analyses et des plans dans l'intérêt des infrastructures sociofamiliales ...“. Dès lors l'article sous revue devrait se réduire aux seules dispositions portant sur l'exercice budgétaire 2003. Une modification des dispositions organiques du fonds est superflète, selon l'avis de la Haute Corporation.

Il faut cependant rappeler que la loi budgétaire du 27 décembre 1999 prévoit une modification de l'article 50 de la loi budgétaire du 21 décembre 1998 en ce sens que le Ministère de la Famille a, par dérogation à l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 18 décembre 1975 portant réorganisation de l'Administration des Bâtiments Publics, comme attributions en régie propre la supervision de l'étude et de l'exécution des projets d'entretien courant, de petites transformations ou rénovations et de mise en sécurité des bâtiments publics gérés par le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse ou celui de la Promotion féminine ou des bâtiments loués par l'Etat pour le compte des deux ministères précités ou des bâtiments loués par l'Etat pour le compte d'un organisme conventionné et/ou agréé par l'un des deux ministères précités et financés par le Fonds. Cette disposition porte sur la supervision de l'étude et de l'exécution des travaux, mais n'autorise pas une prise en charge par le Fonds des dépenses y relatives. La formulation du texte a comme conséquence que la base légale relative à la prise en charge des dites dépenses fait défaut.

Le présent article du projet de loi budgétaire entend redresser cette situation.

La Commission des Finances et du Budget ne partage dès lors pas l'avis du Conseil d'Etat et entend recommander le maintien d'un texte accepté d'un commun accord par le Gouvernement, la Cour des Comptes et la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.

Ad article 39

Cet article qui a pour objet de prolonger le délai de l'activité du Fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg ne donne pas lieu à observation, sauf que, d'un point

de vue formel, le Conseil d'Etat propose de remplacer le chiffre „15“ par le terme „quinze“, alors qu'il s'agit en l'occurrence d'un délai.

Ad article 41

L'article sous revue envisage de modifier dix-huit articles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Dans le cadre des considérations générales de son avis, le Conseil d'Etat a relevé la nécessité de procéder à une évaluation des mécanismes d'évaluation et de contrôle des dépenses publiques introduites en 1999. Il ne saurait dès lors consentir à un „replâtrage“ dans le cadre de la présente loi budgétaire. De l'avis du Conseil d'Etat, les modifications de la loi du 8 juin 1999 à envisager à la suite d'une évaluation devraient faire l'objet d'une loi à part, ceci non seulement au vu de l'ampleur et de la teneur des modifications, mais encore au vu du fait que l'une ou l'autre des dispositions envisagées nécessiterait un examen détaillé du point de vue de sa constitutionnalité. Par ailleurs, le rétablissement dans sa teneur initiale d'une disposition, abrogée par mégarde lors d'une loi budgétaire antérieure, démontre à suffisance les dangers que recèle la procédure préconisée par les auteurs. Compte tenu de ces considérations, le Conseil d'Etat, qui pourrait consentir, le cas échéant, à des dispositions dérogatoires en ce qui concerne certains délais trop contraignants, s'oppose formellement à l'adoption, dans le cadre de la loi budgétaire, d'une modification légale de la portée de celle prévue par l'article 41 sous revue.

La commission a pris note du fait que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a demandé à la Cour des Comptes de prévoir dans son programme de travail pour 2003 une évaluation du fonctionnement du nouveau système de la comptabilité publique. Le ministre du Trésor et du Budget et ses services entendent également s'atteler à cette tâche.

La commission marque son accord à ce que le Gouvernement maintienne, dans le cadre des amendements, les modifications prévues à l'endroit des articles 9 (ordonnancement et paiement des dépenses), 72 et 73 (comptables extraordinaires) de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

*

6 ANALYSE COMPARATIVE DES AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

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

La Commission des Finances et du Budget se doit de regretter qu'au moment de la rédaction du présent rapport, elle n'ait pas encore eu connaissance des avis de la Chambre d'Agriculture et de la Chambre des Employés privés. Dans ce contexte, la commission rappelle, à l'instar de ce qu'elle a fait dans son rapport sur le budget 2002, que l'article 100 du règlement de la Chambre des Députés prévoit que „les chambres professionnelles, le Conseil d'Etat et, le cas échéant, la Cour des Comptes, sont invités à rendre leur avis quatre respectivement six semaines au plus tard après le dépôt du projet de loi“.

6.1 La situation économique du Luxembourg

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il convient de rester objectif et de souligner les aspects essentiellement positifs qui continuent à caractériser la situation économique générale. Selon cette chambre, il n'y a pas de récession économique: la croissance reste positive, même si c'est à un moindre degré qu'au cours des années extraordinaires qui précèdent. Aussi cette chambre met-elle en garde devant toute velléité de s'en prendre aux acquis sociaux des salariés sous un fallacieux prétexte de crise économique dont on est loin.

La Chambre de Travail est d'avis que la situation économique et financière du Luxembourg est tout à fait saine, bien que notre pays n'atteigne pas en ce moment les taux de croissance de la fin des années 1990 et de l'année 2000. Cette chambre ajoute qu'il ne faut pas profiter du ralentissement de la croissance pour mettre en question les acquis sociaux. Il s'agit encore de privilégier la croissance et l'emploi

par le soutien de la demande intérieure au Luxembourg et en Europe au lieu de se focaliser sur l'inflation.

La Chambre de Travail estime par ailleurs que la politique d'investissement très active de l'Etat agit indéniablement comme stabilisateur au moment du ralentissement conjoncturel. Elle propose encore de continuer, voire intensifier la politique de diversification économique afin d'éviter un nouveau monolithisme de l'économie luxembourgeoise.

La Chambre des Métiers tient à mettre en évidence que la politique budgétaire du Gouvernement doit nécessairement inclure à l'avenir une réflexion fondamentale autour d'une réorientation graduelle de la politique économique. Une telle approche devrait prioritairement prendre en considération la capacité future de financement de l'Etat, et notamment des systèmes sociaux nationaux, ainsi que la capacité de redistribution de l'Etat, voire les moyens des autorités publiques en vue de consolider et de garantir la prospérité future du pays. Une telle réorientation de la politique budgétaire et économique devrait remettre en question la mentalité souvent présente dans notre société, qui est celle „du moindre effort“ et „de l'assisté social“, et privilégier l'esprit d'innovation et les processus créatifs à tous les niveaux.

La Chambre des Métiers tient encore à rappeler que l'économie luxembourgeoise par les recettes fiscales dépend dans une large mesure du secteur financier dont l'évolution devient de plus en plus volatile. Les responsables politiques et experts économiques ont entre-temps reconnu le risque élevé rattaché à l'évolution imprévisible de secteurs économiques largement influencés par la bulle spéculative, telle que la „nouvelle économie“, sans contre-valeurs réelles suffisantes. Dès lors la Chambre des Métiers fait appel aux autorités en vue d'un renforcement des mesures budgétaires en faveur de secteurs économiques moins exposés aux aléas de l'économie nationale, à savoir „l'économie enracinée“ nationale, ce qui permettra à terme d'agir en faveur d'une consolidation du bien-être domestique. Par conséquent, dans ce contexte, les PME, et notamment l'artisanat, méritent une attention particulière de la part du Gouvernement, vu leur potentiel de développement et de création de richesses multiples.

La Chambre de Commerce constate que l'économie luxembourgeoise n'est pas seulement dans une situation de faiblesse conjoncturelle momentanée. En effet, l'incertitude ambiante au niveau international aidant et compte tenu de la faiblesse continue de la demande sur les principaux marchés d'exportation de biens et de services, l'économie luxembourgeoise de petite taille et largement orientée sur l'extérieur est fortement affectée par les évolutions à moyen terme à l'étranger et par l'évolution du secteur financier. Globalement, il n'y a pas de signes clairs quant à une reprise imminente et soutenue de l'activité économique sur les principaux marchés d'exportation et sur les marchés financiers et boursiers.

La réponse des autorités au ralentissement actuel, qui a mis en exergue la vulnérabilité de l'économie luxembourgeoise face à l'évolution internationale et la forte dépendance du secteur financier, doit être une amélioration continue du cadre socio-économique général dans lequel évoluent les entreprises.

6.2 La situation financière de l'Etat et la politique budgétaire

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics note que l'Etat connaît toujours une situation financière très saine, avec des fonds d'investissement exceptionnellement bien dotés et une réserve budgétaire considérable, vraisemblablement inégalée dans l'Union européenne. La dette publique est minimale au point d'être inexistante, ce qui signifie que la capacité d'endettement de l'Etat reste entière. En d'autres termes, une réelle détérioration de la situation financière, si jamais elle se présentait, pourrait être parée en ayant recours à l'emprunt, mécanisme (normal) que la bonne santé des finances publiques a presque fait oublier ces dernières années, mais qui est monnaie courante chez nos voisins.

La Chambre de Travail souligne que les différents critères d'appréciation fournissent un diagnostic très satisfaisant des finances publiques luxembourgeoises. Le Luxembourg respecte le pacte de stabilité européen et l'utilisation des avoirs des fonds spéciaux joue un rôle anticyclique en ces temps de ralentissement de la conjoncture. Cette Chambre note encore que pour les années 2002 et 2003, il n'y aura probablement plus de plus-values, en raison d'une estimation plus correcte des recettes ordinaires, d'une part, et d'un ralentissement de la croissance économique, d'autre part.

La Chambre de Travail exprime des doutes concernant l'augmentation de 13% des recettes de l'impôt sur le revenu projetée par le Gouvernement pour l'exercice 2003.

La Chambre des Métiers donne une appréciation critique de la politique budgétaire basée sur des hypothèses sous-jacentes peu réalistes surtout en termes de croissance économique. Cette chambre juge la politique budgétaire du Gouvernement comme étant trop optimiste et souligne que, plus que jamais, la vigilance et la prudence sont de mise. Par ailleurs, la Chambre des Métiers constate qu'il faut rester attentif à propos d'un risque de déflation, qui serait néfaste pour l'économie nationale. Il va de soi qu'une faible inflation reste préférable, afin de préserver à terme les richesses créées par les acteurs économiques.

La Chambre des Métiers fait appel aux autorités de veiller à la réalisation d'une politique des dépenses plus volontariste visant à limiter les politiques de redistribution disproportionnées des deniers publics, générés quasi exclusivement par l'initiative privée, supporteur de la croissance économique.

En rapport avec les investissements publics de l'Etat, la Chambre des Métiers est d'avis qu'en l'état actuel, la situation financière des fonds d'investissements doit être considérée comme excellente. Les restants d'exercices antérieurs garantissent, dans une certaine mesure, la continuité du programme d'investissements de l'Etat d'une année à l'autre. Il est par ailleurs important de maintenir à l'avenir un volume élevé de projets de construction qui fera fonction de mesure anticyclique, susceptible de garantir un niveau élevé de demande intérieure de prestations en provenance du secteur du bâtiment. La volonté politique de créer des réserves plus élevées devrait constituer dans un avenir proche une réponse spécifique aux revirements conjoncturels.

La Chambre des Métiers met par ailleurs les autorités en garde qu'en cas de ralentissement de la croissance économique, la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat pourrait rapidement se dégrader et la capacité de financement se transformer en un besoin de financement. La Chambre des Métiers propose dès lors à ce que le Gouvernement mette en oeuvre une stratégie „par priorités“ sur la base d'une liste prioritaire de projets d'investissement nouveaux à financer à partir de 2005.

Selon la Chambre de Commerce, même si le projet de budget tel que présenté indique un équilibre et une bonne santé en comparaison internationale, la situation financière de l'Etat est fortement influencée par l'activité et la demande internationales et par l'évolution d'un seul secteur économique. La Chambre de Commerce note que les finances publiques ne vont pas, à court et à moyen terme, subir un déséquilibre fondamental. En effet, la constitution de réserves importantes au cours des années précédentes fastes et le recours à des arriérés fiscaux substantiels peuvent, du moins temporairement, parer aux difficultés conjoncturelles. Toutefois, plusieurs indicateurs (cf. solde financier net, trésorerie, avoirs des fonds d'investissement, plus-values de recettes, ...) confirment le revirement de la situation exceptionnellement favorable enregistrée ces dernières années. Ces indicateurs risquent de reculer davantage lorsque le niveau élevé des recettes budgétaires escompté pour 2003 ne sera pas atteint. A moyen terme, la politique budgétaire devra faire abstraction de plus-values de recettes pour gonfler davantage les fonds d'investissement et les fonds spéciaux.

La Chambre de Commerce ajoute qu'à plus long terme, les comptes de la sécurité sociale risquent d'hypothéquer l'équilibre financier général de l'administration publique luxembourgeoise. Le temps est venu de consolider rapidement le système. Une des premières mesures à prendre est l'annulation pure et simple des dispositions retenues à la table ronde sur les pensions.

D'après l'analyse de la Chambre de Commerce, les performances macroéconomiques des années 2002 et 2003 ne devraient pas diverger fondamentalement, ce qui devrait permettre d'établir des pronostics concernant les recettes fiscales 2003 sur base de celles de l'année 2002. Cette évaluation devra amener le Gouvernement de prendre le cas échéant, à travers les amendements budgétaires à adopter en décembre, les décisions appropriées quant à la suppression, au report ou à la diminution de crédits non prioritaires prévus pour l'exercice 2003. Pour équilibrer les finances publiques pendant les exercices 2002 et 2003, les arriérés fiscaux jouent également un rôle crucial. Comme ces arriérés sont non récurrents et ne pourront être utilisés qu'une seule fois, ils n'auront un impact positif que sur un nombre limité d'exercices budgétaires à équilibrer. Ce nombre est fonction du volume de ces arriérés qui ne figure malheureusement pas dans le document budgétaire. Il est évident que le creux conjoncturel actuel, qui est accompagné d'une cadence ralentie des recettes fiscales, n'excusera plus une surcharge démesurée des dépenses budgétaires ou des dépenses inutiles et contre-productives. Vu le besoin important et croissant en personnel dans plusieurs ministères et administrations publiques, il y a lieu d'éviter une progression démesurée des frais de personnel à charge du budget par un coût salarial trop élevé.

La Chambre de Commerce ajoute qu'il faut éviter que les dépenses de consommation ne viennent paralyser la marge de manoeuvre budgétaire du Gouvernement pour investir dans la préparation du pays aux futurs défis, qui sont de taille.

La Chambre de Commerce souscrit par contre au choix du Gouvernement de maintenir à un niveau élevé les dépenses d'investissements. Elle insiste sur l'importance des investissements pour préparer le pays à l'avenir dans une Union européenne élargie et pour relever les défis socio-économiques et démographiques de la société. Les autorités doivent cependant veiller à ce que l'accroissement des volumes budgétaires y affectés va de pair avec une exécution rapide des projets retenus et une analyse préalable quant aux coûts indirects afférents (coûts d'exploitation, d'entretien, etc.). Il est à relever que ces investissements, qui sont financés principalement à travers l'instrument des fonds d'investissement et des fonds spéciaux, se caractérisent par des engagements ultérieurs très élevés.

De façon générale, l'accent doit être mis sur la qualité et sur le potentiel générateur de valeur ajoutée des investissements publics. Compte tenu du nombre important de projets en cours, dont quelques-uns représentent un volume financier considérable, la Chambre de Commerce plaide pour une prise en compte des coûts budgétaires à long terme (coûts d'exploitation, de gestion, d'entretien, etc.) engendrés par une nouvelle infrastructure, et ce dès la planification.

6.3 La politique fiscale

La Chambre de Travail demande une augmentation des effectifs des administrations fiscales afin d'assurer un recouvrement normal de l'impôt garantissant l'équité fiscale et de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale. Cette chambre propose de créer l'obligation pour les entreprises de présenter annuellement un bilan faisant état, d'un côté, de la somme des avantages fiscaux et sociaux accordés et, de l'autre, du nombre d'emplois créés et des investissements effectués en relation avec ces allègements.

La Chambre de Travail ajoute qu'il faut éviter qu'une concurrence fiscale dommageable ne soit utilisée comme un outil dans la politique de développement économique. Le financement des biens collectifs et de la protection sociale ne doit jamais être bloqué par une politique fiscale consistant en des réductions fiscales trop avantageuses. Selon cette chambre, l'instauration d'avantages fiscaux en faveur de pensions complémentaires ne doit pas mettre en question le régime d'assurance pension de la Sécurité sociale. Il s'agit encore d'éviter un accroissement des inégalités de revenus disponibles dû à la réforme fiscale par des mesures de redistribution socialement justes, à savoir le doublement des allocations familiales et leur inclusion dans le revenu imposable et/ou l'introduction de l'impôt négatif. Finalement, la Chambre de Travail estime qu'il faudrait procéder à une analyse globale de notre système d'imposition.

La Chambre des Métiers craignant la volatilité des plus-values de recettes futures induites par la réforme fiscale dont l'impact positif sur l'économie nationale n'est pas à mettre en doute, voudrait voir complétée la réforme fiscale par une modification de la bonification d'impôt pour investissement, bénéficiant avant tout à „l'économie enracinée“.

Selon la Chambre de Commerce, les pouvoirs publics peuvent soutenir les opérateurs économiques par des mesures ciblées au niveau fiscal qui, sans engendrer un déchet fiscal important (qui ne serait d'ailleurs pas compatible avec le contexte économique actuel) et sans être en opposition aux règles communautaires en la matière, sont de nature à inciter leur propension à investir. Par ce moyen, les entreprises pourront moderniser leur outil de production et l'adapter aux nouvelles technologies pour être à la pointe du progrès lors du redémarrage de l'économie. Ceci constituerait un grand avantage compétitif par rapport aux entreprises concurrentes, qui ne peuvent guère bénéficier de telles mesures fiscales, compte tenu des déficits budgétaires connus à l'étranger. Ces mesures fiscales concernent notamment le taux de la bonification d'impôt pour investissement, l'élargissement de la base d'assiette des investissements éligibles, les biens usagés, ainsi que l'attestation du montant de la bonification.

7 GARANTIR LES RECETTES ET PREVOIR LES DEPENSES FUTURES

7.1 Introduction

Les chapitres précédents nous auront éclairés sur la situation conjoncturelle internationale et nationale. Nous avons pu prendre connaissance de la tendance que les facteurs influant sur notre économie ont pris ces derniers mois. Plus loin nous avons analysé le projet de budget pour l'exercice 2003, d'abord du côté des recettes et puis du côté des dépenses.

Les enseignements que nous avons pu tirer de cette analyse doivent nous interpeller, certes, mais ne doivent pas donner lieu à des interprétations faisant abstraction de l'économie compétitive que représente le Luxembourg.

Le cours des choses nous aura tout simplement démontré que notre pays n'est pas une île au beau milieu d'économies, dont nous dépendons d'ailleurs largement, prises dans les turbulences des marchés internationaux.

Le moment est venu d'engager une réflexion sur la bonne gestion de nos dépenses. C'est en fait un cheminement que tout bon père de famille doit faire face à une situation financière qui appelle à la prudence et auquel le rapporteur a souhaité apporter sa contribution.

Tout d'abord le rapporteur se propose donc d'examiner la politique de développement, de diversification et de compétitivité économiques actuelle du Gouvernement en avançant par la même des propositions pouvant soutenir ces efforts. En effet, une économie compétitive reposant sur plusieurs piliers a plus de chances d'amortir les incidences dues à des marchés internationaux instables. Ainsi, la mise en oeuvre résolue d'une politique de développement, de diversification et de compétitivité économiques est le garant d'une économie forte et diversifiée et génère les recettes de demain.

Puis, le rapporteur analysera sur base d'un exemple concret de quelle manière l'Etat peut mieux gérer à moyen et long terme ses dépenses relatives aux coûts d'entretien causés par les bâtiments faisant partie du patrimoine de l'Etat qui constituent en somme des coûts incompressibles.

Cet examen, comme on pourra s'en rendre compte, se fait sur fond du constat qu'avec les projets d'infrastructures actuellement prévus et des bâtiments qui se rajouteront au fur et à mesure par le biais du fonds pour la loi de garantie et des établissements publics au patrimoine de l'Etat, ce dernier se multipliera par trois dans les années à venir.

7.2 La politique de développement, de diversification et de compétitivité économiques: les recettes de demain

Le Luxembourg a su négocier le virage d'une économie principalement basée sur des activités industrielles, et sur des activités sidérurgiques en particulier, vers une économie reposant sur les services. Aujourd'hui la place financière représente l'un des piliers les plus importants de l'économie luxembourgeoise.

Dans les chapitres précédents on aura pu constater que les péripéties que la conjoncture internationale a rencontrées ces derniers mois ne se sont pas arrêtées aux portes du Luxembourg que ce soit, au niveau des activités enregistrées pour la place financière ou encore, dans le domaine de la prestation de services. Cette évolution confirme la politique gouvernementale qui tend à la promotion de la diversification économique afin d'éviter que toute une économie pâtisse des difficultés qu'un ou plusieurs secteurs de cette dernière puissent rencontrer.

Eu égard aux considérations que l'on a développées précédemment, le rapporteur a jugé opportun d'examiner les moyens dont le Luxembourg dispose, et ceux qu'il pourrait se donner, pour garantir la stabilité économique de notre pays dans les années à venir.

Dans l'ouvrage réalisé par le STATEC „*L'économie luxembourgeoise au 20e siècle*“ l'on note que „*l'intégration du pays dans des espaces économiques plus larges, le développement systématique des infrastructures, la disponibilité permanente de main-d'oeuvre (migratoire et frontalière), l'existence de deux créneaux porteurs: la sidérurgie d'abord, le secteur financier ensuite épaulés par une diversification croissante de l'ensemble du tissu économique ainsi que des créneaux porteurs à haute valeur ajoutée [...]*“ ont contribué de façon déterminante au développement économique du pays.

Ce constat n'est pas moins vrai aujourd'hui et l'avenir économique du Luxembourg réside sans nul doute dans les facteurs relatés ci-dessus. En parlant de l'intégration du pays dans des espaces économi-

ques plus larges il est d'actualité d'évoquer l'échéance à laquelle l'Union européenne se prépare depuis le sommet de Copenhague en 1993 c'est-à-dire à son élargissement vers l'Est. Lors du sommet des chefs d'Etats et de Gouvernement qui se tiendra les 12 et 13 décembre 2002 à Copenhague, le Conseil européen décidera d'une première vague d'adhésion de dix pays candidats à l'Union européenne. Les dix pays candidats sont les suivants: Chypre, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie, la République Tchèque et la Hongrie.

Après la chute du mur de Berlin et par la suite du rideau de fer, il n'y avait que l'Union européenne qui pouvait combler ce vide créé par l'éclatement du monde bipolaire dans lequel se trouvaient plongés l'Europe et le monde après les deux guerres mondiales. Il n'y a nul doute que l'Union européenne, avec sa dynamique économique, culturelle et humaine, qui lui est propre, est une chance pour nous et pour nos voisins qui de par notre histoire commune ont leur place au sein d'une Europe unifiée. L'objectif premier de cette grande aventure, qui vit ses débuts il y a plus de 50 ans, demeure toujours le même c'est-à-dire de préserver, de garantir et de promouvoir la prospérité et une paix durable sur notre continent.

Mais la Commission des Finances et du Budget constate également que cet élargissement constitue un enrichissement non négligeable du marché européen. Ce marché de 75 millions d'habitants dont le Produit intérieur brut (PIB) est aujourd'hui inférieur à 60% de la moyenne de l'Union est engagé dans un processus de rattrapage à marche forcée. Dans ce contexte, la Commission des Finances et du Budget salue également que le Gouvernement entend ouvrir une mission diplomatique du Luxembourg à Varsovie en 2003.

La COFIBU souligne donc que le Luxembourg devra se positionner par rapport à cette nouvelle donne et continuer à mettre résolument en oeuvre la politique de développement, de diversification et de compétitivité économiques du Gouvernement.

7.2.1 L'image de marque du Luxembourg

Il est indéniable que la politique de diversification économique du Luxembourg passe également par l'image que notre pays véhicule à travers le monde. D'aucuns prétendent, à tort ou à raison, que le Luxembourg est surtout, et plus qu'autre chose, connu en tant que place financière. Ramener l'image du Luxembourg à cette affirmation c'est faire abstraction de l'histoire plus que millénaire de notre pays, qui est principalement dominée par des souverainetés étrangères jusqu'à son indépendance en 1839.

C'est oublier que le Luxembourg, après avoir été tiraillé pendant des siècles entre les puissances européennes, mais conscient de son histoire et de sa position stratégique au coeur de l'Europe a toujours été, et demeure, viscéralement ouvert vers l'Europe et le monde.

Que ce soit en termes d'immigration, dont notre pays a connu principalement deux grandes vagues à la fin du XIXe siècle avec la découverte des gisements miniers et l'essor de l'industrie sidérurgique et de son développement économique tout court, ou encore dans les années 1960 en pleine éclosion des trente glorieuses.

Au niveau européen, on lui connaît le rôle précurseur et fondateur qu'il a su jouer après la Seconde Guerre mondiale en étant parmi les premiers à signer et ratifier le Traité CECA en 1951 et par la suite le Traité de Rome en 1957. La Ville de Luxembourg capitale européenne, à côté de Bruxelles et de Strasbourg, siège des institutions européennes souligne avec force notre attachement à la cause européenne.

Sur la scène internationale le Luxembourg est également parmi les premiers à ne pas manquer de prendre ses responsabilités en montrant sa volonté de contribuer à l'établissement de la sécurité et de la paix dans le monde par la signature de la charte des Nations Unies en 1945 à San Francisco.

En abandonnant tout d'abord la neutralité en 1948, et en devenant la même année membre fondateur de l'OTAN par la signature du pacte de Bruxelles, il souligne cet engagement.

Depuis, le Luxembourg est toujours resté fidèle à ses engagements et porte une attention particulière au rôle qui lui est attribué au sein de la communauté internationale. La politique de coopération du Luxembourg en est d'ailleurs un des exemples les plus pertinents.

Ainsi, l'exercice 2003 voit le taux de l'aide publique en faveur des pays en développement (A.P.D.) s'élever à 0,84% du revenu national brut (R.N.B.).

La COFIBU salue que le Luxembourg entend poursuivre sa politique de coopération au développement, dont les objectifs majeurs sont la lutte contre la pauvreté et la promotion du développement

durable. Concentrée dans les secteurs sociaux, l'éducation primaire, la santé de base, l'eau et l'assainissement, ainsi que le développement rural, la politique de coopération au développement luxembourgeoise se veut fondée sur le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance.

Il est un fait que les pays industrialisés ne peuvent pas se permettre d'assister sans réagir à la croissance rapide des inégalités entre le Nord et le Sud et à la marginalisation dangereuse des pays en développement à l'ère, et sous l'effet, de la mondialisation.

Pour la COFIBU, il s'agit néanmoins de **poursuivre l'éducation au développement et la sensibilisation de l'opinion publique luxembourgeoise**. Il faut faire connaître et surtout faire comprendre la réalité dans les pays en développement, les liens existant entre les pays du Nord et du Sud et les potentielles conséquences néfastes d'un appauvrissement chronique dans ces pays pour le monde industrialisé. Parallèlement il faut poursuivre une **politique d'évaluation**, afin de mieux pouvoir rendre compte des résultats et de la pertinence de la politique de coopération au développement luxembourgeoise.

En 2001, le Luxembourg a atteint l'objectif, que la communauté internationale au sein des Nations Unies s'était fixé, avec une aide publique en faveur des pays en développement (A.P.D.) d'un taux de 0,7% du Revenu National Brut (R.N.B.). Avec le montant de 157 millions d'euros d'aide équivalent à un taux de 0,82% du R.N.B., le Luxembourg a ainsi intégré le groupe des 5 pays dont le taux de l'aide publique en faveur des pays en développement est le plus élevé au monde.

Au niveau international, cette politique de solidarité de notre Gouvernement ne passe certainement pas inaperçue. Elle atteste à notre pays **une appréciation, une crédibilité, une visibilité et une image positive tant auprès des pays en développement qu'auprès des pays industrialisés et des organisations internationales**.

Ceci d'autant plus, si l'on admet que la taille d'un pays contribue d'une façon considérable à la visibilité de ce dernier dans le monde que ce soit de par son poids démographique ou son importance économique. Ainsi, on est sans doute contraint de reconnaître que le Luxembourg rencontre à ce niveau un désavantage majeur.

Afin d'y remédier et de rendre le Luxembourg plus visible, en dehors de sa présence au sein des organisations internationales et de son apport à la solidarité internationale, le Ministère des Affaires étrangères a entrepris de concert avec les milieux concernés (Industrie, Commerce, Place Financière, Tourisme ...) le projet de la promotion de l'image de marque du Luxembourg et ceci notamment dans le cadre du Comité Consultatif du Commerce Extérieur. Le but de cette démarche est bien sûr, de s'accorder à ce que tous les acteurs du monde économique fassent véhiculer lors de leurs déplacements dans le monde un seul et unique message cohérent du cadre socio-économique existant au Luxembourg.

C'est pour cette raison qu'une première étape a consisté dans l'élaboration d'une nouvelle identité visuelle (Logo) du Luxembourg. Dans le même contexte, a été éditée une brochure présentant en des faits marquants le cadre socio-économique du Luxembourg. Pour l'année 2003 le budget du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération et de la Défense a prévu 1.000.000 d'euros au poste „*Promotion de l'image de marque du Luxembourg*“.

Mais l'essence même de la présence du Luxembourg et de sa représentation au niveau international se trouve au sein des missions diplomatiques de notre pays dans le monde. C'est pour cette raison que le Luxembourg continuera d'étendre son réseau diplomatique par l'ouverture d'une nouvelle mission diplomatique à Varsovie en 2003, après celle qui a été ouverte à New Delhi en 2002.

A cet effet, les crédits prévus au budget prévu pour le Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération et de la Défense se chiffrent au poste „*Frais de mise en place et de fonctionnement de nouvelles missions diplomatiques luxembourgeoises à l'étranger*“ à 1.800.000 euros par rapport à 1.000.000 pour l'exercice précédent.

Enfin, outre le fait que la Commission des Finances et du Budget soutient les efforts entrepris du Gouvernement en matière d'image de marque du Luxembourg elle souhaite relever que le Luxembourg est le siège de deux groupes internationaux qui chacun sont les leaders mondiaux dans leur secteur et de ce fait contribuent également à la visibilité du Luxembourg dans le monde.

Il s'agit d'une part du groupe sidérurgique Arcelor issu de la fusion en novembre 2001 des groupes ARBED, Aeralia et Usinor et d'autre part de SES GLOBAL, opérateur privé de satellites issu de l'acquisition de GE Americom par SES.

La visibilité du Luxembourg vers l'extérieur doit donc permettre de consolider les contacts avec les maisons mères des entreprises présentes à Luxembourg et soutenir la prospection de nouveaux investisseurs. **Le rapporteur se propose donc d'analyser cette stratégie, dans un premier temps, avant d'examiner, dans un deuxième temps, le cadre que notre pays offre à l'établissement d'entreprises endogènes et les avantages qui en découlent également pour les investisseurs étrangers.**

7.2.2 Une stratégie poursuivant deux axes: un contact privilégié avec les maisons mères et la prospection de nouveaux investisseurs

7.2.2.1 Un contact privilégié avec les maisons mères

La COFIBU estime qu'il est effectivement nécessaire de maintenir un contact privilégié avec les maisons mères des entreprises déjà établies au Luxembourg.

Il convient de placer cette remarque dans le contexte de la situation particulière de l'économie luxembourgeoise, dans la mesure où les centres décisionnels des entreprises multinationales, à l'exception d'Arcelor et de SES-Global, ne sont pas situés au Luxembourg. En effet, cette approche permet de montrer à ces maisons mères que le Luxembourg est soucieux de leur offrir un cadre intéressant suscitant leur volonté de continuer à investir dans notre économie.

Ainsi, on peut citer à titre d'exemple une mission économique dans l'Ohio du Ministre de l'Economie en octobre 2001 dont le but était de rencontrer les dirigeants des maisons mères de Goodyear Luxembourg et de Astron Buildings Systems ou encore une autre mission de promotion conduite par le Ministre de l'Economie où il s'agissait, d'une part de confirmer les liens excellents entre le Japon et le Luxembourg et d'autre part, de rencontrer les dirigeants des quartiers généraux de sociétés japonaises établies au Luxembourg.

7.2.2.2 La prospection de nouveaux investisseurs et ses résultats

Durant l'année 2001 quatre missions de prospection ont été menées en Israël, en Corée, en Finlande et en Suède.

La COFIBU constate que les résultats de cette politique ne se font pas attendre. En 2001, 14 nouvelles entreprises se sont établies au Luxembourg dont 7 dans le domaine industriel à proprement parler. Ces entreprises permettront la création de 296 nouveaux emplois. Bien que l'augmentation du nombre d'entreprises reste élevée, 14 unités en 2000 et 2001 on constate en revanche que moins d'emplois nouveaux sont créés (1.130 en 2000 et 770 en 2001).

Au niveau industriel cela représente en termes d'investissements 150,2 millions d'euros pour 2001 contre 2,3 millions d'euros en 2000. Il est indiqué d'observer que ce résultat encourageant a été réalisé dans un contexte où l'essoufflement de l'économie américaine s'amorçait entraînant avec elle la perte de vitesse de la Nouvelle économie et l'éclatement de la bulle spéculative.

7.2.2.3 La création d'entreprises à haute valeur ajoutée et d'emplois limités et spécialisés

A relever que la nouvelle usine du Groupe Guardian représente, pour ce qui est des nouvelles activités en 2001 et en termes de valeur ajoutée dans le secteur du verre dans notre pays, la part du lion. En effet, 108,1 millions d'euros en investissements ont été prévus générant la création de 90 nouveaux emplois.

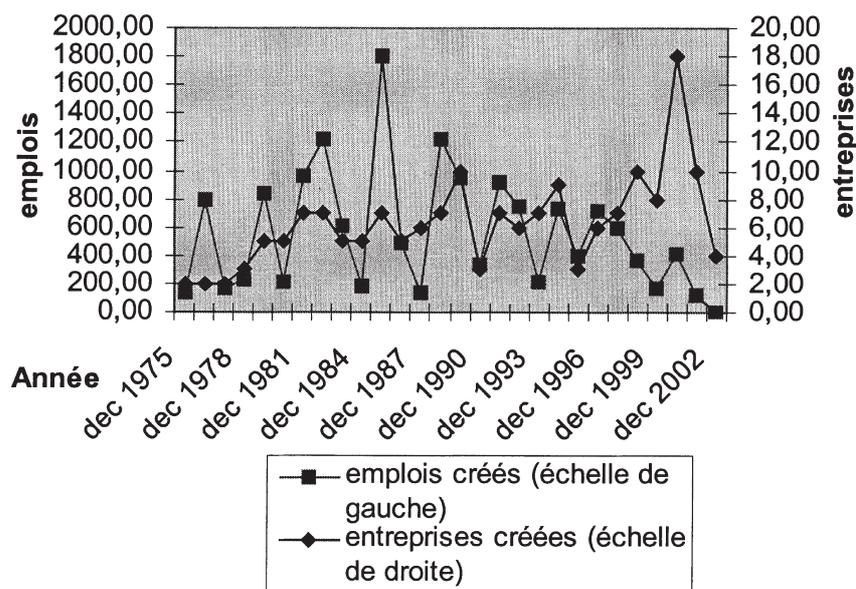
Evolution de projets nouveaux décidés 1993-2001

| <i>Année</i> | <i>Nombre de projets</i> | <i>Investissements (MEUR)</i> | <i>Emplois prévus</i> |
|--------------|--------------------------|-------------------------------|-----------------------|
| 1993 | 10 | 187,9 | 635 |
| 1994 | 10 | 48,4 | 562 |
| 1995 | 3 | 24,5 | 190 |
| 1996 | 8 | 136,7 | 362 |
| 1997 | 10 | 200,6 | 603 |
| 1998 | 13 | 194,9 | 727 |
| 1999 | 10 | 30,3 | 202 |
| 2000 | 14 | 65,6 | 423 |
| 2001 | 14 | 163,4 | 296 |

Source: Rapport d'activité 2001 Ministère de l'Economie

Le tableau ci-contre démontre que durant les années 2000 et 2001 28 activités nouvelles ont été accompagnées par les instruments de la politique de diversification économique correspondant à un investissement de quelques 229 millions d'euros et prévoyant la création de 719 emplois.

*Politique de diversification économique
Entreprises et Emplois créés*



Source: Rapport d'activité 2001 du Ministère de l'Economie, chiffres février 2002

Le graphique ci-dessus démontre que **le Grand-Duché de Luxembourg poursuit depuis quelques années résolument sa politique qui consiste à encourager l'établissement d'entreprises générant une haute valeur ajoutée tout en ayant recours à une main d'œuvre limitée et spécialisée.**

La Commission des Finances et du Budget se félicite du succès que rencontrent les efforts de prospection économique du Gouvernement, et l'encourage à poursuivre cette double stratégie qui consiste dans la consolidation des relations avec les maisons mères des entreprises présentes au Luxembourg et la prospection de nouveaux investisseurs.

La COFIBU est persuadée qu'un cadre propice à l'établissement des entreprises est la condition sine qua non pour atteindre les objectifs de cette double stratégie.

7.3 Un cadre propice au développement endogène et à la compétitivité économique

Tout d'abord, le rapporteur voudrait rappeler que toute initiative du Gouvernement, tendant à encourager le développement, la diversification et la compétitivité économiques, découle du devoir des pouvoirs publics à chercher des moyens soutenant l'établissement de nouvelles entreprises. **Rattacher cette obligation des moyens à une obligation de résultats, serait cependant faire abstraction des caprices inhérents à toute économie guidée par des facteurs se pliant à la situation conjoncturelle nationale et régionale ne restant pas insensible à la conjoncture internationale.** A cela s'ajoute, que le Luxembourg est une petite économie ouverte qui est largement dépendante des marchés internationaux.

Sans minimiser l'importance du cadre que le Gouvernement s'attache à mettre en place pour favoriser le développement endogène et pour assurer la compétitivité de notre économie il faut cependant relever que notre pays s'est jusqu'à présent démarqué par d'autres facteurs qui sont tout aussi importants. Etant donné que l'économie luxembourgeoise ne peut entrer, pour des raisons bien évidentes, en concurrence avec des économies bien plus importantes cela lui confère une neutralité commerciale facilitant ses exportations. Par ailleurs, il est indéniable que la situation géographique du Luxembourg est un atout dont il ne faut pas non plus sous-estimer les avantages. Enfin, le Luxembourg peut se prémunir de structures et de conditions de travail garantissant la paix sociale.

7.3.1 Des charges fiscales avantageuses

Ainsi, la Commission des Finances et du Budget constate que la loi du 21 décembre 2001 portant réforme de certaines dispositions en matière d'impôts directs et indirects est certainement un des atouts nécessaires au maintien de la compétitivité économique du Luxembourg. Ainsi, le taux de l'impôt sur le revenu des collectivités est ramené de 30% à 22% alors que le taux de base de l'impôt commercial communal est ramené de 4% à 3%, impliquant un taux moyen sur le revenu des entreprises de 30% environ contre 37,45% précédemment.

Mais cette réduction substantielle a également été complétée par des aménagements d'autres aspects de la fiscalité des entreprises notamment au niveau de la fiscalité des revenus distribués et des investissements.

Par ailleurs, il y a lieu de relever que les allègements significatifs au niveau de la fiscalité des personnes physiques sont également de nature à renforcer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

Mais, toute politique qui se veut génératrice d'une diversification économique doit, d'une part soutenir financièrement les entreprises souhaitant s'établir au Luxembourg et d'autre part, favoriser la recherche.

7.3.2 Les aides de l'Etat

L'Etat luxembourgeois s'est donné plusieurs instruments pour promouvoir l'établissement de nouvelles activités par l'octroi d'aides financières.

La loi-cadre de développement et de diversification économiques du 27 juillet 1993 telle que modifiée par la suite et la loi du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays en sont les deux principaux instruments.

Cette loi-cadre prévoit notamment un régime d'aides aux PME, un régime d'encouragement à la R&D ainsi qu'un régime d'aide à la protection de l'environnement et de l'utilisation rationnelle de l'énergie. Le régime d'aides régionales prévu initialement par la loi-cadre a été modifié par la loi du 22 décembre 2000.

Au cours de l'année 2001, 52 demandes d'application d'une ou de plusieurs dispositions de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ou de la loi du 22 décembre 2000 ont été introduites au Ministère de l'Economie. La commission spéciale instituée par les articles 14 et 6 des lois respectives a émis 49 avis dont 46 étaient favorables.

Par ailleurs, il convient de relever que les interventions publiques de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet le développement et la diversification économiques et celle du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement de certaines régions du pays sont souvent complétées par l'application des instruments de financement de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI).

En ce qui concerne les prévisions de dépenses en capital relatives à l'application des instruments prévues par la loi-cadre pour l'exercice 2003, on constate que ces dernières s'élèvent à 39,5 millions d'euros.

La majeure partie de ces dépenses sont occasionnées par les transferts aux entreprises dans le cadre de leurs projets d'investissements (26,9 millions d'euros ce qui revient à une augmentation de 1,86% par rapport à l'exercice 2002) et de recherche-développement (7,5 millions d'euros).

Le rapporteur, en relevant que l'institution de la SNCI est l'un des fruits de l'esprit d'innovation du Gouvernement de l'époque, se demande si le Gouvernement actuel ne devrait pas chercher à mettre en place de nouveaux instruments permettant au Luxembourg de jouer un rôle d'avant-garde dans les domaines laissant entrevoir un avenir économique prometteur.

La COFIBU constate que les aides financières de l'Etat constituent incontestablement l'un des éléments permettant de soutenir l'établissement d'entreprises endogènes et de promouvoir les investissements au Luxembourg.

7.3.3 La promotion à l'innovation technologique

Au niveau de l'innovation il convient de relever le rôle de l'agence d'innovation Luxinnovation.

En effet, Luxinnovation a été créée en 1984 après que le Gouvernement avait arrêté quelques années plus tôt un plan cohérent de stimulation et de R&D et de l'innovation technologique.

Aujourd'hui Luxinnovation est un groupement d'intérêt économique (G.I.E) réunissant le Ministère de l'Economie, le Ministère de la Culture, la Chambre des Métiers et la FEDIL. Luxinnovation a pour mission première de promouvoir l'innovation et de soutenir les démarches des entreprises en ce domaine en leur proposant des services de sensibilisation et d'information, mais aussi de conseil et d'assistance.

Par ailleurs, Luxinnovation intervient auprès des instances communautaires et internationales afin de représenter les intérêts des entreprises luxembourgeoises, et de promouvoir auprès d'elles les programmes de R&D et d'innovation mis en oeuvre notamment par la Commission européenne.

La COFIBU estime que les pépinières d'entreprises jouent sans nul doute un rôle important dans la diversification économique qui est poursuivie par le Gouvernement.

Afin de les soutenir des infrastructures d'accueil performantes sont nécessaires telles qu'elles sont proposées aux start-ups au sein du centre d'accueil et d'innovation pour entreprises „Technoport Schlassgoart“.

En outre, le Ministère de l'Economie entend soutenir le développement endogène en créant des infrastructures pouvant accueillir des pépinières d'entreprises et des bâtiments relais. Ainsi, le concept ECOSTART est actuellement réalisé sur l'ancien site de l'entreprise Thomas & Betts à Foetz. Ce concept servira de modèle pour la création d'infrastructures semblables sur les friches industrielles à Esch/Belval dans le cadre de la cité des sciences.

Le programme pilote „clusters“ instauré en 2001 par le Ministère de l'Economie vise la promotion de technologies clés et de grappes technologiques. M. Dominique Graitson, économiste au Conseil Economique et Social de la Région Wallonne définit le concept des grappes technologiques ou industrielles de la façon suivante:

„Une grappe regroupe des entreprises de tailles diverses, unies par une communauté d'intérêts (besoins et contraintes communs), des complémentarités ou des interdépendances et développant volontairement des relations de coopération dans un ou plusieurs domaines.“ Ainsi, Luxinnovation a initié au courant de l'année 2001 une grappe technologique sur les matériaux et plus spécifiquement sur les revêtements de surface.

Il convient de noter à cet endroit que l'Asbl Business Initiative, qui fut créée en 2000 sur l'initiative de la FEDIL en coopération avec la Chambre de Commerce, la Chambre des Métiers et Luxinnovation, représente une démarche complémentaire importante par rapport aux projets, prévoyant la dynamisation économique de la Grande Région par une politique concertée en faveur des entrepreneurs et de l'esprit d'entreprendre au sein des petites et moyennes entreprises, se déroulant dans le cadre de la Grande Région.

C'est ainsi que l'action de l'Asbl Business Initiative consiste à promouvoir l'esprit d'entreprise dans la Grande Région (Luxembourg, Wallonie, Lorraine et les régions de Trèves et de Sarrebruck) au

travers d'un plan (123 go) qui se concrétise par l'organisation annuelle d'un concours du même nom ouvert à toute personne physique ayant une idée innovante de création d'entreprise.

Pour innover il faut disposer des connaissances suffisantes pour envisager le nouveau. Il faut être à même d'intégrer et d'analyser les nouveaux éléments que l'on trouve dans ses recherches. A la base de cette faculté d'analyse et de cet esprit innovateur se trouve la formation.

7.3.4 La formation

Culture, savoir, savoir-faire, ces caractéristiques indispensables pour l'évolution de l'homme dans l'espace socio-économique et culturel ne se créent pas du jour au lendemain.

Or, le Luxembourg ne fait pas exception quand il s'agit, dans un environnement de mondialisation des affaires et de la genèse de marchés globaux, de pouvoir recourir à une main-d'oeuvre hautement qualifiée et motivée.

La formation en soi et la formation professionnelle continue du personnel des entreprises est une question qui revêt de plus en plus d'importance. Les milieux de travail sont en effet traversés par des transformations accélérées qui rendent nécessaire le développement soutenu des compétences de la main-d'oeuvre par la formation. Les organisations font face à de nouvelles réalités: le développement des technologies de l'information et de la communication; la dynamique des marchés internationaux qui forcent les entreprises à améliorer sans cesse la qualité de leurs produits et services; les changements consécutifs à l'explosion des sciences et à leurs applications sur le plan technologique; les mutations profondes du marché de l'emploi et de l'organisation du travail.

Par conséquent, l'éducation nationale doit offrir aux élèves une formation solide et adaptée aux réalités tant de l'économie que du marché du travail. Une formation donc qui permettra aux futurs employés, primo de s'intégrer facilement dans la vie professionnelle et secundo, de disposer de connaissances nécessaires et indispensables à la formation continue, au life-long-learning.

Dès l'enseignement primaire, dès le plus jeune âge, tout se joue ou presque: la promesse de la réussite ou les premiers signes d'échec. Une solide formation de base permettra aux enfants de continuer leur carrière scolaire à l'enseignement secondaire ou secondaire technique – enseignement qui lui est en charge de préparer ses élèves au mieux soit pour le professionnel, soit pour l'universitaire.

A cet égard la COFIBU note avec satisfaction que le Gouvernement luxembourgeois continue ses efforts notamment en ce qui concerne la révision du plan d'études de l'enseignement primaire visant la consolidation des connaissances de base – la lecture, l'écrit et le calcul – et leur application. A l'avenir une attention particulière sera également attribuée – tant à l'enseignement primaire qu'à l'enseignement secondaire – à la juste valeur et à la juste mesure des devoirs en classe.

De plus, l'intégration des enfants issus de milieux socio-économiques plus faibles ou des enfants manifestant certaines faiblesses d'apprentissage doit faire partie intégrante d'une éducation nationale qui souhaite préparer au mieux tous les enfants à leur future vie professionnelle. Ainsi peut-on citer à titre d'exemple la constitution des deux premières années en cycles d'apprentissages.

Mises à part la révision et l'adaptation progressives des programmes, il y a lieu de relever qu'à l'enseignement secondaire dans le cadre de la réforme de la division supérieure, la nouvelle classe de 4e permettra en tant que première classe de la division supérieure de consolider les acquis de la division inférieure. Cette classe a pour deuxième mission de guider et de conseiller les élèves en vue du bon choix de la section à la fin de l'année scolaire. Agé de seize ans en moyenne, c'est à cet âge que l'adolescent dispose encore de tous les choix.

Or, l'effort d'information ne se limite pas aux seules sections de l'enseignement secondaire mais englobe également les études et les débouchés offerts par l'enseignement secondaire technique, à savoir les carrières de l'artisanat, les carrières administratives et commerciales et les carrières du secteur des professions de santé et des professions sociales.

D'un point de vue général, l'adaptation de l'éducation nationale aux besoins nouveaux et continus de l'économie luxembourgeoise se traduit également par la promotion du travail quotidien en classe avec les technologies de l'information et de la communication. De plus, à l'enseignement secondaire technique, les élèves disposent d'une nouvelle formation en informatique. Formation qui tient donc compte de l'évolution informatique et des besoins en connaissances des technologies nouvelles des entreprises.

A Lisbonne, au Sommet européen, l'Union a décidé de faire de l'Europe „l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde“. L'apprentissage, la formation et l'infor-

mation des acteurs et participants de cette économie sont la clé du succès pour permettre au Luxembourg de se réserver sa place au premier rang d'une économie dynamique et compétitive.

Enfin, inutile de préciser que le développement des ressources humaines est un facteur tout aussi déterminant pour l'amélioration de la compétitivité et de la productivité que le renouvellement des équipements et des technologies des entreprises.

7.3.5 Les Classes moyennes et l'esprit d'entreprise

L'apprentissage et la formation sont des éléments déterminants pouvant contribuer à éviter les faillites. Ainsi, il semblerait que bon nombre de faillites pourraient être évitées si les jeunes entrepreneurs étaient en possession des connaissances nécessaires en termes de mécanismes économiques et de gestion. A ce titre il convient de rappeler qu'il existe l'Institut national de Formation professionnelle continue (INFPC).

La Commission des Finances et du Budget se félicite de l'engagement des Ministères de l'Economie, de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ainsi que de celui du Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement pour la mise en oeuvre d'une formation de 3e cycle dans le domaine de l'entrepreneuriat.

La Commission des Finances et du Budget s'interroge également si une augmentation du capital social minimum permettra d'endiguer les faillites. De même est-on en droit de se poser la question si l'esprit d'entreprise ne s'en verrait pas affecté.

Par contre, la COFIBU est persuadée que les mesures de soutien aux entreprises par le Gouvernement telles que la mise en place d'un service Conseil et Assistance aux PME ayant pour mission d'assister les PME, ressortissantes de la Chambre de Commerce, dans les questions administratives, juridiques, fiscales, économiques, financières, comptables et environnementales contribuent à enrayer cette problématique.

Le Gouvernement étant conscient que les charges administratives peuvent constituer un frein à l'esprit d'entreprise, et à la création d'entreprises tout court, a retenu dans le plan d'action en faveur des PME de février 2001 des mesures devant permettre de simplifier et d'alléger les charges administratives.

Ainsi, l'on est en train de mettre en place à la fois un centre de formalités auprès du Ministère des Classes moyennes et la certification ISO 9000 du service des autorisations. Ces mesures auront pour effet de diminuer considérablement les démarches administratives auxquelles sont soumises nos entreprises, et permettent par la même d'établir des procédures de qualité permettant un traitement uniformisé et efficace des dossiers.

Une meilleure transparence sera également garantie par l'introduction de l'obligation de réponse par les administrations. Cette transparence se reflète également dans le souci du Gouvernement de transmettre les nouveaux textes législatifs aux organes concernés en y joignant une fiche décrivant avec une précision suffisante les répercussions des mesures envisagées sur l'environnement des PME en général et sur les entreprises directement concernées en particulier.

La COFIBU se félicite des mesures du Gouvernement tendant à alléger la charge administrative aux entreprises et l'encourage à poursuivre ces efforts avec une détermination accrue.

Toutes ces mesures ont également pour objectif d'enlever certains freins à la création d'entreprises. Ainsi, le rapporteur souhaiterait lancer un appel aux jeunes artisans de ne pas battre en retraite devant la perspective de pouvoir créer un jour leur propre entreprise. Pour cela, il est cependant crucial que l'on valorise la formation et l'image des corps de métiers.

Les patrons embauchant de jeunes artisans devront également prendre leur part de responsabilité dans la promotion de l'esprit d'entreprise, en guidant leurs employés et en les informant sur les possibilités de créer leur propre entreprise.

7.3.6 Des infrastructures d'accueil dans les zones d'activités économiques

La COFIBU estime qu'il est tout aussi nécessaire d'être à même de proposer des infrastructures d'accueil aux entreprises et aux activités nouvelles dans l'enceinte des zones d'activités économiques à caractère national et régional.

Dans ce contexte, le rapporteur voudrait relever à titre d'exemple la reconversion du site de l'usine SOLUPLA à Redange/Attert. Le syndicat intercommunal du canton de Redange, regroupant 10 communes, a acquis les terrains ainsi que les bâtiments de la SOLUPLA. Sur ce terrain d'une superficie de 4 hectares le syndicat intercommunal compte offrir à des petites et moyennes entreprises issues du canton de Redange la possibilité de s'installer dans les anciens bâtiments de la SOLUPLA ainsi que dans un bâtiment relais qui a été construit à cet effet.

L'objectif de cette initiative consiste à donner aux créateurs d'entreprises l'opportunité de démarrer leur entreprise. En effet, bien souvent les créateurs d'entreprises ne disposent pas des fonds nécessaires pour procéder à la location, à l'achat ou à la construction de bâtiments adaptés. Le concept „bâtiments relais“ leur permet de s'établir et d'initier leur activité. Le loyer initial sera par conséquent peu élevé et augmentera progressivement avec les années d'occupation du bâtiment par l'entreprise.

A partir du moment où les créateurs d'entreprises seront à même d'acquérir leur propre infrastructure, le syndicat intercommunal leur proposera, ou bien une option d'achat ou bien, un emplacement dans une de ses zones régionales ou commerciales à caractère économique.

A relever également qu'un bâtiment relais fonctionne depuis peu dans la zone SICLER-Site de Hosingen qui vient d'être réaménagée. Ces travaux ont permis une extension considérable et un réagencement des locaux de production de la société Dometic (anc. Electrolux).

Avec l'extension de la zone SICLER – Site d'Eselborn/Lentzweiler l'implantation d'une nouvelle unité industrielle a été rendue possible.

Par ailleurs, l'on envisage la reconversion de la friche industrielle à Wiltz de l'ancien site IDEAL resp. EUROFLOOR. Le rapporteur salue le fait que le Ministère de l'Environnement et le Ministère de l'Economie ont d'ores et déjà donné leur feu vert pour reconvertir ces friches afin que de nouvelles entreprises puissent s'y installer.

Mis à part les exemples relatifs aux infrastructures d'accueil dans le nord de notre pays il convient de réitérer que la mise en place de zones artisanales et industrielles est la condition sine qua non à l'établissement de nouvelles entreprises et activités. Les friches industrielles dans le sud de notre pays sont quasi prédisposées à accueillir de nouvelles activités sur une partie de leur terrain. Comme on aura pu le constater des pépinières d'entreprises et des bâtiments relais sont prévus dans le cadre de la cité des sciences à Esch/Belval. Etant donné que des infrastructures d'accueil font toujours, malgré les efforts du Ministère de l'Economie, cruellement défaut on pourrait s'imaginer de créer encore d'autres infrastructures sur le site du crassier d'Ehlerange.

La Commission des Finances et du Budget se félicite des efforts qui sont entrepris, afin de proposer des infrastructures d'accueil à la hauteur des attentes des investisseurs, en soulignant toutefois que ces derniers doivent être poursuivis. De plus, il faut s'assurer de disposer d'un réseau routier et ferroviaire performants. Enfin, des infrastructures aéroportuaires attrayantes sont tout aussi importantes.

L'approvisionnement en énergie de ces activités à des prix compétitifs est un autre facteur pris en compte par les investisseurs.

7.3.7 L'énergie – facteur de compétitivité

L'énergie électrique et son coût sont des facteurs influant sur le choix des sociétés d'établir de nouvelles industries au Grand-Duché de Luxembourg.

Tout d'abord, il faut savoir que le Luxembourg importe aujourd'hui 95% de ses besoins en énergie électrique.

Au vu des besoins croissants du pays en énergie électrique, et reconnaissant la nécessité de disposer d'une contribution plus importante de la production indigène d'électricité, plusieurs initiatives ont été prises dont celles relatives à l'énergie éolienne, le biogaz et les microcentrales hydroélectriques.

Le problème qui persiste cependant est que l'apport d'énergie qu'on peut attendre des sources d'énergies renouvelables reste à l'heure actuelle marginal. C'est pour cette raison qu'on a décidé de mettre en place à Esch/Alzette une centrale „turbine gaz-vapeur“ en cycle combiné d'une puissance de 350 MW. Il est cependant regrettable que cette centrale n'ait pas été conçue dès le début en tant que système de cogénération qui aurait permis un rendement maximal.

Par ailleurs, **la cogénération** donc la production combinée de chaleur et d'électricité représente désormais une technique bien établie au Luxembourg.

Par son rendement élevé qui dépasse souvent 85%, elle permet non seulement une réduction de la consommation d'énergie primaire d'environ 35%, mais aussi une diminution équivalente des émissions de CO₂ bien que toute production autonome sur base d'énergies fossiles représente automatiquement une diminution de notre quota CO₂ au niveau du Protocole de Kyoto (voir chapitre 1.4.2).

Au niveau du gaz naturel et des effets positifs qu'on lui accorde, il faut cependant toujours avoir à l'esprit que le Luxembourg doit, faute de sources indigènes, importer 100% de ses besoins en gaz naturel.

C'est ainsi que la COFIBU en appelle au Gouvernement de continuer à promouvoir la pénétration du gaz naturel au Luxembourg, afin de diversifier l'approvisionnement du pays en énergie en offrant à un nombre aussi large que possible de consommateurs privés et industriels le choix entre plusieurs combustibles.

La Commission des Finances et du Budget pense que si on parle d'un environnement propice à la diversification économique, il est tout aussi nécessaire d'être à même de proposer aux entreprises susceptibles de s'établir au Luxembourg un cadre législatif précurseur ou qui soit tout du moins en phase avec les attentes qui sont générées par les progrès scientifiques et par l'émergence de nouvelles technologies.

7.3.8 Un cadre législatif précurseur

Le Luxembourg a toujours su tirer parti de sa capacité de **mettre en place un cadre législatif précurseur**. Notre place financière en est l'exemple phare.

Cela a de nouveau été le cas avec l'adoption du projet de loi No 4431, devenu par la suite la loi du 18 avril 2001, sur les droits d'auteurs et droits voisins, et les bases de données par la Chambre des Députés en date du 15 février 2001.

Par l'adoption de cette loi, le Grand-Duché de Luxembourg est un des premiers pays européens à se doter d'une législation en matière de droits d'auteur et de droits voisins adaptée à l'environnement numérique et au développement des nouvelles technologies. Ainsi, notre pays se positionne dans la société de l'information et bénéficie du „**first mover advantage**“.

Le **commerce électronique** est un domaine où le Luxembourg doit également se mettre en tête de peloton. Le cadre législatif est assuré par la loi du 14 août 2000 sur le commerce électronique. Il faut cependant adapter régulièrement cette loi car l'évolution rapide des technologies de l'information met les lois, ayant pour but de protéger les prestataires de services et leurs consommateurs, sans cesse devant de nouveaux défis. Ces efforts doivent aller de pair avec la mise en place d'infrastructures à clé publique et de la signature électronique.

L'e-business constitue un essor important au niveau de l'économie luxembourgeoise et la Commission des Finances et du Budget soutient le Gouvernement dans ses démarches consistant dans la création d'un environnement réglementaire cohérent et stimulant (droit d'établissement, droit de la concurrence, protection des consommateurs).

Dans ce contexte, des possibilités de financement de projets innovants (capital risque, subventions en capital et crédits d'impôts) s'ouvrent ainsi que la promotion de nouveaux secteurs d'activités et de nouveaux métiers.

7.4 De nouvelles voies à explorer

7.4.1 Santé et biotechnologies

Le rapporteur suggère de réfléchir à la possibilité de considérer le secteur de santé en tant que niche potentielle d'une diversification économique. **Eu égard aux nombreuses contraintes d'économicité, d'équilibre financier de la sécurité sociale et de l'équation corrélative entre les besoins et l'offre, pourquoi ne pas s'engager dans une discussion qui puisse permettre à trouver une réponse aux nombreux défis qui se posent afin de pouvoir saisir, le cas échéant, les opportunités d'un secteur de santé moderne et compétitif?**

Affaires Decker et Kohll

Les deux arrêts Decker et Kohll de la Cour de Justice européenne du 28 avril 1998 avaient suscité des remous auprès des autorités nationales des Etats membres de l'Union européenne.

En effet, en se basant sur les principes de la libre circulation des marchandises et la libre prestation des services, la Cour de Justice avait statué que le traité CE s'oppose „à une réglementation nationale en vertu de laquelle un organisme de sécurité sociale d'un Etat membre refuse à un assuré le remboursement forfaitaire d'une paire de lunettes avec verres correcteurs achetée auprès d'un opticien établi dans un autre Etat membre, au motif que l'achat de tout produit médical à l'étranger doit être au préalable autorisé“ (arrêt Decker) respectivement „à une réglementation nationale qui subordonne à l'autorisation de l'organisme de sécurité sociale de l'assuré le remboursement, selon le barème de l'Etat d'affiliation, des prestations de soins dentaires fournies par un orthodontiste établi dans un autre Etat membre“ (arrêt Kohll).

A la suite de ces arrêts, d'aucuns présumaient que ceux-ci occasionneraient un préjudice financier incalculable aux régimes nationaux de sécurité sociale (en l'occurrence l'assurance maladie). En effet, la Cour s'était tenue dans l'affaire Kohll à l'application des règles de la libre prestation des services à un traitement dispensé, en dehors de toute infrastructure hospitalière, par un prestataire médical établi dans un autre Etat membre.

Dans son arrêt, la Cour avait observé que la réglementation luxembourgeoise, même si elle ne privait pas les assurés de la possibilité d'avoir recours à un fournisseur de services établi dans un autre Etat membre, il n'en restait pas moins qu'elle subordonnait le remboursement des frais encourus dans cet Etat à l'obtention d'une autorisation préalable, alors que le remboursement des frais exposés dans l'Etat d'affiliation n'était pas soumis à cette condition. C'est la raison pour laquelle la Cour a décidé qu'une telle réglementation décourageait les assurés sociaux de s'adresser aux fournisseurs de services médicaux établis dans un autre Etat membre et qu'elle constituait, tant pour ces derniers que pour leurs patients, une entrave à la libre prestation des services.

Ni la nécessité de maintenir l'équilibre financier du système de la sécurité sociale, ni la protection de la santé publique, deuxième argument avancé afin de justifier le système d'autorisation préalable, ne seraient, aux yeux de la Cour, des justifications permettant de mettre le secteur de la santé publique, en tant que secteur économique et du point de vue de la libre prestation des services, à l'abri du principe fondamental de libre circulation.

En fait, les Etats sont confrontés désormais à un double défi: primo s'agit-il de garantir l'équilibre financier du régime de sécurité sociale (en l'occurrence l'assurance maladie) et secundo de saisir l'opportunité à garantir aux assurés nationaux et étrangers l'accès à un secteur de santé publique moderne et attractif qui puisse concurrencer avec l'offre étrangère.

En ce qui concerne le souci de l'équilibre financier du régime de sécurité sociale, la Cour a estimé à juste titre que le remboursement, aux tarifs pratiqués dans l'Etat d'affiliation, des soins médicaux dispensés dans d'autres Etats membres n'a pas une incidence significative sur le financement du système de la sécurité sociale, puisque la caisse de maladie nationale en cause devrait supporter les mêmes charges financières si l'assuré s'adressait à un prestataire national ou s'il s'adressait à un prestataire établi dans un autre Etat membre.

Affaires Smits-Geraets et Müller-Fauré

D'autre part, la Cour de Justice a elle-même relativisé sa jurisprudence des deux arrêts susmentionnés dans plusieurs autres affaires récentes. Ainsi, dans l'affaire Smits-Geraets (Affaire C-157/99), la Cour a statué en date du 12 juillet 2001 que „Les articles 59 du traité CE (devenu, après modification, article 49 CE) et 60 du traité CE (devenu article 50 CE) ne s'opposent pas à la législation d'un Etat membre, telle que celle en cause au principal, qui subordonne la prise en charge de soins dispensés dans un établissement hospitalier situé dans un autre Etat membre à l'obtention d'une autorisation préalable de la caisse de maladie à laquelle l'assuré est affilié et qui soumet l'octroi d'une telle autorisation à la double condition que, d'une part, le traitement puisse être considéré comme „usuel dans les milieux professionnels concernés“, critère également appliqué lorsqu'il s'agit de déterminer si des soins hospitaliers dispensés sur le territoire national bénéficient d'une couverture, et que, d'autre part, le traitement médical de l'assuré l'exige.“

Dans ses délibérations y relatives, la Cour a toutefois estimé que la circonstance qu'un traitement médical hospitalier est financé directement par les caisses d'assurance maladie sur la base de conven-

tions et de tarifs préétablis ne serait pas de nature à soustraire un tel traitement au domaine des services consacrés dans l'article 60 du traité CE (libre prestation des services). Toutefois, la Cour a estimé également que l'exigence d'une autorisation préalable serait une „*mesure tout à la fois nécessaire et raisonnable*“.

Une telle exigence d'autorisation préalable est dès lors justifiée en raison de la double perspective suivante:

1. En raison du nombre des infrastructures hospitalières, leur répartition géographique, leur aménagement et les équipements dont elles sont pourvues, ou encore la nature des services médicaux qu'elles sont à même d'offrir, doivent pouvoir faire l'objet d'une planification et
2. du point de vue „équilibre financier“, la volonté doit être admise d'une maîtrise des coûts afin d'éviter, dans la mesure du possible, tout gaspillage de ressources financières, techniques et humaines.

Dans l'affaire C-385/99 (affaire Müller-Fauré), opposant des patients, ayant consulté des médecins sans hospitalisation, à leur organisme d'assurance maladie, l'Avocat Général a proposé à la Cour de Justice dans ses conclusions du 22 octobre 2002 de statuer que les articles du traité CE relatifs à la libre prestation de services ne s'opposent pas à l'exigence d'obtention d'une autorisation préalable par la caisse de maladie du pays d'affiliation afin de pouvoir se rendre dans un autre Etat membre et y consulter un prestataire de santé.

En fin de compte, on peut considérer que la Cour de Justice, même si elle a consacré le principe de la libre prestation de services et la libre circulation des marchandises, a en même temps reconnu l'existence de raisons impérieuses d'intérêt général qui sont susceptibles de justifier des restrictions à la libre prestation de services par le biais de l'exigence d'une autorisation préalable.

En tout état de cause, la Cour a reconnu fondé que dans le cadre de régimes de sécurité sociale de prestations en nature, la restriction à la libre prestation de services (en exigeant une autorisation préalable avant de se rendre dans un autre Etat membre) et ce dans les cas de figure de soins fournis en régime ambulatoire ou dans une institution hospitalière, est compatible avec les principes du traité CE.

Dans le contexte d'un régime de sécurité sociale de remboursement (à l'instar du régime luxembourgeois), une telle restriction semble justifiée pour des raisons d'intérêt général⁸⁴.

Saisir l'opportunité de diversification

Dans ce contexte, le rapporteur souligne qu'il serait apocryphe à espérer que le „calice s'éloigne de nous“. En d'autres mots, personne ne peut affirmer que la Cour de Justice ait dit son dernier mot en la matière de la libre prestation des services.

Le secteur de la santé publique n'est pas à l'abri d'une ouverture vers l'espace communautaire. Bien au contraire, il s'agit de prime abord de garantir et de renforcer la situation concurrentielle du secteur de santé qui rentrera, tôt ou tard, en compétition directe avec les systèmes de santé de nos pays voisins.

Rappelons à ce titre que la Cour de Justice elle-même qualifie le secteur de santé de secteur économique qui, en vertu du principe de la libre prestation, ne constitue aucunement un secteur clos qui n'a nul besoin à entrer en concurrence directe ou indirecte avec les prestataires établis dans les autres Etats membres de l'UE.

L'Etat luxembourgeois doit satisfaire aux besoins, demandes et préoccupations des citoyens résidant sur son territoire et en dehors de ses frontières pour des services de santé modernes, efficaces et compétitifs.

Il s'agit de relever les défis de concilier les attentes des citoyens avec l'augmentation des coûts due à des facteurs démographiques (vieillesse de la population), à de nouvelles technologies et aux innovations médicales qui se succèdent à un rythme inégalé. L'Etat doit veiller à renforcer l'efficacité et la rentabilité de son système de santé en maîtrisant les dépenses croissantes et en optimisant la rentabilité de ce secteur.

Au regard de ces contraintes et défis, le rapporteur ne peut qu'encourager le Gouvernement à saisir l'opportunité et de poursuivre ses efforts de modernisation du secteur de la santé.

⁸⁴ Voir à ce sujet les points 37 et suivants de l'arrêt Kohll où la Cour statue que l'article 56 du traité permet aux Etats membres de restreindre la libre prestation des services médicaux et hospitaliers dans la mesure où le maintien d'une capacité de soins ou d'une compétence médicale sur le territoire national est essentiel pour la santé publique

Il ne faut pas perdre de vue l'importance de la santé pour le bien-être des citoyens et, de l'autre côté, il ne faut pas négliger l'importance économique du secteur.

Le plan hospitalier du 18 avril 2001, l'établissement régulier d'une carte sanitaire, l'amélioration de la coopération entre les hôpitaux, une évaluation qualitative des services médicaux, une formation continue des médecins et des membres des autres professions de santé ou encore une continuation des efforts consacrés à la recherche contribuent indubitablement à une amélioration de l'offre dans le secteur de la santé.

Finalement, une adaptation de la loi du 21 juin 1999 autorisant l'Etat à participer au financement de la modernisation, de l'aménagement ou de la construction de certains établissements hospitaliers assurera une adaptation de nos infrastructures hospitalières aux attentes des citoyens pour des soins de santé à un haut degré qualitatif. **Un secteur de santé et une offre qualitativement et économiquement défendable constituent la réponse adéquate aux exigences et demandes exprimées de part et d'autre dans un environnement caractérisé par une compétition toujours plus accrue.**

Ces réflexions doivent également englober les découvertes qui se succèdent dans le domaine des **biotechnologies**. Il est évident que le Luxembourg ne pourra jamais entrer réellement en concurrence avec les „grandes puissances scientifiques“ de notre planète et cela ne doit d'ailleurs pas être le but recherché. Toutefois, il ne doit pas rester à l'écart de ces recherches afin de rester compétitif dans le domaine de la santé. Sans mettre en cause les craintes que la Chambre des Députés a fait valoir à juste titre lors de la transposition de la directive sur la protection juridique des inventions biotechnologiques, il serait tout de même souhaitable que l'on engage une réflexion qui permette de **définir jusqu'à quel point il est moralement envisageable et défendable d'utiliser les biotechnologies**.

Indépendamment des remarques formulées ci-dessus, il est indéniable que l'on doit disposer d'une structure de recherche et de développement cohérente.

Voilà pourquoi, la COFIBU estime que le Gouvernement devrait considérer ces impératifs dans le cadre de ses réflexions sur la mise en place d'une université à Luxembourg.

La Commission des Finances et du Budget pense qu'il serait de bon augure de placer le concept d'une université à Luxembourg aussi dans le contexte d'une collaboration étroite entre la recherche et les entreprises.

7.4.2 Protocole de Kyoto: obligations et opportunités!

La Commission des Finances et du Budget constate que les nouvelles technologies de l'environnement se développent rapidement. Elle est d'avis que ces dernières représentent sans nul doute l'un des grands marchés mondiaux suscitant l'intérêt aussi bien du secteur privé que du secteur public.

Il est un fait que l'intégration des démarches économique et écologique ne doit pas mener à l'exclusion de l'une ou de l'autre, mais doit se fonder sur un partenariat stratégique entre les secteurs public et privé.

La COFIBU estime que les pouvoirs publics peuvent créer les conditions propices à cette intégration et à ce partenariat en encourageant l'établissement d'un ensemble équilibré de mesures de réglementation et d'incitation.

Face aux constatations de l'influence grandissante des activités humaines sur le climat, la **Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques** a été adoptée en 1992. Cette Convention ratifiée par la loi du 4 mars 1994 fixe comme objectif de stabiliser la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation dangereuse du climat par l'effet des activités humaines. En vue de garantir un climat viable pour les générations présentes et futures, elle veut promouvoir un développement durable de l'économie planétaire. Les pays développés, regroupés dans l'Annexe de la Convention, se sont alors engagés dans un premier temps à stabiliser leurs émissions de CO₂ pour l'an 2000 au niveau de 1990.

Le Protocole de Kyoto adopté en décembre 1997 et ratifié par le Luxembourg en 2001 précise quant à lui les engagements chiffrés pris par les pays développés afin de réduire ou de limiter leurs émissions de gaz à effet de serre.

Ces engagements (énumérés dans l'Annexe B du Protocole) seront juridiquement contraignants dès leur ratification.

Les objectifs fixés dans le cadre de ce protocole imposent de réduire, pour les pays industrialisés, les émissions de gaz de 5,2% sur la période de 2008-2012 par rapport à l'année 1990.

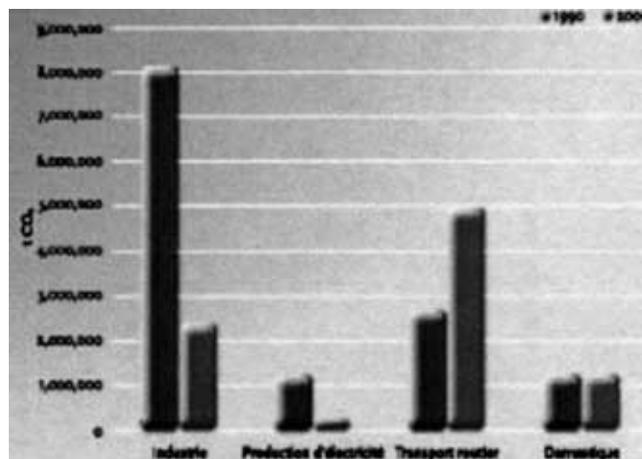
Les Etats membres de l'Union européenne se sont rassemblés au sein d'une „bulle“. Dans ce cadre, le Luxembourg s'est investi pour diminuer de 28% ses émissions. Si cet engagement n'est pas atteint, la responsabilité de tous les Etats membres est engagée, conjointement à celle de l'organisation régionale.

Actuellement, il s'avère difficile de conclure que la mise en oeuvre complète de la stratégie nationale de réduction des gaz à effet de serre, telle que présentée en mai 2000, est suffisante pour atteindre l'objectif en question. L'évaluation des émissions en 1998 par rapport à 1990 a montré une baisse des émissions de 32%.

Cette baisse est principalement due au secteur industriel, dont les émissions ont pu être réduites de 72%, avant tout suite à la modernisation de la sidérurgie.

Par contre, une actualisation des données concernant les émissions des gaz à effet de serre illustre que **les émissions ne cessent de croître, notamment dans les secteurs du transport et du domestique (voir tableau ci-dessous).**

Evolution des émissions du CO₂ au Luxembourg suivant secteurs



Source: Ministère de l'Environnement

Par ailleurs, la mise en fonction de la centrale électrique Turbine-Gaz-Vapeur à Esch/Alzette aura des conséquences sur nos émissions de CO₂. Il a ainsi été estimé qu'en cas de production maximale et sans raccordement à des réseaux de chaleur, la centrale TGV aura des émissions de CO₂ à raison de 800.000 tonnes.

Le Luxembourg se voit ainsi confronté à des difficultés pour respecter les engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto par la seule voie des mesures domestiques.

Dans ce cas, notre pays se verra contraint à donner suite à des sanctions sous forme d'amendes, dont les montants ne sont actuellement pas encore fixés.

Dans ce contexte, la COFIBU estime qu'il ne faut pas se limiter aux seules mesures domestiques, tout en leur donnant une priorité absolue, mais qu'il faut également avoir recours aux mécanismes de flexibilité prévus par le Protocole de Kyoto.

7.4.2.1 Les mesures domestiques

La COFIBU **salue ainsi que les efforts pour soutenir la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables**, sont poursuivies dans le projet de loi No 5000 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat. Les règlements concernant des aides financières pour la mise en oeuvre des différentes mesures dans le domaine de l'énergie restent en vigueur. Ainsi la prime d'encouragement pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire et de la biomasse – prime s'adressant aux entreprises – est-elle dotée d'un crédit de 1.545.000 euros (article budgétaire 15.1-34.095). Quant au régime de subsides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de

l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergies renouvelables, le projet de loi No 5000 prévoit une participation aux frais d'études et de dépenses d'investissement d'un montant de 2.000.000 euros (article budgétaire 45.1-53.000).

La COFIBU tient à relever que le développement des sources d'énergie renouvelables peut contribuer activement à la création d'emplois, principalement dans les petites et moyennes entreprises qui sont la trame du tissu économique du Grand-Duché de Luxembourg. Le déploiement des sources d'énergie renouvelables peut devenir l'un des moteurs du développement régional tendant vers une plus forte cohésion sociale et économique dans le milieu rural.

Concernant le potentiel important d'économie d'énergie existant au niveau des bâtiments existants, la COFIBU remarque que le budget du Ministère de l'Environnement dispose d'un montant de 1.000.000 euros (article budgétaire 45.1-53.011) pour des frais d'études et de dépenses d'investissements afin de mettre en oeuvre des mesures destinées à promouvoir la réduction des émissions de CO₂ en provenance des bâtiments existants.

Dans ce contexte, il faut rappeler qu'après l'amendement **du Fonds pour la Protection de l'Environnement**, les mécanismes du Fonds peuvent être utilisés pour soutenir et encourager les initiatives communales en faveur de l'installation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables.

7.4.2.1.1 Le Carnet de l'habitat

Selon la COFIBU, il serait souhaitable – dans la logique d'un développement durable – que le Carnet de l'habitat et plus particulièrement son volet énergétique, vienne à application dans des délais rapprochés. Le Carnet de l'habitat en tant qu'instrument permettant e.a. d'identifier les déficiences des bâtiments et de recommander des mesures d'assainissement et de rénovation, constitue non seulement un moyen de mettre en oeuvre des économies d'énergie dans des bâtiments existants, dont le potentiel de réduction est de 30%, mais sera également **générateur d'emplois dans le secteur de l'artisanat et surtout de la construction.**

La COFIBU est d'avis qu'il faut procéder à un règlement des modalités de répartition financière entre le Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement d'une part et du Ministère de l'Environnement d'autre part.

La commission constate que lors des deux dernières années, des postes budgétaires ont été prévus à cet effet. Faute d'accord, ils n'ont pas pu être utilisés. Il serait souhaitable qu'un règlement des modalités de répartition financière se fasse dans les meilleurs délais, afin que les moyens financiers prévus et disponibles puissent trouver application.

7.4.2.1.2 Le passeport énergétique

La COFIBU salue la mise en place d'un Carnet de l'habitat, qui aura comme effet la remise sur le marché d'anciens logements inoccupés, l'assainissement de maisons susceptibles de se délabrer et de devenir insalubres et la rénovation d'habitations déficientes sur le plan de la sécurité, de la salubrité et de la qualité de vie. Il en résultera également la promotion de techniques comme l'utilisation de matériaux plus écologiques et plus isolants, et l'utilisation de techniques de chauffage plus écologiques (cogénération, chauffage urbain etc.) plus rentables et moins productrices de gaz à effet de serre.

La COFIBU propose en tant qu'impulsion supplémentaire à l'économie d'énergie dans des bâtiments existants, l'élaboration et l'introduction d'un passeport énergétique. Dans ce passeport devraient être relevés les travaux à réaliser en matière de rénovation, d'isolation thermique des murs extérieurs, de la toiture, la mise en place d'un vitrage à basse transmission thermique et d'isolation thermique de la dalle, ainsi que la mise en place de normes d'isolation. En respectant ces conditions, le détenteur d'un tel passeport énergétique aurait droit à des subventions et aides financières de la part de l'Etat.

7.4.2.2 Les mécanismes de Kyoto

Le Protocole de Kyoto de 1997 prévoit donc, à côté de mesures domestiques, plusieurs mécanismes de flexibilité pour atteindre ses objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre. Les modalités techniques de mise en oeuvre de ces mécanismes ont été détaillées lors des sixième et septième conférences des parties en 2001.

Les mécanismes de flexibilité prévus par le Protocole sont les „**Permis d'émission négociables**“ (en anglais „Emission Trading“), la „**Mise en oeuvre conjointe**“ (en anglais „Joint Implementation“) et le „**Mécanisme pour un développement propre**“ (en anglais „Clean Development Mechanism“).

Ces mécanismes ont en commun l'utilisation et l'échange d'unités de réduction d'émissions qui permettent à leur propriétaire d'émettre une certaine quantité de gaz, en l'occurrence à effet de serre en échange d'une réduction équivalente ailleurs.

A l'exception des échanges dans le cadre du „Mécanisme pour un développement propre“, ces échanges ne peuvent s'effectuer qu'entre Parties figurant dans l'Annexe, c'est-à-dire les pays industrialisés ou développés. On peut parler à leur propos de flexibilité géographique.

Le Protocole prévoit en outre quatre moyens introduisant une certaine souplesse:

- Le système des „**bulles**“ (adopté par l'Union européenne), par lequel plusieurs Parties peuvent s'associer et, lors de la ratification du Protocole, présenter une nouvelle répartition des efforts de réduction entre elles.
- Les Parties peuvent conserver une partie de leur allocation de permis d'émission pour le transférer vers une période ultérieure. On parle ici du „**Banking**“ ou de flexibilité temporelle.
- Pour évaluer les réductions des émissions, les Parties prennent en compte les variations nettes via les émissions par les sources et l'absorption par les „**puits**“ résultant d'activités humaines. Ces activités humaines couvrent le changement d'affectation des sols et la „foresterie“ (boisement, reboisement et déboisement). Dans ce cas, on peut parler de flexibilité de moyens.

Les arguments en faveur de ces „mécanismes de flexibilité“ ont été de deux sortes:

- l'objectif inscrit dans le Protocole concerne une réduction globale de l'émission des gaz à effet de serre; cet objectif peut aussi être atteint en aménageant la répartition des droits d'émission;
- ainsi, l'éventualité d'un dépassement des quotas, si elle est encadrée, peut être plus efficiente que des quotas déterminés de manière absolue, mais jamais appliqués.

La COFIBU voudrait tirer l'attention sur le fait que le groupe de pays ayant atteint le fameux objectif d'une aide publique au développement correspondant à 0,7% du Revenu National Brut, objectif fixé par les Nations Unies, se recoupe avec celui des pays, tels que le Danemark, la Suède, la Norvège et les Pays-Bas, qui sont actuellement le plus avancés en matière de politique de mise en oeuvre de mécanismes de flexibilités du Protocole de Kyoto.

Dans le cadre de son rapport sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2003, la Commission des Finances et du Budget voudrait procéder à une analyse plus poussée du mécanisme de développement propre du Protocole de Kyoto, ainsi que de celui de l'application conjointe.

Ces deux mécanismes ont été établis en vertu du Protocole de Kyoto afin d'encourager le secteur privé à participer aux programmes de réduction des émissions et d'aider les pays industrialisés à répondre à leurs engagements en la matière.

7.4.2.2.1 La mise en oeuvre de l'application conjointe ou Joint Implementation (JM)

Le Protocole de Kyoto autorise le **négoce des quotas d'émissions** entre les pays qui ont pris des engagements chiffrés, c'est-à-dire les pays industrialisés et ceux en transition. Les Etats qui parviendront à un niveau d'émissions inférieur à la quantité qui leur était attribuée pourront ainsi revendre une partie de leurs quotas d'émission à d'autres Etats.

Ce mécanisme permet ainsi à un Etat soumis à un engagement quantitatif de réaliser une partie de cet engagement en finançant, sur le territoire d'un autre pays, des réductions d'émissions qui seront ensuite portées à son compte.

L'objectif est économique; par le biais de projets de mise en oeuvre de l'application conjointe, les pays de l'Annexe (les pays industrialisés) pourraient agir en priorité là où les réductions d'émissions sont les moins coûteuses. Ces projets génèrent des crédits appelés unités de réduction des émissions (URE).

Des opérateurs privés pourront accéder à ces marchés internationaux, mais sous la responsabilité de leur Etat d'origine:

si les autorités luxembourgeoises attribuent une partie du quota national à une entreprise luxembourgeoise, celle-ci pourra vendre des permis d'émission, qui viendront en déduction du quota alloué au

Luxembourg. Inversement, si un opérateur privé achète des permis sur les marchés internationaux, ceux-ci s'ajouteront au quota de son pays.

La mise en oeuvre de l'application conjointe constitue donc une forme particulière du négoce de droits d'émission au niveau du projet. Les Parties à l'Annexe pourront entreprendre, avec d'autres Parties à l'Annexe, des projets (par exemple la substitution de combustible d'une centrale thermique, le développement d'une infrastructure ferroviaire), qui se traduiront par une réduction supplémentaire des émissions dans le pays où se déroule le projet.

Exemple de mise en oeuvre conjointe

Dans le cadre d'un accord intergouvernemental, le Luxembourg finance la modernisation d'une centrale thermique en République tchèque. Par la suite, il y a diminution des émissions de CO₂ de la République tchèque. Dans le cadre du Protocole de Kyoto les réductions sont établies à 1 million de tonnes de CO₂ par an. Le quota du Luxembourg est augmenté d'autant, tandis que celui de la République tchèque est abaissé de même;

ou

Une entreprise luxembourgeoise modernise une cimenterie en Roumanie, dans le cadre d'un protocole entre le Luxembourg et la Roumanie. Par la suite, il y a baisse des émissions en Roumanie.

Dans le cadre du Protocole de Kyoto ces réductions supplémentaires sont établies à 500.000 tonnes par an.

Le quota du Luxembourg est augmenté de 500.000 tonnes par an.

Le Luxembourg peut transmettre ces quotas supplémentaires à l'entreprise qui a réalisé l'investissement. Le quota roumain est diminué de 500.000 tonnes. La Roumanie peut réduire les permis qui sont alloués à l'entreprise qui vient d'être modernisée.

Ces réductions augmenteront d'autant le quota de la partie qui finance le projet, tout en étant déduites du quota du pays où se déroule le projet. La mise en oeuvre de ce mécanisme d'application conjointe suppose donc un accord intergouvernemental. Il s'agit en fait d'une forme particulière du négoce, où les quotas sont troqués en contrepartie d'un appui technique ou financier à certains projets.

7.4.2.2.2 Le mécanisme de développement propre ou Clean Development Mechanism (CDM)

Le mécanisme de développement propre constitue donc la possibilité pour une partie de l'Annexe (c'est-à-dire pour un pays industrialisé), de gagner des quotas d'émission en effectuant des projets de réduction d'émission dans des pays en développement. Ce mécanisme sera ouvert aux personnes privées et publiques.

Exemple de mise en oeuvre du mécanisme de développement propre

Le Luxembourg (ou une entreprise luxembourgeoise) finance un projet d'énergie renouvelable ou un projet d'économie d'énergie au Cap-Vert. Suite à ce projet, il y aura des réductions supplémentaires des émissions de CO₂ au Cap-Vert. Ces réductions sont évaluées et certifiées par des experts indépendants. Le Cap-Vert ne perd rien. Le Luxembourg se voit crédité de réductions d'émissions correspondantes, ce qui aura comme corollaire que son quota sera crédité du taux y relatif.

Au contraire de l'application conjointe, le pays où se déroule le projet ne perd pas de quotas, puisqu'il n'a pas pris d'engagements chiffrés. Il y a ainsi un risque de „complicité“. Les réductions d'émissions doivent donc être certifiées par des experts indépendants, sous la supervision d'un organe spécifique de nature multilatérale.

Par ailleurs, pour être prises en compte, les émissions devront correspondre à „des effets, réels, mesurables et à long terme du point de vue du changement climatique“.

Une part du produit financier des crédits d'émission sera réservée à la couverture des coûts administratifs de gestion du dispositif et à l'attribution d'une aide aux pays en développement particulièrement vulnérables au changement climatique.

7.4.2.3 Difficultés quant au fonctionnement pratique

Les négociations relatives aux caractéristiques pratiques des mécanismes de flexibilité devront notamment prévoir des **contrôles** tout comme des **sanctions**.

Le dispositif de sanctions prévu par le Protocole de Montréal sur les CFC, qui reposait sur des sanctions commerciales (comme l'interdiction d'importer des produits des CFC en provenance des pays non signataires) est en effet inapplicable aux émissions de gaz à effet de serre: toutes les productions et tous les échanges engendrent d'une manière ou d'une autre de l'énergie (donc „des rejets“ de CO₂) et il n'est pas envisageable de soumettre les pays qui ne participeraient pas à la lutte commune contre le changement climatique, à un boycott total.

La définition de règles contraignantes est confrontée actuellement à un **dilemme**:

- des sanctions suffisantes sont nécessaires pour s'assurer du respect du traité et pour donner une valeur aux quotas d'émissions. A défaut de sanctions, les parties n'ont aucun intérêt à s'échanger des permis ou à mettre en oeuvre des projets de développement propre, ce qui réduit d'autant l'efficacité de l'action collective contre le changement climatique;
- si les sanctions apparaissent trop dures, elles ne seront pas appliquées, ou bien les Etats concernés pourraient se retirer du Protocole, comme l'article 27 leur en donne la possibilité.

La théorie économique suggérant que des sanctions financières, par exemple, l'impératif de constituer un dépôt non rémunéré auprès du Fonds mondial pour l'Environnement, éventuellement convertible en amende si les dépassements persistent, pourraient constituer une bonne solution. Toutefois, le seul traité international prévoyant actuellement des sanctions financières analogues est le Traité de Maastricht.

Néanmoins, il paraît nécessaire d'éviter que des pays vendent des permis dont ils ne disposent pas: face à une situation économique détériorée un gouvernement pourrait en effet être tenté de brader les quotas nationaux, sans pour autant mettre en oeuvre les politiques nécessaires pour limiter les émissions.

Afin de circonscrire de telles dérives, une solution pourrait consister en un **partage du risque** entre Etats vendeurs et Etats acheteurs concernant le respect des quotas nationaux des pays vendeurs, par exemple en engageant la responsabilité de l'Etat qui a acheté des permis à un pays qui n'observerait pas ses plafonds d'émission.

7.4.2.4 Les risques spécifiques

Le mécanisme de développement propre, et, dans une moindre mesure, de mise en oeuvre conjointe, soulèvent néanmoins des problèmes de mesure spécifiques. Ces mécanismes impliquent en effet de fixer le montant des émissions évitées par un projet précis par rapport à un scénario de référence „business as usual“. Cependant le niveau d'émission du scénario de référence est soumis à de grandes incertitudes: par exemple, qui sait si la cimenterie concernée par un projet de développement propre n'aurait pas été modernisée quoi qu'il advienne un ou deux ans plus tard, parce que cette modernisation aurait répondu à des critères de rentabilité?

La comptabilisation des émissions évitées donnera donc lieu à des calculs compliqués, susceptibles d'augmenter les coûts de transaction et de causer une incertitude préjudiciable au développement de ces mécanismes de flexibilité.

„Si le scénario de référence était trop laxiste, le mécanisme de développement propre conduirait à créditer des réductions d'émissions tout à fait fictives qui porteraient atteinte aux objectifs et à la crédibilité du processus de Kyoto; si à l'inverse, la référence était très rigoureuse, on pourrait en venir à ne créditer que les réductions obtenues dans le cadre de projets très onéreux et dépourvus de viabilité économique, le mécanisme demeurant peu efficient et marginal.“⁸⁵

Il pourrait effectivement se révéler que le CDM soit un frein à l'adoption d'objectifs quantifiés par les pays en développement. Profitant de CDM sans contrepartie, les pays en développement n'auraient plus intérêt à souscrire des engagements précis.

⁸⁵ „Les instruments des politiques internationales de l'environnement: la prévention du risque climatique et les mécanismes de permis négociables“, Olivier GODARD et Claude HENRY, dans „La fiscalité de l'environnement“ 1998, pp. 109-110.

Le bénéfice de mécanismes de développement propre pourrait paradoxalement les inciter à garder des politiques inefficaces et peu favorables à l'environnement, avec comme unique objectif de garder un gisement de projets de réduction à bas coût leur permettant d'attirer des financements en provenance de pays industrialisés.

Un autre risque consiste à ce que les pays industrialisés puissent se dégager de tout effort domestique sérieux. La lutte contre l'effet de serre se traduirait alors par des transferts financiers Nord/Sud à l'efficacité incertaine, sans prise de conscience des dangers liés au changement climatique dans les pays industrialisés.

Les transferts liés au mécanisme de développement propre pourraient servir de motif à certains pays pour abaisser leur aide au développement.

Finalement, il est impératif que la mise en oeuvre et le suivi de projets CDM soient accompagnés d'une administration rigoureuse dans les pays en développement „*car ce que l'on vend, c'est finalement du vent*“ (Olivier Godard).

7.4.2.5 Les avantages

Malgré ces aléas liés au mécanisme de développement propre, la COFIBU estime que leur mise en oeuvre est incontestablement souhaitable.

En effet, ce mécanisme incite la **diffusion de technologies propres**. Il est actuellement l'unique moyen pour guider les choix énergétiques des pays en développement vers des solutions respectueuses du climat. Les CDM offrent certainement des opportunités en matière de développement des capacités dans les pays en développement, ainsi qu'une assistance à l'adaptation.

L'établissement de CDM pourrait avoir des **résultats très rapides**, puisque les réductions d'émissions certifiées avant l'année 2007 pourront servir pour les obligations de la période 2008-2012.

Mais ce mécanisme peut surtout constituer une **source d'efficacité collective** puisque les possibilités de réduction les moins coûteuses se situent actuellement dans les pays en développement; le CDM pourrait ainsi être nettement „**win-win**“.

Le rapporteur estime ainsi nécessaire d'encourager des expériences de projets de développement propre, afin de constituer une „réserve“ d'expériences qui faciliterait la définition de scénarios de référence et augmenterait la confiance des investisseurs dans le système.

Le rapporteur tient ainsi à tirer l'attention sur le fait que la Banque mondiale établit un „fonds prototype carbone“ affecté à tester les mécanismes de mise en oeuvre conjointe et de développement propre. Ce fonds sera ouvert aux pays intéressés, ainsi qu'aux entreprises internationales. La Norvège, la Suède, la Suisse, les Pays-Bas et un certain nombre d'entreprises ont déjà décidé d'y participer.

Par ailleurs, la Banque européenne d'investissement, après avoir mis en place un certain nombre de nouvelles dispositions dans le but de renforcer le mode de traitement des questions environnementales dans le cadre de ses activités de prêt, a manifesté son intérêt de participer au financement à des projets mettant en oeuvre le mécanisme de développement propre.

7.4.2.6 Un instrument adéquat

Le Luxembourg se trouve dans une situation délicate pour atteindre l'objectif de la période d'engagement de Kyoto. La Commission des Finances et du Budget estime que l'objectif de réduction des émissions que le Luxembourg devra respecter doit être atteint, en faisant appel à tous les instruments appropriés, tout en respectant l'équilibre du développement durable. Il faut assurer à la fois le développement économique luxembourgeois, la cohésion sociale et la protection de l'environnement et de la santé publique.

Il s'agit de répartir de manière équitable entre tous les acteurs (entreprises, transport, résidentiel ...), les coûts et les bénéfices des mesures à prendre pour respecter les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La stratégie nationale de réduction des gaz à effet de serre – première partie – présentée en mai 2000, est à considérer comme un premier ensemble de mesures en matière de lutte contre le changement climatique. Sa mise en oeuvre nécessite la collaboration entre les différents départements ministériels concernés et avec les chambres professionnelles entre autres. La stratégie devra être révisée et réactualisée régulièrement.

Il est difficile de dire à ce stade, si la mise en oeuvre complète de la stratégie nationale est suffisante pour atteindre l'objectif de réduction de 28%. Dans les trois projections présentées dans le document en question, seulement le scénario d'intervention maximaliste permet d'aller au-delà de cet objectif. Or, ce scénario aura certainement un impact économique considérable.

On doit garder à l'esprit que ces prévisions dépendent de nombreuses conditions de nature économique, démographique et politique. Ceci vaut particulièrement pour un pays de la taille du Luxembourg.

La situation atypique de notre pays est décrite dans la stratégie nationale et il y est clairement indiqué que ces facteurs (croissance démographique, consommation de carburants, poids disproportionné d'une source émettrice) vont sinon annuler du moins faire diminuer significativement la réduction actuellement atteinte.

La COFIBU rappelle que lors du Sommet mondial pour le développement durable à Johannesburg, l'énergie a été désignée comme une des conditions pour le développement. Garantir l'accès à des sources d'énergie non polluantes et économiques a été qualifié comme un des objectifs majeurs.

Le rapporteur considère que la mise en oeuvre des mécanismes de flexibilité est un enjeu très important, tant du point de vue économique, environnemental que social. Il semble clair que le Luxembourg devra en tenir compte pour atteindre les objectifs de Kyoto, cela toujours parallèlement à des mesures domestiques structurelles.

Considérés ainsi comme moyens parmi d'autres pour atteindre les objectifs du Luxembourg en matière de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre, ces mécanismes de flexibilité doivent être évalués sur la base de leur efficacité environnementale et sur la base de leur efficacité économique. Ils doivent donc avoir comme effet des réductions d'émission réelles, additionnelles et permanentes (efficacité environnementale), tout comme les coûts d'échanges ne peuvent être démesurés et les règles de fonctionnement du marché doivent être simples et garanties et atteindre ainsi les objectifs fixés à un coût minimum pour la société (efficacité économique).

En ce qui concerne la recevabilité des projets conçus dans le cadre du mécanisme de développement propre, **le rapporteur estime que les projets doivent être clairement inscrits dans le cadre du développement durable des pays receveurs ou pays hôtes.** Ils doivent tenir compte des priorités de développement social et de protection environnementale dans ces pays.

En outre, si les projets sont financés par le Gouvernement, **ils ne peuvent en aucune manière être considérés comme des substituts à l'aide au développement** et ainsi soustraire l'argent au budget existant pour la coopération. Le but est de réaliser un transfert de financement et de technologie additionnel.

La COFIBU rappelle que l'industrie luxembourgeoise a fait des efforts considérables en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre.

Les émissions en provenance du secteur industriel ont ainsi pu être réduites de 72%, principalement sous l'effet de la modernisation de la sidérurgie. Elle rappelle d'autre part que l'énergie est aussi la sève du développement économique et toute croissance s'est toujours accompagnée jusqu'à présent de l'augmentation des consommations d'énergie. **Il s'agit de maintenir la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, tout en tenant compte des contraintes environnementales légitimes.** Il ne faudrait pas que les efforts pour atteindre l'objectif fixé dans le cadre du Protocole de Kyoto commue en frein pour le développement économique et social que nous voulons atteindre.

Au Luxembourg, une actualisation des calculs d'émission jusqu'à l'an 2000 montre que les émissions de gaz à effet de serre ne cessent d'augmenter, notamment dans les secteurs des transports et domestique.

Dans ce contexte, la COFIBU rappelle la nécessité d'agir dans le domaine des transports, ainsi que dans le secteur domestique.

7.4.3 Recommandations

Afin d'être autorisé à recourir aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, il s'avère nécessaire de disposer d'inventaires d'émission. Lors du débat d'orientation sur le développement durable au Luxembourg, la Chambre des Députés a invité, dans le cadre d'une motion, le Gouvernement à établir un inventaire comportant e.a. les différents scénarios du développement démographique et économique avec ses conséquences sociales, ainsi que celles concernant notre environnement.

Elle rappelle l'importance de disposer d'indicateurs valables afin d'avoir une image des conséquences de nos modes de production et de consommation.

Le rapporteur estime qu'il ne faut pas fixer de répartition quantitative ou qualitative entre les mesures domestiques et les mesures liées aux mécanismes de flexibilité.

Une telle fixation serait particulièrement dommageable pour notre pays, du fait de ses particularités industrielles, socio-économiques et géographiques. Il faut se tenir aux conditions définies au niveau international et/ou européen et ne surtout pas les renforcer.

7.4.3.1 Action au niveau communautaire

La Commission européenne a pour sa part présenté le 23 octobre 2001 un projet de système d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre au sein de l'Union européenne (COM(2001) 581 final).

Le rapporteur est d'avis qu'il convient de rechercher la plus grande harmonisation en ce qui concerne la mise en oeuvre des mécanismes de flexibilité, afin d'éviter toute distorsion de concurrence supplémentaire en matière économique, environnementale ou sociale. Dans cet esprit, il convient de maintenir le marché européen d'échanges de quotas aussi large que possible afin de permettre à ce marché de fonctionner de manière optimale.

Néanmoins, **le rapporteur estime que la difficulté ou l'impossibilité d'atteindre un accord au niveau européen ne doit pas inciter le Luxembourg à l'inaction, mais qu'il convient de prendre des initiatives dès maintenant.**

7.5 Potentialités pour l'économie luxembourgeoise

Le rapporteur est d'avis que le Gouvernement luxembourgeois devrait fournir un soutien accru aux sociétés luxembourgeoises, afin de leur donner la possibilité d'investir au moyen des mécanismes de flexibilité.

Le mécanisme de développement propre poursuit donc un double objectif:

- faire bénéficier les pays en développement de projets de transfert de technologies „propres“ de nature à faciliter l'adoption de pistes de développement sobres en émissions de gaz à effet de serre et,
- faire bénéficier les pays de l'Annexe du Protocole de Kyoto, donc les pays industrialisés de réductions d'émissions certifiées leur apportant une flexibilité supplémentaire pour remplir les engagements quantifiés qu'ils ont pris à Kyoto.

L'application de ce mécanisme de flexibilité permettrait donc de respecter ses engagements du Protocole de Kyoto et éviterait par conséquent d'être condamné à payer des sanctions, dont les montants n'ont pas encore été déterminés.

Mais la mise en place de CDM peut non seulement engendrer de nouveaux flux d'investissements et accélérer les transferts de technologie et de savoir-faire, mais présente certainement des potentialités intéressantes pour les secteurs privé et public dans les pays industrialisés. Ouvert aux entités privées, le mécanisme de développement propre pourrait offrir des possibilités de développement à l'économie luxembourgeoise.

Des initiatives en rapport notamment avec l'efficacité énergétique (comme dans le secteur des transports, du bâtiment et des procédés industriels), les énergies renouvelables, l'adoption de combustibles la gestion des déchets, l'agriculture et la foresterie durables, peuvent présenter des opportunités de diversification et de développement et d'accès à de nouveaux marchés.

Le rapporteur est convaincu que des accords de partenariat entre l'Etat luxembourgeois avec des pays en développement entendant faciliter la coopération au niveau des initiatives relatives aux changements climatiques et la réalisation de projets conjoints visant la réduction nette d'émissions de gaz à effet de serre à travers des mécanismes de développement propre, pourraient à côté des effets globaux positifs pour les réductions des émissions CO₂, créer des opportunités pour des firmes luxembourgeoises tournées vers les marchés extérieurs et inciter des entreprises à s'engager dans des secteurs économiques concernés.

Le rapporteur s'interroge si l'agence d'exécution du Gouvernement pour la coopération au développement Lux-Development, qui dispose d'une capacité de gestion appropriée, ne pourrait pas prendre en charge l'identification et la préparation de projets CDM. Un tel partenaire serait suffisamment équipé pour faire face, dans une approche stratégique d'ensemble, au défi que représente la conciliation des objectifs économiques, sociaux et environnementaux.

Le rapporteur estime que la mise en place de mécanismes de développement propre devrait se réaliser sous la tutelle du Ministère de l'Environnement, cela en considération du double objectif des CDM et afin d'éviter tout risque de se soustraire aux responsabilités en matière de coopération au développement, tandis que les initiatives couvrant le mécanisme de la mise en oeuvre conjointe devraient être coordonnées par le Ministère de l'Economie.

7.6 Conclusion

Une visibilité cohérente du Luxembourg vers l'extérieur, des conditions fiscales compétitives, une formation de premier choix, la promotion de la recherche et de l'innovation, des infrastructures adéquates et des prix compétitifs en matière d'énergie, tels sont les maîtres-mots qui régissent la politique de diversification du Gouvernement et la Commission des Finances et du Budget s'en félicite et encourage le Gouvernement à poursuivre ces efforts.

Mais la COFIBU estime également que des mesures devraient être prises pour réduire les contraintes administratives qui pèsent sur les entreprises.

Par ailleurs, une utilisation plus rationnelle des infrastructures de recherche tels que des laboratoires par le biais d'une coopération interentreprise pourrait être envisagée. La COFIBU soutient ainsi l'engagement du Ministère de l'Economie qui vise la création de grappes „clusters“ technologiques permettant aux entreprises de coopérer par l'entremise de forums d'échange.

La „New economy“ est morte, vive la „Nouvelle économie“. Si on s'accorde à dire que l'effondrement de la „New economy“ était due à un emballement pour les secteurs de haute technologie ayant provoqué un surinvestissement et en tant que corollaire une bulle financière il serait cependant prématuré d'affirmer que le glas a sonné pour la „New economy“. Les entreprises qui ont survécu à l'éclatement de cette bulle financière doivent maintenant recentrer leurs activités sur les secteurs les plus en demande et les plus profitables.

La COFIBU s'interroge à cet égard si dans cette renaissance de la „Nouvelle économie“ il n'existe pas des opportunités pour le Luxembourg de prendre la balle au bond et d'examiner de quelle façon l'on pourrait promouvoir davantage le développement des entreprises du secteur des technologies de l'information au Luxembourg. Ceci d'autant plus que le Luxembourg est le siège du plus grand opérateur privé de satellites au monde (SES GLOBAL).

La Commission des Finances et du Budget soutient également le Gouvernement dans sa démarche qui tend à mettre en place un cadre réglementaire cohérent et stimulant pour favoriser la diversification des produits et services offerts aux consommateurs au Luxembourg par le biais du commerce électronique.

C'est pour cette raison que la COFIBU encourage le Gouvernement, après avoir mis sur les rails le plan e-Lëtzebuerg, de poursuivre ses efforts et de continuer à développer l'administration en ligne.

Le Luxembourg doit rechercher une compétitivité accrue dans le secteur de la santé car les réalités communautaires nous rattrapent indubitablement sans omettre de prendre en compte dans ces réflexions les biotechnologies et la recherche.

Pour ce qui est des mécanismes flexibles prévus dans le cadre du Protocole de Kyoto, le rapporteur estime que ce marché laisse entrevoir des possibilités non négligeables au niveau économique, environnemental et social. Etant donné que les mécanismes de l'application conjointe et du développement propre pourraient offrir des possibilités de développement à l'économie luxembourgeoise, il serait judicieux que le Luxembourg se donne les moyens pour se positionner sur ce marché.

Néanmoins, la COFIBU estime – particulièrement dans le contexte économique actuel – que l'interdépendance entre la croissance économique, les besoins en infrastructures, le niveau de l'emploi, (le financement de la sécurité sociale, le logement, le transport, la politique industrielle) l'aménagement du territoire et la préservation de l'environnement naturel doit être mise en avant.

La COFIBU tient à répéter que le principe du développement durable est l'instrument pour atteindre l'objectif primordial de l'action politique qui doit oeuvrer en faveur de la meilleure qualité de vie possible pour tous.

Le Ministère de l'Environnement a mis en place un système d'indicateurs fondés et valables et de groupes de suivi spécifiques dont le but est d'observer et de suivre l'évolution des différents domaines concernés par le développement durable.

La COFIBU, faisant référence au débat d'orientation sur le développement durable au Luxembourg, rappelle la nécessité d'une **mise en place d'une législation**

- donnant une base légale au Plan national pour un développement durable,
- instituant le Rapport national sur la mise en oeuvre du développement durable en tant qu'instrument d'évaluation des progrès réalisés vers la durabilité d'une manière scientifique et aussi objective que possible avec l'aide d'un système d'indicateurs de développement durable,
- instaurant un Conseil supérieur du développement durable,
- créant une commission interdépartementale composée de délégués des départements ministériels clés devant veiller à l'intégration du concept de la durabilité dans les politiques sectorielles.

Pour conclure le rapporteur voudrait souligner que la politique de développement, de diversification et de compétitivité économiques est un processus qui s'inscrit dans le temps et la continuité. Ceux qui s'attendent à des solutions miracles font fausse route. Si le Luxembourg a su, de par le passé, se saisir des opportunités au moment où elles se présentaient, avec le succès qui s'en est suivi, c'est bien parce qu'il ne s'est pas renfermé sur lui-même et qu'il a su relever avec audace les défis qui se présentaient à lui.

*

8 NE PAS SOUS-ESTIMER LES FRAIS A ASSUMER DEMAIN SUITE AUX INVESTISSEMENTS D'AUJOURD'HUI

Le rapporteur voudrait rappeler que même si le niveau d'investissement en matière d'infrastructures publiques atteint par le Luxembourg cherche son égal en Europe, ceci ne représente en aucun cas un luxe mais une nécessité absolue. Toutefois, il ne faut pas s'adonner à l'illusion qu'avec le règlement des investissements la charge de l'Etat arriverait à terme. Ceci engendre bien au contraire des coûts subséquents considérables et permanents aussi bien au niveau du budget ordinaire (notamment au niveau des frais de personnel et de fonctionnement) que du budget en capital en prenant à nouveau à contribution les fonds d'investissements (notamment en ce qui concerne la conformisation, la transformation, l'extension ou la remise en état).

L'analyse que le rapporteur s'apprête à faire sur les **coûts subséquents** se limite à l'intervention de l'Etat **sur les biens immobiliers de l'Etat** en matière d'entretien, de remise en état, de conformisation, de transformation et d'extension. Il ne s'agit donc pas de procéder à un examen de toutes les dépenses que les biens immobiliers de l'Etat peuvent générer comme par exemple celles qui sont dues aux frais d'exploitation.

Cette réflexion poursuit l'objectif d'apporter sa pierre à l'édifice devant permettre de rendre les interventions sur les biens immobiliers de l'Etat plus efficaces et moins coûteuses à long terme. L'initiative d'une telle démarche émane de l'Administration des Bâtiments Publics qui a fait appel au Centre de Recherche Public Henri Tudor pour examiner de quelle façon on pourrait procéder.

Avant d'approfondir cette réflexion un bilan comprenant l'inventaire au niveau de la vétusté et de la conformisation du patrimoine immobilier de l'Etat s'impose.

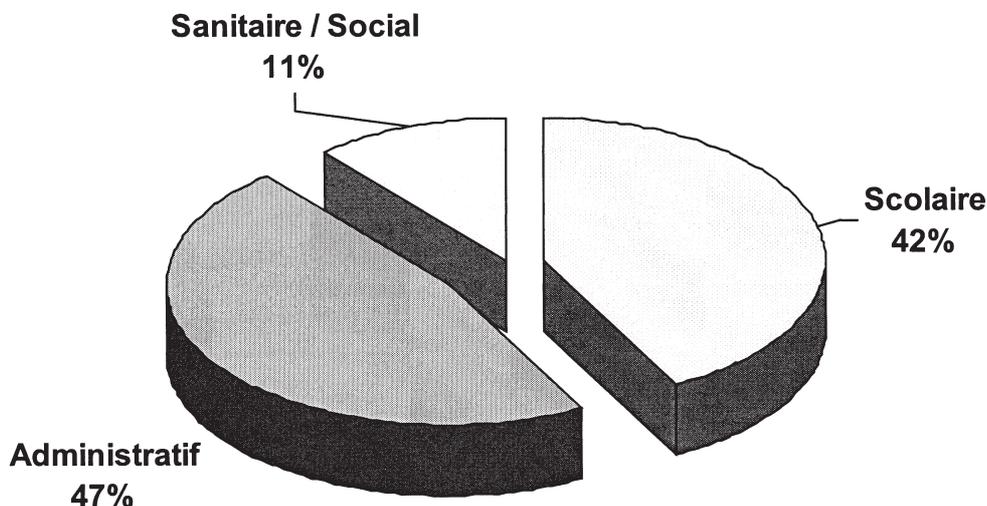
8.1 L'inventaire du patrimoine immobilier de l'Etat

8.1.1 L'existant

Selon l'inventaire relatif au patrimoine immobilier de l'Etat auquel l'Administration des Bâtiments Publics et le Centre Henri Tudor ont procédé en 2001, et dont les chiffres ne devraient pas avoir changé fondamentalement, il a été constaté que **la valeur du patrimoine immobilier à neuf se chiffrait à 2.469 millions d'euros au 31 décembre 2000.**

Compte tenu de sa vétusté la valeur actuelle du patrimoine est estimée à 1.704 millions d'euros. La valeur de reconstruction du patrimoine s'élève à 3.581 millions d'euros.

Répartition par nature de fonds d'investissements



Source: Administration des Bâtiments Publics

8.1.2 Investissements en cours et futurs

En prenant en considération l'annexe I du projet de budget 2003 on est renseigné sur les dépenses qui sont projetées pour 2001 et les années à venir.

Les fonds d'investissements

En effet, en examinant les trois principaux fonds d'investissements étant pris en compte pour le patrimoine immobilier de l'Etat, à savoir le fonds d'investissements publics administratifs, le fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux et le fonds d'investissements publics scolaires, on note un investissement de l'ordre de grandeur de 2.441,6 millions d'euros. **Les dépenses projetées pour les prochaines années font donc apparaître que ces dernières s'élèvent à une valeur avoisinant celle du patrimoine immobilier de l'Etat actuel à neuf. A prix constant cela signifie un dédoublement du patrimoine actuel.**

| <i>Dépenses projetées</i> | <i>Exercice 2001</i> | <i>Exercice 2002</i> | <i>Exercice 2003</i> | <i>Exercices ultérieurs</i> | <i>Total</i> |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------------|----------------|
| Fonds d'investissements publics administratifs (1) | 26,8 | 112,2 | 174,0 | 763,9 | 1.077,1 |
| Fonds d'investissements sanitaires et sociaux (2) | 13,8 | 23,7 | 37,3 | 227,4 | 302,3 |
| Fonds d'investissements publics scolaires (3) | 43,5 | 69,6 | 102,8 | 846,3 | 1.062,2 |
| Total (1)+(2)+(3) | | | | | 2.441,6 |

en millions d'euros

Fonds pour la loi de garantie

Le fonds pour la loi de garantie est destiné à financer les dépenses stipulées dans les contrats de location-vente fixant les conditions suivant lesquelles le Gouvernement peut, soit acquérir certains immeubles présentant un intérêt public, soit garantir le rendement et les charges locatives de tels immeubles.

Dans presque tous les cas l'Etat sera propriétaire après 20 années et ces immeubles s'additionneront à ce moment-là au patrimoine immobilier de l'Etat.

Citons en tant qu'exemples les plus importants en état de remboursement, de construction non entamés:

- extension de la Cour de Justice CE-Luxembourg-Kirchberg;
- Campus scolaire Geesseknäppchen;
- Musée d'art moderne Grand-Duc Jean;
- Centre national sportif et culturel Luxembourg-Kirchberg;
- Nouvelle aérogare de Findel;
- Cité judiciaire.

Le coût suivant devis de tous ces projets s'élève à environ 1.425 millions d'euros.

Les établissements publics de l'Etat

Rappelons encore les projets d'investissements de la société ayant pour objet la reconversion des friches industrielles à hauteur d'environ 1.730 millions d'euros sans énumérer d'autres engagements pris par d'autres établissements publics.

Le total du patrimoine immobilier de l'Etat actuel et à venir

En procédant à une addition simple des chiffres approximatifs dont on dispose actuellement on arrive à une valeur s'élevant à plus de 3 fois de la valeur actuelle du patrimoine immobilier de l'Etat.

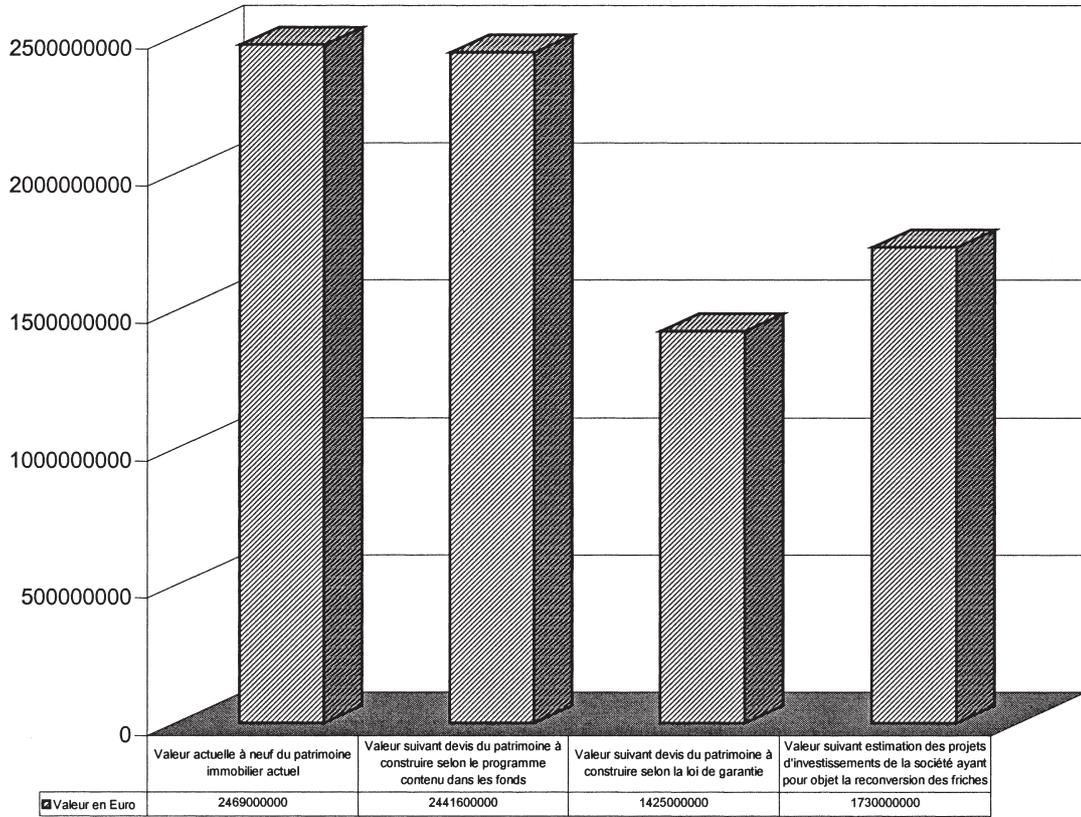
en millions d'euros

| | |
|--|----------------|
| Valeur actuelle du patrimoine immobilier de l'Etat | 2.469 |
| Valeur des investissements prévus dans les trois fonds d'investissements à savoir les fonds d'investissements administratifs, sanitaires et sociaux et publics scolaires | 2.441 |
| Valeur des investissements prévus dans le fonds pour la loi de garantie | 1.425 |
| Valeur des investissements générés par les établissements publics | 1.730 |
| TOTAL | 8.065,6 |

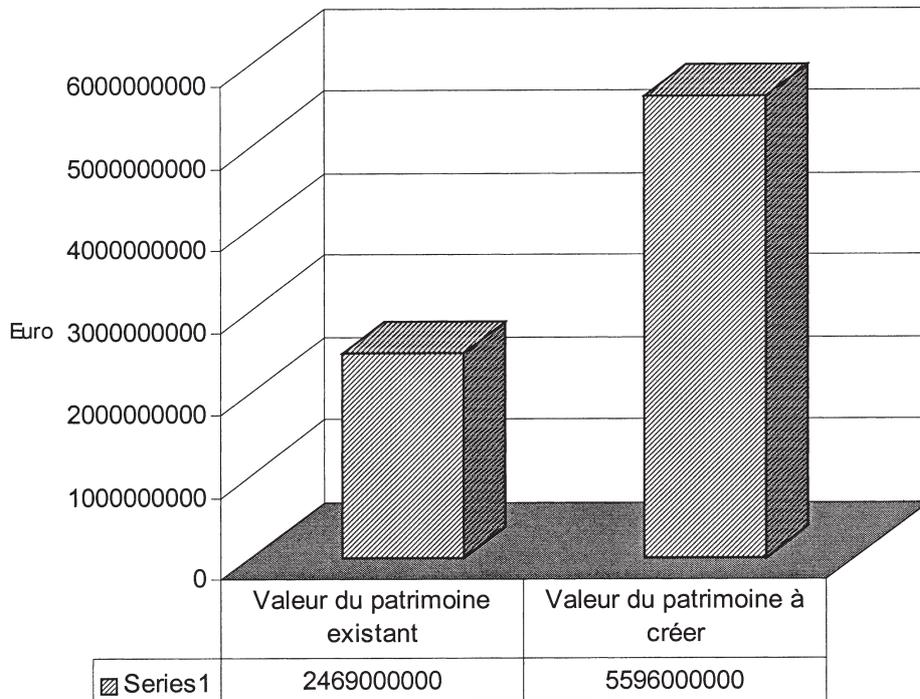
(chiffres approximatifs)

Ceci démontre que les coûts subséquents ne doivent pas être sous-estimés et qu'il va falloir en tenir compte dans l'établissement des budgets futurs et, se réserver assez de marge de manoeuvre afin de subvenir aux coûts engendrés par ces investissements.

Evolution du patrimoine de l'Etat



Comparaison des valeurs du patrimoine existant et à créer



8.2 Mieux vaut prévenir que guérir

Si les bâtiments publics de l'Etat sont à la fois les témoins de l'expression des valeurs culturelles et sociales de notre société, et de son évolution démographique et économique à une époque, il n'est pas moins vrai que la fonction première de cet héritage doit cependant demeurer l'utilité publique.

Pour préserver cette utilité publique il est nécessaire de prendre des précautions et de faire bon usage de l'existant pour garantir une longévité maximale des bâtiments.

8.2.1 *Le choix des matériaux*

Dans cet ordre d'idées se place également la question de quelle façon l'on apprivoise la construction des immeubles en ce qui concerne notamment **le choix des matériaux**.

Ceux-ci doivent bien évidemment répondre aux critères inhérents à toute construction de qualité mais aussi à ceux concernant l'aspect esthétique de l'ouvrage. De plus, il est tout aussi important que le choix des matériaux soit guidé par des critères garantissant la préservation de la santé des occupants. Ainsi, il faut éviter d'utiliser des matériaux dont on ne connaît pas suffisamment les incidences sanitaires (cf. amiante). D'ailleurs, une utilisation plus rationnelle des matériaux s'impose sachant que les ressources naturelles sont limitées.

Généralement, il est admis que la qualité des matériaux utilisés influe sur la longévité d'un ouvrage et par conséquent également sur la périodicité des entretiens à effectuer. La conception durable d'un bâtiment doit donc respecter ces impératifs sans pour autant négliger de **marier l'aspect esthétique**, qui découle de la créativité de l'architecte, **avec le réalisable** tout en gardant à l'esprit la fonction à laquelle ce dernier sera dédié et en tenant compte de l'intensité d'entretien ultérieure.

8.2.2 *Energie*

L'évolution technologique permet aujourd'hui de concevoir les bâtiments d'une autre façon qu'il y a vingt ans. Etant donné qu'il existe un consensus que les bâtiments sont de grands consommateurs de ressources naturelles, à commencer par leur construction en passant par leur exploitation et plus tard par leur entretien, il est utile de prendre en considération le facteur d'efficacité énergétique.

Lorsqu'il s'agit de concevoir ou de rénover un bâtiment il est indiqué d'**établir des objectifs par rapport à la consommation énergétique** totale du bâtiment ou de l'aire rénovée.

Il semble opportun d'explorer les façons d'intégrer la réduction de la consommation énergétique à la conception ou à la rénovation d'un bâtiment et d'en vérifier la faisabilité.

Des économies sont certainement réalisables en améliorant les systèmes d'isolation, de chauffage, de climatisation et de ventilation, les pompes et l'éclairage. Ces efforts sont d'ailleurs d'ores et déjà conçus par l'Administration des Bâtiments Publics.

De plus, la législation relative à la construction des bâtiments publics prévoit que 1% du coût total des frais de construction doit être réservé à la mise en place d'installations permettant l'utilisation d'énergies renouvelables.

En évitant de peser à moyen et long terme sur le budget de l'Etat la démarche consistant dans **la conception durable d'un bâtiment**, la recherche de l'efficacité énergétique, le choix des matériaux et du recours à des énergies renouvelables, est un **exemple phare** d'une approche allant dans le sens **du développement durable**.

Enfin, la Commission des Finances et du Budget voudrait rappeler que la Commission des Travaux publics a retenu dans le cadre de ses travaux sur le projet de loi relatif aux marchés publics un amendement soulignant le souci d'une conception durable des bâtiments. Dans ce contexte, la COFIBU se félicite également que le Ministère des Travaux publics souhaite que des critères se basant sur le „Ökologischer Leitfaden“ soient respectés pour le choix des matériaux.

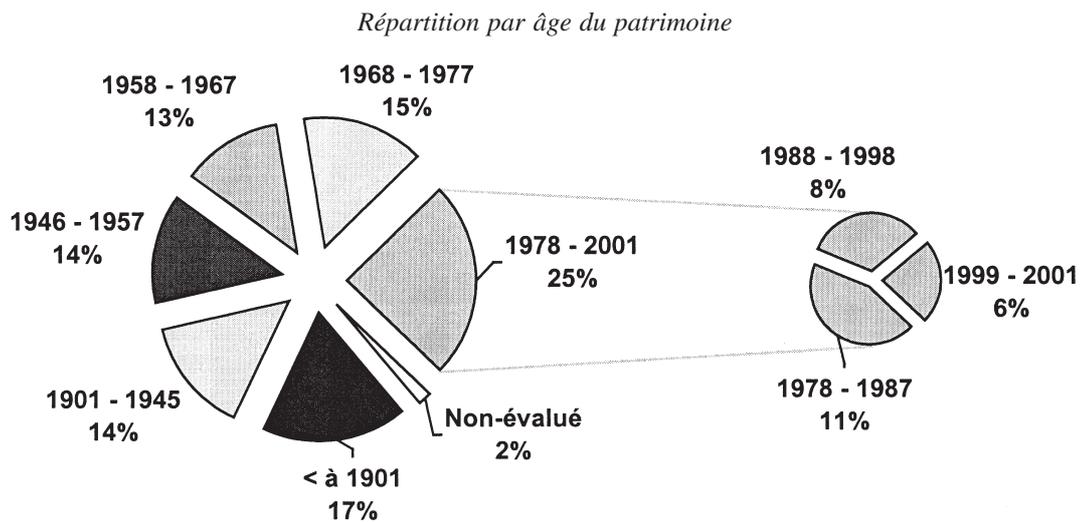
8.3 Garantir le suivi

8.3.1 L'âge du patrimoine

En ce qui concerne la répartition par âge du patrimoine immobilier de l'Etat en termes de volume, 17% datent d'avant 1901. 14% du patrimoine immobilier de l'Etat ont été construits dans les années 1901-1945. On retrouve le même pourcentage pour les constructions ayant été réalisées durant les années 1946-1957. De 1958-1967, 13% du patrimoine immobilier de l'Etat ont été construits. La période de 1968 à 1977 témoigne de la réalisation de 15% du patrimoine immobilier de l'Etat. 11% du volume du patrimoine immobilier de l'Etat datent des années 1978-1987, 8% des années 1988-1998 et enfin 6% des années 1999-2001.

Comme on aura pu le constater ci-avant les investissements prévus par l'Etat au niveau des infrastructures publiques sont considérables et auront pour conséquence un rajeunissement de l'âge du patrimoine immobilier de l'Etat. En effet, les vingt dernières années le patrimoine immobilier de l'Etat a augmenté de 25%.

Dans les années à venir le patrimoine risque de se multiplier par trois. L'âge du patrimoine pourra alors être vu à une échelle de 1 (ancien patrimoine) : 2 (nouveau patrimoine). Il serait donc judicieux de s'assurer à ce que les nouveaux bâtiments soient maintenus à un niveau très bas de vétusté. Il va sans dire qu'à cette fin les crédits nécessaires devront être prévus au fur et à mesure dans les budgets successifs.



| Tranche d'âge | <1900 | 1901-1945 | 1946-1957 | 1958-1967 | 1968-1977 | 1978-1987 | 1988-1997 | >1999 | Non-évalué | Total |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|------------|-----------|
| Volume en m ³ | 1.724.837 | 1.375.534 | 1.301.792 | 1.209.726 | 1.468.953 | 1.020.881 | 761.565 | 543.508 | 155.690 | 9.562.486 |
| % du volume | 18% | 14% | 14% | 13% | 15% | 11% | 8% | 6% | 2% | 100% |
| Nombre de sites | 167 | 223 | 196 | 115 | 85 | 56 | 59 | 7 | 47 | 955 |
| % des sites | 17% | 23% | 21% | 12% | 9% | 6% | 6% | 1% | 5% | 100% |

Source: Administration des Bâtiments Publics

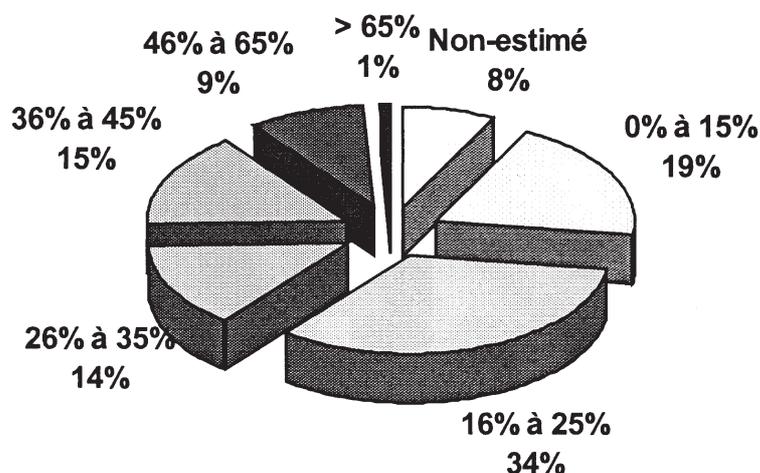
8.3.2 L'état des lieux: la vétusté du patrimoine immobilier de l'Etat

Ainsi qu'il ressort du graphique ci-dessous la majorité du volume du patrimoine immobilier (34% du volume total du patrimoine) se situe à un niveau de vétusté entre 16% à 25%. **A relever que le niveau de vétusté illustre le niveau d'usure des bâtiments de l'Etat.**

Pour presque un cinquième (19%) du volume total du patrimoine le degré de vétusté se situe entre 0% et 15% alors que 29% du volume total sont estimés, en termes de vétusté, entre 26% et 45%. 9% du volume total se trouvent dans un état de vétusté moyen (46% à 65%) alors que seulement 1% du volume total peut être considéré à un niveau de vétusté supérieur à 65%. **De ces chiffres il ressort donc que l'Etat dispose malgré tout d'un patrimoine immobilier plutôt jeune en termes de vétusté.**

Ce constat constitue un argument de plus pour maintenir les nouveaux bâtiments à un niveau de vétusté très bas et de s'atteler à rabaisser en même temps le niveau de vétusté des „anciens“ bâtiments.

Répartition par niveau de vétusté



| Niveaux de vétusté | <16% | 16% à 25% | 26% à 35% | 36% à 45% | 46% à 65% | >65% | Non-estimé | Total |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|------------|-----------|
| Volume en m ³ | 1.846.371 | 3.180.588 | 1.304.979 | 1.458.675 | 896.959 | 78.642 | 796.272 | 9.562.486 |
| % du volume | 19% | 33% | 14% | 15% | 9% | 1% | 8% | 100% |
| Nombre de sites | 109 | 315 | 183 | 136 | 134 | 18 | 60 | 955 |
| % des sites | 17% | 23% | 21% | 12% | 9% | 6% | 6% | 100% |

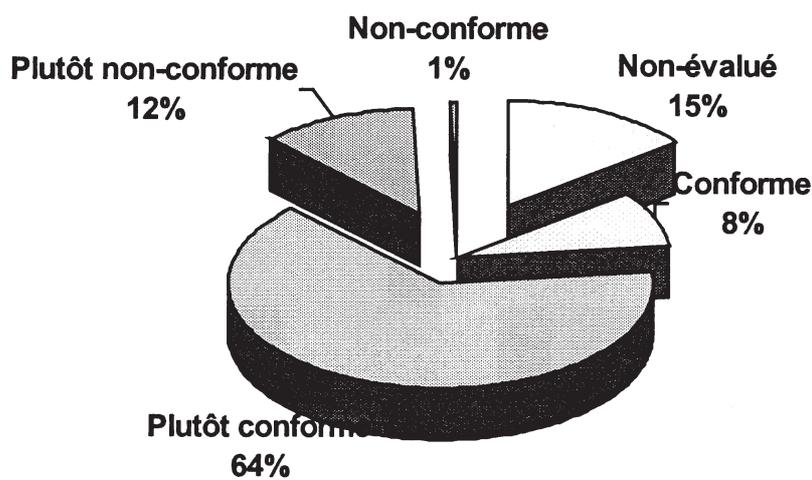
Source: Administration des Bâtiments Publics

8.3.3 Conformité et sécurité

Au niveau de la conformité on constate qu'en termes de volume du patrimoine immobilier de l'Etat, 8% sont jugés conformes et 64% sont classés plutôt conformes. Les 28% restants se répartissent de la façon suivante: 15% sont non évalués, 12% sont plutôt non conformes et 1% est non conforme.

Il ressort de ces chiffres, et en les comparant à ceux relatifs à la vétusté, que ce ne sont que les bâtiments qui ont été construits ces dernières années qui sont conformes. Le fait que la majeure partie du patrimoine immobilier de l'Etat soit jugée être plutôt conforme est un constat positif. Toutefois, il faut être conscient que ces 64%, sans parler de ceux qui ne sont pas conformes, nécessiteront à moyen et long terme des interventions de mise en conformité.

Répartition par niveau de conformité



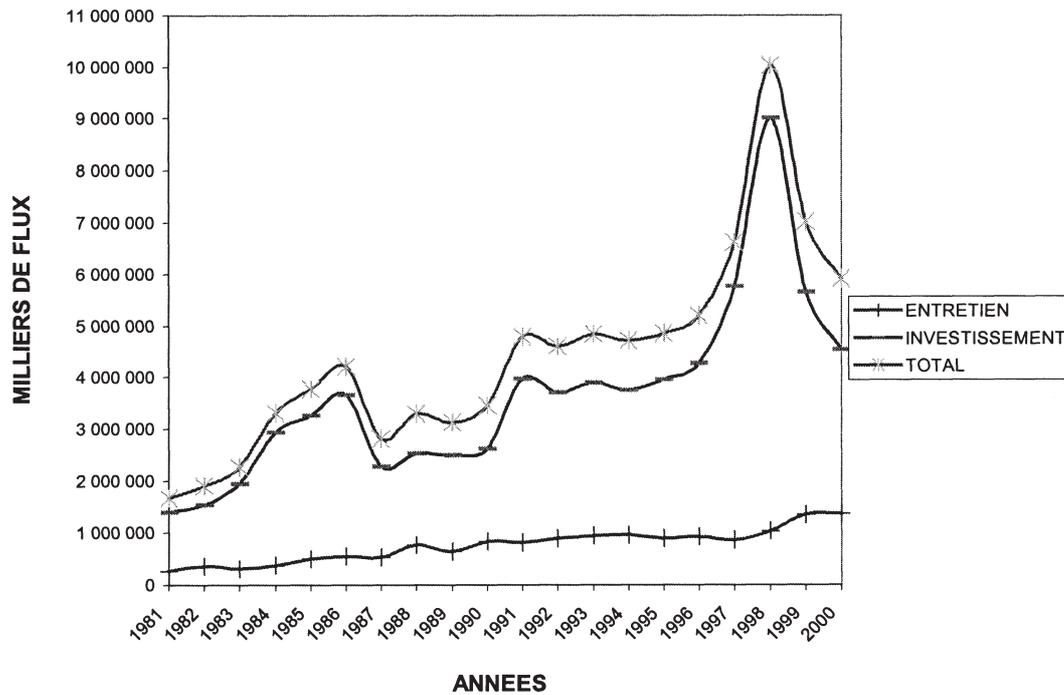
| Niveaux de conformité | Conforme <10% | Plutôt conforme 10 à 50% | Plutôt non-conforme 50 à 90% | Non-conforme >90% | Non-évalué | Total |
|--------------------------|---------------|--------------------------|------------------------------|-------------------|------------|-----------|
| Volume en m ³ | 806.886 | 6.162.449 | 1.143.969 | 61.943 | 1.387.239 | 9.562.486 |
| % du volume | 8% | 64% | 12% | 1% | 15% | 100% |
| Nombre de sites | 51 | 532 | 249 | 16 | 107 | 955 |
| % des sites | 5% | 56% | 26% | 2% | 11% | 100% |

Source: Administration des Bâtiments Publics

8.3.4 Constat: l'entretien est une nécessité absolue

Même si le niveau de vétusté du patrimoine immobilier de l'Etat se situe à un niveau pas trop élevé le niveau de financement des travaux d'entretien évolue de façon nettement inférieure à celui des travaux nécessitant l'engagement des fonds d'investissements.

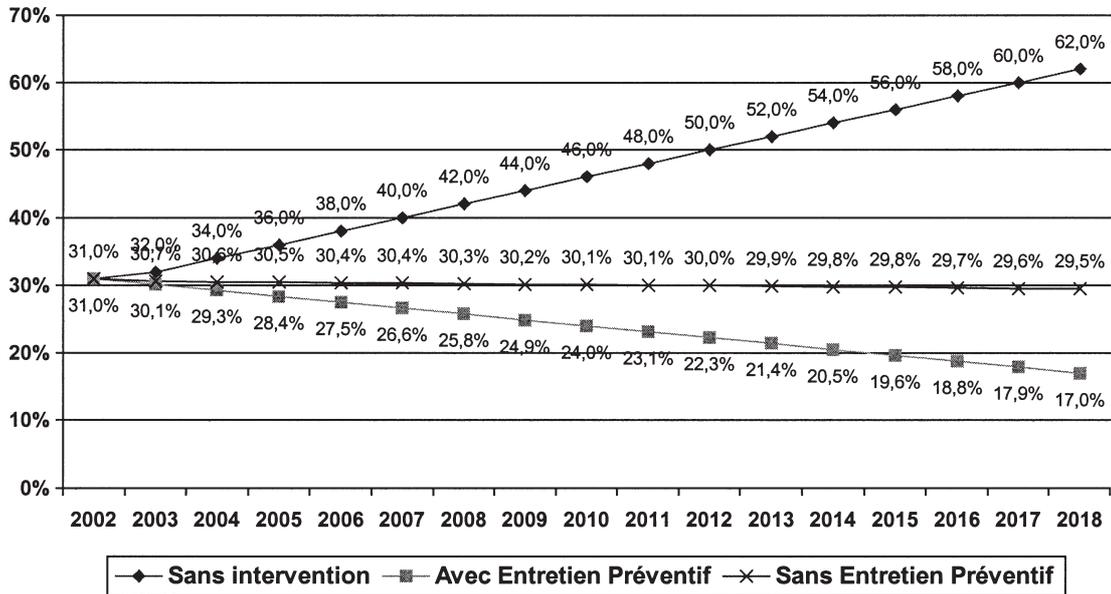
Evolution des dépenses gérées par l'Administration des Bâtiments publics pour la période 1981-2000



Source: Administration des Bâtiments Publics

Si l'on veut tout de même maintenir un haut niveau de qualité du patrimoine immobilier de l'Etat il faut dès à présent prévoir les crédits nécessaires aux travaux d'entretien des bâtiments que l'Etat prévoit de construire dans les prochaines années.

Simulation prévisionnelle de la vétusté



Source: Administration des Bâtiments Publics

Le graphique ci-dessus illustre la simulation prévisionnelle de vétusté et souligne encore davantage les remarques formulées précédemment.

En effet, ce graphique part de trois scénarios. **Le premier scénario consiste dans l'hypothèse qu'aucune intervention ne sera faite sur le patrimoine immobilier de l'Etat.**

En 2018 le niveau de vétusté du patrimoine atteindrait 62%. Si l'Administration des Bâtiments Publics continuait à effectuer les interventions en **appliquant sa procédure actuelle le degré de vétusté se maintiendrait au niveau actuel.** En revanche, si elle appliquait **le système de gestion du patrimoine par entretien préventif (GPEP)**, qui sera expliqué ci-dessous, élaboré en collaboration étroite entre l'Administration des Bâtiments Publics et le Centre Henri-Tudor **le degré de vétusté pourrait atteindre un niveau de seulement 17% en 2018.**

Si l'on croit ces chiffres, alors l'Administration des Bâtiments Publics devrait être à même, en disposant bien évidemment des moyens financiers, matériels et en personnel de diminuer le degré de vétusté de 14 points de pour cent dans un laps de temps d'un peu plus de quinze ans.

Au vu de ce qui précède le constat suivant s'impose: **La procédure qui est appliquée actuellement au sein de l'Administration des Bâtiments Publics ne permet pas d'exclure le risque que des remises en état partielles ou quasi totales de certains immeubles soient nécessaires à un moment donné alors que ces travaux de grande envergure auraient pu être évités.**

Les crédits relatifs aux travaux d'entretien n'ayant guère connu d'augmentation durant les deux dernières décennies, la mise à contribution des fonds d'investissements pour procéder à des interventions importantes sur les immeubles de l'Etat risquent d'augmenter sensiblement. Ceci nous amène à conclure qu'il faudra, à l'avenir porter une attention particulière aux travaux d'entretien et aux crédits prévus pour financer ces derniers afin d'éviter par la suite des interventions importantes et coûteuses.

Si tel n'est pas le cas, les générations futures devront en payer les frais en étant contraintes de financer des interventions importantes sur le patrimoine immobilier de l'Etat qui demanderont alors la mise à contribution des fonds d'investissements.

8.4 La gestion du patrimoine immobilier de l'Etat par entretien préventif

Tel que l'a démontré le tableau relatif à la simulation prévisionnelle de vétusté et en considération de l'immense volume d'investissement prévu pour la construction de nouveaux bâtiments, il s'avère nécessaire de réfléchir aux possibilités permettant de maintenir le niveau de vétusté du patrimoine immobilier de l'Etat à un niveau très bas. Cette démarche devra également tenir compte du fait qu'il faudra rattraper le retard que l'on a pris par rapport à l'entretien du patrimoine actuel.

8.4.1 Définition de l'entretien préventif

Tout d'abord il convient d'expliquer ce que l'on entend par entretien préventif. Ainsi, **l'entretien préventif est une démarche globale de gestion de patrimoine immobilier couvrant l'ensemble des travaux effectués sur tous les ouvrages et équipements dans le but d'obtenir le meilleur fonctionnement dans les conditions les plus rentables. Il doit éviter que d'infimes défauts n'évoluent vers des désordres graves.**

Car à défaut de bien entretenir les principaux éléments d'un bâtiment, comme le toit, l'enveloppe et les systèmes mécaniques, il y aura un risque accru de pannes majeures qui auront de très graves conséquences. Il en découle le besoin de remplacer plus tôt l'équipement, alors que sa durée de vie nominale aurait été normalement plus longue, ce qui s'accompagne des pertes financières connexes. De même, les dommages collatéraux causés par des fuites d'eau, le dommage provoqué par le gel ou d'autres problèmes qui entraînent des pannes dans les éléments du bâtiment. En voici quelques exemples:

- à défaut d'inspecter et de calfeutrer à intervalles périodiques les fenêtres et autres ouvertures qui donnent sur l'extérieur, il y a infiltration d'eau et bris d'un élément de bâtiment qui ne surviendrait pas s'il avait été entretenu correctement;
- à défaut de réparer les fissures dans le béton, il y a pénétration d'eau, effritement et fendillement du matériau, ce qui entraîne au bout du compte la dégradation et le bris, et il faut alors remplacer les éléments touchés du bâtiment ou du terrassement.

Ce sont là quelques exemples qui illustrent les dommages que pourra prévenir un programme d'entretien régulier.

8.4.2 Objectifs à atteindre

Les objectifs que l'on souhaite atteindre avec l'entretien préventif sont:

- **augmenter la durée de vie des bâtiments** en réduisant globalement les dégradations;
- **augmenter la qualité de fonctionnement** et de présentation des bâtiments;
- **augmenter la satisfaction des occupants** des bâtiments de l'Etat.

La gestion du patrimoine par entretien préventif devra permettre:

- **de protéger les investissements à long terme** en disposant des moyens financiers suffisants et flexibles.

D'ailleurs, le but avoué de l'entretien préventif consiste à permettre de **faire des „gains“ à long terme.**

Afin d'atteindre ces objectifs il doit être procédé régulièrement à des contrôles, et le cas échéant à des travaux d'entretien, sur tous les éléments faisant partie d'un bâtiment.

8.4.3 Gérer le patrimoine immobilier

La gestion du patrimoine immobilier de l'Etat par entretien préventif consiste donc d'abord dans la saisie de tous les éléments constituant d'un bâtiment et de les répertorier de façon à ce que des contrôles réguliers puissent être effectués.

A cette fin il faut:

- établir une stratégie globale de gestion des biens pour les installations que possède et que loue l'Etat;

- examiner les modalités d'établissement du budget d'entretien des immobilisations et faire en sorte que des normes et des critères acceptables de rendement sont établis pour les programmes d'entretien régulier et planifié;
- adopter des directives sur la mise en place de programmes d'entretien préventif dans toutes les installations qui appartiennent à l'Etat;
- réaliser une vérification technique de toutes les installations que possède l'Etat afin
 - a) d'évaluer l'état des lieux;
 - b) d'élaborer les exigences pour les besoins d'entretien préventif;
 - c) d'élaborer des lignes directrices sur les dépenses prioritaires.

En effet, ce système doit permettre de procéder progressivement au contrôle de tous les éléments constituant un bâtiment selon le principe „*Just in time*“ et d'entreprendre des travaux d'entretien en temps utile.

L'évolution rapide des nouvelles technologies de l'information a permis de concevoir cette idée de procéder à la mise en place d'un tel inventaire et de faciliter l'élaboration de programmes structurés de gestion de biens. Mises au point en parallèle avec d'autres systèmes informatiques qu'utilisent les administrations de l'Etat, ces applications pourraient constituer un excellent outil de planification, de budgétisation et de gestion des biens. Ils permettent entre autres de produire des projections annuelles et pluriannuelles des crédits nécessaires pour l'entretien. Après la recension des profils et du matériel de bâtiment il est possible d'élaborer des stratégies en fonction des crédits disponibles. La prise en compte de la gestion de l'ordre de priorité et des risques dans la planification des immobilisations garantit que l'on prévoit l'affectation effective de ressources suffisantes aux travaux d'entretien prioritaires. Grâce à cet outil, le gestionnaire des biens peut prendre des décisions à temps sur les sommes de financement réellement exigées, en tenant compte du financement dont il dispose déjà.

La trame de ce logiciel a été définie par l'Administration des Bâtiments Publics, en étroite collaboration avec le Centre de Recherche Public Henri-Tudor.

L'instauration d'un **système d'entretien préventif** s'impose de par les résultats très encourageants qu'il laisse entrevoir. Toujours est-il que la mise en oeuvre de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat par entretien préventif demande à ce que l'on conçoive un **système de financement adapté**.

8.4.4 Le financement de l'entretien préventif

Mais tout d'abord et afin de permettre une bonne compréhension des réflexions qui suivent, il convient d'expliquer plusieurs termes utilisés par l'Administration des Bâtiments Publics. Ainsi, l'Administration des Bâtiments Publics entend par:

Entretien:

- 1) la maintenance qui comprend l'ensemble d'interventions simples et régulières tendant à maintenir un bon fonctionnement.
- 2) l'entretien signifie également la remise en état qui se caractérise par une opération de mise à niveau tendant à rétablir le bon fonctionnement.

Investissement:

- 1) mise en conformité d'une construction pour répondre aux exigences actuelles ou futures.
- 2) la transformation qui résume les travaux tendant à modifier une construction pour répondre à de nouveaux besoins, et l'extension signifiant des ajouts importants à la construction existante.

Le financement de l'entretien: situation actuelle

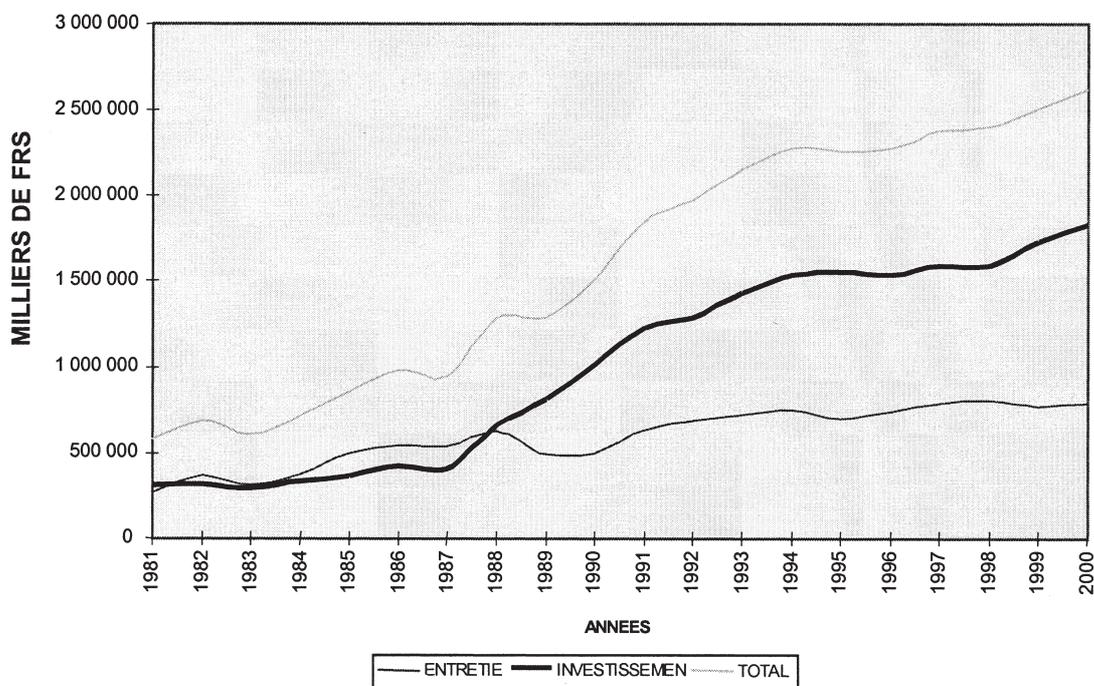
Pour en revenir maintenant à la question du financement, il faut savoir que l'entretien (maintenance ou remise en état) est financé par le budget ordinaire alors que les investissements, qui représentent les travaux de conformisation, de transformation et d'extension, sont financés par le biais des fonds d'investissements. Ainsi, on prévoit

- 0,53% du coût de construction pour la **maintenance** par an;
- 0,32% du coût de construction par an pour **la remise en état**;

alors que les moyens financiers nécessaires seraient de

- 0,8-1,5% par an du coût de construction pour la **maintenance**;
- 2% du coût de construction par an pour la **remise en état**.

Evolution des dépenses gérées par les divisions des services régionaux et spéciaux pour la période 1981 à 2000



Actuellement l'Administration des Bâtiments Publics a souvent recours à des travaux demandant le financement par le biais des fonds d'investissements parce qu'il n'a pas été procédé en temps utile aux travaux d'entretien. Le graphique ci-dessus fait état d'un accroissement constant des investissements durant les 20 dernières années. Ceci s'explique entre autres aussi par l'adoption de nouvelles lois relatives à des standards de conformité et de sécurité qui ont demandé une intervention sur les bâtiments de l'Etat.

Il est indéniable que cette situation n'est pas satisfaisante même s'il faut admettre que la situation pourrait être pire et que le système actuel a tout de même fait quelque part ses preuves dans le passé. Toutefois, eu égard à l'agrandissement sans précédent du patrimoine immobilier de l'Etat qui se pointe à l'horizon pour les années à venir, et si on souhaite aller au bout de la réflexion que l'on a entamée sur l'entretien préventif, il est nécessaire d'adapter voire compléter le système de financement actuellement en vigueur pour assurer l'entretien du patrimoine de l'Etat.

Financement tel que préconisé pour l'entretien préventif

Selon les indications de l'Administration des Bâtiments Publics qui se basent sur le patrimoine immobilier de l'Etat au 31 décembre 2000, les crédits suivants seraient nécessaires, par année, pour procéder à un entretien préventif du patrimoine immobilier existant:

Fonds d'entretien

- maintenance:
20.000.000 euros
- remise en état
44.027.000 euros
- Total:
64.027.000 euros

Fonds d'investissement

- conformisation
13.579.000 euros
- transformation et extension
12.394.000 euros + p.m
- Total:
25.973.000 euros + p.m

L'argumentaire pour une approche complémentaire du système de financement actuel réside en tout premier lieu dans **une optique à long terme** de ce financement ayant pour objectif de mettre en place **une gestion globale d'entretien et d'investissement du patrimoine**.

En effet, étant conscient que **les travaux d'entretien font souvent l'objet d'une organisation pluriannuelle**, une flexibilité accrue de financement est nécessaire. Cela veut dire qu'il serait opportun d'être toujours à même de libérer des crédits suffisants afin de ne pas empiéter inutilement sur le bon déroulement des travaux.

Dans ce même ordre d'idées se place le constat que l'on doit prendre égard, lors de **l'exécution pluriannuelle** de travaux, aux aléas se rapportant aux procédures.

On s'aperçoit donc qu'en réalité la planification, la budgétisation, l'exécution et la liquidation se répartissent souvent sur **plusieurs exercices budgétaires**.

Alors comment peut-on garantir un financement qui soit flexible et transparent à la fois?

8.5 Fonds d'investissements pour l'entretien préventif

Actuellement l'Administration des Bâtiments Publics dispose de crédits qui sont prévus aussi bien dans le budget ordinaire (dépenses courantes et dépenses en capital) que dans les trois principaux fonds d'investissements concernant les bâtiments de l'Etat c'est-à-dire le fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, le fonds d'investissements publics administratifs et le fonds d'investissements publics scolaires.

Les travaux de maintenance et les travaux d'entretien sont imputés aux crédits prévus dans le budget ordinaire. Le financement des travaux de conformisation, de transformation et d'extension, ainsi que ceux relevant d'une remise en état importante, se fait par le biais des fonds d'investissements pré-nommés dont les montants pour chaque intervention sont retenus dans l'article 33 de la loi budgétaire. Ces montants ne doivent pas dépasser le montant de 7.436.806 euros. Dans le cas contraire l'octroi de ces investissements doit faire l'objet d'une loi spéciale.

En ce qui concerne la gestion du patrimoine par entretien préventif, on pourrait par exemple avancer l'hypothèse de la constitution d'un fonds d'investissements pour l'entretien préventif qui serait alimenté, comme c'est le cas pour les autres fonds d'investissements, chaque année. Dans ce contexte, on pourrait s'imaginer, tout en sachant que l'on briserait avec certains principes inhérents à l'établissement du budget de l'Etat, que l'on désannualise alors l'octroi des crédits d'entretien qui émanent du nouveau fonds d'investissements pour l'entretien préventif. Ainsi, l'on répondrait aux exigences d'un financement flexible. Ce financement flexible permettrait des crédits à tout moment disponibles pour financer des travaux d'entretien.

De cette manière l'on éviterait la situation de devoir retarder des travaux d'entretien pour manque de crédits.

8.6 Conclusion

De prime abord, et compte tenu du haut niveau d'investissement dans les infrastructures publiques prévu pour les prochaines années, le rapporteur réitère son attachement à la recherche de nouvelles voies de financement permettant de garantir l'entretien du patrimoine actuel et de celui à venir. Avec un patrimoine immobilier qui risque de se multiplier par trois dans les prochaines années il est un devoir impérieux que les pouvoirs publics se soucient de quelle façon les travaux d'entretien de ce dernier pourraient être garantis.

A cette fin il semble logique que l'on prévoit d'ores et déjà les fonds nécessaires pour maintenir les nouveaux bâtiments dans un état de qualité supérieure tout en procédant aux travaux nécessaires sur le patrimoine existant.

En tout état de cause, la Commission des Finances et du Budget salue l'initiative de l'Administration des Bâtiments Publics démontrant son souci d'apporter sa contribution à la gestion des finances publiques et invite le Gouvernement à réfléchir sur le financement de la gestion du patrimoine par entretien préventif.

Un programme d'entretien préventif comporte les avantages que voici:

- moins de pannes majeures;

- des coûts de réparation moindres pour des défauts relevés pendant une inspection régulière, par rapport aux coûts en temps supplémentaire souvent associés aux pannes;
- la possibilité de planifier et d'organiser l'horaire du personnel de façon à utiliser avec plus d'efficacité les ressources humaines;
- moins de perte de productivité causée par des fermetures prévues, par comparaison aux mises hors service majeures en raison d'une situation d'urgence;
- des dépenses moindres pour le remplacement prématuré de matériel;
- des coûts d'immobilisation à long terme moindres, en raison d'une durée de vie utile anticipée accrue des biens.

La gestion du patrimoine immobilier de l'Etat par entretien préventif prévoit également l'interconnexion des réseaux informatiques entre les administrations devant travailler main dans la main pour garantir l'entretien du patrimoine immobilier de l'Etat. Dans ce contexte, le rapporteur se demande également si une telle interconnexion serait réalisable au niveau de l'Administration des Ponts & Chaussées.

En outre, le logiciel informatique qui devra être mis en place prévoit que l'on met en place des archives photographiques des bâtiments de l'Etat. Dans une étape ultérieure il est prévu de rendre accessible la consultation de ces fichiers aux internautes. Le rapporteur estime que ce projet s'inscrit dans le droit fil de la politique de promotion de la société de l'information du Gouvernement.

Pour ce qui est de l'aspect prévention du projet dont on a pu prendre connaissance ci-dessus, on peut se demander si une telle réflexion pourrait également être engagée au niveau de l'Administration des Ponts & Chaussées tout en profitant des expériences faites en collaboration avec le Centre Henri-Tudor.

Le rapporteur étant conscient qu'il ne dispose pas de tous les éléments lui permettant de juger de l'utilité d'une telle procédure au niveau de l'Administration des Ponts & Chaussées, encourage cependant les différentes administrations en charge des infrastructures de l'Etat de continuer leurs efforts pour assurer un entretien encore plus efficace de ces dernières.

*

9 CONCLUSION GENERALE

Cette année l'examen de la situation conjoncturelle nationale et internationale ainsi que de la situation financière de l'Etat était accompagné par plusieurs ajustements des prévisions économiques et financières, mondiales, européennes et nationales. Ceci rendait la tâche difficile et au Gouvernement et à la COFIBU, qui à tout moment devaient être prêts à réagir aux nouvelles données.

Le Luxembourg n'a pas été épargné par les turbulences que les marchés internationaux ont connues ces dernières années. Le ralentissement de la croissance économique en Europe et dans le monde s'est répercuté sur le Luxembourg. Or, ceci n'est pas une fatalité, ni une raison de consternation ou d'immobilisme. Au contraire, quoique la situation appelle à la prudence et quoique certaines données fondamentales aient changé, il y a lieu de continuer les efforts pour préparer notre avenir.

Toutefois, les discussions sur l'avenir ont pris une nouvelle tournure. Alors qu'au premier semestre de l'année les discussions portaient encore sur l'avenir de notre pays dans le contexte d'une forte croissance économique, les discussions au cours du deuxième semestre ont évolué autour d'une faible croissance économique. Endéans quelques mois les prémisses ont donc changé.

Il n'y a pas lieu de dramatiser la situation. Certes, la situation appelle à la prudence, mais certainement pas à des réactions précipitées.

Il n'est un secret pour personne que la place financière représente le pilier le plus important de notre économie. Et c'est bien lui qui assure et assure encore la majeure partie des recettes budgétaires.

Or, le secteur financier a été touché par les secousses ayant fait trembler les marchés internationaux. Ce n'est pas une surprise, mais plutôt une évidence. Le Luxembourg ne peut pas se soustraire aux cycles économiques mondiaux.

Les répercussions sur les budgets de l'Etat ne sont pas surprenantes non plus. Or, la situation budgétaire, étant à nouveau, depuis la publication des réajustements concernant les prévisions pour la croissance économique de notre pays, dans le collimateur des discussions sur la place publique, n'est pas inquiétante pour le moment. Il existe suffisamment de réserves (réserve budgétaire, capacité

d'endettement, fonds d'investissements, arriérés fiscaux) qui aideront à amortir le coup à court terme. Vu la reprise annoncée en Europe au deuxième semestre 2003 et vu les prévisions économiques positives pour les prochaines années, il se peut que la faible croissance n'ait été qu'un mouvement passager comme celui du début des années 1990. Cela impliquerait cependant que l'on soit prophète pour pouvoir prétendre que tel sera effectivement le cas. Voilà pourquoi, une approche prudente et prévoyante s'impose tant en matière économique que budgétaire.

D'un côté, il faudra veiller à une exécution rigoureuse du budget des dépenses et chercher à trouver des moyens pour augmenter l'efficacité de son exécution. C'est-à-dire que le principe de l'économicité doit reprendre sa place au centre de nos réflexions. De même, le rapporteur a exposé dans son analyse qu'il faudra prévoir les dépenses et les dettes cachées de demain. En examinant l'exemple des frais d'entretien sur le patrimoine immobilier de l'Etat le rapporteur a montré que les frais engendrés par les investissements sont énormes et qu'il faudra adopter une stratégie permettant d'endiguer de façon efficace les coûts d'entretien. En effet, afin de garantir l'établissement d'un bilan fidèle à la situation financière de l'Etat, il serait judicieux de réaliser cette approche prévoyante et de l'étendre éventuellement sur certains autres types de dépenses.

De l'autre côté, il faudra veiller à garantir la compétitivité de l'économie, en général, et du secteur financier, en particulier. Voilà pourquoi, la COFIBU estime que les réformes fiscales successives pour les personnes physiques et les collectivités ont eu un effet positif sur la compétitivité du Luxembourg.

De plus, le programme d'investissements permettra de préparer les infrastructures publiques aux défis de demain. Dans ce contexte, la COFIBU est d'avis que la priorité doit être accordée aux investissements ayant des retombées économiques (lycées, transports publics, ...).

S'il est un fait que la place financière représente le pilier central de notre économie il n'est pas moins vrai qu'il est approprié de se concerter pour élucider quelles actions pourraient, primo constituer un appui pour la place financière et secundo, renforcer d'autres piliers déjà existants de notre économie. Le rapporteur estime que, parallèlement aux mesures tendant à préserver voire développer les atouts de la place financière, il faudra continuer de mettre en oeuvre une politique de développement et de diversification économique résolue. La COFIBU se félicite ainsi que le Ministère de l'Economie avec le concours de tous les acteurs de l'économie luxembourgeoise s'attelle avec beaucoup de détermination à l'extension d'un cadre propice au développement endogène d'entreprises et attrayant pour les investisseurs étrangers.

Cela implique cependant également que l'on fasse preuve d'ingéniosité et d'ouverture. Les dispositions du Protocole de Kyoto offrent de nouvelles contraintes et opportunités que nous devons examiner avec objectivité. Le Luxembourg ne pourra pas se soustraire aux engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto. Bien que l'industrie luxembourgeoise ait réalisé des efforts considérables pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre, il ne pourra probablement pas atteindre les objectifs retenus dans le protocole prémentionné. Nous avons donc le choix, soit d'essayer de comprendre les mécanismes prévus dans le Protocole de Kyoto comme une chance, soit de payer demain des sanctions.

Enfin, le rapporteur voudrait réitérer que la situation conjoncturelle dans laquelle notre pays se trouve actuellement n'est pas une fatalité. Elle appelle à la prudence, certes, mais elle devra également nous permettre de nous rappeler en mémoire que la prospérité de notre société n'est pas acquise.

Le Luxembourg a fait à maintes reprises dans son histoire preuve de détermination et de lucidité au moment où la situation le demandait. Ces qualités représentent notre force et nous permettront de poser les jalons pour un avenir toujours prospère de notre pays.

Luxembourg, le 2 décembre 2002

Le Rapporteur,
Emile CALMES

Le Président,
Lucien WEILER