



GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG
MINISTÈRE DES FINANCES

4^e ACTUALISATION DU
PROGRAMME DE STABILITE ET DE
CROISSANCE DU LUXEMBOURG
2001-2005

Janvier 2003

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
1. CONTEXTE ECONOMIQUE	4
1.1. REVISION A LA BAISSSE DE LA CROISSANCE EN 2001	4
1.2. L'ECONOMIE LUXEMBOURGEOISE EN 2002	5
1.3. LES PREVISIONS ECONOMIQUES A MOYEN TERME (2003 A 2005)	7
2. ORIENTATIONS GENERALES DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE	10
2.1. LE BUDGET POUR 2003	10
2.2. LE CADRE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE PLURIANNUELLE	11
2.3. LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DE POLITIQUE BUDGETAIRE PLURIANNUELLE	12
<i>Les orientations de politique budgétaire pluriannuelle</i>	12
<i>Les orientations de politique économique et budgétaire du Conseil de l'Union européenne</i>	13
2.4. LES ACCENTS FONDAMENTAUX DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE	14
<i>La politique sociale et familiale de l'Etat</i>	14
<i>Le développement de la politique de solidarité et de l'action humanitaire</i>	15
<i>Le renforcement des moyens de l'enseignement et le renforcement des activités de recherche</i>	15
<i>La poursuite du renforcement de la sécurité des citoyens</i>	15
<i>Le développement des transports en commun</i>	15
<i>Le développement des investissements de l'Etat</i>	16
2.5 LA SITUATION PARTICULIERE DES FINANCES PUBLIQUES DU LUXEMBOURG	16
<i>La réserve budgétaire</i>	17
<i>Les réserves des fonds spéciaux</i>	17
3. EVOLUTION DE LA CAPACITE DE FINANCEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	19
3.1. EXERCICE 2001	19
3.2. EXERCICE 2002	19
3.3. LES PREVISIONS A MOYEN TERME (2003 A 2005)	20
4. DETTE PUBLIQUE ET SITUATION FINANCIERE DE L'ETAT	22
4.1. DETTE DU SECTEUR COMMUNAL	22
4.2. DETTE DU SECTEUR DE LA SECURITE SOCIALE	22
4.3. DETTE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	22
<i>Signes monétaires</i>	22
<i>Bons du Trésor</i>	22
<i>Emprunts émis par l'Etat</i>	23
4.4. BILAN FINANCIER DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	24
5. COMPARAISON AVEC LE PROGRAMME DE STABILITE 2000-2004	26
6. SOUTENABILITE A LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES	28

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : CROISSANCE ECONOMIQUE ET PRINCIPAUX AGREGATS	6
TABLEAU 2 : SITUATION BUDGETAIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	20
TABLEAU 3 : EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE	24
TABLEAU 4 : DIVERGENCES PAR RAPPORT AU PROGRAMME ANTERIEUR	27
TABLEAU 0 : HYPOTHESES DE BASE	30

INTRODUCTION

Conformément au règlement CE 1466/97 du Conseil, le Luxembourg a présenté début 1999 son premier programme de stabilité et de croissance au Conseil et à la Commission. Le présent document constitue la quatrième mise à jour de ce programme, couvrant la période 2001 – 2005.

Cette actualisation du programme de stabilité et de croissance a été préparée, comme l'actualisation précédente, en concomitance avec l'élaboration du projet de budget, lequel a fait l'objet d'un vote définitif le 17 décembre 2002.

Toutefois, le Gouvernement luxembourgeois a tenu à ne finaliser la présente actualisation du programme de stabilité luxembourgeois qu'après l'adoption de la loi budgétaire pour 2003, afin de pouvoir y intégrer les conclusions politiques qui se dégagent pour les finances publiques luxembourgeoises du très net ralentissement de l'activité économique dans l'Union Européenne en général et au Luxembourg en particulier.

L'actualisation du programme de stabilité a été approuvée par le Gouvernement en Conseil et communiquée à la Chambre des Députés.

Le programme de stabilité luxembourgeois ainsi actualisé est disponible sur le site Internet du Ministère des Finances et peut être consulté à l'adresse <http://www.etat.lu/FI/>.

1. CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Au printemps 2002, le STATEC a publié les premiers comptes nationaux pour 2001 et des prévisions macro-économiques pour 2002 et 2003. La croissance du PIB pour 2001 fut estimée à 3,5% tandis que pour 2002 et 2003, le STATEC comptait sur une croissance du PIB de 2,7 et 6,6% respectivement.

Dans l'élaboration du projet de budget pour 2003, le Gouvernement s'est appuyé sur les prévisions du STATEC, tout en adoptant une approche prudente par la constitution d'une certaine marge de sécurité budgétaire. En effet, le projet de budget pour 2003 fut élaboré sous l'hypothèse d'une croissance du PIB de 5% en 2003.

En rétrospective, force est de constater qu'au printemps 2002, le STATEC, en s'appuyant sur les prévisions concordantes de la Commission européenne et de l'OCDE, a largement sous-estimé l'ampleur du ralentissement conjoncturel au niveau international et ses répercussions sur le secteur financier. Par ailleurs, une reprise de l'activité économique telle que prévue par les principales institutions internationales ne s'est pas matérialisée au deuxième semestre 2002.

1.1. RÉVISION À LA BAISSÉ DE LA CROISSANCE EN 2001

Début octobre 2002, le STATEC a publié des comptes nationaux révisés pour les années 1998 à 2001 ainsi que, pour la première fois, une série 'SEC95' pour les années 1985 à 1994.

D'après ces chiffres révisés, la croissance du PIB en 2001 n'était plus que de 1%. Rappelons qu'en 2000, le PIB avait encore augmenté de 8,9% et que le taux de croissance moyen sur la période 1985-2000 est d'environ 6% l'an. Le ralentissement de la croissance a donc été subit et brutal.

La révision à la baisse de la croissance du PIB peut essentiellement être attribuée à deux causes : une croissance de la consommation des ménages moins robuste que ce qui avait été prévu au printemps, mais surtout le fort ralentissement du taux de croissance des exportations des biens et services.

La ralentissement de la croissance des exportations fut le plus marqué au niveau des exportations de services : en 2000, ces exportations avaient encore progressé – certes de façon exceptionnelle – de 21,3% en volume, tandis qu'en 2001 elles n'ont plus augmenté que de 0,7%. La quasi-stagnation des exportations de services s'explique par la forte baisse des valeurs des titres boursiers qui a un effet direct sur le niveau des commissions perçues par les banques ainsi que par la réduction des volumes échangés.

A un niveau sectoriel, le ralentissement conjoncturel s'explique surtout par l'évolution au niveau du secteur financier qui représente quelque 25% du PIB du Luxembourg. En effet, en 2002 toutes branches confondues, la valeur ajoutée a augmenté de 1,8%. Toutefois, le secteur des services financiers et assurances a accusé un recul de la valeur ajoutée de 2,7%. La valeur ajoutée du secteur industriel a

augmenté de 2,6%. Dans les secteurs de la construction et des services non-marchands hors services financiers, la valeur ajoutée a progressé de 3,8%.

Suite aux révisions apportées aux comptes nationaux pour 2001 et s'étant rendu compte que la reprise de l'activité économique internationale anticipée pour le deuxième semestre 2002 n'avait pas eu lieu, le STATEC a aussi revu à la baisse ses prévisions macro-économiques pour la période 2002 à 2005.

1.2. L'ÉCONOMIE LUXEMBOURGEOISE EN 2002

La croissance économique en 2002 restera nettement en dessous des taux de croissance atteints par le passé. En effet, le STATEC estime qu'en 2002 la croissance du PIB va fléchir davantage pour atteindre 0,5%.

Sur le plan sectoriel, le secteur financier connaîtrait une deuxième année consécutive de recul de la valeur ajoutée avec des effets d'entraînement négatifs sur les secteurs dépendant directement ou indirectement du secteur financier (services aux entreprises et services aux particuliers).

En dépit de la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité des personnes physiques par le Gouvernement en deux étapes en 2001 et 2002 qui s'est soldée par une réduction de la pression fiscale sur les ménages de 430 mio €, le STATEC considère que l'impulsion à l'activité économique en provenance de la consommation des ménages sera faible en 2002 : après avoir augmenté de 3,6% en 2001, la dépense de consommation finale des ménages ne progressera qu'à un taux de moins de 2% en 2002. Le STATEC pense que les perspectives économiques incertaines ont amené les ménages à réduire leur propension à consommer et à augmenter leur taux d'épargne.

Malgré le ralentissement conjoncturel, les dépenses de consommation finale des administrations publiques se maintiendront à un niveau élevé avec une croissance de 6%, reflétant la volonté du Gouvernement de stabiliser l'activité économique par le maintien d'un ambitieux programme d'investissements publics.

Le ralentissement de la demande intérieure et internationale aura comme conséquence une baisse des investissements entrepris par le secteur privé. Par conséquent, la formation brute de capital fixe diminuera de plus de 5% en 2002. La demande extérieure se tassera davantage et diminuera même en volume en 2002 : en effet, après une faible croissance en 2001 le volume des exportations de biens et services diminuera de 2% en 2002.

A noter toutefois qu'en 2001 et 2002, les exportations de biens ont suivi une trajectoire particulière, mais caractéristique d'une très petite économie ouverte. En effet, il existe une concordance assez étroite entre la demande mondiale et les exportations de biens luxembourgeois. Toutefois, en 2001, des exportations exceptionnellement élevés de matériel de communication ont poussé à la hausse les exportations de biens, avec un retour à la normale en 2002.

La situation sur les bourses internationales restant tendue en 2002, les exportations de services financiers diminueront de 3%.

Les importations de biens et services, qui sont en fait la contrepartie de la demande intermédiaire et finale des ménages et producteurs résidents, suivent aussi l'évolution de la conjoncture internationale, et par conséquent diminueront d'environ 2% en 2002.

TABLEAU 1 : Croissance économique et principaux agrégats

	ESA Code	2001	2002	2003	2004	2005
PIB aux prix du marché (taux de croissance à prix constants)	B1g	1,0	0,5	1,2	2,4	3,1
PIB aux prix du marché (à prix courants – en mia €)	B1g	21,5	21,8	22,5	23,6	24,8
Déflateur du PIB		2,3	0,9	2,0	2,2	1,8
Variation de l'IHPC		...	...	...	...	...
Variation de l'indice des prix à la consommation (version nationale)		2,8	2,1	1,8	1,7	1,9
Croissance de l'emploi						
emploi salarié intérieur		3,3	3,0	1,4	1,3	2,5
emploi national		2,6	1,8	1,1	1,2	1,3
Origines de la croissance : variations en % à prix constants						
Dépenses de consommation finale des ménages	P3	3,6	1,6	2,7	2,8	3,3
Dépenses de consommation finale des Administrations publiques	P3	7,5	6,0	7,5	4,5	4,0
Formation brute de capital fixe	P52+P53	5,9	-5,3	2,3	3,8	4,9
Exportations de biens et services	P6	1,2	-2,0	1,0	2,8	3,0
Importations de biens et services	P7	4,5	-2,3	2,7	3,5	3,5
Contribution à la croissance du PIB						
Dépenses de consommation finale		2,7	1,7	2,6	2,2	2,3
Solde de la balance des biens et services	B11	-4,1	0,0	-1,9	-0,5	-0,3

Le marché du travail réagit avec un certain retard sur l'évolution de l'activité économique. Pour cette raison, l'emploi salarié intérieur continuera à évoluer à un rythme relativement soutenu, augmentant de quelque 8.000 unités (+3%) en 2002. A noter que l'emploi national – travailleurs résidents – augmente moins rapidement que

l'emploi intérieur, la différence entre les deux taux de croissance représentant un afflux supplémentaire de travailleurs frontaliers qui portera leur nombre à plus de 100.000 ou 36% de l'emploi intérieur. Le chômage augmentera légèrement en 2002 pour passer à 2,9%.

L'indice des prix à la consommation (version nationale – IPCN) a augmenté en janvier 2002 (+2,3%), suite – entre autres – à une augmentation des prix de certains produits frais et aussi en raison de l'introduction de l'euro fiduciaire. A partir de février, l'inflation s'est néanmoins affichée à la baisse. Par ailleurs, le ralentissement de la conjoncture apaise les tensions inflationnistes dans l'économie luxembourgeoise. Par conséquent, l'inflation des prix à la consommation qui avait encore atteint 2,8% en 2001, diminuera à 2,1% en 2002.

1.3. LES PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES À MOYEN TERME (2003 À 2005)

En novembre 2002, le STATEC a présenté des prévisions macro-économiques à moyen terme, portant sur la période 2002 à 2005. Ces prévisions ont été publiées par le STATEC fin novembre 2002. Pour les besoins de l'élaboration du Programme de stabilité et de croissance et pour tenir compte de l'incertitude pesant sur l'évolution de la conjoncture internationale, le STATEC a établi des variantes 'bas' et 'haut'. La prudence avec laquelle le Gouvernement conduit sa politique budgétaire est reflétée dans la 4^e actualisation du Programme de stabilité par l'adoption du scénario macro-économique 'bas'.

Le scénario 'bas' part de l'hypothèse d'une reprise de la conjoncture internationale au second semestre 2003, telle qu'elle est prévue par la Commission européenne dans ses prévisions d'automne. Toutefois, dans le scénario 'bas', la reprise est moins vigoureuse que ce qui est prévu par la Commission : en effet, la croissance du PIB des UE-15 serait de 1% en 2003, 1,7% en 2004 et 1,9% en 2005. En corollaire, la demande mondiale de biens et services est aussi plus faible que ce qui est prévu par la Commission.

Par ailleurs, la principale différence entre le scénario 'central' publié par le STATEC et le scénario 'bas' retenu dans le cadre du Programme de stabilité est l'hypothèse d'une diminution supplémentaire de l'activité du secteur financier. Par rapport au scénario 'central', qui prévoit une très légère reprise de l'activité du secteur financier en 2003, le scénario 'bas' table sur une troisième année consécutive de croissance négative de l'activité dans le secteur financier (-3% en 2003), et puis sur une stagnation à ce niveau en 2004 et 2005.

Dans ces conditions, le PIB du Luxembourg augmenterait de 1,2% en 2003, de 2,4% en 2004 et de 3,1% en 2005.

La dépense de consommation finale des ménages – encore assez faible en 2002 – augmenterait progressivement pour atteindre un taux de croissance supérieur à 3% l'an en 2005.

La dépense de consommation finale des Administrations publiques – exogène dans le modèle du STATEC – augmenterait de 7,5% en 2003 et ensuite s'établirait à un taux de croissance de quelque 4% l'an en 2004 et 2005.

Après avoir diminué en volume en 2002, la formation de capital fixe redeviendrait positive en 2003 (+2,3%) et atteindrait de nouveau un rythme de croissance soutenu en 2004 et 2005. A cet égard, il convient de préciser que les prévisions du STATEC ne prennent pas en compte la réforme de l'impôt sur le revenu des collectivités en 2002 dont il faut s'attendre à ce qu'elle donnera une impulsion positive à moyen terme sur le volume de l'investissement du secteur privé et partant sur la croissance du PIB.

TRAITS SAILLANTS DE LA REFORME FISCALE 2001-2002

En 2002, le Gouvernement a achevé la réforme fiscale entamée en 2001. La première étape en 2001 touchait uniquement les personnes physiques. La deuxième étape en 2002 fut complétée par une réforme de la fiscalité des entreprises.

Au niveau de l'imposition des personnes physiques, la réforme fiscale s'est caractérisée par un allègement du tarif de l'impôt sur le revenu à tous les niveaux de revenu imposable. Le Gouvernement a aussi procédé à l'examen et à l'analyse détaillés quant à l'efficacité et la justification des déductions fiscales, à titre de frais d'obtention, de dépenses spéciales et d'abattements de revenu, par rapport aux orientations générales et volontaristes de la politique du Gouvernement. Par ailleurs, une amélioration substantielle a été apportée en matière de la promotion de l'épargne prévoyance-vieillesse (*cf. infra*).

Au total, les mesures qui ont été mises en œuvre à partir de 2002 en faveur des personnes physiques entraînent des réductions d'impôt de l'ordre de quelque 185,9 mio € par rapport à l'année d'imposition 2001. La majeure partie de ces réductions est à attribuer à la baisse du barème de l'impôt sur le revenu (173,5 mio € par rapport à l'année d'imposition 2001). Les autres mesures n'ont qu'un faible impact budgétaire ou se compensent largement entre elles.

Rappelons à cet égard que la première étape de la réforme tarifaire, réalisée dès 2001, avait permis de dégager des réductions d'impôt de l'ordre de 247,9 mio € par rapport à l'année d'imposition 2000, soit 495,8 mio € sur les deux années d'imposition 2001 et 2002.

Au niveau de l'imposition des entreprises et plus particulièrement de l'impôt sur le revenu des collectivités, il convient de noter que le taux de 30% de l'impôt sur le revenu des collectivités a été ramené à 22%, tout en supprimant la déductibilité de l'impôt commercial communal de la base d'imposition de l'impôt sur le revenu des collectivités.

D'après les estimations de l'Administration des contributions directes, le coût total de la réforme au niveau de l'imposition des entreprises peut être estimé à 324,7 mio € pour l'année d'imposition 2002 par rapport à l'année 2001.

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

Grâce notamment à la reprise de la conjoncture internationale, les exportations et importations de biens et services retourneraient à des taux de croissance positifs à partir de 2003. A noter toutefois que la reprise au niveau des importations de biens et services serait beaucoup plus forte que celle au niveau des exportations, de sorte que la contribution à la croissance du PIB du solde de la balance des biens et services resterait négative.

L'emploi réagirait avec un certain retard sur le ralentissement conjoncturel : en effet, en raison du faible taux de croissance du PIB, la croissance de l'emploi intérieur s'est ralentie de 6% à 3% en 2002 et ce n'est qu'à partir de 2003 que le rythme de croissance économique plus lent se ferait sentir de manière plus substantielle au niveau de l'emploi. En 2003 et 2004 – dans le cadre du scénario 'bas' – l'emploi salarié intérieur augmenterait de 1,4 et 1,3% respectivement avant de retourner à un taux de croissance plus soutenu en 2005 (+2,5%) mais toujours nettement en deçà du taux de croissance à long terme historique de plus de 5% l'an. Le taux de chômage continuerait à augmenter et dépasserait les 3,5%. Ce taux serait nettement plus élevé que la moyenne historique, tout en restant très bas en comparaison internationale.

L'évolution des prix serait peu dynamique et le taux d'inflation s'établirait de façon durable en dessous de 2% l'an. Toutefois, vers la fin de l'horizon de prévision, en raison d'une croissance économique plus robuste, on observerait une légère remontée des pressions inflationnistes.

2. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

2.1. LE BUDGET POUR 2003

Le budget pour 2003 tel qu'il fut élaboré en été et amendé par la suite par le Gouvernement en novembre se présente comme suit :

	Budget voté	Budget voté	Variation	
	2002	2003	en €	en %
Budget courant				
Recettes	5.935,2	6.305,3	+370,1	6,24
Dépenses	5.146,0	5.521,3	+375,3	7,29
Excédents	+789,2	+784,0	...	...
Budget en capital				
Recettes	42,0	44,4	+2,4	5,71
Dépenses	853,0	827,9	-25,1	-2,94
Excédents	-811,0	-783,5	...	...
Budget total				
Recettes	5.977,2	6.349,7	+372,5	6,23
Dépenses	5.999,0	6.349,2	+350,2	5,84
Excédents	-21,8	+0,5	...	...

Note : Les montants sont en mio d'€. Les pourcentages représentent le taux de variation du budget pour 2003 en comparaison avec le budget pour 2002.

Ainsi qu'il ressort du tableau synoptique ci-dessus, le budget pour 2003 présente un excédent des recettes de 0,5 mio €. Il convient toutefois de relever que cette présentation du budget pour 2003 prend en compte au niveau des dépenses les dotations aux fonds spéciaux et non pas les dépenses prévisibles de ces fonds au cours de l'exercice 2003. En effet, les fonds spéciaux ont été créés pour financer des dépenses d'investissement qui s'échelonnent sur plusieurs exercices. Toutefois, les montants ordonnancés sur le budget de l'Etat au profit d'un fonds spécial resteront dans la Trésorerie pour n'en sortir qu'au fur et à mesure de leur emploi. Dès lors, les dotations aux fonds spéciaux constituent une épargne en vue de dépenses d'investissement futures, et non pas une dépense effective de l'Etat au moment où la dotation est opérée.

Pour l'exercice 2003, les dépenses à réaliser les fonds spéciaux seront supérieures aux dotations budgétaires au profit de ces fonds. Si l'on ajoute les dépenses des fonds spéciaux aux dépenses budgétaires, tout en retranchant les dotations budgétaires aux fonds spéciaux, le volet dépenses du budget pour l'exercice 2003 se présente comme suit :

	Compte prévisionnel 2002	Budget voté 2003	Variation en %
Dépenses courantes	5.785,0	6.076,2	+5,03
Dépenses en capital	1.160,4	1.260,0	+8,58
Dépenses totales	6.945,4	7.336,2	+5,63

Note : Budget 2003 = dépenses budgétaires + dépenses des fonds spéciaux – dotations aux fonds spéciaux.

Pour l'exercice 2003, les fonds spéciaux réaliseront des recettes propres pour un montant total d'environ 400 mio €. Par conséquent, après avoir pris en compte les dépenses effectivement prévues pour les fonds d'investissement, le budget de l'Etat montre un excédent de dépenses de quelque 550 mio €. Cet excédent de dépenses correspond à l'utilisation d'une épargne constituée au fil des exercices précédents.

A noter que cette présentation du budget fait ressortir que les dépenses ordinaires de l'Etat augmenteront moins rapidement que ses dépenses totales.

Dans l'analyse de ces chiffres, il importe aussi de noter que le budget pour 2003 ne prévoit pas l'émission d'un emprunt nouveau ni pour le budget proprement dit ni pour le financement des dépenses des fonds d'investissements.

2.2. LE CADRE DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE PLURIANNUELLE

Dans sa déclaration du 12 août 1999 devant la Chambre des Députés, le Gouvernement a insisté sur le fait que la prospérité du pays ne pourra être maintenue à long et moyen terme que si l'Etat réussit à garder les conditions d'équilibre actuelles des finances publiques qui constituent un fondement solide pour l'action gouvernementale.

Dans ce contexte le Gouvernement rappelle que sa politique budgétaire s'inscrit dans le nouvel environnement européen de surveillance et de coordination des politiques économiques en définissant les lignes de forces suivantes:

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

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

La volonté de mettre en œuvre une politique budgétaire qui vise à ajuster l'évolution des dépenses de l'Etat sur la croissance du produit intérieur brut, dans une optique du moyen terme, exige qu'en principe, c'est-à-dire abstraction faite d'éventuels écarts dus au fait de la conjoncture, l'augmentation des dépenses de l'Etat ne dépassera pas les possibilités de croissance à moyen terme de l'économie.

2.3. LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DE POLITIQUE BUDGÉTAIRE PLURIANNUELLE

La Gouvernement a adopté deux lignes directrices essentielles dans le cadre de l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 2003 :

- Les principes de politique budgétaire pluriannuelle du programme gouvernemental;
- Les orientations de politique économique et budgétaire du Conseil de l'Union européenne.

Les orientations de politique budgétaire pluriannuelle

Le Gouvernement s'est engagé, dans sa déclaration gouvernementale du 12 août 1999, à poursuivre une stricte discipline budgétaire 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.

A côté de la croissance économique, il importe d'accorder une attention particulière à un autre agrégat économique essentiel en vue de la mise en œuvre de la politique budgétaire. Il s'agit en l'occurrence de l'évolution de l'indice des prix à la consommation et plus précisément de l'évolution de l'échelle mobile des salaires.

La circulaire budgétaire pour 2003 qui a été distribuée à tous les départements ministériels au début du mois de février 2002, prévoyait comme hypothèse concernant la moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires la valeur de 595,76 points (+1,5%) pour l'exercice 2002 et celle de 609,4 points (+2,3%) pour l'exercice 2003.

Par la suite, le STATEC a révisé ses estimations initiales concernant l'évolution du niveau général des prix :

	2002	2003
Indice des prix :		
variation annuelle moyenne	+2,0%	+1,9%
Cotes d'application de l'échelle mobile des salaires :		
variation annuelle moyenne	+2,1%	+1,9%

Les prévisions actualisées de la moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires ne divergeant que faiblement de celles qui avaient été faites au début de l'année en vue de l'élaboration du projet de budget pour 2003, l'hypothèse initiale a été maintenue en vue de la mise au point du projet de budget pour l'exercice 2003.

Les orientations de politique économique et budgétaire du Conseil de l'Union européenne

D'après la Commission, l'Union européenne doit faire face à un certain nombre de grands défis dans les années à venir ce qui implique la mise en place de politiques économiques appropriées. Ces défis peuvent être regroupés en quatre catégories:

- Préserver et renforcer le cadre macroéconomique ;
- Favoriser une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, augmenter le taux d'activité et remédier à la persistance du chômage ;
- Renforcer les conditions d'une forte croissance de la productivité ;
- Promouvoir un développement durable dans l'intérêt des générations actuelles et futures.

Les principaux éléments de la stratégie à mettre en oeuvre tant au niveau macroéconomique que microéconomique sont résumés comme suit par les services de la Commission:

- 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 du marché des services 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 l'objectif de l'amélioration de la qualité et de la viabilité des finances publiques, la Commission estime que les Etats membres devraient:

- Poursuivre leurs efforts pour rendre leurs systèmes de prélèvements et de prestations plus favorables à l'emploi, ce qui implique, le cas échéant, un allègement de la pression fiscale globale, des réformes ciblées de ces systèmes de prélèvements et de prestations, notamment pour les bas salaires, et cela tout en poursuivant l'assainissement budgétaire et en renforçant l'efficacité des systèmes fiscaux ;
- Améliorer la qualité des dépenses publiques en les réaffectant à l'accumulation de capital physique et humain et à la recherche-développement afin d'accroître très sensiblement l'investissement annuel par tête;
- Renforcer l'efficacité des dépenses publiques par des réformes institutionnelles et structurelles; instaurer ou renforcer en particulier les mécanismes permettant

- une évaluation et un contrôle des dépenses, y compris les procédures budgétaires ;
- Améliorer la viabilité à long terme des finances publiques en agissant sur trois fronts, comme préconisé par le Conseil européen de Stockholm. Cela implique un dosage approprié de mesures destinées à réduire rapidement la dette publique, à relever les taux d'emploi (en particulier chez les femmes et les travailleurs plus âgés), et à réformer les systèmes de retraite et de santé pour qu'ils reposent sur une base financière solide ;
 - Réformer leurs politiques de retraite dans le sens des grands objectifs communs convenus par les Conseils de Göteborg et de Laeken, de façon à préserver l'adéquation du niveau des retraites et la viabilité financière des régimes; concevoir une stratégie d'ensemble tenant dûment compte de l'équilibre entre ces grands objectifs et les défis devant être relevés par chaque pays individuellement.

La Commission insiste sur le fait que 'Le relèvement des faibles taux d'activité et d'emploi, en particulier parmi les travailleurs âgés, reste un objectif crucial. En outre, l'évolution des salaires et des coûts salariaux doit être surveillée de près et demeurer compatible avec celle du reste de la zone euro dans les années à venir'.

2.4. LES ACCENTS FONDAMENTAUX DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Conformément aux objectifs de politique générale, les accents essentiels du budget pour 2003 s'articulent autour des quatre grands thèmes suivants:

- Solidarité sociale;
- Education nationale et recherche publique;
- Sécurité des citoyens;
- Transports publics.

En dehors de ces actions prioritaires, il importe de relever que le budget pour 2003 tend également à mettre en œuvre un grand nombre d'initiatives dans d'autres domaines ou à amplifier la portée de mesures déjà existantes dans les secteurs de l'action gouvernementale.

Tel est notamment le cas pour les crédits dans l'intérêt de la diversification et de la modernisation des structures économiques. Etant donné qu'une telle approche ne peut faire abstraction du cadre dans lequel évoluent les différents secteurs économiques, le Gouvernement a attaché une première priorité à l'amélioration des infrastructures par le biais du maintien à un niveau élevé des dotations budgétaires des principaux fonds spéciaux.

La politique sociale et familiale de l'Etat

Le budget pour 2003 prévoit que le Gouvernement poursuivra ses investissements dans le développement des infrastructures socio-familiales et thérapeutiques au profit des familles, des handicapés et d'autres catégories de personnes défavorisées, ainsi qu'aux personnes âgées, dépendantes. Les investissements dans les infrastructures

socio-familiales devront permettre une meilleure conciliation de la vie professionnelle et familiale.

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

Grâce à un montant total de 152 mio € d'aide publique en faveur des pays en voie de développement, équivalant à 0,82% du revenu national brut, le Luxembourg a réussi en 2001 à se placer dans le peloton des cinq pays dont le taux de l'aide publique au développement est le plus élevé au monde.

En 2003, le Gouvernement a décidé de porter le volume global de l'aide au développement à plus de 172 mio € ce qui permettra de maintenir le taux de l'aide publique au développement à son niveau élevé.

Le renforcement des moyens de l'enseignement et le renforcement des activités de recherche

En 2003, le Gouvernement poursuivra également sa politique de développement durable des ressources financières et humaines dans l'intérêt de l'éducation nationale. Ainsi, les dépenses consacrées à l'enseignement non universitaire atteignent 660 mio € et représentent 2,9% du PIB estimé pour 2003.

Aux yeux du Gouvernement, une économie fondée sur la connaissance, la production et le transfert de savoir dépend aussi de la mise en place de structures nouvelles et innovantes dans l'enseignement universitaire, travaillant en étroite relation avec les centres de recherche publics et le Fonds National de la Recherche.

Ainsi, pour 2003, le Gouvernement a proposé une majoration importante des crédits budgétaires en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et appliquée. Ces crédits augmenteront de plus de 12 mio € par rapport au budget de 2002, pour atteindre un volume global d'environ 35 mio €.

La poursuite du renforcement de la sécurité des citoyens

Dans sa déclaration du 12 août 1999, le Gouvernement s'est engagé à considérer la lutte contre la criminalité comme une toute première priorité de l'action gouvernementale.

Pour concrétiser cette volonté politique, le Gouvernement poursuivra dans le cadre du budget pour 2003 le renforcement tant des moyens humains que matériels, nécessaires à la mise en place d'une police présente sur le terrain et proche du citoyen, ainsi que d'un appareil judiciaire efficace.

Le développement des transports en commun

Attaché au développement des services publics de transport par route et par rail et convaincu de son rôle primordial dans la politique de développement durable, le Gouvernement a proposé au budget pour 2003 d'importants moyens additionnels dans l'intérêt de la réalisation de ces objectifs.

Le développement des investissements de l'Etat

En 2003, le Gouvernement s'engage à continuer à accorder une première priorité au développement des infrastructures publiques. En effet, avec un taux de progression de 31%, le montant total des dépenses d'investissement de l'Etat atteindra presque 790 mio €, soit 11,8% des dépenses totales de l'Etat en 2003. Par rapport à l'exercice 2002, ceci représente une augmentation de plus de 2%.

Notons également qu'en 2002 les dépenses d'investissement sont égales à 2,75% du PIB. En 2003, ce rapport passera à 3,5%.

Selon les estimations de la Commission européenne publiées au printemps 2002, le niveau d'investissement atteint par le Luxembourg - exprimé par la formation brute de capital fixe de l'ensemble du secteur public - est le plus élevé des pays de l'Union Européenne, avec au titre de l'exercice 2002 un ratio estimé à 4,8% du P.I.B.. La moyenne des autres pays de l'Union européenne est chiffrée à 2,3%.

Le tableau ci-après retrace le détail de l'évolution pluriannuelle des investissements de l'Etat:

	Compte général 2000	Compte général 2001	Compte prévisionnel 2002	Budget voté 2003
1) Crédits budgétaires				
Achat de terrains et de bâtiments	20.616,3	33.059,4	6.325,0	8.325,0
Construction de bâtiments dans le pays	56.487,0	41.484,5	58.222,9	59.757,0
Construction de routes	64.487,9	65.188,2	79.891,1	83.253,0
Achat de biens meubles durables	41.694,4	44.661,2	67.287,6	74.614,0
2) Fonds d'investissement de l'Etat	245.403,5	300.895,4	388.855,9	561.396,5
3) Total des investissements	428.689,1	485.288,7	600.582,5	787.345,5
Variation en %	-	13,2	23,8	31,1
4) Total des dépenses de l'Etat	5.581.637,0	5.606.703,6	6.339.203,7	6.694.596,5
Investissements en % des dépenses de l'Etat	7,7	8,7	9,5	11,8

Note: Les montants de ce tableau sont indiqués en milliers € ; Total des dépenses de l'Etat = dépenses budgétaires + dépenses des fonds spéciaux – dotations des fonds spéciaux.

2.5 LA SITUATION PARTICULIÈRE DES FINANCES PUBLIQUES DU LUXEMBOURG

Afin de pouvoir procéder à une analyse exhaustive de l'évolution de la situation financière de l'Etat luxembourgeois, il importe d'insister non seulement sur le niveau

très faible de la dette publique mais également sur la disponibilité de réserves budgétaires importantes.

Ces réserves ont été constituées pendant les années de bonne conjoncture économique par des excédents budgétaires qui n'ont pas été injectés dans le circuit budgétaire et qui n'ont donc pas été utilisées pour le financement de dépenses courantes.

Deux grandes rubriques peuvent être distinguées:

- la réserve budgétaire et
- les réserves des fonds spéciaux.

La réserve budgétaire

La réserve budgétaire est constituée par les excédents cumulés des comptes généraux de l'Etat à partir de l'exercice 1946. Cette réserve qui varie en fonction des résultats budgétaires a pour objet d'assurer l'équilibre des comptes de l'Etat dans l'hypothèse notamment d'une diminution des recettes de l'Etat suite à la dégradation de la situation conjoncturelle.

L'existence de cette réserve budgétaire permet donc au Gouvernement de réagir à une éventuelle dégradation des conditions de l'équilibre budgétaire sans devoir recourir aux autres alternatives envisageables, à savoir le recours à l'emprunt et l'accentuation de la charge fiscale.

A la clôture de l'exercice 2001, l'avoir disponible de la réserve budgétaire s'est élevée à 505,6 mio €.

Les réserves des fonds spéciaux

Les fonds d'investissements spéciaux servent à financer les dépenses qui en raison de leur nature ne cadrent que très difficilement avec les exigences de l'exercice budgétaire. Ceci concerne essentiellement les dépenses relatives à l'exécution des grands projets d'investissements dont la réalisation s'échelonne sur plusieurs exercices budgétaires.

Etant donné que les fonds spéciaux ne sont pas soumis à la règle de l'annualité budgétaire et que les avoirs disponibles à la clôture d'un exercice budgétaire peuvent être reportés à un exercice ultérieur, cette technique budgétaire permet la constitution de réserves budgétaires dans l'intérêt notamment du financement des investissements futurs.

Grâce à ces réserves très importantes, le budget est moins sensible aux fluctuations de la conjoncture économique en permettant notamment au Gouvernement de maintenir les dépenses d'investissements de l'Etat à leur niveau élevé, en période de difficultés économiques. Le déficit prévu pour les années sous examen peut être facilement couvert par les réserves ainsi constituées (*cf.* chapitre 4.4. Bilan financier de l'Etat).

Parmi les fonds spéciaux figure également le fonds de la dette qui mérite une attention particulière.

Ce fonds a été institué pour permettre au Gouvernement de constituer des réserves dans l'intérêt du paiement des intérêts et du remboursement du capital des emprunts et des certificats de trésorerie émis par l'Etat. Ce fonds, qui est alimenté par des dotations à charge du budget de l'Etat, a bénéficié ces dernières années d'importantes ressources au titre de l'affectation des excédents budgétaires.

Ainsi qu'il ressort du chapitre 4 consacré à la dette publique, le montant total de la dette à long terme est ainsi provisionné à hauteur de près de 75% par les avoirs disponibles du fonds de la dette.

3. ÉVOLUTION DE LA CAPACITÉ DE FINANCEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

3.1. EXERCICE 2001

Le budget définitif pour l'exercice 2001 fut adopté par le Chambre des Députés le 22 décembre 2000. Il prévoyait des recettes de 5.446,7 mio €, des dépenses de 5.445,4 mio € et partant un excédent des recettes de 1,3 mio €. Malgré le ralentissement sensible de la conjoncture économique qui s'est manifesté à partir du deuxième semestre 2001, les recettes fiscales se sont maintenues à un niveau élevé. L'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt retenu sur les salaires et traitements et la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés ont, à eux seuls, dégagé des plus-values des recettes de plus de 300 mio € par rapport aux prévisions du budget. Par conséquent, la situation budgétaire de l'administration centrale fut largement excédentaire. En effet, l'excédent des recettes se chiffrait à 560,4 mio € ou 2,6% du PIB. La situation budgétaire du secteur de la sécurité sociale a profité de la croissance ininterrompue de l'emploi intérieur pour enregistrer un excédent des recettes de 660 mio € (3,2% du PIB). Par ailleurs, le secteur des communes a également dégagé un léger surplus. Tous secteurs confondus, l'administration publique a dégagé un excédent des recettes de 1.307,5 mio €, soit 6,1% du PIB.

3.2. EXERCICE 2002

Le budget voté pour l'exercice 2002 tel qu'il a été arrêté par la loi du 21 décembre 2001 tablait sur des recettes de 5.977,2 mio € et des dépenses de 5.976,1 mio €. Par la suite, le budget voté a été modifié par la loi du 22 juillet 2002 relative à l'accord salarial dans la fonction publique et par la loi du 2 août 2002 relative à la protection des données à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Ces deux nouvelles dispositions législatives ont entraîné une augmentation des dépenses budgétaires d'un montant global de 22,9 mio € de sorte que le budget définitif pour l'exercice 2002 présentait un faible déficit de 22 mio €.

Le ralentissement conjoncturel à la fois plus sévère et plus persistant qu'anticipé initialement a amené le Gouvernement à réviser à la baisse de 270 mio € les recettes fiscales pour l'exercice 2002.

Au niveau du sous-secteur de l'administration centrale, il est désormais prévu que l'exercice 2002 se soldera par un déficit de 480 mio €, ou -2,2% du PIB. Toutefois, le déficit au niveau de l'administration centrale sera compensé par un excédent des recettes au niveau du sous-secteur de la sécurité sociale. En effet, il est prévu que la sécurité sociale générera en 2002 une capacité de financement d'environ 485 mio €. Le sous-secteur des communes devrait connaître en 2002 un besoin de financement de 80 mio €.

Au niveau de l'administration publique, on peut donc prévoir un besoin de financement de quelque 75 mio €, ou -0,3% du PIB pour l'exercice 2002. Ceci représente une rupture par rapport aux deux exercices antérieurs qui avaient encore généré des capacités de financement de 5,6% et 6,1% respectivement. Il faut néanmoins observer que les très bons résultats des exercices 2000 et 2001 étaient la

conséquence d'une croissance économique exceptionnellement bonne au cours de la dernière moitié des années 1990, tout comme la situation en 2002 est le résultat d'une conjoncture exceptionnellement frêle au deuxième semestre 2001 et en 2002.

TABLEAU 2 : Situation budgétaire de l'administration publique

en % du PIB	ESA Code	2001	2002	2003	2004	2005
Capacité de financement (B9) par sous-secteurs						
Administration publique	S13	+6,1	-0,3	-0,3	-0,7	-0,1
Administration centrale	S1311	+2,6	-2,2	-2,1	-2,8	-2,8
Administrations locales	S1313	+0,4	-0,4	-0,6	-0,6	-0,1
Sécurité sociale	S1314	+3,1	2,2	2,4	2,7	2,9
Administration publique (S13)						
Recettes totales	ESA	47,0	46,6	47,0	46,0	45,6
Dépenses totales	ESA	40,9	47,0	47,3	46,7	45,6
Solde	B9	+6,1	-0,3	-0,3	-0,7	-0,1
Paiements d'intérêts		0,3	0,5	0,3	0,2	0,2
Solde primaire		+6,4	+0,2	0,0	-0,5	+0,1

3.3. LES PRÉVISIONS À MOYEN TERME (2003 À 2005)

Les prévisions à moyen terme se fondent par prudence sur les hypothèses du scénario macro-économique 'bas', dans lequel le très net ralentissement conjoncturel observé en 2001 et 2002 sera suivi d'une reprise indolente en 2003, 2004 et 2005.

Au niveau de l'administration centrale, le ralentissement conjoncturel en 2001 et 2002 se fera sentir par un besoin de financement accru en 2003, 2004 et 2005 parce que l'évolution de certaines recettes fiscales, notamment l'impôt sur le revenu des collectivités, réagit avec retard sur l'évolution conjoncturelle. En effet, selon les estimations de l'Administration des Contributions Directes, le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités pourra se maintenir à un niveau relativement élevé en 2003, mais diminuera en 2004 avant de commencer à augmenter de nouveau en 2005. Par conséquent, le sous-secteur de l'administration centrale pourrait enregistrer en 2003 un déficit de 480 mio € ou -2,1% du PIB. En 2004 et en 2005, le déficit de l'administration centrale pourrait passer respectivement à 670 et 695 mio €.

L'évolution de la situation budgétaire des communes suit de près celle de la situation budgétaire de l'administration centrale étant donné que les communes bénéficient de transferts en provenance de l'administration centrale et étant donné qu'une de leurs principales recettes fiscales – l'impôt commercial communal – est un impôt prélevé sur les bénéfices des entreprises, qui évolue en parallèle avec le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités. Par conséquent, les communes, qui ont enregistré des

soldes marginalement excédentaires au cours des exercices antérieurs et un solde marginalement déficitaire en 2002, enregistreront des soldes déficitaires en 2003, 2004 et 2005. En 2003 les communes auront un besoin de financement prévisible de 135 mio €. Ce besoin de financement augmentera légèrement en 2004 (-145 mio €), alors qu'en 2005 la situation budgétaire des communes se stabilisera de nouveau avec un solde proche de l'équilibre mais néanmoins légèrement négatif (-35 mio €).

Le secteur de la sécurité sociale continuera à générer une importante capacité de financement tout au long de l'horizon des prévisions. Le solde de la sécurité sociale est étroitement lié à l'évolution sur le marché du travail. Malgré le ralentissement conjoncturel, le nombre de salariés, les salaires moyens et partant la masse salariale continueront à augmenter en 2003, 2004 et 2005. Les dépenses de la sécurité sociale étant fortement liées à l'évolution démographique plutôt qu'à l'évolution de la conjoncture économique, la capacité de financement du secteur de la sécurité sociale sera égale à 550 mio € en 2003, 645 mio € en 2004 et 710 mio € en 2005.

Tous secteurs confondus, la capacité de financement de l'administration publique sera négative en 2003 (-0,3% du PIB). Elle se situera à -0,7% du PIB en 2004 avant de s'améliorer de nouveau en 2005 et d'atteindre un solde proche de l'équilibre (-0,1% du PIB).

4. DETTE PUBLIQUE ET SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

Comme d'un côté l'article 104 du Traité CE et les textes pris en son exécution prévoient que le rapport entre la dette publique et le PIB ne doit pas dépasser 60% et que de l'autre côté le niveau d'endettement du secteur public conditionne sa capacité de financement, une importance particulière revient au suivi du taux d'endettement et de la charge budgétaire qui en découle.

4.1. DETTE DU SECTEUR COMMUNAL

Les communes ne peuvent recourir au crédit que pour financer des dépenses extraordinaires si un autre financement n'est ni possible ni économique et si le remboursement régulier des annuités est assuré. Le budget communal est arrêté par le Ministre de l'Intérieur, le cas échéant après qu'il l'aura redressé pour le mettre en conformité avec les lois et règlements. De même la loi limite étroitement les possibilités pour les syndicats de communes de recourir à l'emprunt.

La dette du secteur communal luxembourgeois reste peu élevée et statique par rapport au PIB (environ 2% du PIB). La dette agrégée des communes et des syndicats de communes s'est ainsi chiffrée à 419,4 mio € à fin 2000 et à 453,9 mio € à mi-2001.

4.2. DETTE DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

La Sécurité sociale est structurellement excédentaire, de sorte que sa dette brute est marginale.

4.3. DETTE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Signes monétaires

Le montant des signes monétaires émis par le Trésor sous forme de pièces de monnaie métallique connaît une forte croissance depuis le remplacement de la circulation de pièces en francs belges et luxembourgeois par des pièces en euros.

Au 30 novembre 2002, des pièces en euros pour un montant de 55,35 mio € se trouvent en circulation. En outre, des pièces en francs pour un montant de 6,20 mio € n'ont pas encore été retournées à cette date ; ces pièces sont encore remboursées par le Trésor jusqu'au 31 décembre 2004. Il s'y ajoute le bon du Trésor émis en contrepartie des anciens billets en francs émis par la BIL d'un montant résiduel de 0,61 mio € qui sera remboursé en 2005.

Bons du Trésor

Les bons du Trésor émis par l'Etat ne correspondent pas à des fonds récoltés par l'Etat et remboursables. Ils documentent des engagements pluriannuels vis-à-vis d'institutions financières internationales (BERD, CNUCED, FIDA, GEF, IDA, MIGA). Ces bons ne portent pas intérêts et ils sont payés au fur et à mesure où ils

deviennent exigibles. Au 30 novembre 2002 l'encours émis de ces bons se chiffre à 13,35 mio €. Le paiement des bons du Trésor se fait à partir du Fonds de la dette publique. La réserve inscrite à cet effet au Fonds de la dette publique se chiffre à 5,77 mio € au 30 novembre 2002, mettant la dette nette à ce titre à 7,58 mio €.

Emprunts émis par l'Etat

Le Gouvernement n'a pas procédé à l'émission d'emprunts nouveaux au cours des exercices budgétaires 1998 à 2002. La loi budgétaire pour 2003 ne prévoit pas non plus d'autorisation pour l'émission de titres de la dette publique. L'intention du Gouvernement est de rembourser la dette publique au fur et à mesure où elle vient à échéance.

Au 30 novembre 2002, la dette publique brute sous forme d'emprunts se chiffre à 697,22 mio € (3,13% du PIB). A concurrence de 404,81 mio €, cette dette est d'ores et déjà couverte par des réserves inscrites au Fonds de la dette publique, mettant la dette nette à ce titre à 292,41 mio € (1,31% du PIB).

La dette publique comprend les instruments suivants :

- emprunts linéaires (OLUX) : 78,64%
- bons d'épargne à capital croissant : 8,14% (échéance finale 9 décembre 2002)
- emprunts obligataires : 7,11%
- prêts bancaires : 6,11%.

La dette publique contractée par l'Etat est presque entièrement libellée en euro. Seuls certains prêts constituent une dette extérieure en raison de leur libellé en CHF ou de la qualité du créancier. La dette extérieure correspond à 6,11% du total.

D'autres caractéristiques de la dette publique de l'Etat au 30 novembre 2002 sont les suivantes :

- taux moyen pondéré : 6,44%
- dette par tête d'habitant : 1.586,40 € (population 439.500 au 31.7.2002)
- durée de vie moyenne : 2 ans et 58 jours

Sur cette base, la dette de l'administration centrale ainsi que la charge budgétaire qui en découle évolueront comme suit :

Année	Encours de la dette publique au 31 décembre (en mio €)	Charge financière pour remboursements et intérêts (en mio €)
2001	697,26	
2002	640,11	150,72
2003	433,31	248,16
2004	392,12	68,97
2005	248,59	170,07
2006	94,45	169,46
2007	0	99,64

Sur les six années budgétaires 2002 à 2007, le remboursement de la dette publique en capital et intérêts représente dès lors une charge financière de 907,02 mio €, soit une charge moyenne de 151,17 mio € par exercice. Une part de cette charge est d'ores et déjà mise en réserve au Fonds de la dette publique, laissant subsister un besoin de financement budgétaire moyen de l'ordre de 86,35 mio € par année pour les exercices 2002 à 2007.

TABLEAU 3 : Evolution de la dette publique

% du PIB	ESA Code	2001	2002	2003	2004	2005
Dette publique brute		5,3	5,1	4,1	3,8	2,9
Administration centrale		3,2	2,9	1,9	1,7	1,0
Administrations locales		2,1	2,2	2,1	2,1	1,9
Variation de la dette brute		-0,1	-0,2	-1,0	-0,3	-0,9
Contributions à la variation de la dette brute						
Solde primaire		6,4	0,2	0,0	-0,5	0,1
Paiements d'intérêts	D41	0,3	0,5	0,3	0,2	0,2
Croissance du PIB (à prix courants)	B1g	3,3	1,4	3,3	4,7	5,0

4.4. BILAN FINANCIER DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

La situation financière de l'Etat ne saurait être appréciée au vu de la seule dette publique brute. Le compte général de l'Etat, arrêté à la clôture de l'année budgétaire, fournit les données essentielles sur les ressources financières de l'Etat. La comptabilité générale de l'Etat établit la relation entre ces ressources et les emplois qui en sont faits, offrant ainsi la possibilité d'établir une situation patrimoniale de l'Etat sous forme d'un bilan financier.

Au 30 novembre 2002, la structure de ce bilan montre la situation suivante :

Ressources (passifs) :

- Fonds propres de l'Etat (réserves et contrepartie d'actifs financiers) : 5.625 mio €
- Fonds de tiers déposés auprès de l'Etat : 256 mio €
- Fonds de tiers empruntés par l'Etat (cf. supra : dette publique nette) : 359 mio €

Emplois (actifs) :

- Actifs financiers bancaires : 3.539 mio €

- Actifs financiers non-bancaires : 2.672 mio €
- Solde à financer : 448 mio €

Il résulte du compte général de l'exercice 2001, tel qu'il a été déposé par le Gouvernement à la Chambre des Députés après incorporation des décisions du Gouvernement sur l'affectation du résultat de l'exercice budgétaire, que l'Etat disposait à la clôture de l'exercice 2001, au-delà des fonds qu'il a empruntés, de fonds propres sous forme de réserves de l'ordre de 3.119,25 mio € (14% du PIB). Ces réserves correspondent aux excédents cumulés nets de tous les exercices budgétaires de 1944 à 2001.

A concurrence de 2.613,63 mio €, ces réserves ont été portées au crédit des différents fonds spéciaux d'investissement de l'Etat et partant affectées à l'objet particulier pour lequel chacun de ces fonds a été créé par une loi spéciale. En cours d'exercice, l'avoir des fonds spéciaux augmente grâce à des dotations en provenance du budget de l'Etat et diminue lorsque des dépenses sont payées à charge d'un fonds. A fin novembre 2002, les avoirs des fonds spéciaux sont de l'ordre de 2.890,18 mio €.

Le solde des réserves, d'un montant de 505,62 mio € à la clôture de l'exercice 2001, constitue une réserve libre. Cette réserve libre est affectée d'une part par les dépenses effectuées sur exercices clos et non encore imputées budgétairement (de l'ordre de 145 mio €), d'autre part en cours d'exercice, au jour le jour, par l'excédent de recettes ou de dépenses du budget en voie d'exécution.

Par ailleurs, au fil du temps des dépenses budgétaires ont servi à l'acquisition d'actifs financiers par l'Etat, sous forme de participations et de prêts. A fin novembre 2002 ces actifs sont comptabilisés dans les livres de l'Etat pour une valeur totale de l'ordre de 2.229,47 mio €. La contrepartie comptable de ces actifs renforce dès lors les fonds propres de l'Etat.

Le total des fonds propres de l'Etat, des fonds empruntés par l'Etat et des fonds de tiers déposés auprès de l'Etat est placé par l'Etat en des actifs financiers divers, bancaires et non-bancaires, dont le rendement contribue au financement du budget.

La différence entre le total des passifs et des actifs financiers, de l'ordre de 448 mio € à fin novembre 2002, constitue un solde à financer. Ce solde est composé de la dette publique (bons du Trésor et emprunts) non encore provisionnée, des avances de trésorerie sur exercices clos non encore imputées budgétairement et du résultat à ce jour de l'exécution du budget de l'exercice en cours.

5. COMPARAISON AVEC LE PROGRAMME DE STABILITÉ 2000-2004

En automne 2002, le STATEC a publié des comptes nationaux révisés et établis selon une méthodologie qui permet « une bien meilleure couverture en ce qui concerne les données de base utilisées ». Le trait saillant de cette révision des comptes nationaux est la révision à la baisse de la croissance du PIB en 2001 de 3,5% à 1%. Même si cette révision des données pour 2001 a été celle qui fut le plus commentée, il importe de relever que les données pour la période 1995-2000 ont aussi été révisées de façon significative :

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB à prix courants	avant révision	13220,2	13944,7	15628,6	16974,9	18449,0	20563,6
	après révision	13214,8	13929,9	15495,7	17009,9	18585,9	20815,0
PIB à prix constants*	avant révision	13220,2	13694,1	14929,1	15798,3	16744,3	18001,1
	après révision	13214,8	13708,2	14762,9	15876,9	16823,4	18328,6
PIB, variation en %	avant révision	...	3,6	9,0	5,8	6,0	7,5
	après révision	...	3,7	7,7	7,5	6,0	8,9

* année de référence = 1995

En effet, dans le Bulletin 2002-4, la Banque Centrale du Luxembourg observe que « la révision du taux de croissance en 2001 ne résulte que très partiellement d'une révision du PIB de l'année 2001. En fait, le PIB de 2001 n'a été révisé à la baisse que de 0,5% et n'est donc responsable que d'1/5 de la révision du taux de croissance. [...] L'impact majeur sur la croissance en 2001 résulte plutôt d'une révision à la hausse des chiffres pour l'année 2000 ».

Même si ces explications relativisent l'ampleur de la révision à la baisse du PIB en 2001, il faut néanmoins constater que la divergence avec le Programme de stabilité antérieur est substantielle. En effet, le Programme antérieur tablait sur une croissance du PIB en 2001 de 3,9%, tandis que la croissance réalisée n'a atteint que 1%. Cette divergence est de taille, mais il convient de relever que le ralentissement de la conjoncture a eu lieu au deuxième semestre de l'année, tout en n'oubliant pas l'effet catalytique sur la conjoncture internationale des attentats du 11 septembre. Même si au moment de l'élaboration du Programme de stabilité antérieur les signes précurseurs d'un certain ralentissement conjoncturel étaient visibles, il était à ce moment très difficile – voire impossible – de quantifier cette information et de l'incorporer dans les prévisions. Un bémol avait été émis à cet effet dans le Programme de Stabilité antérieur.

A la suite de la publication des comptes nationaux révisés, le STATEC a également adapté ses prévisions macro-économiques à moyen terme. En automne 2001, le STATEC partait de l'hypothèse d'un ralentissement éphémère de la conjoncture et ne produisant des effets qu'en 2001. Il était prévu qu'à partir de 2002, le taux de croissance du PIB allait remonter et excéder les 5%. Les prévisions d'automne 2001 de la Commission européenne étaient nettement plus pessimistes en ce qui concerne 2002 (3% de croissance seulement) mais prévoyaient également une nette amélioration de la conjoncture en 2003. Au printemps 2002, la Commission européenne a légèrement revu à la baisse ses prévisions d'automne 2001, tout en confirmant néanmoins les tendances globales.

N'observant pas les signes précurseurs d'une amélioration de la conjoncture internationale qui avait initialement été prévue pour le deuxième semestre 2002, la Commission européenne et le STATEC ont nettement revu à la baisse leurs prévisions de croissance à moyen terme. Même si l'ampleur de ces révisions vers le bas peut étonner, il faut néanmoins la placer dans son contexte qui est celui d'une très petite économie très ouverte. En effet, l'analyse de sensibilité présentée dans le cadre du Programme de Stabilité antérieur avait déjà montré que l'économie luxembourgeoise est très sensible à un choc exogène au niveau de la demande internationale ou à un ralentissement de l'activité dans le secteur financier.

TABLEAU 4 : Divergences par rapport au programme antérieur

% du PIB	ESA Code	2001	2002	2003	2004
Croissance du PIB					
programme antérieur	B1g	3,9	5,3	5,7	5,6
programme actuel		1,0	0,5	1,2	2,4
différence		-2,9	-4,8	-4,5	-3,2
Capacité de financement					
programme antérieur	B9	4,1	2,8	3,1	3,4
programme actuel		6,1	-0,3	-0,3	-0,7
différence		+2,0	-3,1	-3,4	-4,1
Dette brute					
programme antérieur		5,0	4,6	4,2	3,9
programme actuel		5,3	5,1	4,1	3,8
différence		+0,3	+0,5	-0,1	-0,1

Etant donné que l'évolution de la situation budgétaire de l'administration publique suit l'évolution de la conjoncture avec un certain retard, la capacité de financement dégagée en 2001 est supérieure à ce qui était prévu initialement. A partir de 2002, les divergences par rapport au Programme de Stabilité antérieur découlent directement des prévisions macro-économiques pour le moyen terme.

6. SOUTENABILITÉ À LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES

L'évaluation réalisée en 2001 par le Bureau International du Travail (BIT) a montré que la situation financière actuelle du régime général d'assurance pension du Luxembourg est solide et stable. Même sous les hypothèses d'un scénario relativement pessimiste d'une croissance annuelle moyenne du PIB de 2% jusqu'en 2050, le système engendrera des excédents au cours des dix prochaines années et en conséquence, la réserve, ainsi que son niveau relatif, augmenteront.

Sous les hypothèses plutôt optimistes d'un premier scénario basé sur une croissance annuelle moyenne du PIB de 4% jusqu'en 2050, le montant nominal de la réserve augmente jusqu'en 2028. Le niveau nominal de la réserve atteindra son maximum vers 2015 pour baisser ensuite et tomber à 1,5 fois la somme des prestations annuelles en 2034, ce qui rendra nécessaire un relèvement du taux de cotisation à partir de cette année. La prime moyenne générale (qui peut être interprétée comme la prime de répartition moyenne à long terme) calculée au premier janvier 2002, est de 24,6% jusqu'en 2050, ce qui est 0,6 point de plus que le taux de cotisation actuel de 24% (8% part assuré, 8% part patronale, 8% Etat). Ainsi, si les hypothèses du premier scénario se concrétisaient, il serait possible de maintenir le niveau actuel des prestations sans que la réserve de 2050 ne devienne négative en augmentant à partir de maintenant le taux de cotisation de 24% à 24,6%.

Sous les hypothèses économiques du deuxième scénario, le niveau relatif de la réserve augmentera jusqu'à 3,3 fois la somme des prestations annuelles en 2006. Il diminuera par après pour passer en 2019 en dessous du niveau de 1,5 fois la somme des prestations annuelles. Dans la législation actuelle, ce scénario implique que le taux de cotisation devra être augmenté ou que les prestations devront être réduites au début de la période de couverture allant de 2013 à 2019. La prime moyenne générale, calculée au 1^{er} janvier 2000 pour la période allant jusqu'en 2050, est de 34,8% dans ce scénario, ce qui est environ de la moitié plus élevé que le taux de cotisation actuel.

Les participants au « *Rentendesch* », la table ronde sur les pensions qui s'est réunie en 2001, se sont mis d'accord à revenir sur un certain nombre de mesures introduites par la dernière réforme des régimes de pension, sans porter atteinte aux pensions à faible niveau, au cas où il se dégagerait du bilan actuariel, réalisé tous les sept ans, que le niveau de la réserve risquerait de tomber en dessous du minimum légal de 1,5 fois les dépenses annuelles et qu'un financement durable des pensions ne serait plus garanti sans imposer des charges supplémentaires aux générations futures.

Dans le cadre de la réforme fiscale 2002, le Gouvernement a accordé un traitement fiscal plus favorable à l'épargne prévoyance-vieillesse. En effet, avec le nouveau régime de la prévoyance-vieillesse, le Gouvernement se propose de mettre en place un instrument d'épargne et de pension attractif allant au-delà de ce que constituaient jusqu'à présent les éléments du troisième pilier du régime des pensions (régime de l'assurance-pension sur initiative privée) au Luxembourg.

L'objectif du nouveau régime de la prévoyance-vieillesse est de mettre en place un instrument attractif et hautement flexible tant pour les prestataires que pour les

bénéficiaires, sans pour autant restreindre le régime de pension légal et tout en évitant d'en limiter l'efficacité. Le nouvel instrument n'est néanmoins pas destiné à rompre avec le contrat de solidarité entre générations que constitue le premier pilier du régime des pensions, mais assure plutôt la coexistence d'un régime de pensions légal et d'un régime de pensions complémentaire attractif.

LE NOUVEAU REGIME DE LA PREVOYANCE-VIEILLESSE

Le nouveau régime de prévoyance-vieillesse est contracté sur base individuelle et sur initiative privée. Il donne droit à une déduction fiscale du revenu imposable à titre de dépenses spéciales. Par ailleurs, il présente une attractivité renforcée par rapport à l'ancien régime d'assurance-pension. Parmi les avantages les plus saillants par rapport à l'ancien régime, citons:

- La possibilité de restitution de l'épargne accumulée à l'ayant-droit en cas de décès du souscripteur avant l'échéance du contrat (auparavant : formule d'assurance "à fonds perdu" en cas de décès du souscripteur avant l'échéance du contrat);
- La possibilité de se faire verser la prestation finale sous forme de capital (limité à 50% de l'épargne accumulée) et, pour le solde, sous forme de rente viagère mensuelle (auparavant : prestation finale versée uniquement sous forme de rente viagère mensuelle);
- Imposition du capital au demi-taux global (max. 19% en 2002) et exonération de 50% de la rente viagère (auparavant: imposition de la rente viagère au taux plein);
- déduction fiscale échelonnée de 1.500 à 3.200 € (auparavant : déduction limitée à 1.190 €).

A l'échéance du contrat, le bénéficiaire dispose d'un certain montant de capital d'épargne. Il peut alors librement opter pour une des formules de prestation suivantes:

- Versement sous forme de rente viagère mensuelle;
- Versement d'un capital unique à concurrence à maximum 50% de l'épargne accumulée, le solde restant étant versé sous forme de rente viagère mensuelle.

TABLEAU 0 : Hypothèses de base

	2001	2002	2003	2004	2005
Taux d'intérêt à court-terme (moyenne annuelle)	4,3	3,4	3,2	3,8	3,8
Taux d'intérêt à long-terme (moyenne annuelle)	4,8	4,8	4,5	4,8	4,8
€/USD taux de change (variation en pour cent, moyenne annuelle)*	3,1	-5,0	-5,5	0,0	0,0
UE-15 croissance du PIB	1,7	1,0	2,0	2,0	2,0
Croissance économique dans marchés étrangers pertinents**	0,1	1,5	4,5	4,5	4,5
Prix mondiaux à l'importation (biens, en EUR)	1,2	0,2	0,8	1,6	1,9
Prix pétroliers (variation en pour cent, en USD)	-12,4	2,8	4,0	-4,2	0,0

* augmentation = dépréciation

** moyenne arithmétique biens + services, hors services financiers