



CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES
DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

AVIS

relatif au projet de loi concernant le budget des
recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice
1991

Avis XV/20/90



INTRODUCTION

Le projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1991 se présente en majeure partie sous le signe de la réforme fiscale dont le projet a été présenté en même temps que celui du budget pour 1991.

La présentation simultanée de deux projets de loi d'une grande importance, ainsi que les délais imposés aux chambres professionnelles pour aviser lesdits projets de loi, ont obligé notre chambre de donner la priorité au projet de loi portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects.

Contrairement à son habitude, la Chambre des Employés privés ne va donc pas présenter cette année-ci un avis détaillé au sujet du projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1991. Etant donné qu'une grande partie de ce projet traite de la problématique de la réforme fiscale, la Chambre des Employés privés invite le lecteur de se référer à son avis y relatif. En outre, notre Chambre saisit l'occasion pour renvoyer à son avis relatif à la politique du logement. Cet avis fut transmis au président de la Chambre des Députés, le 28 septembre 1990.

Dans le cadre de cette introduction notre Chambre souligne qu'elle s'oppose à une pratique budgétaire prévoyant chaque année une enveloppe plus ou moins importante pour financer des amendements budgétaires. Une telle pratique est contraire au principe de la véridicité budgétaire et en plus elle a pour conséquence de soustraire à l'avis des chambres professionnelles une part importante des dépenses.

1) La norme budgétaire

Dans l'exposé introductif au projet de budget pour l'exercice 1991, le Gouvernement se réfère à la déclaration gouvernementale, où il a exprimé *sa volonté de poursuivre une politique budgétaire qui se caractérise par la maîtrise rigoureuse des dépenses publiques. L'évolution des dépenses publiques devra être contenue dans les limites de la croissance économique à moyen terme. L'effet de compression des dépenses inutiles sera le souci de tous les acteurs publics. Efficacité et gestion rigoureuse tels sont les mots d'ordre de la politique budgétaire du Gouvernement. Conformément à ces principes, la politique budgétaire du Gouvernement se situe donc primordiallement au-delà du conjoncturel et se fonde essentiellement sur le structurel.*¹

Contrairement à ces affirmations, les dépenses ordinaires augmentent de 9,6% par rapport au budget voté pour l'exercice 1990 et elles dépassent de ce fait la norme budgétaire de 2,6% c'est-à-dire de 2,4 milliards de francs.

Comme pour les exercices 1989 et 1990 le Gouvernement explique ce dépassement substantiel par les *"obligations de l'Etat en matière d'assurance-maladie et en matière d'assurance-pension."*

Depuis 1988 le Gouvernement n'a plus respecté les règles normatives établies par lui-même.

Le non-respect de la norme budgétaire lors de l'établissement du projet de budget est le moindre mal par rapport aux dépassements "ex post" de cette norme. Nous sommes d'avis que cette norme fut délibérément bafouée par le passé, ce qui résulte du tableau ci-dessous:

¹Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1991, page 36*

Tableau I

Année	Norme budgétaire	Augmentation effective des dépenses budget.	Croissance nominale du PIB
1980	+ 7,5 %	+ 12 %	+ 8,7 %
1981	+ 10,2 %	+ 8,8 %	+ 8,2 %
1982	+ 6,5 %	+ 16 %	+ 12,2 %
1983	+ 6,5 %	+ 20 %	+ 9,1 %
1984	+ 6,2 %	- 1 %	+ 10,6 %
1985	+ 6,5 %	+ 8 %	+ 7,4 %
1986	+ 5 %	+ 3 %	+ 5,9 %
1987	+ 3 %	+ 5 %	+ 3 %
1988	+ 3,4 %	+ 7,3 %	+ 8,3 %
1989	+ 2,3 %	+ 4,8 %	+ 7 %

2) La situation financière de l'Etat

- La réserve budgétaire a augmenté au cours de l'exercice 1989 de 384,5 millions de francs. Ainsi, les excédents reportés d'exercices antérieurs se sont élevés à 6.388,9 millions de francs à la fin de l'exercice 1989.
- La dette publique a diminué de 11,05 % au cours de l'exercice 1989. A la fin de cet exercice elle était de l'ordre de 13.775,6 millions de francs contre 15.487,3 millions de francs à la fin de l'exercice 1988.
- Les avoirs aux fonds d'investissements publics s'élevaient à la fin de l'exercice 1989 à 14.737,3 millions de francs.

A la fin de l'exercice 1989 la situation financière de l'Etat était donc très favorable.

Quels seront les effets de la réforme fiscale sur l'évolution favorable de la situation financière de l'Etat?

Les prévisions de recettes établies par les soins du Gouvernement ne tablent pas sur une réduction des recettes budgétaires suite à la réforme fiscale. Bien au contraire *"l'incidence que la réforme fiscale proposée est supposée produire sur le projet de budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 1991 est évaluée à près de 10,2 milliards de francs.....en l'absence de toute mesure fiscale, les recettes ordinaires de l'Etat auraient progressé de près de 19,5 % d'une année sur l'autre".² En d'autres termes, malgré la réforme fiscale le produit de l'impôt général sur le revenu augmentera au cours de l'exercice 1991 de plus de 2 milliards de francs.*

La Chambre des Employés privés est d'avis que ces rentrées supplémentaires d'impôts constituent une marge de manoeuvre pour atténuer les cas de reclassement trop incisifs tels qu'ils résultent du projet de la réforme fiscale (voir l'avis y relatif de la Chambre des Employés privés).

3) Politique de logement

En dehors de la réforme fiscale, le projet du budget pour l'exercice 1991 propose des mesures spécifiques en matière de logement:

accroissement des crédits du ministère du logement et de l'urbanisme de plus d'un milliard de francs

- 567 millions pour le fonds pour le logement à coût modéré
- 150 millions pour les primes de construction et d'accroissement

²"Présentation du projet de budget pour 1991" page 18

- 61 millions pour la généralisation de l'octroi d'une subvention d'intérêts à tous les ménages débiteurs
- relèvement des crédits pour les logements adaptés aux besoins des personnes âgées.

La Chambre des Employés privés approuve les mesures proposées, mais elle saisit l'occasion pour rappeler brièvement ses vues en matière de politique de logement exprimé dans sa prise de position adressée au président de la Chambre des Députés:

- S'il y a accord de pénurie de logements au Luxembourg, il n'existe aucune étude récente sur le marché immobilier apte à quantifier ce problème qu'il faut également qualifier pour voir à quel niveau de logement il y a pénurie.
- Au cas d'un manque de logements à coût modéré, l'intervention étatique est de mise, soit par la construction de logements à coût modéré en vue d'une vente, soit par la mise à disposition de logements à loyer modéré.
- Afin de garantir une exploitation rationnelle du territoire, il faut favoriser la construction d'appartements.
- Des mesures incisives s'imposent pour arrêter le plus vite possible la transformation de logements en entités administratives.
- Des mesures s'imposent pour favoriser la construction de logements dans les villes et la transformation de locaux administratifs en logements accessibles à des bénéficiaires de revenus moyens.
- A l'instar des zones industrielles, il faudrait créer des zones administratives et des quartiers multifonctionnels (logements, bureaux, loisirs).
- Toutes les institutions étatiques, parastataux etc. possédant des immeubles et terrains devraient en faire l'inventaire en vue d'augmenter l'offre.
- La politique du logement est d'une importance telle qu'il n'en faut pas imposer une large part de la responsabilité aux

seules communes, mais créer une institution centralisée pour la centralisation des données.

- La Chambre des Employés privés se demande pourquoi la construction de maisons d'habitation à qualité égale - hormis le coût du terrain - est moins chère dans les communes étrangères voisines, malgré des charges et des salaires quasi identiques et le fait que bon nombre d'entreprises achètent du matériel de construction meilleur marché au Grand-Duché de Luxembourg.

La Chambre des Employés privés pense que le Gouvernement devrait charger un bureau d'études international avec l'analyse de ce phénomène.

Un manque, même aigu, de logements ne saurait justifier une parcellisation de notre paysage qui aura pour conséquence de détruire la qualité de vie et de déséquilibrer les villes et villages.

Dans le cadre de la planification de l'espace et au niveau de la politique du logement, il faut établir, sur base des besoins réels, un plan d'ensemble des mesures à prendre. Des zones administratives et des zones multifonctionnelles seraient l'outil valable pour atteindre une évolution régionale équilibrée au niveau économique et en matière de logement.

4) Politique familiale

Pour l'exercice 1991, le Gouvernement entend poursuivre et intensifier ses efforts en faveur des familles et de certaines catégories défavorisées de la population.

La Chambre des Employés privés tient à rappeler que le Gouvernement devrait établir un nouveau concept en matière de politique familiale. L'actuelle politique familiale est souvent axée sur des aides destinées aux seules familles démunies et marginalisées. La politique familiale de demain, sans négliger les démunis, devrait s'orienter davantage aux besoins de la famille au sens le plus large par la création d'un environnement favorable à son épanouissement.

Une mesure spécifique en faveur des familles à revenu modeste s'impose dans l'immédiat, afin d'éviter que ces familles ne soient pas les "lésées" de la réforme fiscale: il s'agit de l'introduction d'une allocation compensatoire proposée par notre Chambre dans son avis relatif à la réforme fiscale. En effet, le relèvement substantiel des minima exonérés d'impôt aura pour conséquence que bon nombre de familles, dont le revenu se situe en dessous des minima respectifs, n'en profiteront pas du tout ou que d'une façon partielle. L'allocation compensatoire aura pour but d'éviter cet effet.

5) Mesures en faveur des personnes âgées

Dans le cadre du projet de budget pour l'exercice 1991 il est notamment proposé:

- des nouvelles infrastructures pour les personnes âgées
- et une augmentation des crédits réservés au paiement de l'allocation de soins.

Déjà en 1986 notre Chambre avait demandé l'introduction d'un abattement spécifique pour soins à domicile de personnes âgées. L'introduction d'une allocation pour soins à domicile, en 1988, avait par conséquent trouvé notre accord. Mais notre Chambre est d'avis qu'une telle mesure isolée n'est plus suffisante pour résoudre les problèmes des années à venir. En effet, le vieillissement de la population nécessite des efforts soutenus au niveau d'infrastructures nouvelles, et notamment des innovations au niveau de la sécurité sociale. Si la maladie est couverte par la sécurité sociale il n'en est pas ainsi avec, par exemple, l'hébergement de personnes âgées. Un tel hébergement pose, pour les intéressés ainsi que pour leurs familles, souvent des problèmes financiers. Des solutions à ce sujet s'imposent.

6. La formation continue

Le projet de budget pour 1991 prévoit à l'article 41.000 (Ministère de l'Education Nationale p.204) une somme totale de 990.000.- comme "*subsidés aux chambres professionnelles pour l'organisation de cours et séminaires dans l'intérêt de la formation professionnelle continue*". L'article 41.001 (Ministère du Travail p.308) prévoit un crédit de 3.650.000.- pour les chambres professionnelles comme subsidés dans l'intérêt de l'organisation de cours de formation professionnelle et ouvrière: 1.400.000.- pour la Chambre des Employés privés et 2.250.000.- pour la Chambre de Travail.

L'accroissement sensible du nombre des participants à nos cours a entraîné une augmentation rapide des dépenses qui incombent à la Chambre des Employés privés lors de l'organisation de ses cours de formation professionnelle continue en informatique et en comptabilité, sciences commerciales et financières. C'est pourquoi notre chambre exige une adaptation des subsidés lui accordés au sein du Ministère du Travail. De même, notre chambre estime qu'une augmentation des subsidés lui accordés dans le budget du Ministère de l'Education Nationale aiderait à diminuer le découvert à charge de la Chambre des Employés privés.

En ce qui concerne le cadre légal de la formation continue, notre Chambre tient à rappeler l'avis y relatif qu'elle a établi ensemble avec la chambre de travail.

Dans cet avis les deux chambres professionnelles ont notamment souligné que la structure de la formation continue devrait se baser sur trois piliers, à savoir:

un pilier ECOLE-FORMATION INITIALE

un pilier FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

un pilier FORMATION ECONOMIQUE, POLITIQUE ET SOCIALE.

La formation des adultes devrait se fonder sur un **organisme tripartite** où sont représentées les forces vives de la nation.

Le **fonctionnement** devra répondre aux aspirations et aux disponibilités des gens.

Au niveau de la **certification**, il faudrait aboutir à une reconnaissance officielle de la formation faite, susceptible de permettre la promotion sociale, et tout particulièrement celle dans l'entreprise.

Notre chambre professionnelle est d'avis que le sujet est d'une telle importance et d'une telle complexité, qu'il faudrait mener une discussion plus approfondie et plus large. Elle demande au Gouvernement de saisir prochainement le Conseil Economique et Social pour avis sur toute cette problématique.

7. Les infrastructures de transport

Pour assurer un développement économique optimal, notre pays doit élargir et renforcer son infrastructure routière et ferroviaire.

En ce qui concerne notre **réseau routier**, il faut intervenir prioritairement à deux niveaux:

- constructions d'autoroutes de dégagement, notamment pour Luxembourg-ville, où un contournement sud-est s'impose

- constructions d'autoroutes de liaison.

La voie rapide du nord s'impose de plus en plus pour réduire la distance économique entre le centre et le nord et pour éviter ainsi un dépeuplement encore plus poussé de cette région.

De même, les liaisons avec la RFA, notre principal partenaire économique, doivent être améliorées d'urgence. Sur ce plan c'est surtout une liaison rapide avec la Sarre qui fait défaut.

Dans son avis relatif au projet de budget pour l'exercice 1990 notre Chambre avait exigé un concept nouveau pour résoudre le problème des transports à l'intérieur de la ville de Luxembourg. Le problème étant avant tout celui des heures de pointe, la priorité devrait aller aux transports en commun. En effet, *"la capacité d'une ligne ferrée est de cinq à dix fois supérieure à celle d'une autoroute à investissement égal"*.³

³Encyclopaedia Universalis vol. 18 page 873

En plus le transport en commun est économe en espace. La surface occupée par le voyageur est au moins dix fois plus élevée pour l'automobile que pour les transports en commun.⁴

La priorité pour le transport en commun évitera, en outre, l'éclatement de la ville sous forme de banlieues à faible densité de population et le dépérissement du centre urbain qu'entraîne une urbanisation axée sur l'automobile.⁵⁶

Dans le domaine du transport en commun, un certain nombre de mesures ont été entreprises durant l'année écoulée :

- voies réservées exclusivement à la circulation des autobus publics et des taxis
- horaires cadencés
- extension du système "park + ride"
- tarification zonale à partir du 1.1.1991

Mais ces mesures isolées et ponctuelles ne sont pas suffisantes. Des solutions plus incisives, voire révolutionnaires devraient être trouvées. (par exemple la desserte du Kirchberg)

Au niveau de l'infrastructure ferroviaire, des actions précises s'imposent, notamment dans un souci de raccordement de notre pays au réseau européen de trains à grande vitesse. Comme il n'est pas prévu d'installer un point de passage d'une ligne directe de TGV au Luxembourg, notre pays court le risque d'un enclavement vis-à-vis des axes principaux déjà prévus.

La Chambre des Employés privés approuve que le Gouvernement participe aux frais du TGV-Est, ce qui permettra au pays d'avoir un raccordement avec la nouvelle ligne Paris-Strasbourg et de posséder ainsi une relation directe avec Strasbourg.

A l'instar de cette participation financière de l'Etat luxembourgeois au TGV-Est, on peut s'imaginer une participation à une modernisation de la ligne Luxembourg-Bruxelles. Ceci aurait

⁴idem vol. 18 page 874

⁵L'automobile n'a pas été conçue pour la ville, et, trois quarts de siècle après son apparition, on s'interroge pour savoir qui, de la ville ou de l'automobile, doit se transformer pour s'adapter à l'autre.

⁶voir sous 4.1. Politique de logement

l'avantage de relier par un trajet relativement rapide les trois capitales européennes. Une ligne rapide Luxembourg-Liège permettrait un raccord avec le TGV-Nord et par là une relation avec l'Allemagne du nord. D'autant plus que Coblenz n'aura plus l'importance de jadis et que le Luxembourg risque de ce fait de perdre sa relation directe et rapide avec l'Allemagne du nord.

Pour pouvoir subvenir à ces dépenses, la création d'un fonds du rail, au sujet duquel il existe déjà une proposition de loi, serait une idée à poursuivre. Les ressources de cet établissement public subviendraient aussi bien aux frais de modernisation des trajets existants qu'aux frais nouveaux causés par la participation de l'Etat luxembourgeois aux frais de la mise en place du réseau européen de trains à grande vitesse.

Luxembourg, le 6 novembre 1990

Le directeur,

Le président,

Théo WILTGEN

René MERTEN

Résultat du vote : unanime