N° 5353[4]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(26.11.2004)

La Commission se compose de: M. Laurent MOSAR, Président-Rapporteur; MM. François BAUSCH, Ben FAYOT, Gast GIBERYEN, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Claude MEISCH, Mme Lydia MUTSCH, MM. Roger NEGRI, Lucien THIEL et Michel WOLTER, Membres.

*

TABLE DES MATIERES

		page
I.	**Introduction générale**	**2**
II.	**L'environnement économique européen et international**	**4**
III.	**Le contexte économique luxembourgeois**	**5**
IV.	**L'analyse financière du projet de budget pour l'exercice 2005**	**7**
	1. L'exécution des budgets des exercices 2003 et 2004	7
	2. La croissance du volume budgétaire	9
	3. L'évolution de la dette publique	11
	4. Commentaire du projet de budget des recettes pour 2005	12
	5. Commentaire du projet de budget des dépenses pour 2005	21
	a. L'évolution générale des dépenses de l'Etat central	21
	b. Quelques défis budgétaires particuliers en 2005	25
	c. La politique des investissements de l'Etat: modernisation constante à coût élevé	28
	d. La situation des fonds d'investissement de l'Etat	29
V.	**Transferts budgétaires particuliers**	**36**
	1. Le budget social: dynamiques propres et aspects cachés	36
	2. Les travaux publics: bâtir moins cher et plus vite	41
VI.	**Commentaire du projet de loi budgétaire pour 2005**	**44**
VII.	**Brève analyse comparative des avis des Chambres professionnelles**	**45**
VIII.	**L'avenir de la place financière luxembourgeoise**	**49**
	1. Etat des lieux en novembre 2004	49
	2. Perspectives de développement – la stagnation n'est pas une option!	53

3. „Better regulation“ 54
4. Une promotion inventive et attrayante du centre financier luxembourgeois 55
5. La LSF, laboratoire d'idées à la pointe de la recherche financière européenne 56
6. Coopération et interaction entre tous les acteurs de la place – une autre clef du succès 57

IX. Les finances communales, réalités et perspectives **57**
1. Etat des lieux en novembre 2004 57
2. Perspectives pour 2005 et au-delà: l'enlisement ceteris paribus 62
3. D'autres communes pour d'autres finances communales 66

X. Conclusion générale: The End Of The World As We Know It? **67**

*

I. INTRODUCTION GENERALE

Le présent rapport est le premier à être finalisé dans le cadre de la nouvelle procédure budgétaire, arrêtée par les partenaires de coalition CSV et LSAP au cours de leurs négociations en vue de la formation du gouvernement. Cette procédure, nettement plus ramassée que l'ancienne, présente l'avantage d'une adéquation plus marquée entre les prévisions macroéconomiques pour l'exercice budgétaire à venir, et le contenu du projet de budget lui-même.

Dorénavant, le projet de budget sera déposé à la Chambre des Députés au cours de la troisième semaine du mois d'octobre, soit environ un mois plus tard que sous l'empire de l'ancienne procédure budgétaire. Bien évidemment, ce dépôt plus tardif pose un défi de gestion du temps à la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) et à son rapporteur: cinq semaines à peine séparent désormais le dépôt du projet de budget par le Gouvernement de l'adoption du rapport par la COFIBU.

Le nouveau calendrier budgétaire présente l'occasion d'un recentrage des travaux du rapporteur et de la COFIBU. Contrairement à la pratique des années écoulées, les rapports budgétaires à partir de l'année 2004 seront plus axés, de nouveau, sur l'analyse financière et économique du budget et de la loi budgétaire proprement dits. A côté de cette appréciation générale, les digressions structurées des rapporteurs souffriront en volume: l'ère des chapitres littéraires consacrés à des départements ministériels individuels et à certaines politiques sectorielles semble révolue, faute de possibilités matérielles de rédaction. Cet état des choses, lui aussi, présente un avantage important: il devrait permettre de reléguer les débats de politique générale à la semaine de l'état de la Nation, tandis que la semaine budgétaire sera focalisée sur ce que son nom indique.

Le rapporteur du projet de budget pour 2005 a d'ailleurs fait le choix d'une appréciation sélective de la toile de fond macro-économique sur laquelle se dessine un budget. Ainsi, le présent rapport ne contient plus l'énumération classique de l'ensemble des secteurs d'activité économique, accompagné de commentaires compartementalisés: le lecteur intéressé se référera aux notes de conjoncture du STATEC pour les retrouver in extenso. Le rapport budgétaire est limité à des évaluations susceptibles d'apporter une plus-value à l'analyse et au débat budgétaires proprement dits.

Bien évidemment, les inclinaisons individuelles d'un rapporteur budgétaire continueront de poindre à travers les rapports futurs. Le rapporteur du projet de budget pour l'exercice 2005 a ainsi décidé de se pencher sur deux domaines qui, pour être d'intérêt financier évident, constituent également deux défis politiques d'envergure: l'avenir de la place financière luxembourgeoise, génératrice d'une portion substantielle des recettes de l'Etat, d'une part, et les perspectives des finances communales, d'autre part. Des développements particuliers seront dès lors consacrés à ces deux volets dans le contexte du présent rapport. Ces développements tendent à prouver l'imbrication existentielle de la place financière dans le bien-être budgétaire du pays et la nécessité absolue du développement de la place en un centre européen d'excellence et de savoir, ainsi que l'existence d'une relation quasiment mathématique entre la présentation du paysage communal luxembourgeois et la santé des finances communales.

La Commission des Finances et du Budget s'est réunie à six reprises pour examiner le projet de budget et les avis y relatifs, ainsi que pour entendre les représentants du Ministère du Trésor et du Budget, des administrations fiscales, du STATEC, de la Banque Centrale et de la Cour des Comptes. Elle a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 26 novembre 2004. Le calendrier de ses réunions est reproduit ci-dessous:

Date	*Institution invitée*	*Sujet*
Lundi 25 octobre 2004	Admin. Contributions Admin. Enregistrement Admin. Douanes	Evolution des recettes de l'Etat idem idem
Mercredi 27 octobre 2004	STATEC Banque Centrale	Dernières prévisions économiques Echange de vues
Lundi 15 novembre 2004	Ministre du Trésor et du Budget	Présentation du programme pluriannuel
Mercredi 17 novembre 2004	Cour des Comptes	Présentation de l'avis de la Cour des Comptes
Jeudi 18 novembre 2004		Avis du Conseil d'Etat et autres
Vendredi 26 novembre 2004		Adoption du rapport

Le rapporteur a encore eu des entrevues avec les organismes et associations suivants:

– Chambre de Commerce
– Chambre des Métiers
– Chambre des Employés Privés
– Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics
– Chambre d'Agriculture
– Chambre du Travail
– Conseil Economique et Social
– UEL
– FEDIL
– LCGB
– OGBL
– ABBL
– ALFI
– CSSF
– SYVICOL

ainsi qu'avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur Jean-Marie Halsdorf et MM. Jeannot Waringo, Directeur de l'Inspection Générale des Finances, Jean Guill, Directeur du Trésor, et Gaston Reinesch, Administrateur général du Ministère des Finances.

Le rapporteur souhaiterait remercier l'ensemble de ses interlocuteurs pour leur temps et leur disponibilité, ainsi que pour les analyses et suggestions dont ils l'ont fait bénéficier dans le cadre de la confection du présent rapport budgétaire. Les avis des Chambres professionnelles, de la Banque Centrale et des Cour des Comptes étaient, comme chaque année, d'une qualité tout à fait remarquable et ont largement contribué à l'appréciation qu'a pu porter le rapporteur sur les finances de l'Etat luxembourgeois et le projet budgétaire.

Finalement, le rapporteur tient à exprimer sa reconnaissance à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, l'ont aidé, conseillé et supporté dans l'élaboration de son rapport. La collaboration de M. Frank Engel, secrétaire de son groupe parlementaire, lui a été particulièrement précieuse.

*

II. L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE EUROPEEN ET INTERNATIONAL

La conjoncture internationale est décrite en détail dans la Note de conjoncture 2-04 du STATEC. L'hypothèse de travail qui a présidé l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 2005 est que la très bonne conjoncture mondiale, prévalant en 2004, ne s'inscrira pas nécessairement dans la durée. Plusieurs facteurs justifient une telle hypothèse:

- réduction des stimuli budgétaires et monétaires aux Etats-Unis;
- prix pétroliers élevés;
- absence de dynamisme propre à l'UE15/25.

Alors que le PIB de l'UE15 croîtra en 2004 vraisemblablement à un taux proche de 2,5% (le FMI s'attend à +2,6%), l'année 2005 verrait un ralentissement. Celui-ci pourrait être assez marqué si les prix pétroliers continuaient d'évoluer de manière défavorable. L'hypothèse retenue pour les prix pétroliers suppose généralement une convergence à partir des derniers niveaux observés vers une certaine valeur cible. Cette dernière est fixée à 35 USD par le STATEC, elle serait atteinte en décembre 2006. En partant de prix assez élevés début octobre, ceci engendrerait un prix moyen de 38,3 USD pour un baril en 2004, de 41,5 en 2005 et de 36,9 USD en 2006. Le taux de change EUR/USD serait ancré à 1,23 USD pour 1 EUR. Ces prévisions pourraient toutefois être largement dépassées: en effet, l'euro a dépassé par moments le cours de référence de 1,30 dollars, et le baril de Brent s'est échangé au-delà de 50 dollars. Même si ces données peuvent être considérées comme des pointes et non des valeurs de référence constantes, les tendances qu'elles traduisent semblent récemment gagner en insistance.

Le contexte économique dans lequel évolue notre pays est marqué par deux phénomènes qui n'ont pas manqué d'influer sur les circonstances de l'élaboration du projet de budget par le Gouvernement:

– la reprise quasiment généralisée dans les pays de l'Union européenne, avec une injection de dynamisme économique par l'adhésion des nouveaux pays membres de l'Europe centrale et orientale
– la flambée des prix du pétrole sur les marchés internationaux, résultant elle-même largement de l'instabilité politique au Moyen-Orient suivant la guerre en Irak et le renversement de l'ancien régime irakien.

Si le premier de ces phénomènes a incontestablement des retombées positives sur l'économie luxembourgeoise, pour laquelle l'Union européenne continue de constituer le principal débouché, le second facteur pèse assez lourdement sur les perspectives tant luxembourgeoises qu'européennes: la reprise dans la moitié occidentale de notre continent n'a pas connu l'ampleur qui eût été la sienne sans l'effet inhibitif du prix du baril, qui s'est approché des 50 dollars en cette fin d'année 2004.

Il y a donc bel et bien eu un redressement de l'économie européenne après les années moroses de 2001 à 2003, mais celui-ci est tempéré par les effets du prix du pétrole. Celui-ci est en outre responsable d'une inflation qui reste comparativement élevée en Europe.

L'euro a acquis le statut d'une valeur refuge depuis les attentats de septembre 2001 à New York et les guerres qui ont été initiées depuis par les Etats-Unis. Ainsi, l'on continue de s'éloigner d'une parité de fait entre l'euro et le dollar, qui serait une relation monétaire logique entre deux économies d'envergure et de nature comparables, et la zone Euro opère avec une monnaie dont l'évaluation par rapport au dollar freine l'expansion du marché des exportations européennes: à 1,30 dollars contre un euro, ce sont les exportations américaines qui sont favorisées, tandis que celles européennes pâtissent du coût de la monnaie dans laquelle elles s'opèrent. L'ensemble des économies de l'eurozone étant largement orientées vers l'exportation, cet état des choses entraîne logiquement une expansion économique au ralenti.

Les déficits budgétaires importants de certains pays membres de l'Union européenne continuent de représenter un facteur d'inhibition de la relance. A l'horizon de la finalisation des perspectives financières de l'UE pour la période 2007-2013, les signes d'une flexibilisation des règles du pacte de stabilité et de croissance se multiplient. Si une telle flexibilisation conjoncturelle pourrait s'avérer bénéfique pour l'emploi et les investissements publics dans les pays qui s'en prévalent, elle risque pourtant de conduire à des discrépances durables entre les principaux indicateurs de la santé des finances publiques nationales au sein de l'UE. Ceci ne peut être que nocif à la longue: l'absence durable de véritable convergence entre les indicateurs mentionnés – notamment les déficits budgétaires et les dettes

publiques respectifs – fausserait à terme les règles du jeu de la politique budgétaire européenne et de la monnaie unique. Une grande prudence semble dès lors indiquée.

*

III. LE CONTEXTE ECONOMIQUE LUXEMBOURGEOIS

Aperçu synoptique de l'économie luxembourgeoise

Taux de croissance en % (ou spécifié autrement)

	1985-2003	*2003*	*2004*[2]	*2005*[2]
PIB à prix courants (en mio euros)	…	23.956	25.641	27.432
PIB en volume	5,6	2,9	4,2	4,2
Consommation finale des ménages et ISBLSM	3,8	1,6	2,0	2,9
Consommation finale des administrations publiques	5,1	5,0	3,2	2,5
Formation brute de cap. fixe (hors var. stocks)	7,6	– 6,3	7,0	8,5
Exportations de biens et services	7,7	2,9	6,1	5,3
Importations de biens et services	7,2	– 3,2	5,7	5,5
Emploi intérieur total[1]	3,4	1,8	2,4	2,5
Inflation (déflateur implicite de la consommation privée)[1]	2,3	1,9	2,3	2,4
Coût salarial moyen[1]	4,0	2,1	3,3	3,1
Taux de chômage (chômage inscrit, en% de la population act)	…	3,7	4,2	4,2

Source: STATEC, ADEM, IGSS

1 Etablis selon la méthodologie de la comptabilité nationale;

2 Prévisions (octobre 2004).

L'économie luxembourgeoise reprend de l'allure en 2004 et 2005, cela ne fait plus de doute. Après les années difficiles entre 2001 et 2003, le Luxembourg semble renouer avec des taux de croissance avoisinant les quatre pour cent. Ce n'est certes pas comparable avec la deuxième moitié des années 90, mais le niveau de croissance actuel est néanmoins plus proche des taux affichés par les économies des nouveaux Etats membres de l'UE que de ceux de l'eurozone – ce qui rend au Luxembourg une partie de son lustre d'antan, basé sur une vigueur économique qui n'est pas atteinte par ses pays voisins.

Après avoir connu des taux de croissance décevants pour l'âme luxembourgeoise entre 2001 et 2003 – 1,5 pour cent à 2,9 pour cent – l'année en cours est marquée par une reprise assez sensible, dépassant les prévisions antérieures du STATEC pour s'établir à 4,2 pour cent. Ce taux est également projeté pour l'année prochaine, même s'il serait prudent de supposer une croissance comprise dans une fourchette de 4 à 4,5 pour cent pour 2005. Le projet de budget se base même sur un taux légèrement inférieur, 3,8 pour cent, ce qui trouve l'assentiment de la COFIBU. Nous avons effectivement surestimé la croissance au cours des années écoulées – mieux vaut dès lors tabler sur des taux futurs plus réalistes qu'enthousiastes.

Les divers secteurs d'activité de l'économie luxembourgeoise semblent tous affectés positivement par le regain de dynamisme économique. Ainsi par exemple, sous l'effet d'une nette augmentation des autorisations de construire (+72 pour cent sur le premier semestre de 2004 par rapport à la même période en 2003), les carnets des entreprises se remplissent – même si les nouvelles positives proviennent du secteur non-résidentiel plutôt que du résidentiel privé.

Les banques, dont il sera question de manière plus soutenue dans le chapitre dédié à la place financière, voient également leurs sommes bilantaires repartir à une légère hausse. En cette année 2004, l'emploi dans le secteur financier est de nouveau en progression, même si elle est encore timide et générée plus par les professionnels du secteur financier autres que les banques. Toujours est-il que le secteur-phare de l'économie luxembourgeoise donne des signes de vitalité rassurants.

Principaux indicateurs économiques nationaux

Evolution en % (sauf si spécifié différemment)

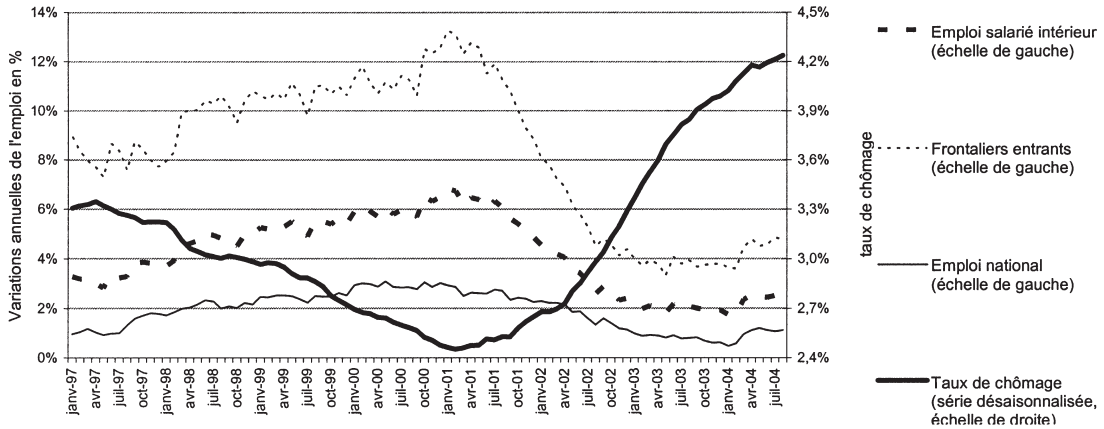
	1985-2003	*2003*	*2004*	*2005*
PIB en volume	5,5	2,9	4,2	4,2
Emploi total intérieur	3,4	1,8	2,4	2,5
Taux de chômage[1]	…	3,7	4,2	4,2
Indice des prix à la consommation[2]	2,3	1,9	2,3	2,4
Coût salarial nominal moyen	4,0	2,1	3,3	3,1

Source: STATEC (prévisions octobre 2004)

1 Sur base du chômage inscit (ADEM), en% de la population active

2 Déflateur comptes nationaux

Le tableau ci-dessus montre que si le PIB s'est remis à croître à un rythme appréciable, cette croissance retrouvée ne suffit pas encore pour faire baisser le chômage. Malgré une expansion constante et conséquente du marché de l'emploi, celui-ci se situe toujours à un niveau comparativement élevé.



Source: STATEC, ADEM, IGSS

Ce tableau, intégrant les principales données caractéristiques du marché de l'emploi et du chômage luxembourgeois, montre que le Luxembourg n'a pas connu de croissance de son marché de l'emploi intérieur inférieur à 2 pour cent depuis 1997.

Au début de l'année 2001, le chômage affichait son taux le plus bas de l'échelle, avec à peine 2,5 pour cent. A ce moment, la création d'emplois était supérieure à 6 pour cent. Au moment où les courbes représentant le chômage et la création d'emplois nouveaux se croisent, les deux oscillent autour de 3 pour cent.

Okun pour preuve d'un marché de l'emploi qui reste en dehors des normes européennes

La loi d'Okun, qui formalise en termes économiques la relation entre la croissance économique et le chômage, nous enseigne que notre économie nationale devrait croître à un rythme nettement supérieur à 5 pour cent avant que le chômage ne se remette à baisser – contrairement à la situation de nos pays voisins pour lesquels des taux de croissance d'un peu plus de 2 pour cent suffiraient déjà à un commencement de résorption du chômage.

Ce phénomène n'a toujours pas reçu d'explication satisfaisante. Ce qui est clair, c'est que l'enseignement de la loi d'Okun est empiriquement confirmé: même des taux de croissance économiques supérieurs à 4 pour cent ne suffisent pas pour faire baisser le taux de chômage, qui se situe d'ailleurs au même niveau que la croissance en 2004, niveau qui resterait le même en 2005 avec 4,2 pour cent respectivement. Il semble évident que l'impact de la Grande Région sur le marché du

travail national joue un rôle dans l'application de la loi d'Okun au Luxembourg : en fait, le chômage à résorber n'est pas uniquement le chômage national, soient les 4,2 pour cent de la population active potentielle, ou quelque 8.500 personnes, mais plutôt un chômage grand-régional s'établissant autour des 8-9 pour cent et affectant des centaines de milliers de personnes. Dans ce contexte, l'attraction du marché du travail luxembourgeois s'exerce vis-à-vis d'un nombre de personnes dépassant largement celui des chômeurs inscrits à l'ADEM, et qui sont a fortiori plus motivés pour accepter un emploi au Grand-Duché, ne fût-ce qu'au salaire social minium : la proportion des frontaliers dans l'occupation d'emplois nouvellement créés, qui oscille autour des trois quarts, le prouve à suffisance.

Pourtant, même en intégrant un „chômage Grande Région" dans la computation d'Okun, le Luxembourg reste dans une situation atypique, dans la mesure où le taux de croissance requis pour une diminution sensible du chômage se rétrécit bien un peu, mais ne se rapproche pas des taux pressentis pour avoir cet effet dans les économies voisines. Ainsi, pour faire baisser le taux de chômage d'un point de pour cent, une croissance de 13,6 pour cent serait requise dans une perspective purement nationale, tandis qu'une croissance de 9,5 pour cent serait suffisante en appliquant la loi d'Okun au chômage grand-régional. Seulement deux tiers de l'exigence „nationale", mais toujours deux à trois fois plus que presque partout ailleurs…le phénomène est loin d'avoir reçu une explication exhaustive.

*

IV. L'ANALYSE FINANCIERE DU PROJET DE BUDGET POUR L'EXERCICE 2005

1. L'exécution des budgets des exercices 2003 et 2004

L'exercice budgétaire 2003 s'est soldé, à l'encontre de l'attente générale, par des plus-values de recettes de 79 millions d'euros. Ce qui prouve que le budget de 2003, tout comme celui de 2004, a pu recevoir une exécution stricte et disciplinée, nécessaire au vu de la marge de manœuvre rétrécie par rapport aux exercices antérieurs (l'ensemble des tableaux de ce chapitre ont été repris de l'exposé introductif du projet de budget pour 2005, sauf indication contraire).

	Budget 2003	*Compte 2003*	*Variations*
Budget courant			
Recettes	6.305,3	6.504,7	+ 199,4
Dépenses	5.521,4	5.616,4	+ 95,0
Excédents	+ 783,9	+ 888,3	+ 104,4
Budget en capital			
Recettes	44,4	58,9	+ 14,5
Dépenses	827,8	867,8	+ 40,0
Excédents	– 783,4	– 808,9	– 25,5
Budget total			
Recettes	6.349,7	6.563,6	+ 213,9
Dépenses	3.349,2	6.484,2	+ 135,0
Excédents	+ 0,5	+ 79,4	+ 78,9

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

L'excédent des recettes de 2003 est affecté à l'alimentation supplémentaire de deux fonds d'investissement, à savoir le Fonds pour l'emploi (40 millions) et le Fonds pour la dette publique (39 millions de dotation à amortissement).

Le budget voté pour 2004 se présentait comme suit:

	Budget courant	*Budget en capital*	*Budget total*
Recettes	6.242,7	149,9	6.392,6
Dépenses	5.809,8	666,9	6.476,7
Excédents	432,9	– 517,0	– 84,1

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

Le vote de la loi du 12 mai 2004, autorisant l'Etat à participer au capital de la Société immobilière du parc des expositions de Luxembourg S.A. a engendré des dépenses supplémentaires de 4,17 millions d'euros, de manière à ce que le budget définitif pour 2004 présente un déficit de 88,3 millions d'euros.

Le premier semestre de l'année en cours a permis une exécution du budget dégageant un solde intermédiaire de 10,8 millions d'euros. Ainsi que le montre le tableau reproduit ci-dessous, l'exécution budgétaire au cours de la première moitié de 2004 a été très proche du budget voté, de manière à renseigner des chiffres-clef correspondant largement à la moitié arithmétique de celui-ci.

	Budget 2004	*Exécution budgétaire 2004/06*	
		En valeur	*En %**
Budget courant			
Recettes	6.242,7	3.290,10	53%
Dépenses	5.809,8	3.151,10	54%
Excédents	432,9	139,0	–
Budget en capital			
Recettes	149,9	83,8	56%
Dépenses	671,1	212,0	32%
Excédents	– 521,2	– 128,2	–
Budget total			
Recettes	6.392,6	3.373,9	53%
Dépenses	6.480,9	3.363,1	52%
Excédents	– 88,3	10,8	–

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

* par rapport au budget 2004

Cependant, l'année 2004 a été marquée par une croissance significative de l'emploi au Grand-Duché, ce qui n'est pas resté sans incidence sur les dépenses budgétaires. En même temps, l'emploi supplémentaire a généré des recettes fiscales additionnelles. Le compte de 2004 devra ainsi dégager des recettes et des dépenses dépassant respectivement de 200 millions d'euros les crédits inscrits au budget voté pour l'exercice en cours. La part la plus significative des dépenses supplémentaires est constituée par les transferts à la sécurité sociale:

– + 22 millions de cotisations à l'assurance-maladie
– + 53 millions de cotisations à l'assurance-pension
– + 22 millions de cotisations à l'assurance-dépendance
– + 43 millions de dépenses au titre des allocations familiales.

Ce qui précède prouve la dépendance significative de l'exécution budgétaire luxembourgeoise de l'évolution du marché de l'emploi. En effet, les automatismes inhérents à notre système de financement tripartite de la sécurité sociale engendrent des dépenses budgétaires supplémentaires qui suivent linéai-

rement le développement de la masse des cotisations des travailleurs et des employeurs. Une forte croissance du marché de l'emploi se solde dès lors inévitablement par des dépenses budgétaires additionnelles significatives.

Notons encore que la dette publique a atteint, en 2003, son niveau le plus bas par rapport au PIB depuis que l'Etat, en reprenant à son compte un emprunt dont le bénéficiaire était la SNCFL, avait procédé à son dernier nouvel endettement avant 2004. Or, avec les emprunts contractés en 2004 et en 2005, nous allons voir que ce ratio va recommencer d'évoluer légèrement vers le haut – tout en restant négligeable en comparaison internationale.

Exercice	*Dette brute à long terme*	*PIB*	*Dette brute/PIB*	*Provisions*	*Dette nette à long terme*	*Dette nette/PIB*
1997	612	15.490	3,9%	253	359	2,3%
1998	706	17.006	4,2%	326	380	2,2%
1999	698	18.739	3,7%	380	317	1,7%
2000	698	21.278	3,3%	349	349	1,6%
2001	697	21.971	3,2%	388	310	1,4%
2002	642	22.506	2,9%	320	323	1,4%
2003	435	23.956	1,8%	133	302	1,3%

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

2. La croissance du volume budgétaire

Le projet de budget pour 2005 se caractérise par les chiffres-clef suivants:

	Compte 2003	*Budget définitif 2004*	*Projet de budget 2005*	*Variations*	
				en euros	*en %*
Budget courant					
Recettes	6.504.666,7	6.242.721,9	6.828.678,0	585.956,1	9,4%
Dépenses	5.656.432,1	5.809.762,6	6.285.355,7	475.593,1	8,2%
Excédents	848.234,6	432.959,3	543.322,3	110.363,0	–
Budget en capital					
Recettes	58.877,7	149.846,6	73.788,7	– 76.057,9	– 50,8%
Dépenses	906.778,8	671.142,2	706.123,6	34.981,4	5,2%
Excédents	– 847.901,1	– 521.295,6	– 632.334,9	– 111.039,3	–
Budget total					
Recettes	6.563.544,4	6.392.568,5	6.902.466,7	509.898,2	8,0%
Dépenses	6.563.210,9	6.480.904,8	6.991.479,3	510.574,5	7,9%
Excédents	333,5	– 88.336,3	– 89.012,6	– 676,3	–

Notes: Les montants sont indiqués en milliers d'euros.
Les pourcentages représentent les taux de variation du projet de budget pour 2005 en comparaison avec le budget définitif pour 2004.

L'on constate que l'évolution budgétaire en 2005 est avant tout marquée par une croissance importante des dépenses courantes. Les 8,2 pour cent d'augmentation à ce titre ne présentent aucune relation raisonnable avec la croissance économique projetée en 2005. Rappelons que les auteurs du budget ont choisi de travailler dans l'hypothèse prudente d'une croissance se situant légèrement en dessous de 4 pour cent. Cette forte croissance des dépenses courantes doit pourtant être relativisée. En effet, les crédits budgétaires votés pour 2004 seront dépassés de 200 millions d'euros du côté des recettes aussi

bien que de celui des dépenses. En augmentant le budget des dépenses courantes de l'année en cours de 200 millions, la croissance de ces dépenses en 2005 ne devrait plus être que de 3,5 pour cent environ. Ceci est conforme au principe de la limitation de la croissance des dépenses budgétaires courantes au taux de celle de l'économie.

Or, en 2005 de nouveau, la plupart des crédits supplémentaires prévus au titre des dépenses courantes relèvent de transferts à la sécurité sociale. Cet état des choses doit inciter à la réflexion. En effet, si le „budget social" global continue de se situer à un niveau comparativement raisonnable avec 44 pour cent des dépenses totales, sa dynamique est nettement plus forte que celle des parties plus „politiques" du budget. Sous l'effet combiné de l'augmentation sensible des transferts à la sécurité sociale et du maintien d'un niveau élevé de dépenses d'investissement de l'Etat, la marge de manœuvre politique du budget s'amenuise. Il faudra y revenir dans le contexte du commentaire du budget des dépenses.

Le projet de budget pour 2005 se solde par un déficit de 89 millions d'euros. Celui-ci sera couvert par un prélèvement sur la réserve budgétaire. Toutefois, l'emprunt de 200 millions d'euros et qui sera affecté à raison de 100 millions respectivement au Fonds des Routes et au Fonds du Rail n'a pas, pour l'exercice 2005, été comptabilisé au titre des recettes de l'Etat. Ces montants sont portés sur le compte des recettes des deux Fonds par le truchement d'un article de la loi budgétaire.

Selon le système de comptabilité publique SEC95, les dépenses des fonds d'investissement sont pris en compte pour le calcul du déficit de l'Etat central. La Banque Centrale du Luxembourg, dans son avis sur le projet de budget pour 2005, établit le tableau ci-dessous pour parvenir à un déficit „SEC95" de 3 pour cent du PIB en 2005.

Solde de l'Etat consolidé (= 12.-9.)	– 111,0	– 873,8	– 843,6	–	–
Pour mémoire: solde de l'Etat au sens strict	+ 0,3	– 88,3	– 89,0	–	–

Version consolidée des opérations budgétaires de l'Etat central (en millions €)

	2003	*2004*	*2005*	*Croissance 2004-2005*	*Croissance 2003-2005*
Dépenses courantes					
1. Dépenses courantes de l'Etat au sens strict	5.656,4	5.809,8	6.285,4	+ 8,2%	+ 11,1%
2. Transferts courants de l'Etat au sens strict aux fonds (-)	– 842,6	– 795,6	– 883,1	+ 11,0%	+ 4,8%
3. Dépenses courantes programmées des fonds (voir annexe)	1.046,6	1.128,3	1.226,6	+ 8,7%	+ 17,2%
4. Dépenses courantes de l'Etat central réestimées (= 1.+2.+3.)	**5.860,5**	**6.142,5**	**6.628,8**	**+ 7,9%**	**+ 13,1%**
Dépenses en capital					
5. Dépenses en capital de l'Etat au sens strict	906,8	671,1	706,1	+ 5,2%	– 22,1%
6. Transferts en capital de l'Etat au sens strict aux fonds (-)	– 453,6	– 241,9	– 275,9	+ 14,1%	– 39,2%
7. Dépenses en capital programmées des fonds (voir annexe)	676,0	1.022,3	1.024,1	+ 0,2%	+ 51,5%
8. Dépenses en capital de l'Etat central réestimées (= 5.+6.+7.)	**1.129,2**	**1.451,5**	**1.454,3**	**+ 0,2%**	**+ 28,8%**
9. Dépenses totales de l'Etat central consolidé (= 4.+8.)	**6.989,6**	**7.594,0**	**8.083,2**	**+ 6,4%**	**+ 15,6%**
Pour mémoire: dépenses de l'Etat au sens strict (= 1.+5.)	***6.563,2***	***6.480,9***	***6.991,5***	***+ 7,9%***	***+ 6,5%***
Recettes					
10. Recettes totales de l'Etat au sens strict	6.563,6	6.392,5	6.902,5	+ 8,0%	+ 5,2%
11. Recettes propres des fonds	315,0	327,7	337,1	+ 2,9%	+ 7,0%
12. Recettes totales de l'Etat central consolidé (= 10.+11.)	**6.878,6**	**6.720,2**	**7.239,5**	**+ 7,7%**	**+ 5,2%**
Solde de l'Etat consolidé (=12.-9.)	– 111,0	– 873,8	– 843,6	–	–
Pour mémoire: solde de l'Etat au sens strict	+ 0,3	– 88,3	– 89,0	–	–

La BCL note que ses calculs sont parfaitement en phase avec ceux repris à l'exposé introductif du projet de budget. Les 3 pour cent de déficit concernent cependant le seul Etat central: les communes présentant un solde en équilibre en 2005, et la sécurité sociale restant assez largement excédentaire (+1,8% du PIB), le déficit global des administrations publiques devrait se situer à 1,2 pour cent du PIB en 2005.

La COFIBU tient à souligner qu'elle reste d'avis que l'intégration des dépenses des fonds d'investissement – qui sont des fonds de réserve – dans le calcul du déficit budgétaire d'une année donnée relève d'une approche mal consciente de la réalité budgétaire luxembourgeoise. Une partie substantielle des dépenses des fonds au titre d'une année donnée est effectuée à partir d'avoirs de ces fonds qui n'ont pas été comptabilisés – ni versés, d'ailleurs – au cours de cette même année. Le principe de l'annalité du budget est dès lors sévèrement mis à l'épreuve par l'application rigide de la méthode SEC95. En outre, la comptabilisation de réserves comme des dépenses relevant d'une logique déficitaire a quelque chose de surréaliste.

3. L'évolution de la dette publique

La dette publique luxembourgeoise continue de se situer à un niveau très bas. Entre 1998 et 2003, l'Etat n'avait contracté aucun emprunt nouveau, tandis que le fonds pour la dette publique a reçu des alimentations conséquentes et que le volume total de la dette a décru suite à des remboursements réguliers. En 2004, un nouvel emprunt de 120 millions a permis d'alimenter deux des principaux fonds d'investissement de l'Etat, celui des Routes et celui du Rail, qui ont à supporter des dépenses substantielles du fait de l'engagement de travaux d'infrastructure importants. Pour 2005, le projet de loi budgétaire prévoit de contracter un nouvel emprunt de 200 millions d'euros, à affecter directement aux deux fonds précités, à raison de 100 millions respectivement.

Ces emprunts nouveaux ont interrompu la logique de diminution de la dette globale de l'Etat à partir de 2004. Pour 2005, sa part dans le PIB est de 2,1 pour cent. Ce chiffre traduit une capacité d'endettement du Luxembourg qui n'est pratiquement pas entamée et reste intacte. Dès lors, la COFIBU peut souscrire pleinement à la politique du Gouvernement de contracter des emprunts permettant de financer la continuation du programme pluriannuel d'investissements de l'Etat. Le tableau ci-dessous reproduit l'évolution de la dette publique luxembourgeoise depuis 1998.

Exercice	*PIB*	*Dette brute à long terme*	*Dette brute sur PIB*
1998	17.010	706	4,2%
1999	18.586	698	3,8%
2000	21.278	698	3,3%
2001	22.020	697	3,2%
2002	22.805	642	2,8%
2003	23.956	435	1,8%
2004	25.510	512	2,0%
2005	27.080	569	2,1%

4. Commentaire du projet de budget des recettes pour 2005

Le budget des recettes devra connaître l'évolution suivante en 2005:

	Compte provisoire 2003	*Budget définitif 2004*	*Projet de budget 2005*	*Variation*	
				en milliers	*en%*
Recettes courantes	6.504.666,7	6.242.722,0	6.828.678,0	585.956,0	9,39
Recettes en capital	58.877,7	149.846,6	73.788,7	– 76.057,9	– 50,76
Recettes totales	6.563.544,4	6.392.568,5	6.902.466,7	+ 509.898,2	+ 7,98

Note: Les chiffres sont exprimés en milliers d'euros

Les recettes projetées pour l'exercice 2005 dépassent sensiblement celles notées pour l'année en cours. Le projet de budget pour 2005 s'approche de la marque des 7 milliards d'euros, avec des recettes totales prévues de 6.902.466.730 euros, contre des dépenses de 6.991.479.312 euros. Notons que si l'emprunt de 200 millions d'euros, dont 100 millions sont affectés directement au Fonds des Routes et au Fonds du Rail respectivement, était comptabilisé parmi les recettes budgétaires proprement dites, la limite des 7 milliards d'euros serait d'ores et déjà dépassée.

Le projet de budget des recettes pour 2005 est ainsi marqué par une progression importante des recettes fiscales. La COFIBU a estimé utile de se limiter, dans le contexte du commentaire du budget des recettes, aux impôts dont l'évolution projetée est la plus remarquable pour l'exercice 2005. Il s'agit notamment de l'impôt retenu sur traitements et salaires, de l'impôt sur le revenu des collectivités, de la TVA, de la taxe d'abonnement et de la part luxembourgeoise dans les recettes communes de l'UEBL.

a) *L'impôt retenu sur traitements et salaires*

Le produit de cet impôt continue sa progression, sous l'effet notamment d'un marché du travail qui reste assez dynamique pour créer des emplois nouveaux. Le nombre des salariés et des pensionnés s'accroît de manière continue, tandis que les salaires et les pensions augmentent.

Le compte provisoire pour 2003 renseigne encore des recettes de 1.190 millions d'euros au titre de cet impôt. Pour l'année en cours, le budget voté prévoit des recettes de 1.245 millions, et pour 2005, le projet de budget table sur des recettes de 1.400 millions d'euros. Cet accroissement sensible par rapport à l'année en cours trouve une partie de son explication dans les adaptations des revenus (tranche indiciaire, relèvement du salaire social minimum et ajustement des pensions, qui manifesteront leurs effets à

travers l'exercice 2005) et des rentrées fiscales correspondantes. L'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires représente en 2005 le deuxième impôt en termes de son produit, n'étant dépassé que par la taxe sur la valeur ajoutée.

Dans une perspective internationale, il convient de relever deux particularités de l'impôt sur les traitements et salaires au Luxembourg:

D'abord, les frontaliers travaillant au Luxembourg et résidant dans un des trois pays voisins paient leurs retenues sur salaires au Luxembourg. Cette règle, qui est confirmée par les conventions fiscales conclues par le Luxembourg avec chacun des trois Etats voisins, implique que le Luxembourg perçoit les recettes fiscales sur les revenus alloués aux frontaliers, ce dont bénéficie notablement le budget des recettes du Luxembourg.

Malgré l'apport des frontaliers au rendement de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, l'impôt sur le revenu des personnes physiques ne contribue qu'à raison de 16,2% au total des recettes fiscales du Luxembourg, alors que la moyenne européenne (UE-15) est de 25,8%[1]. L'écart entre ces deux chiffres illustre bien l'attrait offert par le barème extrêmement bas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au Luxembourg. La moyenne européenne cache des écarts importants. Ainsi, les impôts sur le revenu des personnes physiques contribuent à raison de 31,7% au total des recettes fiscales en Belgique. Toutes choses égales par ailleurs, le Luxembourg devrait donc pratiquement doubler ses impôts sur le revenu des personnes physiques s'il était obligé de s'aligner aux normes belges pour alimenter le budget des dépenses!

b) *L'impôt sur le revenu des collectivités en régression*

L'IRC retrouve une normalité gênante dans les prévisions fiscales pour 2005. Cette normalité, c'est celle qui veut que son produit se situe nettement en dessous de celui de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, comme cela fut le cas jusqu'à la fin des années 90.

Pour 2005, les recettes prévisionnelles de l'IRC se situent à 1,125 milliards d'euros, soit 25 millions de plus qu'en 2004. Pourtant, on est loin des 1,4 milliards prévus en 2003, qui du reste ne furent pas atteints non plus: le compte provisoire de 2003 renseigne une moins-value de 88 millions d'euros à ce titre, avec des recettes d'IRC se situant à 1,31 milliards d'euros.

Il faut se rendre à l'évidence que l'impact cumulé de la réforme fiscale de 2002 et du ralentissement de la croissance économique a été sensible. En effet, l'abaissement du taux de l'IRC à 22 pour cent a engendré un déchet fiscal estimé à 50 millions d'euros au titre du seul exercice 2002. Mais le principal problème concernant cet impôt n'est pas là.

En effet, l'impôt sur les bénéfices des sociétés[2] reste nettement plus important au Luxembourg que dans la moyenne de l'Union Européenne. En 2002, cet impôt représentait 20,5% du total des recettes fiscales au Luxembourg, alors que la moyenne n'est que de 8,6% pour l'Union Européenne (UE-15). Si donc le Luxembourg devait évoluer vers une structure des prélèvements fiscaux comparable à la moyenne de l'Union européenne, plus de la moitié du produit des impôts sur le bénéfice des sociétés pourrait venir à disparaître. Et encore, certains pays enregistrent des valeurs nettement inférieures à la moyenne européenne. Ainsi, les impôts sur les bénéfices des sociétés ne contribuent qu'à concurrence de 2,9% au total des recettes fiscales en Allemagne, contre 20,5% au Luxembourg.

L'évolution de l'impôt sur le revenu des collectivités est largement conditionnée par le secteur financier. Les provisions pour impôts du secteur financier ont été sévèrement entamées au cours des exercices budgétaires passés. A partir de 2002, l'administration des contributions a dû procéder à un encaissement massif, notamment dans le secteur bancaire proprement dit, afin de pallier les effets du ralentissement économique général en termes de recettes fiscales. Ces encaissements importants de soldes fiscaux ont permis de maintenir la recette globale de l'IRC à un niveau satisfaisant entre 2002 et 2004. Mais les perspectives d'avenir de cet impôt se trouvent entre-temps ternies: ce qui a déjà été

---

1 Impôts sur le bénéfice des sociétés suivant la définition normalisée de l'OCDE
Source: OCDE, Statistiques des recettes publiques, 1965 – 2003, éd. 2004, tableau 11, p.73

2 Impôts sur le bénéfice des sociétés suivant la définition normalisée de l'OCDE
Source: OCDE, Statistiques des recettes publiques, 1965 – 2003, éd. 2004, tableau 13, p.73

encaissé ne peut plus l'être une seconde fois. Autrement dit, la tendance des recettes de l'IRC étant nettement à la régression, celle-ci ne pourra plus être compensée dans la même mesure par des encaissements d',,arriérés" au cours des années à venir.

En 2005, la part de l'IRC dans les recettes fiscales totales du budget décroît sensiblement par rapport au compte de l'année 2003. Si, au cours de l'année passée, cet impôt représentait encore 1,31 milliards sur un total des recettes courantes se situant à 6,56 milliards d'euros (soit 20 pour cent), cette part n'est plus que de 16,4 pour cent en 2005 (1,12 milliards sur 6,82). Cette tendance va quasi certainement se confirmer, voire s'intensifier au cours des années à venir. Et au-delà de la régression de fait des recettes de l'IRC, c'est surtout la proportion croissante des recettes des impôts indirects dans les recettes courantes totales qui fait que l'importance du ,,pilier IRC" dans les recettes fiscales de l'Etat diminue de manière marquée. Notons à ce titre qu'en 2003 encore, les recettes totales des impôts directs excédaient celles des impôts indirects: 3,18 milliards faisaient face à 3,01 milliards. En 2005, la relation est inversée: 3,31 milliards de recettes d'impôts indirects dépassent les 3,2 milliards au titre des impôts directs.

Dès lors, il convient de s'interroger sur les perspectives d'avenir d'un impôt qui, pendant des années, semblait être l'une des constantes fiables de notre système fiscal.

D'où vient l'IRC?

Déterminer la provenance des recettes fiscales au titre de l'IRC n'est, hélas, pas chose facile. Trop souvent, de l'avis du rapporteur, l'on se heurte à des fins de non recevoir basées sur le secret fiscal. Qu'il soit pourtant permis de contester cette base du refus d'information. L'on perçoit mal en quoi consisterait une violation du secret fiscal dont le seul contenu serait une ventilation du produit d'un impôt selon les secteurs d'activité ou la taille des entreprises concernées. Et c'est précisément cette ventilation qui serait précieuse dans une appréciation approfondie de l'assise et des perspectives de l'IRC. De même, le rapporteur a dû faire l'expérience déjà vécue par nombre de ses prédécesseurs: les administrations ne sont pas en mesure de fournir des informations plus détaillées sur la composition des recettes fiscales, des ventilations détaillées du produit des principaux impôts directs notamment ne semblant tout simplement pas exister. Cet état des choses devient d'autant plus préoccupant que des prévisions fiscales fiables doivent être basées sur une information précise de la structure du produit fiscal actuel. Il serait dès lors hautement souhaitable que les administrations fiscales, et tout spécialement l'administration des contributions directes, se donnent finalement les moyens d'une analyse approfondie des recettes fiscales.

Nonobstant les difficultés du parcours, il est quand même possible d'affirmer qu'aujourd'hui, quelque 80 pour cent du montant total de l'IRC perçu proviennent du secteur financier. C'est un constat remarquable, même si en lui-même, il n'est pas alarmant. Car ce constat signifie que l'industrie ne paie pratiquement plus d'impôt sur les bénéfices collectifs, et que les petites et moyennes entreprises, principal secteur économique si on veut bien les considérer ainsi, n'en paient pas non plus. Cette réalité n'est pas près de changer au cours des années à venir.

Nous savons qu'au fil du temps, la structure de l'économie luxembourgeoise s'est transformée. Les grandes entreprises industrielles présentes au Luxembourg s'intègrent très souvent dans des groupes multinationaux qui pratiquent une politique énergique de compression des coûts. L'impôt étant un coût pour les entreprises, ces groupes tendent à gérer leurs affaires de manière à réduire la facture fiscale dans les limites autorisées par la législation. Comme cette politique s'applique également aux filiales luxembourgeoises des groupes internationaux, l'administration des contributions constate une nette érosion de la substance imposable au Luxembourg. La même chose est vraie pour la majorité des établissements bancaires de la place, d'ailleurs: la vague de fusions et d'intégrations dans ce secteur a conduit à un paysage bancaire qui n'est plus que marginalement luxembourgeois. Cette réalité sera abordée plus en détail dans le chapitre consacré à la place financière. Mais à cet endroit, notons quand même que si, d'un côté, l'IRC est aujourd'hui perçu principalement dans le secteur bancaire, et si, de l'autre, ce secteur lui-même a tendance à structurer ses affaires de manière à comprimer tous les coûts de gestion, y compris ceux liés à l'imposition luxembourgeoise dans une mesure croissante, ceci affecte bien négativement les perspectives d'avenir de l'IRC.

L'on pourrait ainsi affirmer que l'IRC est, de manière générale, une affaire des grandes entreprises, notamment bancaires. Il n'affecte pratiquement pas ce qu'il est convenu d'appeler les classes

moyennes, et son impact sur l'industrie peut être qualifié de quasiment marginal. Ce constat est important pour la suite.

Quel avenir pour l'IRC?

L'impôt sur les bénéfices de sociétés continue d'être un important point de discussion avec des investisseurs et créateurs d'entreprises potentiels. Son taux est dès lors un élément constant de la politique de promotion du Luxembourg. Ce n'est pas pour rien qu'il a été ramené de 30 à 22 pour cent en 2002. A l'époque, le Luxembourg a pu occuper le deuxième rang au sein de l'UE avec ce taux nouveau. Ce n'est plus le cas aujourd'hui: suite à l'adhésion des dix nouveaux Etats membres, nous ne sommes plus que 8e dans le hit-parade des taux d'impôt sur le revenu des collectivités. Chypre, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Slovaquie affichent actuellement des taux d'imposition des entreprises en dessous de 20 pour cent. L'Irlande, dont la capitale Dublin s'inscrit en concurrence directe de la place financière luxembourgeoise, domine le tableau avec un taux de 12,5 pour cent.

En appliquant au Luxembourg le taux global de 30,38% pour cent qui résulte de l'addition IRC+ ICC + impôt de solidarité, nous occupons dans l'Union un piètre 18e rang pour ce qui est de l'imposition totale des entreprises. Le fait que l'ICC vient s'ajouter à l'IRC pour faire grimper le taux d'imposition global des collectivités légèrement au-dessus de 30 pour cent n'arrange donc aucunement les choses.

Ce qui est pire, c'est que le Luxembourg se situe ainsi au-dessus de toutes les moyennes qui ont pu être calculées: au-dessus de celle des 15 anciens pays membres, au-dessus de la nouvelle moyenne des 25 Etats membres, et décidément, de 10 points de pour cent, au-dessus de la moyenne des 10 nouveaux Etats membres. Admettons que cette situation n'est pas faite pour rendre notre pays particulièrement attrayant aux yeux des chercheurs d'un lieu d'établissement pour leur entreprise en Union européenne.

Le tableau ci-dessous illustre la position actuelle de notre pays dans le concert des pays membres de l'Union européenne. Cette compilation est l'œuvre d'un chercheur à l'Université Justus Liebig à Giessen, en Allemagne.

Körperschaftsteuersätze, Einkommensteuersätze und besondere Steuersätze für Dividenden und Zinsen (EU-25, 2004) (I)

	KSt-Sätze	Einkommensteuersätze					
		Arbeitseinkommen		Gewerbliche Gewinne		Kapitaleinkommen	
		Eingangssatz	Höchstsatz	Eingangssatz	Höchstsatz	Dividenden	Zinsen
AT	25,00%[1]	23,00%	50,00%	23,00%	50,00%	25,00%	25,00%
BE	33,00%	25,00%	50,00%	25,00%	50,00%	25,00%	15,00%
CY	10,00%[2]	20,00%	30,00%	20,00%	30,00%	15,00%	30,00%[3]
CZ	28,00%	15,00%	32,00%	15,00%	32,00%	15,00%	15,00%
DE	25,00%	16,00%	45,00%	16,00%	45,00%	45,00%	45,00%
DK	30,00%	38,00%	59,00%	38,00%	59,00%	43,00%	59,00%
EE	26,00%[4]	26,00%	26,00%	26,00%	26,00%	0,00%	26,00%
ES	35,00%	15,00%	45,00%	15,00%	45,00%	45,00%	45,00%
FI	29,00%	29,80%	52,80%	29,00%	29,00%	29,00%	29,00%
FR	33,33%	6,83%	48,09%	6,83%	48,09%	48,09%	48,09%
GR	35,00%	15,00%	40,00%	15,00%	40,00%	0,00%	10,00%
HU	16,00%	20,00%	40,00%	20,00%	40,00%	20,00%	40,00%
IE	12,50%	20,00%	42,00%	20,00%	42,00%	42,00%	42,00%
IT	33,00%	18,00%	45,00%	18,00%	45,00%	45,00%[5]	45,00%
LT	15,00%	33,00%	33,00%	33,00%	33,00%	15,00%	33,00%

1) 2006
2) An additional 5% tax is imposed on taxable income in excess of an amount corresponding to 1.7 mio. €.
3) Interest not accrued from ordinary business activity is taxed at a rate of 10%.
4) Retained profits are exempt from taxation.
5) Unqualifying dividends are taxed at a rate of 12,5%.

Körperschaftsteuersätze, Einkommensteuersätze und besondere Steuersätze für Dividenden und Zinsen (EU-25, 2004) (II)

	KSt-Sätze	Einkommensteuersätze					
		Arbeitseinkommen		Gewerbliche Gewinne		Kapitaleinkommen	
		Eingangssatz	Höchstsatz	Eingangssatz	Höchstsatz	Dividenden	Zinsen
LU	22,00%	8,00%	38,00%	8,00%	38,00%	19,00%	38,00%
LV	15,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	0,00%	25,00%
MT	35,00%	15,00%	35,00%	15,00%	35,00%	35,00%	35,00%
NL	34,50%	33,40%	52,00%	33,40%	52,00%	25,00%[5]	52,00%
PL	19,00%	19,00%	40,00%	19,00%	40,00%	15,00%	20,00%
PT	30,00%	12,00%	40,00%	12,00%	40,00%	20,00%	20,00%
SE	28,00%	51,00%	56,00%	30,00%	30,00%	30,00%	30,00%
SK	19,00%	10,00%	38,00%	10,00%	38,00%	15,00%	38,00%
SL	25,00%	17,00%	50,00%	17,00%	50,00%	50,00%	50,00%
UK	30,00%[6]	10,00%	40,00%	10,00%	40,00%	32,50%	40,00%
Ø: EU-25	25,73%	20,84%	42,08%	19,97%	40,08%	26,14%	34,20%
Ø: EU-15	29,02%	21,40%	46,86%	19,95%	43,54%	31,57%	36,21%
Ø: Beitritt-Staaten	20,80%	20,00%	34,90%	20,00%	34,90%	18,00%	31,20%

5) In case of a substantial shareholding.
6) 2006

Il est évident que si le niveau des recettes de l'IRC devait être stabilisé, voire augmenté de nouveau, il faudra des contribuables supplémentaires qui le paient. Il ressort de ce qui précède que les entreprises déjà établies au Luxembourg manifestent une tendance claire à la réduction de leur charge fiscale. Dès lors, seule une augmentation des entreprises soumises à l'IRC pourra inverser le mouvement actuel de régression de cet impôt.

L'assiette de l'IRC est conçue de manière telle que l'impôt réellement payé correspond plus à 20 pour cent qu'à 30 pour cent du bénéfice réalisé. Or, ceci n'est pas aisé à communiquer – a fortiori dans le contexte de brefs entretiens ou présentations destinés à attirer des investisseurs au Luxembourg.

Les initiés du monde de l'investissement dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont familiers avec le défi de l'„elevator pitch": imaginons donc que l'on doive convaincre un investisseur potentiel de s'établir au Luxembourg pendant le laps de temps qu'on passe avec lui dans un ascenseur. Ce temps sera tout simplement insuffisant pour parler longuement de taux de base, du cumul IRC-ICC, de l'aménagement de l'assiette moyennant bonifications, abattements et autres astuces fiscales, tout aussi légales que mal aisées à décrire.

Bien entendu, les représentants du Luxembourg dans le cadre de missions de prospection ne passent pas leur temps dans les ascenseurs. Mais l'exemple illustre bien le problème de tout promoteur qui doit véhiculer un message efficace dans un minimum de temps: plus ce message doit être nuancé et plus il est riche en détails, moins il est propice à une communication rapide. Ceci est d'autant plus vrai que de nombreux Etats membres de l'Union européenne élargie, à commencer par l'Irlande avec ses 12,5 pour cent jusqu'à la Slovaquie avec son système de „flat tax" imposant les sociétés à 19 pour cent du bénéfice, peuvent tout simplement afficher un taux d'imposition nettement plus alléchant que le Luxembourg.

De l'avis de nombreux interlocuteurs du rapporteur et d'une majorité de la COFIBU, il serait dès lors opportun de réviser le taux des impôts frappant les bénéfices de sociétés à la baisse. Pour bien faire, le taux global de cette imposition devrait se situer en dessous de 20 pour cent, impôt de solidarité inclus. Le déchet fiscal produit par une telle réforme devrait être largement compensé par une adaptation de l'assiette de l'IRC et de l'ICC, ainsi que par la venue au Luxembourg d'investisseurs supplémentaires payant ces impôts. L'effet dynamisant d'une telle mesure sur l'économie luxembourgeoise ne doit par ailleurs pas être sous-estimé.

Un taux global de 19 pour cent situerait le Luxembourg de nouveau dans le peloton de tête européen. Ces 19 pour cent pourraient utilement être composés de 15 pour cent d'IRC et de 4 pour cent d'ICC, dont le produit resterait destiné aux communes. Une réforme possible de l'ICC est décrite plus amplement dans le chapitre consacré aux finances communales. A cet endroit, le rapporteur souhaite simplement affirmer ce qui suit:

- l'abaissement du taux de l'IRC à 15 pour cent aurait un impact de signal important
- l'ICC représente actuellement, en moyenne nationale, légèrement au-dessus de 8 pour cent de taux local
- en le réformant de la manière décrite plus loin, ce taux ne serait plus que d'environ 3,2 pour cent
- en simplifiant les choses au maximum, un taux généralisé de 4 pour cent d'ICC devrait alors être conçu pour complémenter l'IRC, la charge fiscale globale des entreprises soumises à l'IRC et à l'ICC s'établissant alors à 19 pour cent.

Tout ceci, répétons-le, servirait à augmenter les recettes fiscales et non à les réduire. Car nombreux sont les exemples étrangers qui montrent que plus un taux d'imposition est réduit et plus le système de son calcul est facile, plus les contribuables ont une propension à le payer. L'on peut supposer sans tremper dans un optimisme surfait que de larges plages de l'ingénierie fiscale pratiquée à l'heure actuelle ne serait plus économiquement justifiées après une réforme: les ingénieurs fiscaux des entreprises payant l'IRC ne travaillent en effet pas gratuitement. Dès lors, un taux d'imposition nettement plus bas que celui affiché aujourd'hui par le Luxembourg augmenterait sensiblement la „morale fiscale", ce qui dynamiserait les recettes de l'Etat au lieu de les compromettre.

Promouvoir l'investissement au Luxembourg, attirer des résidents fiscaux

La réforme décrite de l'imposition des entreprises doit être située dans un contexte plus large, comportant tout un faisceau de mesures fiscales destinées à accroître l'attractivité du site luxembourgeois tant pour les entreprises que pour leurs dirigeants.

C'est ainsi que l'introduction annoncée d'une retenue à la source libératoire de 10 pour cent sur les revenus de capitaux pour les résidents au Luxembourg doit être vue aussi bien à la lumière d'une amélioration de la situation fiscale des fortunes luxembourgeoises déjà présentes au pays qu'à celle de l'effet d'attraction de cette mesure vis-à-vis d'investisseurs étrangers. C'est également dans ce contexte que l'abolition envisagée de l'impôt sur la fortune parait utile.

L'impôt sur la fortune génère actuellement des recettes d'une centaine de millions d'euros par an. C'est cette somme qui sera probablement encaissée en 2004, et un montant de 100 millions d'euros est également prévu au projet de budget pour 2005. Ce n'est pas une recette négligeable – mais l'abolition de cet impôt entraînerait vraisemblablement des recettes à d'autres titres qui compenseraient facilement sa disparition.

Notons au passage que depuis la réforme fiscale de 2002, l'impôt sur la fortune est imputé sur l'IRC par les sociétés. C'est notamment ce mécanisme qui explique que le produit de l'IF a régressé d'environ 50 pour cent depuis 2002.

L'introduction de la retenue libératoire à la source de 10 pour cent combinée à l'abolition de l'impôt sur la fortune des personnes physiques rendrait le Luxembourg d'autant plus attrayant pour des propriétaires de fortunes importantes. Ces personnes, qui deviendraient résidents fiscaux au Luxembourg, pourraient bien être dirigeants d'entreprises, si les mesures de fiscalité des particuliers étaient combinées à une réforme de la fiscalité des entreprises telle que décrite ci-dessus. Dans cet ordre d'idées, le Luxembourg pourrait s'imposer internationalement comme lieu de résidence de fortunes importantes, liées à des activités économiques supplémentaires.

Le rapporteur est d'avis que si une telle politique d'attraction de grandes fortunes était adoptée, elle devrait prendre en considération les éléments suivants. Premièrement, elle ne devrait pas avoir un impact globalement négatif sur le marché du logement, dans le sens où elle conduirait à la continuation, voire l'intensification de la flambée des prix immobiliers. Et deuxièmement, pour être efficace, elle devrait inclure une composante de politique d'immigration: autrement dit, l'établissement de propriétaires de fortunes importantes au Luxembourg devrait être étendu au-delà des citoyens de l'Union européenne et s'accompagner de l'octroi d'autorisations de séjour au bénéfice de personnes souhaitant transférer leur fortune au Grand-Duché.

Concernant le marché immobilier, il est raisonnable d'assumer que l'effet que craignent certains ne se manifesterait pas. En effet, ceux des propriétaires de grandes fortunes qui souhaiteraient s'établir physiquement au Luxembourg de manière permanente recourraient vraisemblablement à une partie du marché du logement qui est marginale dans le tableau global. Ceux qui ne souhaiteraient entretenir que des résidences d'appoint le feraient sans doute sur un marché qui est de toute manière affecté par la présence de nombreuses personnes aisées, comme les fonctionnaires européens ou les dirigeants d'établissements de la place financière. Comparé au nombre de ces catégories de résidents déjà présents ou en voie de s'établir chez nous dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne, celui des grandes fortunes attirées délibérément au Luxembourg ne ferait pas le poids.

Au niveau de l'octroi d'autorisations de séjour à des personnes fortunées, il faut se rendre à l'évidence qu'une „perspective luxembourgeoise" peut paraître nettement plus alléchante à des citoyens non communautaires qu'à des ressortissants de nos pays voisins. Dans cet ordre d'idées, l'attraction au Luxembourg de „high net worth individuals" devrait inclure la promotion du Luxembourg comme site de résidence personnelle dans des pays où, pour une multitude de raisons différentes, des individus riches sont à la recherche d'un endroit de résidence fiscale alternatif. Sans cette dimension, l'opération ne pourra pas connaître l'effet recherché. Il est ainsi indispensable de concevoir une politique d'attribution d'autorisations de séjour à des personnes remplissant certains critères de fortune, de compétences et de qualifications si le Luxembourg souhaite acquérir une dimension de pays de résidence fiscale reconnue.

c) *La taxe sur la valeur ajoutée: principal impôt en termes de produit fiscal*

La TVA se trouve une vigueur exceptionnelle au cours de l'exercice budgétaire à venir. Ainsi, les recettes totales avoisineront les 2 milliards d'euros, dont 1.588 millions seront versés au budget des recettes courantes après déduction des recettes destinées au budget de l'Union européenne et au Fonds communal de dotation financière.

La progression des recettes de TVA est spectaculaire. Le tableau ci-dessous illustre le chemin parcouru entre 2003 et 2005:

	2003 (compte prov.)	*2004 (budget voté)*	*2005 (projet budget)*
Recette TVA nationale	**1.262 MEuro**	**1.370 MEuro**	**1.588 MEuro**

Source: Projet de budget pour 2005

La progression des recettes de TVA trouve son explication dans de nombreux facteurs, dont deux méritent d'être soulignés en vue de l'exercice 2005: la présence au Luxembourg d'entreprises de commerce électronique qui s'acquittent de la TVA au Grand-Duché conformément au principe de l'imposition dans le pays de résidence du prestataire; et les relèvements de la TVA sur l'essence et les tabacs manufacturés.

Les recettes de TVA en provenance de l'activité des sociétés de commerce électronique ne pouvant être détaillées en raison du secret fiscal, suffise d'affirmer que le total de TVA payé par ces entreprises dépasse nettement le produit de certains autres impôts luxembourgeois. Or, ces recettes pourraient s'avérer bien fragiles. En effet, le principe de l'imposition des prestataires dans le domaine du commerce électronique est fortement contesté à travers l'Union européenne, étant donné qu'il avantage les pays dont les taux de TVA sont les plus réduits. A l'heure actuelle, le Luxembourg dispose du taux général qui, avec ses 15 pour cent, est le moins élevé dans l'UE. Notre pays a dès lors un intérêt très marqué pour le maintien du principe de l'imposition dans le pays de résidence du prestataire, celui-ci assurant au pays des recettes fiscales d'une importance tout à fait caractérisée.

En deuxième lieu, le taux „parking" de TVA sur l'essence et le tabac manufacturé sera relevé de 12 à 15 pour cent à partir du 1er janvier 2005, ce qui générera des recettes fiscales supplémentaires de quelque 42 millions d'euros. La COFIBU tient à noter dans ce contexte que le passage au 1er janvier 2005 vers un taux de 15 pour cent risque de comporter des problèmes d'application pratique concernant les produits du tabac. En effet, des bandelettes fiscales renseignant le prix résultant de l'application d'un taux de TVA de 12 pour cent ont d'ores et déjà été acquises – et payées – par l'industrie en quantité substantielle. Les stocks de ces bandelettes dépassent nettement les ventes qui restent possibles jusqu'à minuit dans la nuit de la St Silvestre. Ainsi, le relèvement du taux de TVA avec effet au 1er janvier 2005 risque de porter un préjudice sensible à l'industrie du tabac, qui ne peut plus restituer les bandelettes fiscales acquises et se faire rembourser avant d'acquérir de nouvelles bandelettes dont le prix inclut le nouveau taux de TVA. La COFIBU suggère dès lors au Gouvernement, soit de contribuer à la résolution de ce problème particulier s'il souhaite que le taux de 15 pour cent puisse effectivement s'appliquer à partir du 1er janvier prochain, soit de décaler l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation fiscale de manière à permettre à l'industrie d'écouler ses stocks libellés en taux ancien avant de passer au nouveau taux de 15 pour cent.

d) *La taxe d'abonnement sur le chemin du retour?*

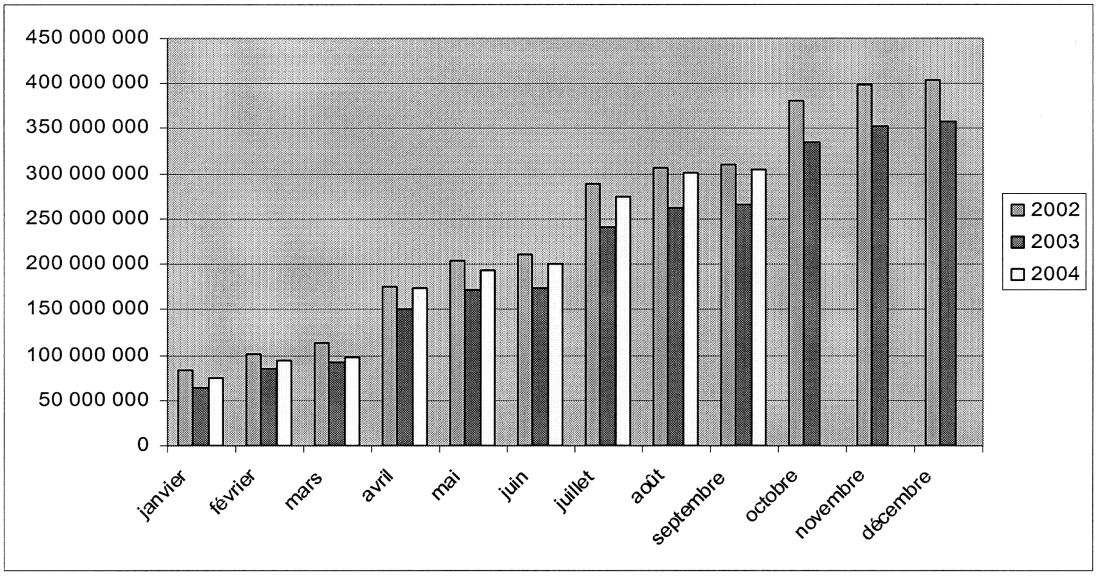
La taxe d'abonnement est un impôt qui est hautement dépendant des fluctuations des cours boursiers. Cela explique que son meilleur produit ait pu être atteint en 2000 et 2001, avec 468 millions d'euros respectivement – au moment où les bourses battaient leur plein sous l'effet de l'euphorie de l'économie „nouvelle".

La taxe d'abonnement est également un impôt qui n'existe pratiquement pas en dehors du Luxembourg, ce qui le rend difficile à communiquer. Elle s'applique notamment aux fonds d'investissement, et son produit est tel – même au cours d'une année plutôt faible, comme le fut 2003 avec „seulement" 357 millions de recettes – que l'Etat luxembourgeois ne peut pas y renoncer. Dès lors, il importe de la

moduler de manière à garantir un maximum de son produit, tout en ménageant les susceptibilités de l'industrie des fonds d'investissement, qui souhaiterait la voir abolie dans un monde idéal. Actuellement, l'industrie se contente pourtant d'un taux relativement bas, qui a été adapté dans le cadre de la réforme fiscale de 2002.

Pour 2005, le Gouvernement table sur des recettes de 405 millions d'euros. Ce montant semble raisonnable au vu de la santé de l'industrie des fonds d'investissement. Si l'on y ajoutait encore les 45 millions d'euros environ qui représentent les moins-values de recettes engendrées par l'abaissement du taux de 0,06 à 0,05 pour cent sur les OPC, la recette projetée pour 2005 serait de nouveau comparable à celle des meilleures années de la taxe d'abonnement – quand elle était encore perçue au taux de 0,06 pour cent. Cependant, les milieux concernés par la taxe d'abonnement revendiquent son abaissement continu. Ceci peut se comprendre, notamment au vu du fait que c'est une taxe très „luxembourgeoise" n'existant quasiment nulle part ailleurs. Le rapporteur estime qu'en vue du maintien et du renforcement de l'attrait de la place financière luxembourgeoise pour les organismes de placement collectif, un allègement périodique de la charge de la taxe d'abonnement serait utile – même si la mesure exacte dans laquelle elle pourra être révisée vers le bas doit être déterminée avec prudence.

Le tableau ci-dessous montre que les recettes de la taxe d'abonnement de 2004 sont sensiblement meilleures qu'en 2003. Pour 2005, dans le contexte d'une reprise économique générale et d'une industrie des fonds qui partage cette dynamique, il est dès lors raisonnable de s'attendre à des recettes qui renouent avec les performances de 2000 à 2002.



Source: Administration de l'Enregistrement et des Domaines

e) *La part luxembourgeoise dans les recettes communes de l'UEBL contre le protocole de Kyoto*

La part grand-ducale dans les recettes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise croît au-delà de la marque des 900 millions d'euros. Par rapport au budget voté pour 2004, ceci représente une augmentation importante de presque 50 millions d'euros, générée par les ventes soutenues d'huiles minérales et de produits du tabac sur le territoire luxembourgeois. Il va sans dire que cette recette importante dépend intégralement du différentiel des prix de ces produits par rapport aux pays voisins.

Pourtant, ce différentiel pourra être conservé même avec l'augmentation du taux de TVA applicable à partir du 1er janvier 2005 et le relèvement de la contribution sociale sur le diesel, qui passe à 12,5 € sur 1000 litres. Les prix luxembourgeois restent nettement en-deça de ceux pratiqués par nos pays voisins, ce qui explique l'accroissement des recettes fiscales projetées concomitamment avec le relèvement des taux d'imposition applicables.

Cependant, il faut avoir conscience que les recettes fiscales qui résultent de l'UEBL sont largement liées à des pratiques qui influencent négativement le bilan luxembourgeois des émissions tel que défini par le protocole de Kyoto. En effet, l'ensemble du carburant vendu sur le territoire luxembourgeois est comptabilisé dans le bilan luxembourgeois des émissions, même si, pour ce qui est du tourisme du carburant, ce n'est qu'une part infime des émissions produites par la combustion du carburant vendu au Luxembourg qui a effectivement lieu au pays. Cela étant, il est probable que des dépassements des quotas d'émission alloués au Luxembourg nous soient dorénavant facturés au prix fort. Et ce prix-là devra bien être payé.

Il existe deux moyens de faire face à ce défi, toutes choses restant égales par ailleurs. La troisième voie serait le relèvement des prix du carburant de manière telle que l'alimentation transfrontalière en deviendrait négligeable. Sans affecter le phénomène du tourisme pétrolier en lui-même, le Luxembourg, afin de remplir ses obligations sous le protocole de Kyoto, peut donc:

– acquérir des quotas d'émission suffisants sur le marché, afin de permettre la compensation d'émissions supplémentaires
– ou payer les pénalités par tonne d'émission prévues par le protocole de Kyoto en cas de dépassement des émissions autorisées dans les plans d'allocation nationaux.

Afin de pouvoir procéder à l'acquisition de quotas sur le marché des émissions, un fonds spécial est créé à partir de l'exercice budgétaire pour 2005. La COFIBU tient à exprimer sa satisfaction devant cette création et la dotation initiale de 5 millions d'euros, tout en soulignant que ce montant devra probablement être revu à la hausse de manière conséquente au cours des années à venir. Il est nettement préférable de disposer de quotas suffisants, acquis sur le marché des émissions, que de devoir payer des pénalités qui seront progressivement relevées jusqu'à 100 € par tonne.

Dans le contexte de cette réflexion, il ne semble pas inutile de suggérer l'établissement d'un bilan du tourisme pétrolier à la lumière des exigences du protocole de Kyoto. Car au pire des cas, une part importante des recettes générées par ce phénomène devront, à l'avenir, être investies dans le règlement financier des conséquences du phénomène au niveau des émissions de CO_2. Cela risque de devenir une opération à solde zéro. Dans ce cas de figure – et un bilan énergétique global, incluant les fournitures d'énergie destinées au Luxembourg, devra permettre de le déterminer – il deviendrait soudainement raisonnable de se poser des questions fondamentales sur les différentiels des prix pétroliers et l'utilité du tourisme de frontière en découlant. Si effectivement, nous avions à un moment donné à payer des montants de pénalités équivalents ou presque aux recettes générées par le tourisme du carburant, alors des considérations liées à l'aménagement des communes concernées par le phénomène et à la qualité de vie de leurs habitants pourraient bien acquérir une valeur décisive inattendue.

5. Commentaire du projet de budget des dépenses pour l'exercice 2005

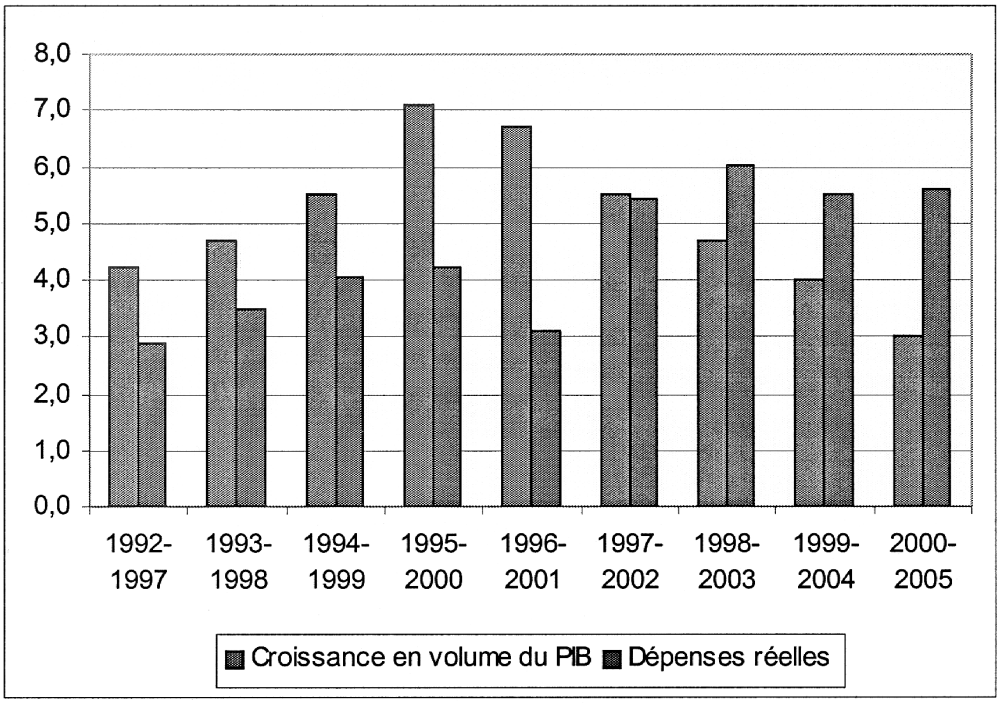
a) *L'évolution générale des dépenses de l'Etat central*

Les dépenses budgétaires pour l'exercice doivent augmenter de manière sensible. A cet égard, c'est surtout la croissance très importante des dépenses courantes qui saute à l'œil et peut inquiéter. Le saut de 5,8 à 6,2 millions d'euros est effectivement loin d'être innocent.

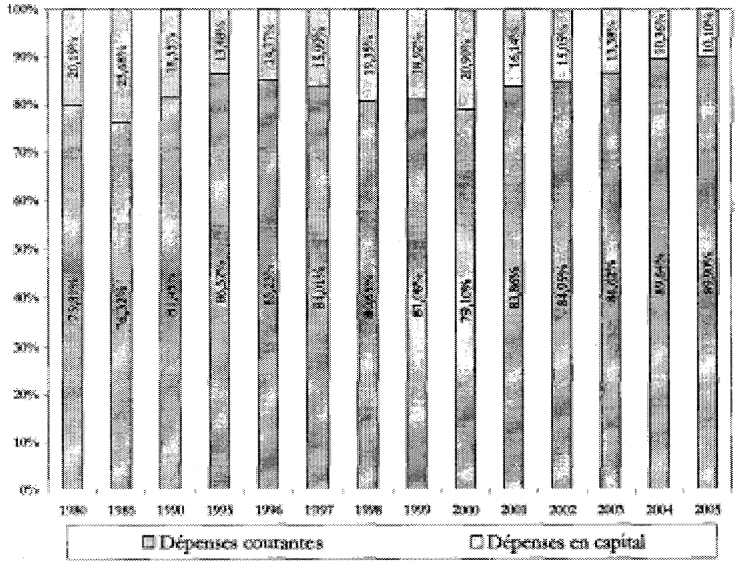
Or, comme il a déjà été souligné, en incluant dans les chiffres budgétaires pour l'exercice en cours les 140 millions de dépenses supplémentaires résultant du dynamisme propre des transferts à la sécurité sociale respectivement des allocations familiales, la croissance effective des dépenses courantes ne devrait être que de quelque 4 pour cent pour 2005, au lieu de 8,2. Le budget des dépenses comprend quelques éléments sur lesquels il convient d'insister tout particulièrement pour l'exercice 2005, et qui sont des défis budgétaires particuliers auquel l'Etat devra faire face au cours de l'année prochaine. La COFIBU estime également utile de s'attarder sur les grands agrégats du projet de budget que sont le budget social, d'une part, et les investissements de l'Etat, d'autre part. En outre, elle formulera des appréciations particulières sur des éléments plus spécifiques, comme par exemple les coûts des travaux publics de construction au Luxembourg, et les aspects „cachés" d'un budget social qui dépasse en fait les 44 pour cent des dépenses que l'on tend à lui attribuer.

La COFIBU tient pourtant, dès l'entrée en la matière, à exprimer une mise en garde. En effet, le tableau reproduit ci-dessous, confectionné par la Banque centrale, montre clairement que depuis quelques années, une tendance au dépassement de la croissance du PIB par celle des dépenses budgétaires réelles tend à s'asseoir et à s'accentuer. Bien entendu, les dépenses réelles globales incluent les dépenses en capital, de manière à ce que la règle selon laquelle les dépenses courantes ne doivent pas dépasser la croissance économique réelle peut encore être respectée. Toutefois, sur l'horizon 2000-2005, la tendance semble si nette qu'il est légitime de se demander combien de temps cette règle sera encore d'application.

Le dépassement structurel de la croissance économique par les dépenses budgétaires courantes, très souvent incompressibles, mène cependant à terme vers une logique déficitaire tout aussi structurelle. Si les emprunts contractés en 2004 et à contracter en 2005 sont encore comparativement modestes et entièrement affectés aux investissements de l'Etat, donc largement aux dépenses en capital, ceux auxquels l'Etat devrait procéder afin de couvrir également des dépenses budgétaires courantes deviendraient franchement dangereux. A cet égard, la COFIBU tient à formuler son souci sincère de ne pas voir l'Etat s'engager, sous la pulsion d'un accroissement des grands agrégats budgétaires du côté des dépenses qui ne seraient plus maîtrisables, dans une logique d'endettement structurel. Le risque que la petite économie luxembourgeoise, qui n'est plus une économie hautement productive, ne soit alors plus capable d'inverser la tendance serait réel.



C'est le budget des dépenses courantes qui représente la part du lion dans les dépenses réelles de l'Etat. Le graphique suivant, contenu dans l'avis de la Cour des Comptes sur le projet de budget pour 2005, le montre clairement. Si, entre 1980 et 2000, la part des dépenses courantes dans le volume total du budget des dépenses a oscillé entre 76 et 86 pour cent, sans qu'une tendance nette à la hausse ou à la baisse de cette part ne se manifeste, tel n'est plus le cas depuis 2000. Les dernières cinq années ont ainsi vu une évolution linéaire de la proportion des dépenses courantes dans le budget des dépenses qui l'a fait passer de 80 à quasiment 90 pour cent. Cette tendance est une confirmation de la théorie d'une part sans cesse croissante des dépenses budgétaires incompressibles, et répondant par ailleurs à une dynamique propre inhérente qui gonfle les crédits budgétaires concernés. Ces crédits sont d'ailleurs souvent des crédits non limitatifs et sans distinction d'exercice, ce qui accentue encore le danger d'une expansion devenant de plus en plus incontrôlée et incontrôlable.



Les principales dépenses renseignées ci-dessous, dans un autre tableau confectionné par la Cour des Comptes, ressortissant aux codes budgétaires 11, 12, 31, 33, 34 et 42, sont effectivement effectuées en grande partie à partir de crédits qui peuvent être dépassés en cours d'exercice, étant des crédits non limitatifs et sans distinction d'exercice. Les 880 millions ressortissant au code 93 (Dotations de fonds de réserve) n'obéissent bien entendu pas à cette règle.

Regroupement comptable des dépenses courantes 2005

Code	*Classes de comptes*	*2003 Compte provisoire*	*2004 Budget définitif*	*2005 Projet de budget*	*Variation*			
					2003/2005		*2004/2005*	
					Montant	*%*	*Montant*	*%*
10	Dépenses non ventilées	35.199.100	37.399.147	36.761.354	1.562.254	4,44%	-637.793	-1,71%
11	Salaires et charges sociales	1.168.783.168	1.281.974.465	1.319.469.235	150.686.067	12,89%	37.494.770	2,92%
12	Achat de biens non durables et de services	316.739.790	339.970.795	400.139.742	83.399.952	26,33%	60.168.947	17,70%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	17.688.748	18.941.179	19.546.544	1.857.796	10,50%	605.365	3,20%
21	Intérêts de la dette publique	41.430.000	27.854.000	25.934.000	-15.496.000	-37,40%	-1.920.000	-6,89%
23	Intérêts imputés en débit	1.268.580	1.501.000	601.000	-667.580	-52,62%	-900.000	-59,96%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	4.052.216	6.329.535	6.644.700	2.592.484	63,98%	315.165	4,98%
31	Subventions d'exploitation	223.416.348	244.363.552	275.187.924	51.771.576	23,17%	30.824.372	12,61%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	162.391.788	148.717.366	166.461.484	4.069.696	2,51%	17.744.118	11,93%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	249.454.399	285.241.266	328.704.337	79.249.938	31,77%	43.463.071	15,24%
34	Transferts de revenus aux ménages	211.480.979	222.263.023	246.315.103	34.834.124	16,47%	24.052.080	10,82%
35	Transferts de revenus à l'étranger	55.707.503	59.870.130	68.696.914	12.989.411	23,32%	8.826.784	14,74%
36	Impôts indirects et „prélèvements“	0	300	300	300	–	0	0,00%
37	Impôts directs non ventilés	260.350	380.000	350.000	89.650	34,43%	-30.000	-7,89%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	8.291.215	8.873.867	9.113.219	822.004	9,91%	239.352	2,70%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	2.170.736.818	2.208.045.771	2.366.037.938	195.301.120	9,00%	157.992.167	7,16%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	73.999.827	80.434.471	89.562.958	15.563.131	21,03%	9.128.487	11,35%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	32.438.386	42.120.409	44.944.494	12.506.108	38,55%	2.824.085	6,70%
93	Dotations de fonds de réserve	843.092.919	795.482.325	880.884.429	37.791.510	4,48%	85.402.104	10,74%
	Total	**5.616.432.134**	**5.809.762.601**	**6.285.355.675**	**668.923.541**	**11,91%**	**475.593.074**	**8,19%**

Les dépenses courantes dites incompressibles semblent ainsi envahir le budget de l'Etat sans qu'il n'existe un moyen d'en endiguer la croissance. Dans une telle situation, le rapporteur est d'avis que la solution du problème qui est en train de se profiler à l'horizon peut consister en l'opération de choix politiques et budgétaires plus rigoureux à l'avenir. Car un constat comparable à celui qui précède, concernant notamment les transferts sociaux opérés par le budget des dépenses, devra être répété à l'égard des dépenses consacrées aux investissements de l'Etat, et notamment aux travaux publics. Celles-ci augmentent constamment sous l'effet du dépassement systématique et parfois énorme des coûts de construction projetés, tout comme les dépenses sociales courantes augmentent sans relâche sous l'effet d'un dynamisme interne déclenché par les automatismes du système contributif des assurances sociales. Or, si les deux principales composantes du budget des dépenses de l'Etat sont en proie à une croissance effrénée, tandis que les recettes budgétaires ne progressent pas du tout à une allure similaire, des choix s'imposeront tôt ou tard. Nous allons y revenir.

b) *Quelques défis budgétaires particuliers en 2005*

– La présidence de l'Union européenne

La présidence de 2005 sera la dernière de son espèce. Les présidences semestrielles rotatives seront remplacées, dès l'entrée en vigueur de la Constitution européenne, par des arrangements plus durables. Ainsi, le Conseil européen aura son président élu pour deux ans et demi, mandat qui sera renouvelable une fois. L'eurogroupe, par anticipation de l'aménagement constitutionnel à venir et par application du protocole relatif à l'eurogroupe, a d'ores et déjà désigné un président „permanent" en la personne du ministre luxembourgeois des Finances, M. Jean-Claude Juncker. Cette présidence est également d'une durée de deux ans et demi. Le Conseil des Affaires étrangères sera présidé par le futur Ministre des Affaires étrangères de l'Union, qui sera en même temps membre et l'un des vice-présidents de la Commission européenne.

Si la présidence globale du Luxembourg pendant le premier semestre 2005 sera la dernière, elle n'en devra pas moins renouer avec la tradition des présidences réussies assurées sans exception par le Grand-Duché. Quelques-uns des événements les plus importants de l'histoire communautaire récente se confondent avec le nom du Luxembourg pour avoir eu lieu, sinon avoir été préparés de manière décisive, sous présidence luxembourgeoise. Rappelons à cet égard l'Acte unique européen, le Traité de Maastricht et le Sommet social de 1997, qui étaient inspirés des performances d'une présidence luxembourgeoise engagée et réussie.

Il semble dès lors normal que notre pays se donne les moyens de son ambition européenne afin de pouvoir fournir une présidence capable de faire face aux défis qui se posent. S'il est impossible d'affirmer avec certitude que cette dernière présidence sera marquée par l'un ou l'autre moment spectaculaire, une telle éventualité ne peut pas non plus être exclue. La présidence luxembourgeoise devra se consacrer notamment:

– à un aménagement éventuel du Pacte de stabilité et de croissance qui le mettrait en phase avec les réalités des cycles conjoncturels;
– à l'élaboration des perspectives financières pour la période 2006-2013;
– à l'engagement, respectivement la préparation réussie, de négociations d'adhésion avec la Turquie et la Croatie;
– à des défis de politique étrangère et de sécurité commune, comme la détermination du statut futur du Kosovo.

En dehors de ces faits marquants, une présidence européenne comporte toujours des éléments moins voyants, mais pas moins exigeants pour autant. En effet, la gestion journalière de l'ensemble des affaires de l'Union, pour employer une formule dont la généralité ne devrait pas cacher l'énormité de l'affaire pour un petit Etat comme le nôtre, requiert une présence et l'évacuation d'une charge de travail qui frôlent les limites du possible. Dans ces circonstances, il est normal que des moyens budgétaires supplémentaires doivent être prévus afin de mettre en mesure l'administration grand-ducale de faire face à ses obligations présidentielles. Des crédits relatifs à la présidence de 55 millions d'euros ont été inscrits au projet de budget pour 2005.

– L'Université de Luxembourg

La mise en route du vaste projet de l'Université a déjà requis beaucoup de temps, trop de temps aux yeux de certains. La mort inopinée du premier recteur Tavenas a entraîné une phase de stagnation qui

doit maintenant être dépassée. Dans le monde académique, on n'accumule pas impunément les retards. Un retard supplémentaire au décollage de l'Université de Luxembourg pourrait signifier le trépas du projet. La nomination du nouveau recteur semble ouvrir à la voie aux prouesses universitaires requises, et c'est tant mieux.

L'Université sera dotée de crédits de 36 millions d'euros en 2005, ainsi le prévoit le projet de budget. Le rapporteur n'entend pas formuler d'appréciation de ce montant. Il se bornera à constater que les crédits alloués au „phénomène académique" tout entier, recherche incluse, progressent de manière significative par rapport à 2004, à savoir de 94 à 109 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 16 pour cent. Les crédits relatifs à la recherche proprement dite augmentent de 17 pour cent, tandis que ceux alloués à l'Université de Luxembourg connaissent même une progression de 35 pour cent.

Bien entendu, toutes les questions qui se posent autour de l'avenir de l'Université de Luxembourg n'ont pas encore reçu de réponse définitive, ce qui relativise quelque peu sa perspective budgétaire pour 2005 et au-delà. Ainsi, les crédits prévus pour l'année académique 2005 ont été calculés en fonction de l'architecture académique actuelle: quatre campus, trois facultés, diplômes conçus au moment de la fixation des crédits budgétaires.

Or, un recentrage de l'activité universitaire sur deux sites au lieu de quatre pourrait s'avérer nécessaire à l'avenir. Les coûts d'une restructuration logistique devraient alors être supportés en supplément par rapport aux crédits de fonctionnement consentis. De même, la question du logement d'un nombre sans cesse croissant d'étudiants, surtout étrangers, est loin d'être résolue. La mise à disposition de logements nouveaux, voire le subventionnement des loyers de logements existants, mais inabordables pour un étudiant, requerra sans doute des crédits budgétaires supplémentaires. Et finalement, il reste à voir quelle sera la dimension financière de l'autonomie universitaire. Car s'il ne fait pas de doute qu'il faut de l'autonomie fonctionnelle et structurelle au monde académique, celle-ci n'est pas dépourvue d'implications budgétaires: en effet, des filières et des formations nouvelles, notamment, ne pourront se mettre en place gratuitement. L'autonomie de l'université ne pourra s'exercer de manière satisfaisante que si elle remplit un cadre tracé par la décision politique. Ce cadre concerne les types de formation à offrir et les domaines dans lesquels le Luxembourg estime utile et nécessaire de procéder à l'installation de filières académiques. Il est clair que le Luxembourg ne pourra pas financer la 51e université „normale" de la Grande Région. La loi-cadre prévoit une université de taille réduite, axée et basée sur la recherche et à rayonnement international. Il appartient maintenant à la politique de formuler le cadre précis d'un développement universitaire suivant ces orientations de base – et ce cadre devra être tracé autour d'éléments d'une architecture académique qui apporte une plus-value tant à la société et à l'économie luxembourgeoises qu'au paysage académique de la Grande Région.

– Coopération, sécurité et défense

Les crédits alloués à la coopération au développement passent à 203 millions d'euros, représentant 0,85 pour cent du RNB luxembourgeois. Par rapport à l'année en cours, ceci signifie un léger accroissement de la proportion du RNB alloué à l'aide publique au développement (APD), qui est de 0,84 en 2004. Le Luxembourg continue ainsi de se positionner parmi les „Top 5" de la coopération à travers le monde qui dépassent 0,7 pour cent de leur RNB consacré à l'APD, étant le seul pays à côté de la Norvège qui augmente encore les crédits destinés au développement en 2005.

Suivant une certaine conception de la paix internationale, développement et sécurité ne sont que les deux facettes d'une même médaille. A cet égard, il semble logique, pour un pays respectant les engagements qu'il a fournis au niveau de l'APD, de consentir également des efforts budgétaires supplémentaires à sa défense et à la présence de ses forces armées dans le cadre de missions internationales de maintien de la paix. C'est ainsi que les crédits destinés à la défense se trouvent augmentés de manière sensible pour l'exercice 2005. C'est notamment une dotation de 22 millions d'euros au fonds pour l'équipement militaire qui mérite d'être soulignée, ce même fonds devant procéder à des acquisitions de matériel militaire pour presque 22 millions d'euros en 2005.

La sécurité intérieure est garantie par l'action conjointe de la justice et de la police. Pour l'exercice 2005, 219 millions d'euros seront affectés à ces deux corps. Ces dépenses supplémentaires permettront de couvrir le recrutement de personnel nouveau tant par la police que par l'administration judiciaire, et d'améliorer les équipements des forces de l'ordre.

– Les transports publics: un demi milliard d'euros!

Les crédits alloués aux transports publics dans le chapitre budgétaire portant ce libellé se chiffrent à 234 millions d'euros pour l'exercice 2005. Pourtant, cette somme ne comprend que les coûts de fonctionnement des transports publics. En y ajoutant les dépenses budgétaires relatives aux infrastructures, supportées par le Fonds du Rail et le Fonds pour les raccordements ferroviaires internationaux, les moyens budgétaires affectés aux transports publics au sens large dépassent un demi milliard d'euros au cours de l'année prochaine.

En effet, le Fonds du Rail devra effectuer des dépenses de 272 millions d'euros, dont 160 millions correspondent à des dépenses d'investissement, entre autres pour le raccordement ferroviaire de l'aéroport. Afin de pouvoir supporter ce programme de dépenses ambitieux, le Fonds bénéficiera d'une dotation spéciale de 100 millions d'euros provenant de l'emprunt que l'Etat entend contracter en 2005. Le Fonds pour les raccordements ferroviaires internationaux, quant à lui, projette des dépenses de 40 millions d'euros. Tout compte fait, les transports publics devront ainsi engloutir la somme de 546 millions d'euros en 2005.

La COFIBU salue les dépenses d'investissement en faveur des transports publics, indispensables dans la perspective d'un réseau ferroviaire performant pouvant supporter à l'avenir le trafic correspondant à la part de 25 pour cent des mouvements de personnes visée par un modal split de 25/75. Concernant les dépenses de fonctionnement des transports publics, le rapporteur tient cependant à formuler l'observation suivante:

> Le coût des transports publics ne cesse d'augmenter, tandis que la part des utilisateurs dans le financement de ceux-ci reste marginale. Le Luxembourg ne fait intervenir les usagers des transports publics que pour 12 pour cent du coût d'exploitation. En comparaison internationale, ce taux est marginal: nos pays voisins, à titre d'exemple, opèrent avec un taux de participation des usagers qui atteint voire dépasse un tiers. Comme les coûts des transports publics vont certainement encore augmenter à l'avenir, il devient urgent de se poser la question d'une participation adéquate des usagers dans le financement des opérations ferroviaires et des autobus. Si les transports publics doivent certes encore gagner en attrait vis-à-vis des leurs utilisateurs actuels et potentiels, ceci ne pourra durablement se faire à frais forts supportés à quasiment 90 pour cent par l'Etat. Une autre approche en cette matière devra dès lors être conçue. Ceci est d'autant plus vrai dans la perspective de la libéralisation du transport de personnes par les chemins de fer, qui renforcera davantage la pression concurrentielle exercée sur les opérateurs publics de transports en commun.

– Etude d'un cas particulier: le subventionnement public de la photovoltaïque

Le Gouvernement a pris l'initiative, dès 2001, de subventionner l'utilisation rationnelle de l'énergie et le recours à des sources d'énergie renouvelables. A cette fin, des règlements grand-ducaux pris respectivement en 2001 et en 2004 fixent un régime d'aides notamment en faveur de l'énergie photovoltaïque. L'application de ces règlements aurait dû permettre de fournir une aide financière aux particuliers qui, dans le cadre de travaux de construction ou de rénovation de logements destinés à des fins privées, installeraient des capteurs d'énergie solaire et des transformateurs qui génèrent de l'énergie électrique. Une autre subvention s'applique au prix de vente de cette électricité qui est introduite dans le réseau de la CEGEDEL.

La COFIBU constate également que l'intention du Gouvernement était certainement louable, les subventions dont question devant servir à l'augmentation de la part représentée dans l'alimentation du pays en énergie électrique par l'électricité produite à partir de sources énergétiques renouvelables. Pour mémoire, le but affirmé du Luxembourg, à faire valoir également dans le cadre de la politique d'adéquation des émissions luxembourgeoises au protocole de Kyoto, est de faire passer cette part à 5,7 pour cent. A l'heure actuelle, elle n'est que d'environ la moitié de ce pourcentage cible.

Or, il s'est avéré que les règlements grand-ducaux en matière de photovoltaïque ont également permis une installation à échelle quasi industrielle de récepteurs d'énergie solaire par des sociétés procédant à la multiplication de nombreuses installations individuelles et esquivant ainsi les limitations en matière de quantité d'énergie produite. Cet état des choses s'est soldé logiquement par un accroissement vertigineux des dépenses budgétaires destinées au subventionnement de la production de l'énergie photovoltaïque.

Ainsi, en 2003, au lieu des 2 millions d'euros prévus, 11,3 millions d'euros furent dépensés au titre de subventionnements en ce domaine. Pour 2004, 2 millions étaient de nouveau prévus – le compte en renseignera probablement plus de 15. Pour 2005, les crédits prévus à cet effet ont été portés à 30 millions, tandis que le total sera déjà de 39 millions en incluant la prime à la vente de l'énergie produite. Au total, 65 millions au moins auront ainsi été affectés au subventionnement de la photovoltaïque entre 2003 et 2005 – et il est presque certain que ce montant est loin de correspondre à la vérité définitive.

L'applicabilité d'une réglementation à une réalité qui n'avait pas été prévue par ses auteurs – à savoir les parcs photovoltaïques à grande échelle – aura donc fait exploser une dépense qui était initialement contenue dans des dimensions fort modestes. Cela ne doit pas se répéter – surtout si l'on sait que l'ensemble des installations dont la subvention a été effectuée ou doit encore l'être ne fournissent que 0,25 à 0,50% de l'énergie électrique nationale!

La COFIBU demande d'être informée du bilan financier définitif de cette opération au moment où les dernières dépenses résultant du régime d'aides expirant à la fin de cette année auront été effectuées. La Commission est en effet incapable de percevoir une relation raisonnable entre le coût et l'effet des aides accordées, et doit dès lors exhorter le Gouvernement à concevoir une forme de soutien à l'utilisation des sources d'énergie renouvelables qui soit conforme à l'exigence d'un financement durable.

Pour conclure, la COFIBU tient à souligner que la réduction d'émissions de CO_2 doit être poursuivie prioritairement en misant sur des mesures moins onéreuses pour l'Etat. Si le recours à l'énergie éolienne et photovoltaïque n'est certes pas contestable dans son principe et doit au contraire continuer d'être favorisé par l'Etat – mais par des politiques de promotion à impact budgétaire réduit – d'autres moyens de réduction des émissions de CO_2 ne pèsent que marginalement sur les budgets publics. Ainsi, de nouvelles formes de construction d'immeubles permettent de les rendre largement étanches, réduisant ainsi les émissions de manière substantielle. Il serait utile de lancer à cet égard une campagne de promotion, afin de favoriser le recours à ces procédés de construction qui se prêtent largement à généralisation. Les constructions dites „passives", à forte isolation thermique, sont susceptibles d'affecter positivement le bilan des émissions de notre pays.

c) *La politique des investissements de l'Etat: modernisation constante à coût élevé*

Les investissements de l'Etat continuent de représenter une préoccupation budgétaire de tout premier ordre. Pour l'exercice 2005, la part des dépenses budgétaires affectées aux investissements de l'administration centrale devra atteindre un niveau record avec 10,8 pour cent des dépenses totales. Cela représente 3 pour cent du PIB prévu pour 2005, un autre record, duquel l'on ne peut que se féliciter: au vu des besoins infrastructurels importants du pays, la poursuite d'une politique des investissements ambitieuse est sans alternative.

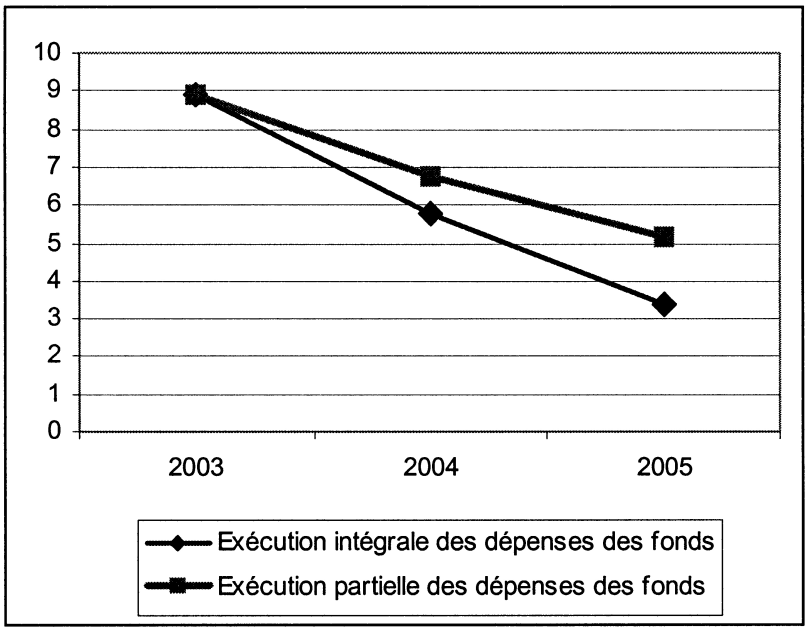
Le tableau qui suit, repris de l'exposé introductif du projet de budget pour 2005, décrit l'évolution des dépenses d'investissement depuis 2002. Tant la part des investissements dans les dépenses totales de l'Etat que celle que les investissements représentant par rapport au PIB n'a cessé d'augmenter, traduisant l'engagement et la mise en œuvre d'un programme de travaux de grande envergure. Au-delà de la couverture des besoins en infrastructures, ces travaux remplissent en outre une fonction économique, permettant de remplir les carnets de commande des entreprises de construction et de leurs sous-traitants et partant d'assurer un niveau élevé de l'emploi dans les branches de l'économie concernées. Un programme d'investissements moins volumineux aurait signifié une dégradation sensible de la situation de nombreuses entreprises, spécialement au cours des années plus moroses entre 2001 et 2003.

	2002 *Compte gén.*	*2003* *Compte*	*2004* *Budget voté*	*2005* *Proj. de budg.*
1) Crédits budgétaires (codes éco):				
71 – Achat de terrains et de bâtiments	72.214,8	24.934,9	31.325,0	26.275,0
72 – Constr. de bâtiments dans le pays	56.369,5	59.330,8	56.513,3	57.418,3
73 – Construction de routes	74.883,8	74.993,2	85.063,1	88.730,6
74 – Achat de biens meubles durables	63.474,7	68.107,3	80.283,0	64.274,4
2) Fonds d'investissements de l'Etat	323.800,3	416.026,3	434.820,4	566.918,0
3) Total des investissements	**590.743,1**	**643.392,5**	**688.004,9**	**803.616,3**
Variation en%	21,7%	8,9%	6,9%	16,8%
4) Total des dépenses de l'Etat	6.205.977,4	6.684.224,7	6.845.725,2	7.466.897,3
Investissements en% des dép. de l'Etat	**9,5%**	**9,6%**	**10,1%**	**10,8%**
5) P.I.B. Au prix du marché (version SEC)	22.340.000	23.955.848	25.510.280	27.084.570,0
Investissements en% du P.I.B.	**2,6%**	**2,7%**	**2,7%**	**3,0%**

Note: Les montants de ce tableau sont indiqués en milliers d'euros.
ad 4) Dépenses budgétaires + dépenses des Fonds d'investissements – dotations de ces mêmes Fonds.

d) *La situation des fonds d'investissement de l'Etat*

Il semble clair que les dépenses croissantes des fonds et la diminution conséquente de leurs avoirs posent un défi de taille. Si, jusqu'en 2002, les principaux fonds supportant d'importantes dépenses d'investissement ont régulièrement pu recevoir des dotations supplémentaires résultant d'excédents de recettes de l'Etat, ces alimentations complémentaires ont cessé depuis l'exercice budgétaire 2003. Dès lors, étant donné que la plupart des fonds ne disposent pas de sources de financement propres, les dotations budgétaires annuelles constituent leur unique recette – et celles-ci ne peuvent pas, sans plus-values, prendre le même niveau qu'avant 2003. Le graphique ci-dessous, élaboré par la BCL, représente la diminution des avoirs des fonds depuis 2003 (en pourcentage du PIB).



Pour l'horizon de 2003 à 2005, la Banque Centrale a élaboré le tableau synoptique suivant, regroupant les recettes et dépenses de l'ensemble des fonds d'investissement:

En millions d'euros

Fonds	*2003 Compte provisoire*				*2004 Budget définitif*				*2005 Projet de budget*			
	Dotations	*Emprunts*	*Autres recettes*	*Dépenses*	*Dotations*	*Emprunts*	*Autres recettes*	*Dépenses*	*Dotations*	*Emprunts*	*Autres recettes*	*Dépenses*
Fonds de la coopération au développement	77,5			93,1	98,1			98,1	111,9			121,9
Fonds d'équipement militaire	1,5			0,0	5,0			6,9	22,0			21,7
Fonds pour les monuments historiques	10,1			16,4	10,0			10,5	10,0			14,1
Fonds de crise	0,0			0,0	0,0			0,0	0,0			0,0
Fonds des pensions	227,7		87,0	326,4	235,0		91,6	330,0	260,0		91,4	351,5
Fonds communal de péréquation conjoncturale	0,0		1,0	0,0	0,0		1,2	0,0	0,0		1,2	0,0
Fonds communal de dotation financière	265,5			265,5	270,5			270,5	313,7			313,7
Fonds spécial de la pêche	0,1			0,0	0,1			0,2	0,1			0,2
Fonds cynégétique	0,0			0,0	0,0			0,0	0,0			0,0
Fonds pour la gestion de l'eau	49,0			22,6	20,0			35,0	10,0			35,0
Fonds spécial des eaux frontalières	0,1			0,0	0,1			0,1	0,1			0,1
Fonds d'équipement sportif national	21,2			8,8	21,0			40,7	23,5			23,5
Fonds pour les investissements sociofamiliaux	50,9			54,7	50,8			96,6	53,3			121,9
Fonds d'assainissement surendettement	0,1			0,1	0,1			0,1	0,1			0,1
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	11,0			3,8	6,0			10,2	6,5			14,8
Fonds des investissements hospitaliers	39,5			49,2	37,0			211,8	37,0			104,9
Fonds spécial de la chasse	0,4			0,4	0,6			0,6	0,4			0,3
Fonds pour la protection de l'environnement	4,2			13,8	4,2			34,9	4,5			14,1
Fonds pour l'emploi	167,0		138,9	263,0	98,8		142,2	311,5	101,8		183,8	337,7
Fonds d'orientation agriculture	26,0			48,5	15,9			9,3	20,0			32,2
Fonds d'investissements publics administratifs	10,0			87,3	9,0			110,2	10,0			119,3
Fonds d'investissements publics scolaires	65,0			65,4	45,0			76,5	45,0			104,5
Fonds des routes	70,0			151,8	0,0	70,0		108,3	10,0	100,0		141,2
Fonds du rail	151,0		73,9	186,2	90,0	50,0	66,0	234,9	104,0	100,0	54,7	272,9
Fonds des raccordements ferroviaires	10,0		0,0	0,0	10,0			80,0	5,0			40,0
Fonds pour la loi de garantie	22,0		14,1	49,9	1,0		26,6	64,5	2,0		6,0	56,7
Fonds pour la promotion touristique	6,6			5,8	6,8			6,8	7,0			7,0

Fonds	*2003 Compte provisoire*				*2004 Budget définitif*				*2005 Projet de budget*			
	Dotations	*Emprunts*	*Autres recettes*	*Dépenses*	*Dotations*	*Emprunts*	*Autres recettes*	*Dépenses*	*Dotations*	*Emprunts*	*Autres recettes*	*Dépenses*
Etablissement public Belval Ouest	0,0			0,0	0,2			0,2	0,2			0,2
Fonds Kirchberg	0,8			0,8	2,2			2,2	1,0			1,0
Fonds remembrement des biens ruraux	4,4			4,4	0,0			0,0	0,0			0,0
Fonds nat. soutien production audiovisuelle	4,5			4,5	0,0			0,0	0,0			0,0
Fonds pour la réforme communale	0,0			0,0	0,1			0,1	0,1			0,1
Total	1.296,2	0,0	315,0	1.722,6	1.037,5	120,0	327,6	2.150,6	1.159,1	200,0	337,1	2.250,7
dont opérations courantes	842,6	0,0	300,9	1.046,6	795,6	50,0	301,1	1.128,3	883,1	100,0	331,1	1.226,6
dont opérations en capital	453,6	0,0	14,1	676,0	241,9	70,0	26,6	1.022,3	275,9	100,0	6,0	1.024,1
Dépenses fonds d'investissement				416,0				435,6				566,9
Dépenses autres fonds				1.306,6				1.715,0				1.683,8
Solde des fonds spéciaux				– 111,4				– 785,5				– 754,6

Sources: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2005, calculs BCL.

Même en supposant que le programme pluriannuel des investissements ne pourra être exécuté que partiellement – ce qui reflète l'expérience des années passées – les actifs des fonds se seront réduits de presque la moitié entre 2003 et 2005. Une exécution intégrale du programme des investissements engendrerait même un rétrécissement de ces actifs de presque deux tiers. En partant de l'hypothèse de l'absence de plus-values de recettes de l'administration centrale au-delà de 2005, les fonds connaîtront vraisemblablement des difficultés réelles à l'horizon de 2007-2008, quand les dotations budgétaires annuelles ne seront, à volume constant, plus suffisantes pour permettre aux fonds d'assumer les dépenses engendrées par la réalisation intégrale du programme pluriannuel des investissements.

Les tableaux ci-dessous illustrent la dégradation progressive de l'état des fonds, qui auront, à dotation constante et hors plus-values de recettes budgétaires affectées à leurs avoirs en supplément, développé un besoin de financement de 175 millions d'euros à la fin de 2008. L'évolution tracée par ces tableaux, élaborés par la Cour des Comptes, est celle mise en perspective par la réalisation du programme pluriannuel des investissements de l'Etat.

„A dotation constante" signifie par ailleurs que les calculs présupposent également l'affectation d'un montant de 200 millions par année, comme elle résultera en 2005 d'un nouvel emprunt contracté par l'Etat afin de subvenir à ses besoins en investissements.

Evolution des principaux fonds d'investissement en 2005

Désignation du Fonds	*Avoirs au 1.1.2005*	*Alimentation budgétaire*	*Recettes totales*	*Dépenses*	*Avoirs au 31.12.2005*
Fonds pour les monuments historiques	8.142.211	10.000.000	10.000.000	14.101.000	4.041.211
Fonds pour la gestion de l'eau	105.501.204	10.000.000	10.000.000	35.000.000	80.501.204
Fonds d'équipement sportif national	0	23.500.000	23.500.000	23.500.000	0
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	111.398.743	53.287.500	53.287.500	121.913.730	42.772.513
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	65.455.385	6.500.000	6.500.000	14.754.762	57.200.623
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	149.577.945	37.000.000	37.000.000	104.900.000	81.677.945
Fonds d'investissements publics administratifs	199.163.464	10.000.000	10.000.000	119.297.928	89.865.536
Fonds d'investissements publics scolaires	244.998.924	45.000.000	45.000.000	104.545.309	185.453.615
Fonds des routes	42.314.063	10.000.000	110.000.000	141.195.000	11.119.063
Fonds du rail	122.499.339	102.000.000	258.617.000	272.924.000	108.192.339
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	51.694.389	5.000.000	5.000.000	40.000.000	16.694.389
Fonds pour la loi de garantie	138.740.929	2.000.000	7.975.750	56.743.227	89.973.452
Total	**1.239.486.597**	**314.287.500**	**576.880.250**	**1.048.874.956**	**767.491.891**

Différences entre recettes et dépenses – 471.994.706

Une année plus tard, les avoirs des fonds en fin d'année auront fondu – ils ne se situeront plus qu'à la moitié environ de leur solde au 31 décembre 2005.

Situation projetée 2006

Désignation du Fonds	*Avoirs au 1.1.2006*	*Recettes totales*	*Dépenses*	*Avoirs au 31.12.2006*
Fonds pour les monuments historiques	4.041.211	11.000.000	11.000.000	4.041.211
Fonds pour la gestion de l'eau	80.501.204	35.000.000	45.000.000	70.501.204
Fonds d'équipement sportif national	0	29.500.000	29.500.000	0
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	42.772.513	57.017.625	93.595.939	6.194.199
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	57.200.623	10.000.000	22.058.784	45.141.839
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	81.677.945	37.000.000	79.800.118	38.877.827
Fonds d'investissements publics administratifs	89.865.536	38.000.000	128.234.623	-369.087
Fonds d'investissements publics scolaires	185.453.615	55.000.000	109.451.231	131.002.384
Fonds des routes	11.119.063	140.000.000	159.490.360	– 8.371.297
Fonds du rail	108.192.339	183.534.000	210.125.000	81.601.339
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	16.694.389	10.000.000	15.000.000	11.694.389
Fonds pour la loi de garantie	89.973.452	21.325.144	57.091.437	54.207.159
Total	**767.491.891**	**627.376.769**	**960.347.492**	**434.521.168**

Différence entre recettes et dépenses: – 332.970.723

Le mouvement de l'épuisement des avoirs continuera en 2007. Les soldes globaux deviendront négatifs au cours de l'année 2008. Au 31 décembre 2008, un besoin de financement important se sera dégagé:

Situation projetée 2008

Désignation du Fonds	*Avoirs au 1.1.2008*	*Recettes totales*	*Dépenses*	*Avoirs au 31.12.2008*
Fonds pour les monuments historiques	4.041.211	12.000.000	12.000.000	4.041.211
Fonds pour la gestion de l'eau	45.501.204	35.000.000	75.000.000	5.501.204
Fonds d'équipement sportif national	0	33.000.000	33.000.000	0
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	1.983.876	64.350.092	58.465.781	7.868.187
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	26.471.839	20.000.000	43.898.320	2.573.519
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	8.243.066	41.600.000	67.804.606	– 17.961.540
Fonds d'investissements publics administratifs	– 97.583.147	60.000.000	151.399.613	– 188.982.760
Fonds d'investissements publics scolaires	71.458.681	70.000.000	137.570.861	3.887.820
Fonds des routes	– 22.601.297	180.000.000	157.875.000	– 476.297
Fonds du rail	67.089.339	222.439.000	248.125.000	41.403.339
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	21.694.389	10.000.000	0	31.694.389
Fonds pour la loi de garantie	– 14.790.458	37.305.354	87.654.926	– 65.140.030
Total	**111.508.704**	**785.694.446**	**1.072.794.107**	– 175.590.957

Différence entre recettes et dépenses: -287.099.661

Si les 200 millions de dotation supplémentaire par an, résultant pour 2005 de la contraction d'un emprunt dont le produit sera affecté à parts égales au Fonds des Routes et au Fonds du Rail, n'étaient pas incluses dans le calcul, la situation des fonds se détériorerait bien plus rapidement encore, et avec un effet autrement plus incisif. Le besoin de financement serait atteint au cours de l'année 2006 déjà – et il se chiffrerait à plus d'un milliard d'euros au 31 décembre 2008!

	2002	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*
Avoirs en fin d'année	1.921.964.002	1.777.260.376	1.239.486.597	767.491.891	434.521.168	111.508.704	-175.590.957
Emprunt Fonds des routes	0	0	70.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000
Emprunt Fonds du rail	0	0	50.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000
Avoirs réels en fin d'année	1.921.964.002	1.777.260.376	1.119.486.597	447.491.891	-85.478.832	-608.491.296	-1.095.590.957

L'évolution des avoirs des fonds n'est, en soi, pas dramatique: il est évident que dans la mesure où les travaux en cours gagnent en ampleur, les dépenses des fonds d'investissements s'accroissent. Il est tout aussi évident qu'à l'horizon de 2008, de larges pans du programme de travaux seront achevés ou en cours de l'être, et que les besoins infrastructurels restants se seront réduits en conséquence. Mais il reste que tout ne sera pas fait le 31 décembre 2008 – rappelons simplement, à cet égard, les affirmations contenues dans le rapport budgétaire de l'année passée concernant l'accessibilité et la centralité du Luxembourg – et que des moyens budgétaires nouveaux devront être dégagés d'ici là afin de pouvoir parachever la modernisation et l'extension des structures du pays.

– Le Fonds pour l'Emploi: danger d'un engrenage explosif

Le Fonds pour l'Emploi mérite quelques commentaires particuliers. Il s'agit effectivement d'un fonds dont l'évolution ne peut simplement être notée d'un œil contemplatif. Non seulement ses dépenses atteignent un niveau inquiétant sous la pression d'un taux de chômage qui refuse de reculer et le relèvement de la contribution sociale sur le diesel deviendra nécessaire en 2005 afin de lui trouver des moyens supplémentaires, mais encore, ce fonds obéit à la dynamique propre du budget social qui risque de le rendre à terme quasiment ingérable.

Le Fonds pour l'Emploi est largement alimenté par des moyens non budgétaires, dans le sens où il s'agit de recettes fiscales portées affectées directement aux recettes propres du fonds sans transiter par le budget de l'Etat. Pour illustrer cet état des choses, notons que l'alimentation budgétaire en tant que telle ne sera que de 10 millions d'euros pour l'exercice 2005, tandis que les recettes totales du fonds se chiffrent à 285 millions. Sur ce total, plus de la moitié est générée par la contribution sociale sur carburants: 145 millions d'euros. Le relèvement de la contribution sociale sur le diesel, la portant à 20 euros pour mille litres, devra permettre d'engranger une plus-value de recettes de 20 millions d'euros en 2005.

	2003	*2004*	*2005*
I. Mouvements du fonds			
– Avoir au 1.1.	109.253.003	152.142.634	81.574.262
– Produit de l'impôt de solidarité	102.076.159	83.910.000	91.770.000
– Produit de la cotisation sociale sur carburants	61.498.745	106.820.267	145.000.000
– Remboursements	37.335.909	35.245.000	38.832.000
Alimentation:			
– Alimentation normale	15.000.000	15.000.000	10.000.000
– Alimentation supplémentaire	90.000.100	–	–
Total recettes	**305.910.913**	**240.975.267**	**285.602.000**
– Dépenses	263.021.282	311.543.639	337.690.240
– Avoir au 31.12.	152.142.634	81.574.262	29.486.022

Le tableau ci-dessus représente les principaux mouvements du fonds (selon le projet de budget pour 2005). Ses dépenses augmenteraient ainsi de 8,3 pour cent entre 2004 et 2005. Par rapport aux dépenses de 2003, celles prévues en 2005 représentent même une augmentation de 28 pour cent!

Au niveau des recettes, l'augmentation projetée est de 18 pour cent par rapport à l'année en cours. Les avoirs du fonds, quant à eux, sont en déperdition constante: l'on note une diminution de 120 millions depuis 2003, et le maintien de ce rythme dégagera un important besoin de financement de ce fonds dès 2006. Le tableau ci-dessous détaille les différentes catégories de recettes dont bénéficie le fonds.

Au vu de la structure de ces recettes – 80 pour cent d'entre elles proviennent de la fiscalité et sont affectées directement au fonds – le maintien du niveau des dépenses du fonds engendrera sans doute la nécessité de procéder à des nouveaux relèvements de contributions en 2006 quand apparaîtra le besoin de financement, tout aussi fatal à dépenses constantes.

III. Programme des recettes			
A. ***Alimentation normale***			
a. Impôts de solidarité			
1. Impôt sur le revenu des personnes physiques	40.365.352	38.077.000	46.900.000
2. Impôt sur le revenu des collectivités	61.710.807	45.833.000	44.870.000
3. Impôt sur le revenu des communes	–	–	–
b. Contribution sociale sur carburants	61.498.745	106.820.267	145.000.000
Sous-total A	163.574.904	190.730.267	236.770.000
B. ***Remboursements***			
1. Comptables extraordinaires	0	1.250.000	1.250.000
2. Remboursement chômage	876.511	850.000	850.000
3. Remboursement soldes faillites	37.016	700.000	700.000
4. C.E.C.A.	1.623.000	750.000	750.000
5. Fonds social européen	16.361	300.000	300.000
6. Participation des entreprises aux stages d'insertion	2.037.958	2.470.000	2.470.000
7. Participation des entreprises au stage de réinsertion	1.401.468	870.000	870.000
8. Participation au coût de la préretraite	31.015.000	28.000.000	31.587.000
9. Divers	328.595	55.000	55.000
Sous-total B	37.335.909	35.245.000	38.832.000
C. Alimentation budgétaire			
1. Normale	15.000.000	15.000.000	10.000.000
2. Supplémentaire	90.000.100	–	–
Sous-total C	105.000.100	15.000.000	10.000.000
III. Total recettes	**305.910.913**	**240.975.267**	**285.602.000**

La COFIBU n'entend pas, à ce stade, commenter des aspects individuels des dépenses du fonds. Elle tient cependant à noter que la variété des catégories de dépenses, l'existence de cofinancements ou non, ainsi que le nombre important de mesures en faveur de l'emploi ne contribuent aucunement à la transparence et rendent une évaluation objective de maints postes de dépenses du fonds impossible – notamment en vue d'une analyse conséquente de la relation coût/efficacité.

Cela étant, et consciente du risque réel d'un dérapage futur des dépenses du Fonds pour l'Emploi tant que le chômage ne peut être réduit de manière sensible, elle recommande au Gouvernement de faire procéder à un audit du fonds ayant pour objectif d'en permettre une structure et un fonctionnement plus transparents, ainsi que de dégager une appréciation critique de certaines dépenses du fonds quant à leur effet. Il a été noté dès l'introduction du présent rapport que le chômage ne pourra évoluer à la baisse que sur base de taux de croissance économiques qui ne sont pas réalistes à l'horizon des quelques années à venir. Avec l'apparition du besoin de financement réel du Fonds pour l'Emploi dès 2006, une action rapide en vue de la maîtrise de ces dépenses s'impose.

*

V. TRANSFERTS BUDGETAIRES PARTICULIERS

1. Le budget social: dynamiques propres et aspects cachés

a) *Le volume du budget social proprement dit*

La notion du budget social recouvre une panoplie de transferts budgétaires, effectués par des départements ministériels différents, représentant au total 44 pour cent des dépenses budgétaires totales. Si cette proportion n'est pas en soi alarmante, coïncidant largement avec la part correspondante des transferts sociaux dans les budgets d'autres pays européens au système de prévoyance sociale structurellement comparable au nôtre, certains aspects du „budget social" méritent cependant une attention critique.

Les plus importants transferts relatifs à la sécurité sociale du projet de budget des dépenses sont les suivants (calcul de la Cour des Comptes):

Ministère	*2003 Compte provisoire*	*2004 Budget définitif*	*2005 Projet de budget*	*Variation*	
				2003/2005	*2004/2005*
Justice	0	100	100	–	0,00%
Intérieur et Aménagement du territoire	34.169.769	35.570.000	36.985.000	8,24%	3,98%
Famille et Intégration	701.185.197	721.922.700	771.592.100	10,04%	6,88%
Santé	68.787	155.731	86.278	25,43%	– 44,60%
Sécurité sociale	1.426.768.939	1.441.505.240	1.548.423.460	8,53%	7,42%
Agriculture, Viticulture, Développement rural	8.544.126	8.892.000	8.951.000	4,76%	0,66%
Total	**2.170.736.818**	**2.208.045.771**	**2.366.037.938**	**9,00%**	**7,16%**

A ces transferts viennent encore s'ajouter d'autres dépenses à caractère social, comme les aides au logement, qui dépassent 80 millions d'euros au projet de budget pour 2005.

Les dépenses sociales incluent bien entendu également celles en faveur de l'emploi et en vue de l'indemnisation du chômage (rappelons les dépenses projetées de 337 millions d'euros par le Fonds pour l'Emploi en 2005).

Nous constatons que la progression des seuls transferts à la sécurité sociale devrait être de 7,16 pour cent entre 2004 et 2005. En intégrant dans le calcul les autres volets du budget social, la progression est supérieure encore. Et elle risque de continuer sa croissance au cours de l'exercice budgétaire à venir, tout comme elle l'a fait en 2004.

b) *La dynamique propre du budget social*

La progression du budget social est extrêmement difficile à prédire avec quelque degré de précision. Ainsi, toute croissance du marché de l'emploi – et le marché de l'emploi luxembourgeois reste assez dynamique – se solde par une augmentation des dépenses sociales.

Plus d'emplois signifient plus de cotisations sociales – et plus de parts de cotisations payées par l'Etat. Plus de résidents avec plus d'enfants signifient plus d'allocations familiales, à charge du Fonds national de solidarité. Et qui oserait prédire, à la centaine d'unités près, la progression du nombre d'emplois ou d'enfants à supporter au cours d'une année donnée?

Le budget social obéit dès lors à une logique propre, impossible d'inclure avec précision dans les prévisions budgétaires. Cette logique est fatale: le système étant ce qu'il est, ses effets ne peuvent pas être endigués. A système inchangé, la dynamique inhérente aux dépenses sociales continuera de se manifester – à des degrés variant avec l'intensité de la croissance de la population et du marché de l'emploi. En 2004, les transferts sociaux ont dépassé les crédits votés de quasiment 200 millions d'euros. S'agissant de crédits non limitatifs et sans distinction d'exercice, les variations en cours d'exercice n'ont pas besoin d'être entérinés par la voie législative et n'apparaissent définitivement qu'au compte général de l'Etat. Les tendances affichées par le marché de l'emploi et par l'immigration ne semblant aucunement fléchir, il serait raisonnable de prédire d'ores et déjà le dépassement des crédits sociaux prévus pour 2005 dans un ordre de grandeur similaire, sinon supérieur, à celui constaté en 2004. A cet égard, il est intéressant de noter que la seule augmentation des cotisations à l'assurance-maladie de 0,3 pour cent, décidée en novembre 2004 par l'assemblée générale de l'Union des caisses de maladie, se soldera par des dépenses budgétaires supplémentaires de l'ordre de 26,5 millions d'euros.

Bien entendu, des résidents et des travailleurs supplémentaires signifient également des recettes supplémentaires pour l'administration centrale. Idéalement, celles-ci contrebalanceraient les plus-values de dépenses sociales. Les nouveaux venus sur le marché de l'emploi paient effectivement des impôts directs qui sont immédiatement engrangés par l'administration centrale. Ils devraient payer également des impôts indirects du fait de leur consommation interne. Or, c'est à ce niveau que les bases du calcul se distordent depuis quelques années.

Entre janvier 2001 et septembre 2004, le STATEC a recensé la création de 30.000 emplois salariés nouveaux, ce qui représente une progression de 12 pour cent. Leur nombre est ainsi passé de 254.000 à 284.000 au cours de cette période. La même période a vu une augmentation du nombre des travailleurs frontaliers de 93.000 à plus de 113.000, ce qui équivaut à une progression de 21 pour cent. En 2004, quasiment les trois quarts des emplois nouvellement créés ont été occupés par des frontaliers. La tendance est encore à la hausse.

Les frontaliers, même s'ils consomment au Luxembourg, ne le font pas dans la même mesure que les résidents. Il est patent que les coûts de la vie dans les régions limitrophes du Luxembourg sont nettement inférieurs à ceux notés sur le territoire du Grand-Duché – dès lors, et hormis l'essence et le tabac, la consommation des frontaliers se réalise assez largement en dehors de nos frontières. Sachant que les frontaliers représentent entre-temps environ 40 pour cent des salariés dans le secteur privé du Luxembourg, il est facile de conclure qu'une relation satisfaisante entre la plus-value des dépenses sociales engendrée par leur emploi sur territoire luxembourgeois et des rentrées fiscales correspondantes n'est plus donnée.

Non seulement, l'afflux massif des frontaliers a depuis des années commencé à distordre la relation entre recettes et dépenses de l'Etat résultant de leur emploi – ils ne sont précisément pas résidents, et ne paient donc pas d'impôts indirects dans l'ordre de grandeur où le font les résidents – mais il a également contribué largement à la généralisation du phénomène de l'exportation des prestations sociales. L'équivalent monétaire de celles-ci sert également surtout à la consommation en dehors de nos frontières: il y a accentuation du „manque à gagner" pour l'Etat luxembourgeois.

c) *Les aspects cachés du budget social*

Le budget social proprement dit ne comprend logiquement que des crédits budgétaires identifiables individuellement et portant un libellé clair de transfert social. Il n'est cependant pas futile de perdre quelques mots sur les prolongations que connaît le budget social, de manière „occulte", dans d'autres secteurs de dépenses budgétaires.

Ainsi par exemple, le projet de budget pour 2005 comporte des crédits destinés aux transports publics de 234 millions d'euros. Or, la participation des usagers au coût des transports en commun n'est que de 12 pour cent au Luxembourg, ce qui est largement imputable au fait que la très grande majorité des usagers bénéficie d'un transport public quasiment ou réellement gratuit: jeunes détenteurs de cartes JUMBO et seniors ne paient rien ou presque, tandis que les détenteurs de cartes d'abonnement se transportent à des frais absolument symboliques. Nos pays voisins connaissent généralement des taux de couverture oscillant autour d'un tiers du coût réel, tandis que le nôtre se situe à 12 pour cent: c'est la meilleure preuve de ce qu'une part significative des crédits alloués au fonctionnement des transports publics est en fait „sociale", dans la mesure où il s'agit d'aides individuelles à la mobilité.

Ensuite, les codes économiques 31 (Subventions d'exploitation), 32 (Transferts de revenus autres que de subventions d'exploitation aux entreprises), 33 (Transferts de revenus aux administrations privées), 34 (Transferts de revenus aux ménages) et 43 (Transferts de revenus aux administrations publiques locales) comprennent tous des éléments à finalité éminemment sociale, même si celle-ci ne se laisse pas déterminer avec la dernière précision. L'ensemble de ces codes rassemblent des dépenses budgétaires de presque un milliard d'euros, et dès lors, une part même modeste de „dépenses sociales" dans cet ensemble représenterait déjà une somme significative. Il serait intéressant de procéder à une décomposition détaillée des crédits rassemblés sous les codes mentionnés afin d'en dégager la teneur sociale exacte – ce qui n'a malheureusement pas été possible à la COFIBU cette année-ci.

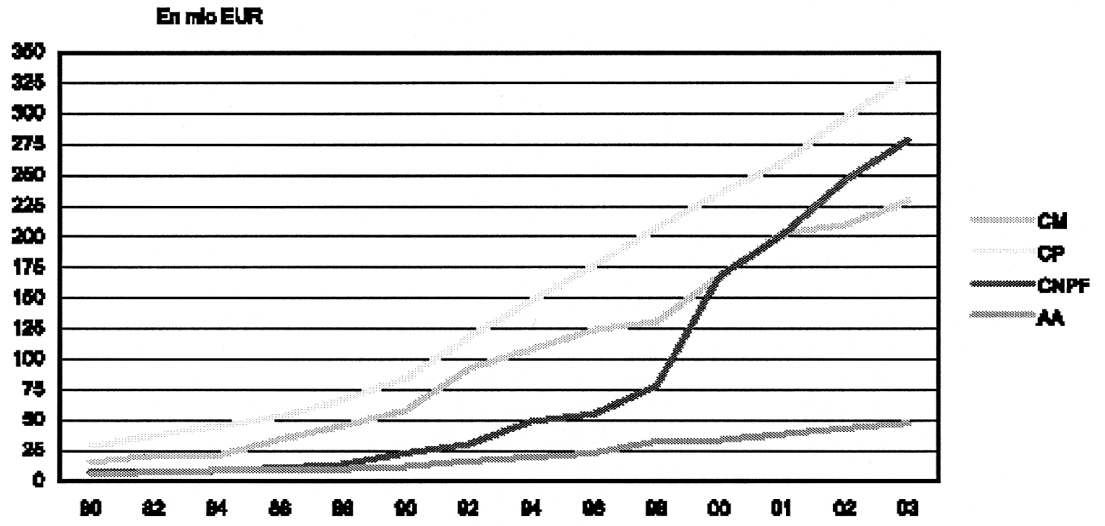
La Commission est d'avis que plus de transparence serait de rigueur dans le domaine du budget social caché. Les nombreux crédits à dimension sociale relèvent en effet d'une prolongation constante de la redistribution sociale suivant le principe contesté et contestable de l'arrosoir. Cependant, une approche de la redistribution à finalité sociale basée sur des critères de durabilité et de prévisibilité financière ne peut s'accommoder, à la longue, de toute une panoplie d'éléments qui, pour n'être pas suffisamment individualisés et retraçables, échappent à la surveillance et au contrôle efficaces.

d) ***Les exportations des prestations sociales du budget luxembourgeois: un phénomène inquiétant gagnant en allure***

La croissance et les effets de l'exportation de prestations sociales luxembourgeoises ne sont pas des soucis nouveaux. Rappelons seulement l'excitation ayant régné dans certains milieux suite aux arrêts DECKER et KOHLL de la Cour de Justice Européenne, en matière d'autorisations préalables à des traitements ambulatoires à l'étranger, ou encore la formulation de la loi ayant institué la „Mammerent", qui prévoit que les enfants pour lesquels le forfait d'éducation est dû doivent être nés au Luxembourg. Tout ceci prouve que l'administration centrale est bien consciente du danger représenté par une croissance effrénée des exportations de prestations sociales à l'étranger, à partir d'où leur équivalent monétaire n'est généralement plus acquis à la consommation intérieure luxembourgeoise.

Pourtant, les exportations sont déjà bien réelles, et il ne faut être ni voyant, ni prophète pour prédire la continuation de leur volume à l'avenir. L'évolution à partir de 1990 est à cet égard parlante – elle a été retracée par l'Inspection générale de la sécurité sociale et consignée dans les graphiques et tableau reproduits ci-dessous.

Evolution des transferts aux non-résidents – Répartition par branche 1980 à 2003



Le développement des paiements à l'étranger est exponentiel. Ainsi, les progrès des dépenses par branche des prestations sociales depuis 1990 ont été les suivants:

– pour les pensions, une multiplication par ± 10 du montant versé en 1990;
– la même chose pour les prestations des caisses de maladie;
– la multiplication par 275 (deux cent soixante-quinze!) des transferts de la Caisse nationale des prestations familiales.

Si les cinq premières années incluses dans le graphique ont encore connu une expansion linéaire des exportations, la logique de leur croissance est devenue exponentielle depuis. Et il n'est pas possible de prédire avec précision l'évolution des années prochaines – décisions politiques et judiciaires confondues seront certainement à la base de nouvelles augmentations.

Le tableau suivant reprend les exportations par gestion et en établit le total, sur la période de 1975 à 2003.

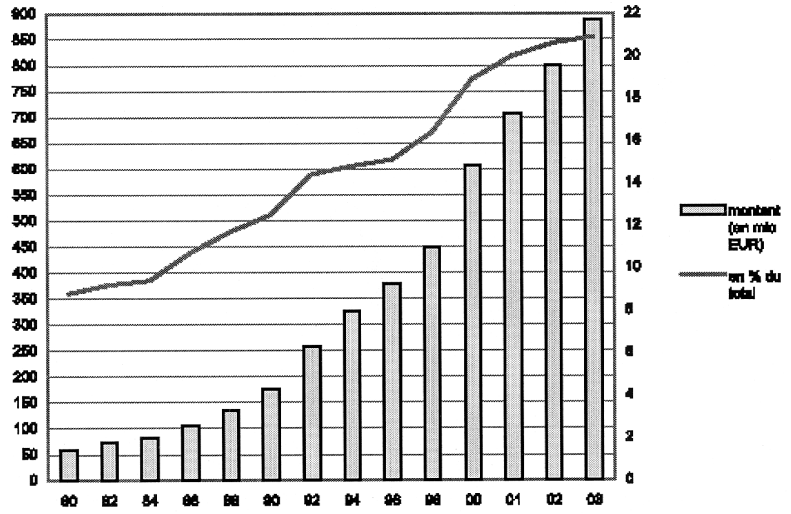
Transferts aux non-résidents d'après les différentes gestions (en millions d'euros)

Organisme payeur	*1975*	*1980*	*1990*	*1995*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*
Union des caisses de maladie	0,362	0,633	2,333	4,987	167,740	202,690	210,000	228,900*)
Dépendance					1,495	3,276	4,000	4,360*)
Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité	0,538	0,981	2,861	5,484	188,100	205,728	232,660	255,366
Caisse de pension des employés privées	0,066	0,174	0,487	1,052	42,220	48,612	57,972	67,101
Caisse de pension des artisans, des commerçants et industriels	0,005	0,008	0,060	0,127	4,510	5,037	5,641	6,498
Caisse de pension agricole	0,001	0,001	0,006	0,019	0,430	0,415	0,467	0,432
Caisse nationale des prestations familiales	0,182	0,275	0,923	2,117	168,120	201,500	245,910	278,460
Association d'assurance contre les accidents								
– Section agricole et forestière	0,002	0,004	0,008	0,015	0,120	0,110	0,080	0,084
– Section industrielle	0,158	0,239	0,469	0,866	33,400	38,370	43,090	47,337
Total des prestations aux non-résidents	**1,313**	**2,315**	**7,146**	**14,666**	**606,135**	**705,738**	**799,820**	**888,538**

*) Estimation

Si, en 1990 encore, des prestations sociales représentant 7 millions d'euros étaient transférées à l'étranger, les exportations se chiffrent à presque 900 millions (!) en 2003, et commencent à avoisiner le milliard d'euros en 2005. En 2004, la part des prestations sociales exportées dans le total de ces transferts aux ménages est de 21 pour cent. En 1990, cette part n'était que de 4,5 pour cent.

Transferts aux non-résidents 1980 à 2003 – Montant total et montant en % des prestations des 4 branches de sécurité sociale



L'évolution retracée dans le graphique ci-dessus montre clairement que les années de forte expansion tant de l'économie que du marché de l'emploi luxembourgeois (1997-2001) se sont soldées par une courbe d'expansion exponentielle des exportations de prestations sociales. Si cette évolution semble se tasser à la fin de l'horizon renseigné par le graphique, elle n'est pourtant nullement endiguée: la reprise économique à partir de 2004 engendrera un nouveau mouvement de la courbe d'un tracé linéaire vers un tracé exponentiel.

Toute cette évolution ne peut être freinée, ni ralentie délibérément: ce sont la dynamique du marché de l'emploi, la plus forte disponibilité des frontaliers à accepter des emplois nouvellement créés ainsi que le principe de libre circulation des travailleurs avec tout ce qu'il comporte en droits confirmés par la règle de la non-discrimination qui sont les données du jeu, et il continuera d'être joué. La politique y est pour peu: si elle peut retarder de nouvelles exportations, elle ne pourra les empêcher. La déperdition de revenus des ménages pour la consommation intérieure luxembourgeoise est dès lors inévitable pour l'avenir: il faudra en garder à l'esprit les effets fiscaux et budgétaires, et concevoir les instruments appropriés pour les contrebalancer.

2. Les travaux publics: bâtir moins cher et plus vite

a) *Des dépassements endémiques aux raisons multiples*

Le fléau des dépassements de crédits dans le domaine des travaux publics est connu. Même en s'épargnant cette année les lamentations classiques concernant l'explosion des frais d'entretien des bâtiments publics – tout a déjà été dit à cet égard – la COFIBU aimerait insister sur la nécessité absolue d'en venir à un endiguement des dépassements apparaissant au seul niveau de la construction. Que les bâtiments publics engendrent des frais de fonctionnement une fois cette construction achevée n'est pas un secret. Mais ces frais peuvent paraître bien anodins à la lumière des dépassements des crédits initiaux de certaines constructions.

Les raisons des dépassements de crédits pour des projets de construction sont multiples. La plupart d'entre elles sont pourtant inacceptables. Ainsi, il n'est pas raisonnable d'accepter que, par exemple, un architecte rémunéré en proportion du volume du projet omette de prévoir que la nuit puisse tomber sur un rond-point, et qu'il faut par conséquent l'illuminer de manière adéquate. Omission qui du reste n'est pas aperçue par les fonctionnaires en charge du projet à l'administration centrale.

Les coûts de construction au Luxembourg ne sont plus maîtrisés. Si de nombreux projets sont encore réalisés dans les limites financières initiales établies par la Chambre, ce sont notamment les constructions exceptionnelles, comme la „Coque“, la Salle de concerts ou encore la „Route du Nord“ qui se soldent quasiment sans exception par des dépassements de crédits substantiels. Notons, à titre d'exemple, qu'un seul kilomètre de la fameuse „Route du Nord“ risque d'avoir coûté, à la fin des opérations, deux milliards d'anciens francs en moyenne. Cela est intenable pour l'avenir.

La liste reproduite ci-dessous énumère quelques-uns des dépassements frappants des dernières années. Elle n'est pas exhaustive, et n'a pas non plus la prétention de contenir déjà les montants des dépassements exacts pour les projets y figurant, la dynamique des dépassements présentant le degré d'imprévisibilité qui est le sien.

- *Réaménagement du carrefour formé par l'A 4 (route d'Esch-Alzette à Luxembourg) et la rue de Merl moyennant construction d'un giratoire avec passage souterrain à 4 voies*

  Budget initial: 11.43 millions €
  Dépassement: 1.9 millions €
  Progression: 17%

- *Réaménagement de la „Croix de Gasperich“ avec reconstruction de l'ouvrage d'art 216 sur l'A6 et réaménagement du carrefour formé par la route nationale 4 et le chemin repris 186*

  Budget initial: 10.51 millions €
  Dépassement: 4.605 millions €
  Progression: 44%

- *Liaison routière avec la Sarre*

  Budget initial: 243 millions €
  Dépassement: 49 millions €
  Progression: 20%

- *Maisons Printz et Richard et travaux de transformation de la Chambre des Députés*

  Budget initial: 30.04 millions €
  Dépassement: 4.95 millions €
  Progression: 16%

- *Centre Pénitentiaire de Givenich*

  Budget initial: 7.44 millions €
  Dépassement: 2.3 millions €
  Progression: 31%

- *Et, finalement, la „Route du Nord“, pour laquelle la planification financière sera dépassée de 200 millions d'euros environ. Ce dépassement résulte pourtant pour la majeure partie d'adaptations techniques qui ont dû être apportées au projet initial suite aux accidents survenus dans des tunnels routiers à travers l'Europe et aux nouvelles obligations techniques en matière de sécurité qui en ont été dégagées.*

Les travaux publics, de construction et de génie civil, représentent quasiment l'intégralité des dépenses d'investissement en dehors des infrastructures ferroviaires. C'est dire le volume des dépenses budgétaires englouties année par année par eux, et c'est dire également le potentiel d'épargne qui se dégage encore à l'horizon de l'exécution de nouveaux projets renseignés au programme pluriannuel des investissements. Un potentiel qu'il s'agit de saisir au plus vite: les développements consacrés aux fonds d'investissements par le présent rapport ont montré avec insistance que la poursuite du programme pluriannuel des travaux risque, à coûts constants, d'être sévèrement compromise dès 2008 au meilleur, et dès 2006 au pire des cas. Il faut dès lors procéder à une évaluation urgente de la façon dont sont conçus les projets de construction et de génie civil, des matériaux à utiliser, des procédures et formalités à respecter ainsi que des honoraires à concéder aux architectes et ingénieurs. Cette évaluation devra permettre de dégager le potentiel d'épargne à faire valoir à l'avenir – et l'épargne décidée aujourd'hui ne trouvera sa répercussion sur les fonds d'investissement que dans quelques années.

Les projets de construction au Luxembourg deviennent trop chers. Ceci vaut d'ailleurs également pour les projets des communes, qui par ricochet – à travers les subventions accordées par l'administration centrale – représentent également des dépenses surélevées pour l'Etat. Il faut pouvoir construire moins cher. La pérennité de la capacité d'investissement des pouvoirs publics en dépend – cela a été démontré dans le chapitre consacré aux dépenses d'investissement et à l'état des fonds.

La COFIBU insiste également sur la nécessité d'évaluer les frais d'exploitation courants de chaque projet de construction. Il est un fait que les frais d'entretien, de gestion et d'exploitation des projets d'infrastructure n'ont pas, jusque maintenant, fait l'objet d'une projection tant soit peu précise au moment où la décision d'investissement a été prise.

La COFIBU souhaite rappeler dans ce contexte les propositions discutées récemment au sein de la COMEXBU avec le Ministre des Travaux publics, lui-même rapporteur du projet de budget pour 2002. Il a ainsi notamment été proposé de prévoir à l'avenir un premier vote portant sur une enveloppe financière globale pour chaque projet d'envergure. Le projet définitif, détaillé et précisé, ferait alors l'objet d'un second vote par la Chambre des Députés – ensemble avec une projection des frais de gestion et d'entretien de l'objet en cause. Ces frais sont devenus particulièrement importants en relation avec des infrastructures culturelles. Il serait également opportun, selon la Commission, d'étudier des formes nouvelles de financement de telles infrastructures, et plus particulièrement le „Public-Private Partnership" mis en avant comme mode alternatif de financement de certaines infrastructures par la Chambre de Commerce.

b) *Construire plus vite*

Le rapport parlementaire sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2002 contenait une représentation graphique établissant un temps de construction moyen de 8,5 ans pour un lycée. Huit ans et demi s'écouleraient ainsi entre la formulation du projet et l'ouverture de l'école.

Ce délai a pu être considéré par certains comme démesuré et exagéré. Pourtant, il n'en est rien. Un nombre important de projets de construction souffrent de retards d'exécution considérables. Cela étant, même leur début d'exécution est souvent décalé de manière significative par toutes sortes d'obstructions exercées par des citoyens individuels ou des groupes d'intérêt.

Là encore, il est important de saisir les raisons précises des délais extrêmes et de procéder à un redressement de la situation. Il n'est pas raisonnable d'accepter que des besoins d'infrastructures identifiés en l'an X soient satisfaits en l'an X+9, à un moment où ils ont peut-être changé de nouveau. La COFIBU encourage le ministre des Travaux publics dans sa démarche d'identification des problèmes et obstacles concrets qui se posent à la construction de bâtiments publics et de routes, et de définition de solutions.

L'un des problèmes qui se posent est la multitude d'autorisations, de vérifications, de certifications, d'acquiescements et d'engagements qui doivent être recueillis avant qu'un projet de construction ne puisse réellement démarrer. A cet égard, il serait plus qu'indiqué de procéder à un inventaire procédural permettant un „streamlining" du processus de planification et d'engagement des travaux et des moyens financiers requis. Les points chauds de la procédure se situent à tous les niveaux: des pourparlers avec des propriétaires et des expropriations éventuelles en passant par les autorisations communales et le

comodo/incomodo jusqu'aux interventions de l'Inspection du Travail et des Mines, le parcours est parsemé d'embûches. Un Etat moderne ne peut cependant plus s'accommoder d'une telle réalité. Il faut que l'Etat récupère sa capacité d'agir et sa faculté de faire avancer les projets. Le contraire relèverait de l'abdication du politique devant les obstacles administratifs qu'il a lui-même permis de s'installer.

*

VI. COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI BUDGETAIRE POUR 2005

Dans ce chapitre, la COFIBU souhaite rester fidèle à sa tradition et ne commenter que les dispositions qui ont donné lieu à des développements particuliers respectivement qui font l'objet de contestations notamment du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes.

L'article 3 du projet de loi budgétaire prolonge l'applicabilité des mesures fiscales en faveur du logement instaurées par la loi du 30 juillet 2002 jusqu'au 31 décembre 2007. Cette prolongation correspond à un engagement pris par le Gouvernement dans l'accord de coalition.

Par une disposition contenue à *l'article 4*, le taux „parking" de TVA de 12 pour cent sur l'essence et les tabacs sera aboli. Ces produits seront dorénavant soumis au taux normal de 15 pour cent. Cette augmentation du taux de la TVA applicable à ces produits a déjà fait l'objet de développements dans le cadre du chapitre consacré au projet de budget des recettes.

L'article 6 prévoit le relèvement de la contribution sociale sur le diesel, perçue sous forme d'un droit d'accise autonome, à 20 euros par 1000 litres. La plus-value de recettes ainsi générée servira à l'alimentation supplémentaire du Fonds pour l'Emploi.

Afin de faciliter la rédaction des actes et la tenue des registres de l'état civil sur support informatique, *l'article 11* du projet de loi budgétaire envisage l'introduction d'un papier timbré spécial dont l'utilisation sera désormais obligatoire. Même si le Conseil d'Etat admet que de par son libellé le dispositif a un caractère permanent ne tombant pas sous le principe de l'annualité budgétaire, il préfère nettement que cette mesure fasse l'objet d'une loi à part, ce d'autant plus qu'il touche directement au fonctionnement des registres de l'état civil (articles 34 et ss. du Code civil). Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'inclusion de cet article dans le projet de loi budgétaire. La COFIBU prend acte de cette position et retient que cette disposition ne pourra dès lors pas figurer dans le texte du projet de loi à soumettre au vote de la Chambre.

Concernant le projet d'*article 39*, le Conseil d'Etat semble s'être trompé sur les raisons réelles qui sont à la base de la disposition. Il ne s'agit ici nullement de dispenser le Centre national sportif et culturel du remboursement des traitements en cause, mais d'éviter une double comptabilisation des traitements des agents au service du Centre dans le budget de l'Etat. En effet, le projet de budget pour 2005, tout comme les budgets précédents, comprend, à ses articles 11.000, 11.010 et 11.030 de la section 11.6, les traitements des agents du Centre qui relèvent du régime public. Le crédit de l'article 33.010, concernant la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement du Centre, comprenait, pour les exercices antérieurs, un montant équivalent à la somme des crédits 11.000, 11.010 et 11.030, afin de permettre au Centre de satisfaire à l'exigence du point 3 de l'article 13 de la loi du 29 juin 2000 concernant son organisation – c'est-à-dire de rembourser au Trésor les traitements, indemnités, salaires et charges sociales des agents publics repris par lui au moment de la création de l'établissement public. Le crédit de l'article 33.010 du projet de budget pour 2005 a été ramené de 7.103.200 € à 6.900.000 € afin de permettre la suppression de cette double comptabilisation des indemnités et charges en question. Si le remboursement devait être maintenu, le montant du crédit prévu à l'article 33.010 devrait se chiffrer à 7,5 millions au lieu de 6,9 millions pour l'année 2005.

Il faudra dès lors supprimer le point 3 de l'*article 13* de la loi du 29 juin 2000 afin de dispenser le Centre de ce remboursement. Les agents du Centre engagés sous le régime privé sont d'ailleurs payés directement par lui, de manière à ce que les montants correspondant à leurs salaires ne figurent pas au budget de l'Etat.

L'*article 42* du projet de loi budgétaire prévoit le relèvement du plafond d'émission d'emprunts par la Société nationale des CFL à 500 millions d'euros. Ceci correspond à une multiplication par quatre de l'ancien seuil, qui était de 5 milliards de francs exprimés en euros depuis la conversion. Il s'est posé la question de savoir si un tel relèvement devrait plutôt être opéré par une loi spéciale. Or, l'article 99 de la Constitution est clair à cet égard. Il dispose ce qui suit:

„Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi. – Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre. – Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre n'est pas requise. – Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise. – Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. – Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal. – La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera les nécessités relativement aux impositions communales.“

S'agissant d'emprunts de l'Etat, l'article 99 n'exige dès lors que l'„assentiment de la Chambre“ au moment où ceux-ci sont contractés. La SNCFL étant une société appartenant intégralement à l'Etat, elle peut être assimilée à celui-ci pour l'application des dispositions de l'article 99 de la Constitution. Au-delà du fait que l'assentiment de la Chambre peut être recueilli à travers le vote de la loi budgétaire, et ne requiert pas d'autre formalité, le projet d'article 42 de la loi budgétaire ne prévoit que la possibilité de contracter des emprunts à concurrence d'un certain montant en autorisant un montant maximum. Il ne s'agit dès lors même pas de l'émission proprement dite des emprunts visés. Partant, l'assentiment de la Chambre moyennant le vote du budget est juridiquement suffisant pour relever le plafond dont question au projet d'article 42.

La Cour des Comptes a clairement formulé son objection à ce que, par le truchement du projet d'*article 43,* le Gouvernement soit autorisé à procéder à l'émission d'emprunts pour un montant de 200 millions d'euros, qui doivent être affectés à parts égales de 100 millions d'euros au Fonds des Routes et au Fonds du Rail. La Cour des Comptes ne peut pourtant être suivie dans son exigence d'une loi spéciale à cet effet: l'article 99 de la Constitution prévoit effectivement le seul assentiment de la Chambre à la contraction d'emprunts par l'Etat, assentiment qui peut parfaitement être recueilli à travers le vote de la loi budgétaire.

Finalement, le projet d'*article 44* prévoit de relever à 10 ans la durée maximale des marchés publics, ceci en vue de permettre une meilleure gestion financière des travaux, fournitures et services. Ainsi, des adjudications trop fréquentes comportant une périodicité trop restreinte doivent être évitées, tout comme la durée des marchés doit être alignée sur celle des projets auxquels ils se rapportent.

La COFIBU n'a pas d'autres commentaires à formuler concernant le projet de loi budgétaire, et recommande dès lors à la Chambre de la voter dans la teneur proposée par le Conseil d'Etat, une nouvelle numérotation des articles devenant nécessaire suite à la suppression de l'article 11.

*

VII. BREVE 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 des Finances et du Budget recommande de lire l'intégralité des avis qui sont d'une grande qualité malgré le peu de temps dont disposaient les chambres professionnelles pour leur rédaction.

La Commission des Finances et du Budget se réjouit du fait que la plupart des chambres professionnelles aient soumis leur avis avant la rédaction du présent rapport. Elle n'a pas eu connaissance des avis de la Chambre d'Agriculture et de la Chambre du Travail.

1. La situation financière de l'Etat

La *Chambre de Commerce* constate que la situation financière de l'Etat luxembourgeois souffre sous l'effet d'une progression des dépenses qui apparaît comme étant démesurée par rapport aux perspectives de croissance à moyen terme. Cette évolution ne permet pas de dégager une marge budgétaire suffisante pour alimenter les fonds spéciaux de façon à exécuter le programme pluriannuel des investissements tel que voté par la Chambre des Députés. Le seul moyen qui reste pour rééquilibrer ex post le budget voté est de postposer des projets d'investissements.

Elle estime que la situation actuelle ne comporte pas encore des effets négatifs sur l'endettement du Luxembourg, mais a des conséquences sur la trésorerie et la réserve budgétaire totale, qui devraient diminuer sensiblement entre 2004 et 2005. Compte tenu de la structure des recettes fiscales, de leur vulnérabilité, de leur dépendance face aux circonstances extérieures et du contexte communautaire, il est plus que probable que dorénavant, le niveau de recettes sera tel que la réalisation de plus-values de recettes est à exclure. Par conséquent, il sera difficile de reconstituer à l'avenir un volume de réserves permettant à nos finances publiques de faire face à un creux conjoncturel comme celui connu depuis 2001.

Malgré le fait que l'année 2003 marque un tournant puisqu'elle voit diminuer pour la première fois depuis 1993 le solde de la réserve budgétaire, la *Chambre des Employés Privés* indique que la politique prudente des années précédentes qui a mené à une augmentation continue de la réserve budgétaire porte ses fruits. Il reste à voir si le recours à la réserve budgétaire reste une exception et ne constitue pas le début d'une nouvelle tendance. Les perspectives économiques optimistes pour les exercices 2004 et 2005 laissent croire que dans les années à venir la réserve budgétaire pourra être consolidée.

La Chambre des Employés Privés estime que la diminution des avoirs des fonds spéciaux n'est a priori pas très préoccupante. Comme pour la réserve budgétaire, il est normal de puiser dans les avoirs constitués lors des années à recettes abondantes pour maintenir les dépenses d'investissement à un niveau élevé lors d'un creux de cycle, ce qui permet de soutenir la croissance économique.

La *Chambre des Métiers* constate que si le Luxembourg satisfait aux critères de convergence européens liés au déficit et à la dette publique, une certaine précarité commence à s'installer. Celle-ci se manifeste à travers des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat qui sont en chute libre, une stabilisation „artificielle" des recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités et le recours du Gouvernement à des augmentations de la charge fiscale indirecte et parafiscale.

Une analyse à long terme de la structure des recettes et dépenses budgétaires montre, d'après la Chambre des Métiers, que la dépendance de l'Etat à l'égard des recettes générées par les produits soumis à accises ne cesse de s'accroître, alors que cette politique risque de mener dans une impasse. Les dépenses courantes progressant plus rapidement que le PIB en valeur, la Chambre des Métiers estime que la voie de la maîtrise des dépenses et de politique budgétaire prudente a été quittée. Elle est d'avis qu'il faut comprimer les dépenses de consommation et entamer des réformes structurelles en matière de sécurité sociale.

La *Chambre des Fonctionnaires et Employés publics* souligne que financièrement, l'Etat grand-ducal serait bien à même, avec ses réserves liquides, de rembourser de suite sa dette existante, même si ceci n'est techniquement pas possible. La dette de l'Etat au sens restreint est en recul et se situe désormais à moins de 2% du PIB, avec une nette tendance à la baisse. La Chambre remarque que les actifs financiers constituant des participations détenues par l'Etat contiennent des sous-estimations considérables puisqu'elles sont comptabilisées à leur valeur d'acquisition historique. Finalement, elle indique que la situation patrimoniale du secteur public est exemplaire au Luxembourg.

2. La politique budgétaire

La *Chambre de Commerce* souligne qu'elle estime que le taux de progression des dépenses est démesuré par rapport aux perspectives de croissance à moyen terme. Elle s'oppose à une tendance qui entraîne des hausses plus ou moins sensibles des recettes fiscales et parafiscales pour compenser les augmentations incontrôlées des dépenses courantes de l'Etat.

Compte tenu de la grande incertitude quant à l'évolution de certaines catégories importantes de l'impôt direct, la Chambre de Commerce recommande aux autorités gouvernementales de suivre une

politique budgétaire prudente, tenant compte des limites des recettes fiscales, d'une part, et des changements potentiels dans la structure des grandes catégories d'impôts, d'autre part. Elle attire l'attention des autorités sur le caractère instable et éphémère de plusieurs catégories de recettes engendrées par les impôts indirects, dont notamment les accises et rappelle que le niveau de ces recettes pour l'Etat luxembourgeois dépend fortement de décisions politiques prises dans les pays voisins et au niveau communautaire.

La Chambre de Commerce estime que la rigidité des dépenses de consommation de l'Etat et les mécanismes de valorisation automatiques inhérents restreignent de plus en plus la liberté d'action et la marge de manœuvre des autorités publiques pour investir dans les infrastructures et dans des mesures préparant le pays aux défis de l'avenir. Elle regrette que le projet de budget 2005, tout comme ses prédécesseurs, ne contienne pas de nouveaux accents pour la mise en oeuvre de la réforme administrative.

D'autre part, la Chambre de Commerce approuve le choix du Gouvernement de vouloir maintenir les dépenses d'investissements publics à un niveau élevé. Elle estime que le Gouvernement doit établir une liste des projets prioritaires dans l'intérêt du développement socio-économique du pays, adopter une approche prévoyante et prospective et analyser chaque projet d'investissement selon son coût-avantage et selon l'efficience des moyens déployés. Compte tenu des difficultés financières croissantes du Gouvernement pour financer les projets d'infrastructure, la Chambre de Commerce propose dans son avis le recours au „Public Private Partnership".

La *Chambre des Employés Privés* considère que le Gouvernement aurait certainement pu atteindre l'équilibre budgétaire en 2005. Le faible déficit prévu pour l'exercice 2005 n'a rien d'inquiétant aux yeux de la Chambre, notamment au regard du faible niveau de la dette publique. La Chambre des Employés Privés se demande si le Luxembourg ne risque pas de subir de plus en plus la pratique de l'„optimisation fiscale" en matière de l'IRC. Elle estime également qu'une discussion sur l'approche de la politique fiscale dans le contexte du marché intérieur et de la „zone euro", notamment sur une harmonisation des assiettes, ne peut plus être éludée.

L'augmentation des dépenses budgétaires en 2005 apparaît tout à fait raisonnable à la Chambre des Employés Privés au vu de la progression similaire des recettes budgétaires.

La *Chambre des Métiers* considère les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se base le projet de budget pour 2005 comme étant réalistes. L'augmentation des dépenses courantes étant de 8,2%, la Chambre des Métiers ne peut qu'insister sur la nécessité d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement par des méthodes d'analyse des performances de l'appareil étatique et d'analyse coûts-bénéfices des mesures ou projets prévus. Elle estime également que la recherche de nouvelles formes de recettes courantes durables s'impose.

Afin de rendre la politique budgétaire plus efficace, la *Chambre des Métiers* préconise une réorientation fondamentale de la politique budgétaire autour de plusieurs principes (zero base budgeting; réforme de la procédure d'élaboration, d'examen et d'exécution du budget de l'Etat; incitation à l'innovation permanente; instrument par excellence d'une meilleure efficacité et d'une meilleure maîtrise des dépenses).

La *Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics* constate que l'approche budgétaire générale est inspirée par le souci politique de continuer à améliorer l'infrastructure nationale par des investissements judicieux et de poursuivre une politique sociale qui correspond au niveau de vie atteint dans notre pays.

Elle considère que les principes de base invoqués dans la présentation du projet de budget pour 2005 se situent manifestement dans la logique de la philosophie de la norme budgétaire. L'hypothèse de croissance à moyen terme du PIB retenue par le Gouvernement ne lui semble pas déraisonnable. Elle estime que, pour les recettes courantes, le projet de budget 2005 contient des estimations extrêmement prudentes, voire nettement sous-évaluées. Son analyse du projet de budget 2005 lui permet de relativiser la valeur pratique des chiffres contenus dans le budget.

3. Les transferts sociaux

La *Chambre de Commerce* estime que l'évolution des dépenses de sécurité sociale, qui constituent désormais 44% du budget total, est en train d'échapper au contrôle des autorités gouvernementales. Elle

souligne qu'elle est opposée à tout nouveau renchérissement du système d'assurance pension luxembourgeois. Elle considère que les problèmes de financement sont davantage marqués en période de ralentissement économique et de moindre croissance de l'emploi, mais revêtent surtout de graves déficiences structurelles.

En matière d'assurance maladie, la Chambre de Commerce encourage le Gouvernement à ne pas augmenter les charges sociales, tant au niveau des cotisations sociales qu'à celui des charges directes ou indirectes des entreprises. Elle incite le nouveau Gouvernement à préparer un nouveau plan hospitalier et à accroître la coopération transfrontalière avec les établissements hospitaliers de la Grande Région.

Finalement, la Chambre de Commerce rappelle son opposition à l'introduction du forfait d'éducation. Elle conclut qu'il ne faut plus introduire de nouvelles dépenses et mieux cibler les transferts sociaux pour canaliser les moyens financiers aux actions sociales poursuivant un objectif déterminé et bénéficiant aux personnes nécessiteuses.

La *Chambre des Employés Privés* est d'avis que les dépenses de l'Etat en matière sociale n'ont strictement rien d'alarmant. Ce type de dépense ne constitue pas un problème en soi; il s'agit d'un choix sociétal collectif dicté par une volonté d'équité sociale. Elle constate que si les transferts sociaux aux administrations de la sécurité sociale ont augmenté plus vite que le PIB en termes relatifs, les dépenses et recettes courantes de la protection sociale en% du PIB se trouvent quant à elles quasiment au même niveau qu'en 1985. L'Etat luxembourgeois a comme priorité affichée une politique sociale forte, ce qui semble tout à fait louable aux yeux de la Chambre qui ajoute que les dépenses totales de protection sociale au Luxembourg sont inférieures à la moyenne UE-15 et à celles effectuées par nos pays voisins et les pays scandinaves.

Selon la *Chambre des Métiers,* les „transferts de revenus à l'intérieur du secteur administrations publiques" dont la majeure partie est destinée à la sécurité sociale enregistrent une hausse quasi continue sur la période 1995 – 2005.

Cette hausse continue ne manquera pas de poser, d'après la Chambre des Métiers, des problèmes de plus en plus aigus dans un avenir plus ou moins proche. Par conséquent, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il importe de consolider les finances de l'administration centrale par une meilleure maîtrise des dépenses et d'entamer des réformes structurelles au niveau de la sécurité sociale. Elle considère également que la politique des transferts sociaux devra faire l'objet d'un processus de redéfinition afin de permettre leur soutenabilité à plus long terme. Un meilleur ciblage des dépenses sociales serait donc souhaitable, afin qu'elles bénéficient en priorité aux personnes qui en ont le plus grand besoin.

La *Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics* estime à l'égard de la sécurité sociale que les projections inquiétantes qui sont présentées, ne sont basées que sur des calculs purement mécaniques, reposant sur des hypothèses arbitraires et théoriques, de sorte que toutes les conclusions valent et tombent avec les suppositions plus ou moins réalistes. Elle note que la situation budgétaire de l'Etat ne constitue aucun empêchement pour l'adoption des mesures sociales que l'on jugera justifiées.

4. Les mesures en matière d'environnement

La *Chambre de Commerce* note que la dotation des articles concernant la prime d'encouragement pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire et de la biomasse et la participation aux frais d'études et aux dépenses d'investissement pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, une utilisation des énergies renouvelables et nouvelles et une réalisation d'économies d'énergie augmente considérablement.

Tout en souscrivant à la promotion de l'énergie renouvelable, la Chambre de Commerce estime que tout engagement financier d'envergure doit être précédé d'une évaluation coût-bénéfice du projet afférent. Des études ont démontré en effet qu'en matière d'énergie renouvelable ou d'économie d'énergie, plus l'apport en nouvelles technologies et en nouveaux procédés est élevé, plus le coût global du projet relatif est élevé et plus les effets bénéfiques en découlant sont dégressifs. Les autorités gouvernementales ou les administrations doivent se concerter avec les acteurs privés avant de décider de mesures spécifiques dont ils sous-estiment les impacts budgétaires, financiers, économiques ou autres.

La hausse projetée de la TVA sur l'essence sera liée à la création d'un Fonds de financement des mécanismes de Kyoto. La Chambre de Commerce peut accepter cette mesure, sous condition qu'elle soit neutralisée dans le système de l'indexation automatique des salaires.

La *Chambre des Employés Privés* estime que plus tôt la palette des sources d'énergie consommée sera diversifiée, moins grande sera la vulnérabilité énergétique de l'économie par rapport à une hausse du prix du pétrole. Au-delà de la problématique du transfert de sources de production énergétique limitées et polluantes vers des sources renouvelables, il convient également d'agir en matière d'épargne d'énergie. L'action et la sensibilisation doivent s'étendre tant à la sphère économique que privée. Elle est également d'avis qu'il serait approprié de développer la recherche dans les domaines de la consommation rationnelle d'énergie et de l'utilisation massive des énergies renouvelables.

La *Chambre des Métiers* soulève que depuis quelques années, les ménages sont incités à „produire" eux-mêmes de l'énergie à partir des sources d'énergie renouvelables, l'Etat accordant dans ce contexte des subventions en faveur des investissements réalisés dans de telles installations, ainsi que de l'électricité produite par ces dernières.

Pour la Chambre des Métiers il est clair que la promotion initiale et le développement consécutif de ces énergies ne pourra se faire que par le biais d'une politique de subventionnement. Le reproche qu'elle adresse aux responsables politiques est celui de ne pas avoir adopté une stratégie plus globale, liant le volet écologique au volet industriel, pour tenter de faire du Luxembourg un site de production et éventuellement de recherche – spécialisé en matière de technologies environnementales.

*

VIII. L'AVENIR DE LA PLACE FINANCIERE LUXEMBOURGEOISE

1. Etat des lieux en novembre 2004

La place financière luxembourgeoise se porte plutôt bien en cette fin d'année 2004. C'est le premier constat qu'il convient de faire, toute appréciation différente risquant de générer des doutes qui ne sont pas de mise. Cependant, si la place va bien, elle pourrait aller mieux. Et compte tenu de son importance tout à fait vitale pour l'économie luxembourgeoise et les recettes fiscales de l'Etat, il semble indiqué de procéder à une analyse des forts et des moins forts actuels, afin de pouvoir tracer quelques pistes vers l'indispensable expansion future de cette place.

La place financière ne se réduit pas à une place bancaire. Au fil du temps, une industrie financière dépassant le cadre des établissements de crédit s'est créée au Luxembourg, et c'est aujourd'hui la partie non bancaire de cette industrie qui y est pour beaucoup dans les performances somme toute rassurantes de la place financière. Ainsi, les professionnels du secteur financier (PSF) de toutes espèces affichent un dynamisme qui dépasse encore celui des banques, même si celles-ci reprennent de l'élan.

Le présent rapport budgétaire n'est pas destiné à contenir une répétition du détail des chiffres qui marquent l'activité de la place. Voilà pourquoi le rapporteur estime suffisant de rappeler quelques données-clés fondamentales qui caractérisent l'activité actuelle de la place financière, sans abonder dans les détails techniques.

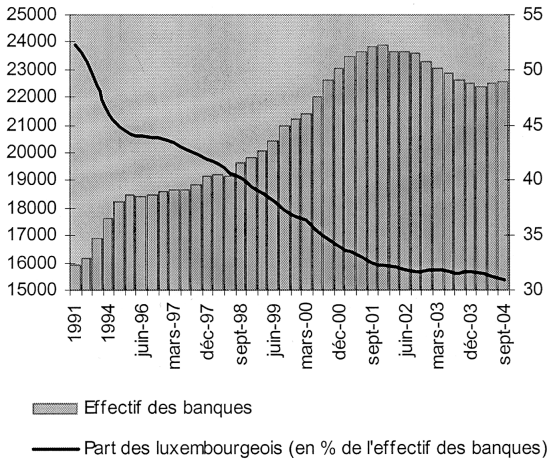
a) *La situation dans les banques*

L'effectif des banques luxembourgeoises est passé de 22.470 unités à 22.534 entre juin et septembre 2004, soit une création nette de 64 emplois (+0,29%). Il s'agit de la seconde hausse consécutive après celle survenue entre mars et juin 2004 (+0,39%). Si la phase de la perte d'emplois dans le secteur semble révolue, il faut toutefois se garder d'évoquer l'existence d'un cycle de créations d'emploi au regard des tensions internationales qui peuvent venir hypothéquer une reprise économique et boursière robuste, condition nécessaire à la bonne santé des banques luxembourgeoises. De plus, les dernières évolutions de l'activité bancaire internationale font état de possibles mises en place d'opérations de fusions-acquisitions, en particulier en Allemagne, ce qui laisse augurer des répercussions sur la place bancaire luxembourgeoise: les banques allemandes représentent près du tiers du nombre total d'établissements de crédits actifs au Luxembourg. Peu d'effets sont à attendre d'un rapprochement entre entités à activités complémentaires; en revanche dans l'hypothèse de fusions entre entités de mêmes tailles et opérant sur une même activité, les effets sur l'emploi peuvent devenir négatifs.

D'ailleurs, le mouvement des fusions et intégrations bancaires a fait baisser de manière sensible le nombre des banques de la place: du sommet des 220 établissements présents, leur nombre est redescendu à 167. A la fin de cette année, un peu plus de 160 banques resteront présentes au Luxembourg.

Il est également intéressant de noter que la part de l'emploi luxembourgeois dans le secteur des banques est tombée à son plus bas niveau historique, à 30,9% au 30 septembre 2004. A l'exception d'une courte parenthèse entre la fin 2002 et le début 2003, la part de Luxembourgeois dans le secteur bancaire n'a cessé de chuter.

Evolution de l'effectif des banques et de la part de l'emploi luxembourgeois
(Source: BCL)



b) ***La situation dans les PSF***

Pour les professionnels du secteur financier (PSF), l'effectif s'établit à 4.933 unités au 30 juin 2004 (derniers chiffres disponibles), laissant apparaître une progression de l'emploi de 121 unités (soit 2,5%). Il convient de tempérer cette tendance en raison de l'établissement de 24 nouvelles entités, totalisant 392 emplois créés. Le deuxième trimestre 2004 fut à son tour marqué par une progression de la base de calcul de 11 entités, représentant 164 emplois. L'effectif du secteur des PSF affiche par conséquent une hausse globale de 121 unités, soit 2,5%, qui se transforme en une baisse de 43 unités (soit 0,9%) si l'on poursuit une observation à périmètre constant. Par conséquent, l'ensemble du secteur financier se trouve plutôt dans un contexte de relative stabilité de l'emploi plutôt que dans celui d'une franche reprise. Compte tenu des évolutions récentes des effectifs dans ce secteur, cela doit néanmoins être salué.

Provisions pour impôt et encaissement des soldes d'IRC

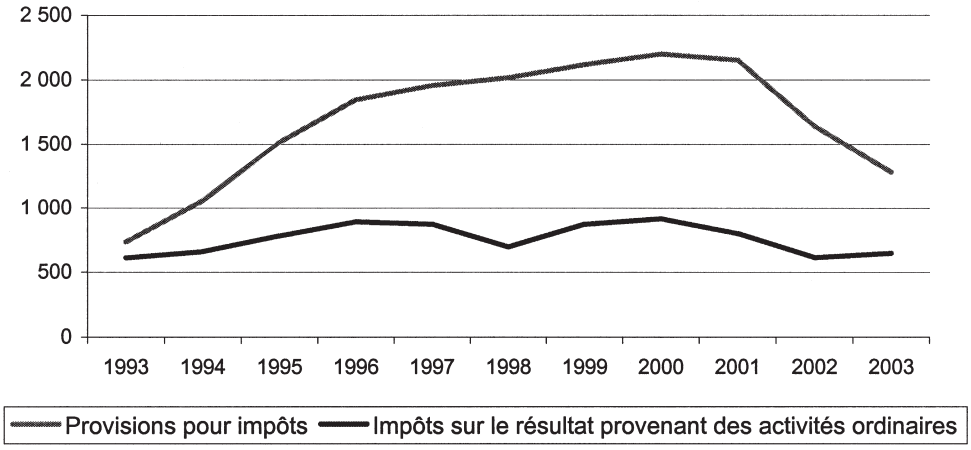
Il s'avère intéressant de remarquer que le poste „provisions d'impôts" des établissements de crédit s'élève à 1.280 millions d'euros au 31 décembre 2003 par rapport aux 2.199 millions d'euros au 31 décembre 2000. Nous constatons ainsi une baisse continuelle des provisions pour impôts de 41,8% en trois ans. En même temps, cette baisse des provisions pour impôts peut donc être interprétée comme diminution des recettes futures de l'Etat. La principale raison de cette évolution est à rechercher dans la réduction des délais dans la collecte de l'impôt sur le revenu des collectivités. L'impôt effectivement payé n'a pas varié dans les mêmes proportions, ce qui confirme l'argumentation qui précède: les provisions baissent sous l'effet d'un encaissement conséquent des soldes d'impôts d'exercices antérieurs. Les deux tableaux ci-dessous le démontrent graphiquement.

Evolution des constitutions de provisions pour impôts des établissements de crédit luxembourgeois

Période	*Provisions pour impôts*[1)]
déc-93	735
déc-94	1.057
déc-95	1.513
déc-96	1.846
déc-97	1.957
déc-98	2.017
déc-99	2.117
déc-00	2.199
déc-01	2.151
déc-02	1.638
déc-03	1.280

1) en millions d'euros
Source: BCL

Evolution des constitutions de provisions et des impôts sur le résultat des établissements de crédit luxembourgeois (en millions d'euros)



Source: BCL

Les organismes de placement collectif

La croissance du nombre des OPC luxembourgeois, observée au cours du premier semestre de l'année en cours, s'est nettement renforcée au cours des mois juillet à août. Face à l'augmentation nette de 39 unités au cours du premier semestre 2004, la période de juin à août 2004 se caractérise par un accroissement de 27 unités, pour s'élever ainsi à 1.936 unités au 31 août 2004. Par rapport au 31 août de l'année précédente, où le nombre d'unités actives sur la place avait atteint 1.925, on notera une hausse de 11 unités.

Evolution du nombre et de la valeur nette d'inventaire des OPC[3]

En fin de période	*2003*	*2004*								
	août	*déc.*	*jan.*	*fév.*	*mars*	*avril*	*mai*	*juin*	*juillet*	*août*
Nombre d'OPC	1.925	1.870	1.869	1.892	1.898	1.904	1.910	1.909	1.924	1.936
Valeur nette d'inventaire en euros millions	923.837	953.302	987.655	1.006.102	1.032.772	1.037.306	1.026.667	1.046.820	1.039.158	1.053.042

Source: Commission de Surveillance du Secteur Financier

Au 30 septembre 2004, la situation était la suivante:

Nombre d'OPC	*Fcp*	*Sicav*	*Autres*	*Total*
Partie I (loi 1988)	444	438	5	887
Partie I (loi 2002)	281	110	0	391
Partie II (loi 2002)	206	300	14	520
Opc institutionnels	87	57	2	146
Total	1.018	905	21	**1.944**

Actifs en mia d'euros	*Fcp*	*Sicav*	*Autres*	*Total*
Partie I (loi 1988)	311,424	417,712	1,241	730,377
Partie I (loi 2002)	79,785	73,712	0,000	153,497
Partie II (loi 2002)	73,149	55,792	1,671	130,612
Opc institutionnels	29,644	14,692	0,103	44,439
Total	494,002	561,908	3,015	**1.058,925**

Après un départ prometteur au cours du premier trimestre de l'année 2004, l'industrie luxembourgeoise des fonds d'investissements a connu une période contrastée jusqu'à fin d'août. De juin à août 2004, période au cours de laquelle les grands indices boursiers mondiaux montrent une tendance négative, le patrimoine global des OPC luxembourgeois a évolué, à l'exception de juillet, de façon positive. Ce dernier affiche un renforcement entre la fin juin et la fin septembre 2004 de 12 milliards d'euros (+1,2%) pour s'élever à un niveau de 1.059 milliards d'euros.

Ce développement favorable du volume des actifs nets sous gestion ne peut pas être pris pour acquis pour le reste de l'année. La perte de vitesse des indices boursiers, entamée au mois d'avril, devrait à nouveau freiner le développement favorable du volume des actifs nets au cours des mois à venir. Les incertitudes des marchés quant à la reprise économique, apparus avec la flambée des prix pétroliers, ont provoqué un frein aux investissements de la clientèle. Ce ralentissement est déjà perceptible au niveau de l'investissement net moyen en capital qui se chiffrait encore à 13,2 milliards d'euros observé au premier trimestre 2004, qui s'est contracté à 8,5 milliards d'euros au cours du deuxième trimestre et qui n'est plus que 5,4 milliards au cours des mois juillet à août 2004. Néanmoins, le mois d'août montre l'optimisme des investisseurs qui ont souscrit des parts d'OPC net en capital de 10,3 milliards d'euros, le montant le plus élevé depuis avril 2004. Cette tendance anticyclique des investisseurs doit être mise en relation avec les indices des marchés boursiers qui montrent leur point le plus bas de l'année 2004 au milieu du mois d'août.

3 Les données pour septembre 2004 ne sont pas encore disponibles.

Première mise en garde malgré les bonnes nouvelles

Le nombre des établissements de crédit établis au Luxembourg risque d'avoir atteint son zénith. La tendance des dernières années est à la baisse et continuera en toute probabilité. Le paysage bancaire global évolue vers plus de concentration et plus de rationalisation. La place luxembourgeoise ne sera pas épargnée de ces tendances. En même temps, le volume des actifs des OPC gérés au Luxembourg a atteint un niveau à partir duquel une croissance exponentielle n'est plus envisageable. La croissance quantitative que le secteur financier a longtemps connue risque d'approcher de ses limites – c'est une croissance qualitative qui devra prendre le relais.

Tout ceci implique que les principaux acteurs de la place financière, de concert avec les responsables politiques, devront faire preuve d'imagination et de créativité afin que l'épopée de la place financière puisse être poursuivie à moyen et à long terme. Ce développement devra pivoter autour de la „Luxembourg School of Finance", à laquelle quelques alinéas spécifiques seront encore dédiés par la suite. Un membre actuel de la Commission des Finances et du Budget, M. Lucien Thiel, a formulé comme suit les atouts de la place financière, atouts sur lesquels devra être construit son succès futur[4]:

„Si déjà les forces concurrentielles que nous procurent les avantages souverains traditionnels se retrouveront affaiblies par l'harmonisation européenne, nous n'avons pas d'autre choix que de miser sur de nouveaux attraits d'une part et de concentrer nos efforts sur le renforcement de ceux qui ne risquent guère de passer sous le rouleau compresseur de l'harmonisation d'autre part. Parmi ces derniers, je citerais comme exemples notre stabilité politique et sociale, notre orientation carrément internationale, l'encadrement solide et efficace de nos opérateurs, la fiabilité de notre infrastructure technique et j'en passe. (…)

J'en viens à cet autre atout qui, pour moi, ne représente ni plus ni moins que le pilier central de l'avenir de la place. Je parle du couple compétence et innovation.

Ces deux qualités de notre place ont sans aucun doute déjà atteint un niveau appréciable, notamment grâce à l'expérience accumulée au fil des ans et aux efforts de formation de la communauté bancaire. Mais, dans la mesure où l'avenir de la place reposera de plus en plus sur les niches de compétence et sur la capacité d'innovation, il devient indispensable de développer ces deux éléments de façon encore plus systématique et plus soutenue. Ce qui revient à dire en clair que nous nous devons d'intensifier les efforts en matière de formation et surtout de recherche dans les segments financiers qui sont les nôtres.

Plutôt que de nous contenter du savoir importé dans les bagages des experts étrangers qui viennent s'installer à Luxembourg, nous devons nous concentrer sur la gestion du savoir créé sur place, un savoir qui est plus avancé et plus large qu'on ne le pense. En alliant les connaissances acquises sur le tas aux théories élaborées dans les laboratoires de recherche, la place réussirait sans aucun doute à maintenir son avance dans ses créneaux bien à elle et à consolider de cette façon sa position concurrentielle.

En d'autres termes: ce qu'il fallait depuis longtemps à cette place c'était une véritable université financière. Loin de constituer un objet de prestige et de luxe, un tel institut était devenu une nécessité incontournable."

2. Perspectives de développement – la stagnation n'est pas une option!

La place financière luxembourgeoise est le principal secteur économique homogène du pays. Il est difficile de faire état de chiffres établis, fiables et vérifiés qui décrivent l'importance du secteur pour le Luxembourg, mais ceux qui suivent illustrent le propos à suffisance:

– le secteur produit plus de 24 pour cent du PIB luxembourgeois
– il paie environ 80% de l'impôt sur le revenu des collectivités
– il génère la totalité de la taxe d'abonnement
– il emploie 10 pour cent des salariés employés au Luxembourg.

---

4 Repris d'un discours intitulé: L'avenir de la place financière – priorité à l'innovation. Tenu à l'occasion du salon financier „Financial One", 14 mai 2003.

Cela étant, il s'agit d'un secteur économique qui a besoin de dynamique et d'expansion pour pouvoir se consolider. S'agissant d'un secteur hautement concurrentiel, la place luxembourgeoise ne peut jamais se reposer sur ses lauriers. Les autres grandes places financières du monde ne resteront pas en retrait: pour continuer de s'imposer en Europe et dans le monde, la place financière luxembourgeoise doit croître, développer de nouveaux créneaux, se diversifier et s'adapter sans cesse aux exigences d'une clientèle globale qui est à la recherche du meilleur service objectif. Un service financier peut très souvent être fourni n'importe où, pour autant qu'il corresponde aux attentes de son client. Les clients de la place financière ne viennent pas au Luxembourg parce qu'ils aiment le pays. Ils viennent chez nous, et non ailleurs, si et dans la mesure où leurs besoins sont satisfaits au mieux au Luxembourg.

La stagnation n'étant pas une option, trois axes de développement ont besoin d'être poursuivis de manière résolue à l'avenir. Au-delà de l'importance propre et particulière que revêt chacun de ces axes, ils sont intimement liés. Ces axes sont:

– „better regulation", une réglementation préservant la réputation de la place sans la défavoriser par rapport à d'autres centres financiers;
– une promotion conséquente et globale de la place financière luxembourgeoise par l'ensemble des décideurs luxembourgeois;
– la transformation de la „Luxembourg School of Finance" (LSF) en un laboratoire d'innovation du plus haut niveau.

3. „Better regulation"

La place financière est entourée de ce que les initiés de la matière appellent un „cordon sanitaire" depuis la mise en place de la loi-cadre de 1993. A partir de ce moment, de nouveaux textes légaux et réglementaires sont venus s'ajouter à et compléménter la loi-cadre, créant ainsi une toile de dispositions contraignantes destinées à garantir la „propreté" de la place financière. Le but de ces dispositions est notamment de combattre les activités de blanchiment et d'assurer un niveau élevé de compétences professionnelles et déontologiques des professionnels du secteur financier.

Il ne serait dans l'intérêt de personne si la place financière luxembourgeoise venait à pâtir d'une réputation douteuse. Aussi, l'ensemble des responsables du développement de la place s'accordent-ils pour miser sur un cadre législatif et réglementaire efficace, permettant de combattre et d'endiguer les phénomènes de la criminalité financière. Or, dans une perspective concurrentielle, il s'agit en même temps de ne pas perdre de vue que trop de réglementation peut tuer la réglementation, pour reprendre un dicton célèbre concernant la fiscalité en France. Autrement dit: si réglementation et régulation il faut bien y avoir, les excès de zèle doivent être évités. Ceci vaut aussi bien pour le législateur que pour le régulateur, l'un et l'autre devant œuvrer pour une combinaison intelligente entre contraignance et pragmatisme. Si, comme cela a pu se voir au cours des dernières années, il devient plus facile d'ouvrir un compte bancaire à l'agence d'une petite banque allemande située dans un village obscur de la Sarre, et si des ressortissants d'un pays situé sur le territoire de l'ancienne Union soviétique se voient refuser l'accès à tout service financier au Luxembourg pour la simple raison qu'ils brandissent le mauvais passeport, alors les limites du raisonnable ont été dépassées. D'ailleurs, la COFIBU souhaite rappeler que des lois votées récemment, relatives notamment au blanchiment d'argent et à la protection des données à caractère personnel, ont fait l'objet d'amendements parlementaires qui ont redressé des tendances d'excès de zèle au niveau de l'administration.

Il est d'importance vitale pour l'avenir de la place financière luxembourgeoise que celle-ci ne doive pas se plier sous le poids excessif d'une réglementation qui lui ôterait, à terme, des pans entiers de sa compétitivité. A cet égard, il est intéressant de citer un document publié par l'ALFI, l'Association Luxembourgeoise des Fonds d'Investissement, qui dit ce qui suit:

„Maintenir un cadre réglementaire pragmatique

Selon l'étude PROFIL-KPMG (…), il s'agit ici, aux yeux des acteurs de la place financière, de l'atout majeur pour garantir la compétitivité du Luxembourg à l'avenir. Or le Luxembourg se trouve de plus en plus sous pression, notamment dans le cadre de l'UE, à prendre des mesures qui l'exposeraient à un risque de surrégulation au détriment de ce qui a, depuis toujours, été l'un des atouts majeurs de la place.

L'ALFI s'inquiète des efforts entrepris notamment afin de standardiser l'interprétation des directives européennes et des autorités de contrôle, en particulier avec la création d'autorités centralisées

telles CES-R … L'ALFI s'inquiète encore de l'attitude prise notamment lors du projet de loi transposant la nouvelle directive sur le blanchiment, projet qui impose des mesures bien plus contraignantes et coûteuses que celles prévues dans la directive et existant dans nos pays voisins.

L'ALFI invite l'ensemble des partis politiques à garantir le maintien de l'attitude pragmatique actuelle, et ce aussi bien au niveau du Gouvernement que de la Chambre des Députés ou de la CSSF, et à intervenir auprès de toutes les instances internationales pour qu'une telle attitude puisse être maintenue à l'avenir."

Une adaptation du cadre réglementaire des activités du centre financier de Luxembourg dans ce sens ne doit pas être perçue comme une „relâche", mais plutôt comme un rapprochement des attentes du législateur et de celles des acteurs et des clients de la place. Il est nécessaire que ceux qui font les règles et ceux qui doivent les respecter apprécient le cadre réglementaire d'une manière similaire. La réglementation la plus contraignante perd son efficacité si elle entraîne simplement une fuite plus ou moins soutenue des clients et des capitaux vers d'autres centres financiers.

4. Une promotion inventive et attrayante du centre financier luxembourgeois

La promotion de la place financière luxembourgeoise a bien lieu, ne nous trompons pas là-dessus. Les associations de la place, comme l'ABBL et l'ALFI, mais également des structures de promotion spécialisées, comme PROFIL, oeuvrent pour accroître la visibilité et renforcer l'attrait du centre financier luxembourgeois. En même temps, la coordination des efforts de promotion et la formulation d'un message à la fois cohérent et captivant demeure un souci de la place financière et des responsables politiques. Certes, il ne sera guère possible de réinventer la roue. Mais il est permis de chercher de l'inspiration ailleurs, où pour une raison ou une autre, des approches originales ont été trouvées, et qui se prêtent à transposition dans le contexte luxembourgeois.

Une initiative remarquable de promotion vient d'être prise par le Gouvernement de la Principauté de Liechtenstein sous la dénomination de „Liechtenstein Dialogue on the Future of Financial Markets". Cette initiative, dont le premier forum de haut niveau s'est tenu en octobre dernier, avec la participation de quatre ministres en charge de la fiscalité, dont le Ministre du Trésor et du Budget Luc Frieden, est décrite de la manière suivante sur sa page d'accueil www.dialogue.li:

„The Liechtenstein Dialogue on the Future of Financial Markets" ist eine Initiative der Liechtensteiner Regierung. Mit dem Liechtenstein Dialog möchte die Regierung eine hochstehende Dialogplattform für Akteure aufbauen, die in und mit den Finanzmärkten arbeiten. Die Plattform soll die internationale Vernetzung und Nutzung von Know-how über den Zusammenhang von Globalisierung und Corporate Responsibility auf den Finanzmärkten vorantreiben, sowie den Erfahrungsaustausch zwischen lokalen und internationalen Akteuren aus Politik/ Verwaltung, (Finanz)Wirtschaft und Wissenschaft/Bildung fördern."

Il faut s'interroger sur les raisons pour lesquelles un pays de 25.000 habitants comme le Liechtenstein peut s'aventurer sur ce terrain, tandis que le Luxembourg n'y parviendrait pas. Car finalement, c'est à travers des démarches à haute valeur symbolique, comme le Liechtenstein Dialogue, que l'on sensibilise une certaine clientèle. Cela a également été tenté au Luxembourg par le forum „LUXFINANCE 2002", et devrait se répéter en 2005. Le Liechtenstein semble vouloir conférer une plus grande régularité à son initiative – au Luxembourg de ne pas rester à la traîne.

Bien entendu, afin de garantir le succès d'une démarche comme celle du Liechtenstein, une décision politique doit être à la base de l'événement. Dans leurs représentations vers l'extérieur, les acteurs de la place financière doivent alors pouvoir agir dans le cadre d'une „mission" définie par les instances de décision politiques et le message véhiculé doit comporter cette mission, donc le but ultime de l'initiative.

C'est ici que se concrétise également le besoin d'une interaction renforcée de toutes les forces vives qui composent et entourent le centre financier du Luxembourg. Ce qui facilite la transition vers les points suivants, qui sont au fond des éléments d'une véritable stratégie de promotion, conçue et décidée au niveau politique, et implémentée conjointement par les acteurs de la finance, le monde académique et les administrations concernées.

5. La Luxembourg School of Finance, laboratoire d'idées à la pointe de la recherche financière européenne

Citons encore une fois Lucien Thiel, en sa qualité d'ancien directeur de l'ABBL, qui a décrit la nécessité d'une véritable „université financière" dans les termes suivants, auquel le rapporteur ne peut que souscrire:

„Je höher ein Finanzplatz entwickelt ist, desto dringlicher braucht er einen akademischen Unterbau. Fehlt ihm dieser, kommt unweigerlich der Augenblick, wo der Platz sich in seiner Fortentwicklung gehemmt sieht, weil ihm die nötige Innovationskraft fehlt, um neue Produkte zu schaffen und so die Nase vorn zu behalten.

Das Finanzwesen ist längst zu einer Wissenschaft für sich geworden, komplex und mitunter kompliziert und obendrein so verästelt, dass mittlerweile auch Eingeweihte und Profis ihre liebe Mühe haben, sich darin zurecht zu finden. Wer heute in dem zunehmend globalisierten und vernetzten Geschäft mithalten will, kommt ohne eine solide und möglichst breite Grundausbildung nicht aus, die dann auch noch nicht als Endzustand, sondern bestenfalls als Basis für eine kontinuierliche Weiterbildung Bestand haben wird. Zwölf und mehr Semester Hochschulstudium sind längst keine Ausnahmebedingung mehr, sondern eher die Regel, wenn sich die Banken ihren Nachwuchs holen. Entsprechend groß ist der Bedarf an akademischem Angebot gerade an jenen Finanzplätzen, die das internationale Feld anführen, weil diese ihren Vorsprung nur dann verteidigen können, wenn sie selber imstande sind, das nötige Fachwissen zu produzieren.

Für einen hoch entwickelten Finanzplatz ebenso wichtig wie die Ausbildung, wenn nicht noch wichtiger, ist die Forschung. Obschon dem Dienstleistungsbereich zugeordnet, hat das Bankgeschäft doch insofern Industriecharakter als es weitgehend von jenen Produkten lebt, die es für seine Kundschaft entwickelt. Die Zeiten der handwerklichen Fertigung mehr oder weniger gängiger Produkte sind passé und haben einer Finanzindustrie den Platz überlassen, die ohne eine kontinuierliche Produktinnovation nicht auskommt. Doch diese Produkte können angesichts ihrer Komplexität und des hohen Grads an Spezialisierung immer weniger in Eigenregie ausgeklügelt werden. Sie setzen zunehmend eine wissenschaftliche Forschung voraus, die, von einigen Großunternehmen abgesehen, kaum noch anderswo zu betreiben ist als im akademischen Umfeld einer Hochschule.

Diese Überlegungen treffen in gesteigertem Maß zu, wenn ein Finanzplatz sich einer zunehmend rührigen Konkurrenz gegenüber sieht, die ihren Rückstand aufzuholen und Kunden zurück zu gewinnen versucht. Für Luxemburg ist dies zweifellos der Fall, sehen doch dessen europäische Nachbarn in der globalen Harmonisierung auf Europa- und auf Weltebene ihre Chance, sich das Geschäft zurück zu holen, das im letzten halben Jahrhundert in so genannte Offshore-Länder abwanderte."

La LSF est dès lors la concrétisation de l'ambition luxembourgeoise de devenir un centre d'excellence en réflexion et recherche financières. Cependant, si elle a atteint un certain rythme de croisière en termes d'enseignement, tel n'est pas encore le cas quant à son rôle à la pointe de la recherche financière.

Idéalement, la LSF, à côté de sa mission d'enseignement, assumerait aussi une mission d'impulsion vis-à-vis des acteurs de la place financière et des instances gouvernementales. Cette impulsion porterait sur tout ce qui concerne le progrès des marchés et des produits financiers, la fiscalité applicable, l'encadrement législatif et réglementaire du monde de la finance. Elle interagirait étroitement avec des établissements financiers qui s'adonnent eux-mêmes à la réflexion de fond sur leur activité – une vertu devenue d'ailleurs bien trop rare sur la place luxembourgeoise. La LSF deviendrait ainsi un point focal de l'évolution du centre financier, le lieu d'où émaneraient des initiatives et des réflexions, le lieu vers où convergeraient les acteurs de la place financière luxembourgeoise et les décideurs de la politique et du monde administratif en charge de l'encadrement des marchés et de la promotion du centre financier luxembourgeois.

Si un tel rôle peut être assumé par la LSF, de nouvelles perspectives de développement pour la place financière en résulteront. Cette place doit élargir son fonds de commerce d'une dose visible de créativité financière. Le Luxembourg dorerait ainsi son blason en devenant un centre de recherche et de création financière, en complément de son identité de centre d'action. C'est de la combinaison et l'inspiration mutuelle et réciproque entre ces identités que pourra résulter un regain de dynamisme pour la place financière entière.

6. Coopération et interaction entre tous les acteurs de la place – une autre clef du succès

Cela a déjà été affirmé, et ne doit plus être répété à outrance: les acteurs politiques, administratifs, académiques et financiers poursuivent un même but qui est la continuation du développement et du rayonnement de la place financière luxembourgeoise. Dès lors, la coopération et l'interaction proactive entre ces partenaires devraient devenir des constantes de la politique de promotion du centre financier.

Une stratégie de promotion unique et cohérente, définie au niveau politique; la mise en œuvre de cette stratégie par les décideurs politiques, les acteurs de la place financière et la Luxembourg School of Finance; et un encadrement des réalisations concrètes de la politique de développement par des administrations fiscales aptes et disposées à envisager des solutions fiscales innovantes et attrayantes: telle est, au fond, la clef du succès futur de la place financière.

Le défi est de taille. Laissons encore une fois parler l'ALFI, à travers la formulation de deux scénarios, contenus dans un document intitulé ***„Heaven or Hell: Developing an Industrial Strategy for the Luxembourg Fund Industry“:***

„(…) The stakes are high. Imagine we are in the year 2015. Consider two scenarios:

Hell: The Luxembourg financial center gasps its last breath. Employment has been reduced by 50% as group after group closed their Luxembourg fund range in favor of less expensive domiciles, such as Slovenia. Those funds that remain domiciled in Luxembourg, contribute nearly no added value nor employment to the country as the functions of depositary bank and central administration are located outside the country of domicile. The Luxembourg Government is badly defeated in the elections, as it was forced to cut back public pension benefits due to a deteriorating fiscal situation.

Heaven: The Luxembourg fund center moves from strength to strength. Due to an effective service offering and convincing promotion, fund group after fund group centralized their fund ranges in Luxembourg during the years 2005-2010, ballooning the fund industry to over 2 trillion euros. Then due to a shrewd industrial policy comprising favorable legislation, efficient regulation, and selected outsourcing of low value-added functions, the Luxembourg fund industry was able to offer high quality with low costs. When the concept of country domicile was lifted, the companies based in Luxembourg continued to win mandates not for regulatory reasons, but simply because they were the best in the industry. The wildly popular government was able to announce another reduction in personal and corporate tax rates, which should increase the already growing number of asset management firms to locate in the Grand Duchy. The Financial Times calls Luxembourg the „center of gravity“ of the European fund industry.“

Ce qui vaut pour l'industrie des fonds vaut pour la place financière entière. Les perspectives de développement sont réelles et demandent d'être saisies. Mais à défaut d'une mise à profit de l'ensemble des compétences de la place dans le contexte d'un but global de développement et d'expansion, des chances risquent d'être manquées. Avec des conséquences graves non seulement pour la place financière, mais pour l'économie luxembourgeoise toute entière. Et avec des répercussions potentiellement néfastes pour les finances publiques de notre pays.

*

IX. LES FINANCES COMMUNALES, REALITES ET PERSPECTIVES

1. Etat des lieux en novembre 2004

Les finances communales luxembourgeoises se portent plutôt bien. Mais dans le contexte d'un paysage des compétences communales changeant, la majorité d'entre elles ne sont pas outillées pour affronter l'ensemble des défis financiers qui se posent à l'avenir. Tel pourrait être le résumé d'un état des lieux portant sur la santé des finances communales en automne 2004. Le secteur communal, globalement, devrait pouvoir traverser l'exercice budgétaire avec un solde équilibré – ce qui n'implique pas, bien entendu, que la même chose soit vraie pour chaque commune prise individuellement.

Les finances communales ont leur place dans le présent rapport budgétaire parce qu'elles conditionnent largement les perspectives d'un réaménagement du tableau de répartition des compétences entre l'Etat et les communes, et parce qu'elles représentent la toile de fond sur laquelle se dessine le

paysage communal tel que mis en perspective par l'IVL. Bien entendu, les communes dépendent également, dans une mesure considérable, des recettes fiscales de l'Etat, qui alimentent le Fonds communal de dotation financière, seconde grande ressource des communes.

Un état des lieux des finances communales en cette fin d'année 2004 doit nécessairement comporter deux volets: un aperçu du paysage communal et des évolutions structurelles engagées respectivement qui se dessinent à l'horizon; et une appréciation critique des moyens d'alimentation des budgets communaux.

a) *Les communes du Luxembourg*

Le Grand-Duché compte 118 communes. A partir du 1er janvier 2006, ce nombre sera réduit d'une unité suite à la fusion des communes de Bastendorf et de Fouhren. La nouvelle commune de Tandel sera ainsi la première commune fusionnée après 1978.

La plus petite de ces communes, Neunhausen, compte quelque 200 habitants. La plus grande, Luxembourg, en dénombre 80.000. En ce moment, environ 40 communes n'ont pas 1.000 habitants. La marque des 2.000 âmes n'est pas franchie par quelque 70 communes. Les conseils communaux en place continuent d'être composés d'un nombre de conseillers compris entre 7, pour les communes en dessous de 1.000 habitants, et 27 pour la Ville de Luxembourg.

Ce qui précède n'est pas nouveau. Mais il s'avère qu'un rappel des disparités énormes entre les communes luxembourgeoises est indispensable comme base de certaines affirmations que le rapporteur entend formuler dans la suite. Les budgets communaux sont effectivement aussi différents que les communes elles-mêmes. Et avec les budgets, c'est le rayon d'action des communes, leur capacité d'agir qui diffère de manière fondamentale.

Les toutes petites communes rurales ne génèrent pratiquement pas de recettes fiscales propres, le volume de l'ICC à encaisser sur leur territoire étant la plupart des fois négligeable et l'impôt foncier étant évalué au niveau extrêmement bas que l'on connaît. Ceci vide la notion d'autonomie communale financière de tout contenu réel et rend dérisoire une action communale véritablement autonome. Ces petites communes peuvent essentiellement payer le secrétaire communal et procéder aux réfections indispensables de la voirie vicinale au cours des périodes de mandats communaux. Pour une action politique autonome, c'est un bilan maigre.

Les communes luxembourgeoises sont d'une taille moyenne fort modeste dans le contexte européen. Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, extrait de la publication intitulée *„Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne"*, 2e édition, publié par DEXIA, le Luxembourg se situe à l'antépénultième place dans le tableau européen des dimensions communales moyennes. Notons qu'aujourd'hui, à cause de l'augmentation de la population résidente luxembourgeoise, le chiffre exact serait de 3.822 habitants.

Pays	*Nombre moyen hab./commune*
Royaume-Uni	130.000
Irlande	47.200
Portugal	36.000
Pays-Bas	31.500
Suède	30.700
Danemark	19.400
Belgique	17.400
Finlande	11.500
Grèce	10.200
Italie	7.100

Pays	*Nombre moyen hab./commune*
Allemagne	5.900
Espagne	4.900
Luxembourg	3.700
Autriche	3.400
France	1.600

L'Union européenne des 15 comptait 73.000 communes au total. Presque la moitié de celles-ci, soit 36.000 communes, se trouvent en France.

Bien entendu, ces moyennes doivent être appréciées à la lumière de l'existence d'un certain nombre de „métropoles" dans l'ensemble de ces pays, qui déforment en quelque sorte le tableau. Ainsi par exemple, en Grèce, la capitale Athènes compte environ 4 millions d'habitants dans une seule commune, ce qui représente les deux cinquièmes de la population totale du pays. Mais dans l'ensemble des autres Etats, le phénomène existe également, quoique avec une ampleur moindre. Ce qui nous amène à considérer que, la distorsion du fait de certaines grandes agglomérations existant partout, le tableau fournit quand même une inspiration intéressante.

A voir la comparaison des communes européennes reprise ci-dessus, le paysage communal luxembourgeois ne semble certainement plus adapté aux réalités politiques et budgétaires de nos jours. Nous allons revenir plus en détail sur cette affirmation dans le contexte de l'appréciation de quelques budgets locaux luxembourgeois. Mais l'enseignement général qui peut d'ores et déjà être tiré de ce tableau, c'est que plus les communes sont de taille, plus elles sont efficaces dans la décharge de leurs missions, et plus elles peuvent se considérer comme des acteurs politiques autonomes.

b) *Les recettes communales au Luxembourg*

Les budgets communaux luxembourgeois sont principalement alimentés par quatre espèces de recettes:

– l'impôt commercial communal (ICC)
– les dotations reçues à travers le Fonds communal de dotation financière (FCDF)
– l'impôt foncier (IF)
– les subsides accordés par l'administration centrale.

Une cinquième ressource locale est constituée par les taxes communales, dont l'ampleur et le produit sont fonction des services offerts par la commune et le taux de couverture pratiqué. Notons que d'une manière générale, celui-ci ne rapproche pas assez le coût d'un service et le prix que la commune demande pour sa fourniture. Au vu de la forte diversité de ces taxes locales, elles ne seront pas abordées plus en détail. Notons toutefois que les communes seraient bien avisées d'adapter constamment leurs taxes au coût du service qu'elles couvrent: à défaut d'une couverture financière adéquate de ces services par les taxes, c'est par des „recettes non affectées" que la différence doit être réglée – et la part ainsi engloutie des recettes non affectées manquera ailleurs.

Les subsides, quant à eux, ne peuvent utilement être intégrés dans le présent développement. Ils sont effectivement affectés à des projets d'investissement respectivement à des prestations communales spécifiques, tandis que les recettes communales qui doivent nous intéresser ici sont celles composant le revenu disponible, donc non affecté, des communes.

Pourtant, concernant les subsides versés aux communes par l'administration centrale, une suggestion s'impose. Le système de subventionnement de certaines dépenses communales, notamment d'investissement, est à l'heure actuelle marqué par un manque de transparence et de rigueur qui ne peut satisfaire ni l'Etat, ni les communes. En effet, il ne semble pas exister de règles d'application constante et conséquente concernant les décisions d'octroi de subsides; leur montant est souvent contesté ou contestable au vu d'appréciations différentes de leur nature faites par les communes, d'un côté, et par les départements ministériels versant des subsides, de l'autre côté; et le versement souvent très tardif de subsides accordés oblige les communes à recourir à des artifices budgétaires et comptables, tels que l'ouverture de lignes de crédit temporaires, qui n'ont pas leur place dans une logique budgétaire stricte. Dès lors, le rapporteur tient à insister sur la nécessité d'accroître la transparence en matière de subsides accordés aux communes – le cas échéant par une réforme des dispositions légales applicables en vue de les rendre plus claires et plus contraignantes – et d'accélérer la procédure de paiement des subsides en vue de renforcer la sécurité financière des communes bénéficiaires et de leur permettre une budgétisation et une comptabilisation correctes de ces contributions extraordinaires de l'Etat central.

La suite de ce chapitre ne portera plus que sur les trois recettes fiscales dont le produit n'est pas affecté d'office, c'est-à-dire l'ICC, le FCDF et l'IF.

L'ICC est un impôt purement communal, tout comme l'IF. Le FCDF, quant à lui, est alimenté par des recettes de l'Etat central, à savoir:

– 18 pour cent de l'impôt retenu sur traitements et salaires
– 10 pour cent de la taxe sur la valeur ajoutée
– 20 pour cent de la taxe sur les véhicules automoteurs
– plus une dotation forfaitaire.

Les principales recettes communales sont constituées par l'ICC et le FCDF. Pendant longtemps, les recettes totales de l'ICC, encaissées par l'Etat pour être redistribuées aux communes selon une clef de répartition particulière, dépassaient la dotation du FCDF. Cependant, cette tendance s'est inversée à partir de l'année 2004. Le tableau ci-dessous montre l'évolution de la relation entre ICC et FCDF depuis 2000 (les chiffres sont exprimés en millions d'euros, respectivement en pourcentages):

Année	*ICC*	*FCDF*	*FCDF/ICC*
2000 (compte)	460,7	389,2	84%
2001 (compte)	461,0	398,1	86%
2002 (compte)	546,1	401,3	73%
2003 (compte prév.)	540,4	429,8	80%
2004 (budget voté)	430,0	445,7	104%
2005 (projet budget)	450,0	513,2	114%

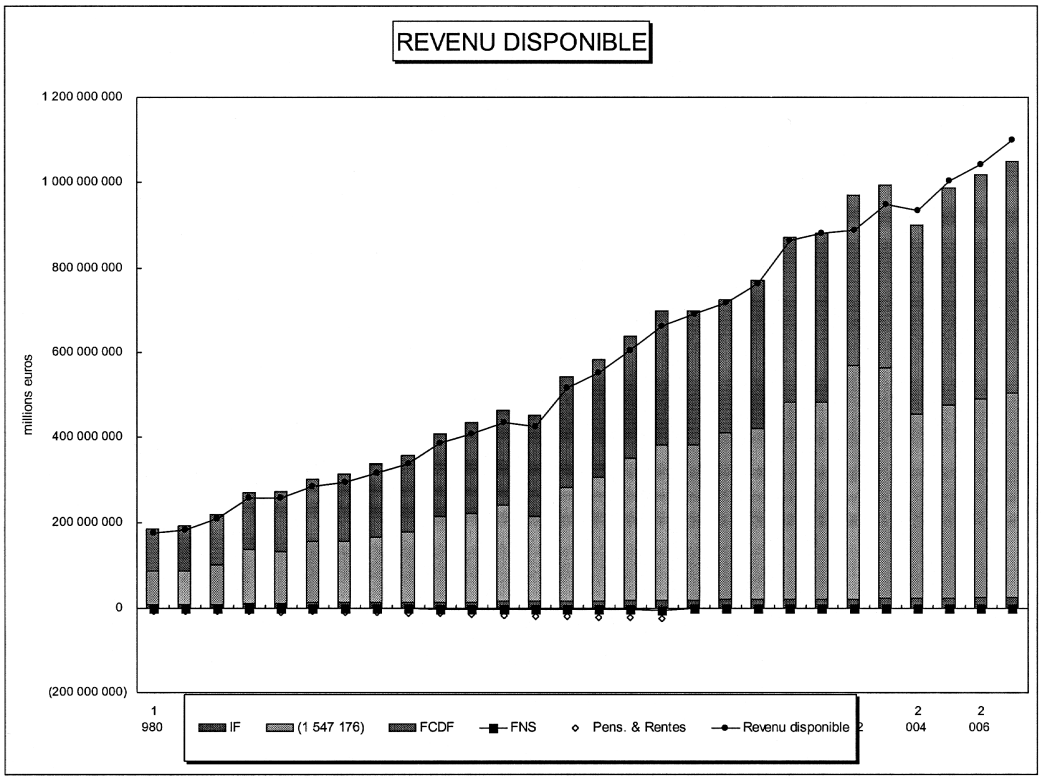
Source: Ministère de l'Intérieur, Service des finances locales

Ainsi, à partir de l'année en cours, les recettes communales en provenance du FCDF dépassent assez visiblement celles générées par l'ICC. Il est vrai que le taux d'assiette de l'ICC a été ramené de 4 à 3 pour cent dans le cadre de la réforme fiscale de 2002. En même temps cependant, l'assiette elle-même de l'impôt a été élargie. Le tassement des recettes communales au titre de l'ICC ne peut dès lors pas être imputé principalement à la réforme fiscale: ses raisons sont à rechercher ailleurs.

Pour compléter le tableau des recettes fiscales communales propres, il manque encore les recettes générées par l'impôt foncier. L'IF est l'impôt le moins important à ce titre, son produit global n'étant prévisiblement que de 24 millions d'euros pour l'exercice 2005. Pour pouvoir situer l'importance de cet impôt dans le revenu disponible global des communes, référons-nous au tableau ci-dessous *(période de 2000 aux prévisions pour 2007 du Service des finances locales du Ministère de l'Intérieur; chiffres en euros)*.

Revenus non affectés				
Année	*IF*	*ICC*	*FCDF*	*Total*
1980	8.581.764	80.256.121	97.071.197	185.909.082
1981	8.801.240	78.167.807	107.817.849	194.786.896
1982	9.310.218	92.664.657	118.922.397	220.897.272
1983	11.326.196	127.383.475	133.019.586	271.729.257
1984	12.064.148	121.669.174	140.308.023	274.041.345
1985	12.612.595	145.426.152	144.405.435	302.444.182
1986	13.006.232	145.574.412	156.230.483	314.811.127
1987	13.522.641	152.860.658	170.629.480	337.012.779
1988	13.299.272	165.655.969	179.148.736	258.103.977
1989	13.079.084	202.275.973	192.955.105	408.310.162
1990	14.353.653	207.147.861	212.110.277	433.611.791
1991	15.206.685	225.890.526	221.425.104	462.522.315
1992	15.013.205	200.727.700	234.944.328	450.685.233
1993	16.316.192	266.053.793	260.161.664	542.531.649
1994	16.783.419	289.355.183	277.531.887	583.670.489
1995	17.428.777	333.316.112	288.092.613	638.837.502
1996	18.109.922	362.785.762	317.306.908	698.202.592
1997	18.557.168	362.283.522	318.433.394	699.274.084
1998	20.262.904	390.730.254	313.902.275	724.895.433
1999	20.154.595	398.657.575	351.961.334	770.773.504
2000	21.044.938	460.698.342	389.240.503	870.983.783
2001	21.660.986	461.059.752	398.105.376	880.826.114
2002	21.901.286	546.148.405	401.319.900	969.369.591
2003	**22.558.325**	540.428.881	429.808.134	992.795.340
2004	**23.235.075**	**430.000.000** *budget*	**445.673.890**	898.908.965
2005	**23.932.127**	**450.000.000**	**513.162.100**	987.094.227
2006	**24.650.091** *estimations (+3%)*	**464.000.000**	**529.000.000**	1.017.650.091
2007	**25.389.594**	**478.000.000**	**545.000.000**	1.048.389.594

En comparaison européenne, l'importance de l'IF dans les recettes locales totales est pratiquement négligeable. Ainsi, au Luxembourg, il représente moins de 2 pour cent (!) de ces revenus. Cette proportion est de 6 pour cent en Allemagne, tandis qu'elle passe à 13 pour cent en France, et même à 17 pour cent en Belgique, pour ne citer que nos pays voisins *(„Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne", 2e édition, publié par DEXIA)*. Pour compléter le tableau des informations concernant l'IF, il semble utile d'insister sur le poids de cet impôt dans les recettes fiscales locales propres des communes, tel que renseigné par la même publication. Au Royaume-Uni, il constitue la seule recette fiscale locale, et en représente dès lors 100 pour cent. En Espagne, il en représente 50; en Belgique, 45 pour cent. Au Luxembourg, sa part dans ces recettes est inférieure à 10 pour cent, comme l'illustre également le graphique ci-dessous.



Finalement, une donnée indispensable dans le contexte du présent chapitre est constituée par la relation entre le volume des recettes locales non affectées et celles de Etat. S'il est vrai que cette relation n'a pas connu des variations spectaculaires au fil des années, il reste pourtant que les recettes de l'administration centrale progressent à un rythme nettement supérieur à celles des communes. Ainsi, la proportion des recettes locales par rapport à celles de l'Etat oscillait longtemps autour du quart, entre 24 et 26 pour cent. Ces dernières années – et le constat reste probablement vrai pour les exercices budgétaires à venir, elle est pourtant en passe d'avoisiner le cinquième, avec des recettes locales ne dépassant plus guère les 21 ou 22 pour cent de celles de l'Etat. Ainsi, en 2005, les recettes non affectées des communes ne se situent qu'au niveau du compte de 2003, ce qui n'est pas le cas pour l'administration centrale: ses recettes courantes pour 2005, chiffrées à 6.902,5 millions d'euros, dépassent celles reprises au compte pour 2003 (6.565,5 millions) de 5,2 pour cent.

De ce qui précède, le rapporteur déduit les conclusions intermédiaires suivantes:

– les finances communales sont très largement dépendantes de l'ICC et du FCDF, l'IF ne représentant qu'une part négligeable des recettes locales;
– l'ICC est un impôt dont la régression du produit à partir de 2004 confirme la fragilité, et partant celle des budgets communaux dont les recettes non affectées sont toujours constituées à raison d'environ 45 pour cent par cet impôt;
– le FCDF connaît des dotations croissantes, expliquées par le produit notamment de l'impôt retenu sur traitements et salaires et de la TVA, qui se trouve en augmentation constante et soutenue.

2. Perspectives pour 2005 et au-delà: l'enlisement ceteris paribus

Les perspectives des finances locales au-delà de 2005 ne se présentent pas sous un jour particulièrement favorable. Si la plupart des communes parviennent et parviendront à boucler leurs budgets, quitte à accepter la stagnation par endroits, les missions sans cesse plus étendues des communes ne pourront plus, à moyen terme, être assumées par celles-ci sans aménagements sensibles de leur situation financière. Dès lors, le rapporteur souhaiterait formuler quelques pistes pour une réforme des finances communales qui sont à mettre en relation, d'un côté, avec les observations concernant l'impôt sur le revenu des collectivités, et de l'autre, avec la partie finale de ce chapitre, concernant une refonte du paysage communal luxembourgeois.

Bien entendu, une réforme des finances communales ne dispense pas les communes elles-mêmes d'une gestion financière responsable. Les grands projets d'infrastructure réalisés par les toutes petites communes, les services communaux en inflation un peu partout dans le pays représentent autant d'excès qui pèsent sur la capacité d'action financière des communes. Et dans de nombreux cas, l'un ou l'autre tel excès se solde par l'incapacité des communes concernées d'assumer encore des projets pendant des années entières. Ce qui a été dit au sujet des projets de construction de l'Etat vaut certainement aussi, et dans une plus forte mesure, pour les communes: tout n'est et ne sera pas possible, même pas après la meilleure des réformes des finances communales.

Il a déjà été dit que la dépendance des communes de l'ICC est grande, trop grande pour pouvoir encore rassurer. Si le projet de budget pour 2005 renseigne en effet un accroissement des recettes d'ICC par rapport à l'année en cours – 450 millions contre 430 – le même budget table sur la quasi-stagnation des recettes au titre de l'IRC, avec 1.125 millions contre 1.100 pour 2004. Le présent rapport a également fait état de l'amenuisement substantiel des soldes d'impôt qui pourront encore être encaissés à l'avenir. Dès lors, il semble inévitable que, toutes choses étant égales par ailleurs, le produit de l'IRC entrera en régression très prochainement – et qu'il régresse déjà de fait, son niveau actuel et celui projeté pour 2005 n'étant atteignable que moyennant encaissement de soldes d'impôts d'exercices écoulés, qui seront tôt ou tard épuisés.

Or, depuis la réforme fiscale de 2002, l'IRC et l'ICC sont appliqués à la même assiette: la logique la plus élémentaire enjoint alors à l'observateur attentif de considérer que si régression du produit de l'IRC il risque d'y avoir, alors celui de l'ICC régressera aussi. Ceci mettrait les communes dans la situation peu enviable où même une évolution prévisible et gérable des budgets ordinaires ne serait plus garantie. Il y a péril en la demeure.

En même temps, le FCDF progresse, et ce n'est que normal, au vu des très bonnes performances de l'impôt retenu sur les traitements et salaires et de la TVA, qui sont ses principales sources d'alimentation. Si l'Etat peut donc compter sur une progression constante de ses recettes fiscales, étant donné que deux de ses principaux piliers de recettes continuent d'évoluer de manière favorable, cela n'est pas vrai pour les communes: dans le meilleur des cas, des plus-values enregistrées à travers le FCDF compenseraient les pertes futures probables de l'ICC.

Le recours à l'IF est exclu pour redresser la barre, pour cause de volume et d'importance totalement insuffisants dans le contexte global des recettes communales. Ce qui ne veut pourtant pas dire qu'une réforme de cet impôt ne pourrait pas quand même atténuer certains effets de l'évolution probable du produit de l'ICC – et en même temps constituer une contribution réelle aux efforts des pouvoirs publics en vue de calmer le marché des terrains.

Afin de réengager l'indispensable débat sur une réforme des finances communales, le rapporteur est d'avis qu'il conviendrait d'explorer les pistes suivantes. Cependant, il insiste sur le fait que le modèle présenté doit être évalué quant à son impact sur les recettes globales de l'ensemble des communes, étant clair qu'à ce stade de la réflexion, l'impression pourrait se dégager que certaines communes seraient perdantes au combat – ce qui est ni souhaité, ni envisagé. Des mesures compensatoires et d'équité devraient être définies au moment où un modèle de réforme aurait recueilli un support de principe général.

Soit encore dit qu'il existe plusieurs projets de réforme des finances communales, dont le dernier en date émane du comité du SYVICOL. Si le rapporteur peut s'identifier avec les grandes lignes de l'approche du SYVICOL, il estime pourtant nécessaire de placer une éventuelle réforme des finances communales dans le contexte aussi bien d'un réaménagement général de la fiscalité des entreprises que d'une réorientation plus poussée de la fiscalité locale. C'est pourquoi il formulera dans la suite un modèle qui pourrait s'intégrer utilement dans ces contextes.

L'ICC resterait un impôt local dans le sens où son produit est intégralement versé aux communes. Mais il serait réformé de manière à devenir une surtaxe à taux unique, exprimé non plus par un taux d'assiette et un multiplicateur local, mais par un taux applicable universellement de 4 pour cent des bénéfices commerciaux auxquels il s'applique. Ces quatre pour cent seraient additionnés au taux ramené de 15 pour cent de l'IRC, afin de permettre une imposition globale des entreprises à un taux national de légèrement au-dessus de 19 pour cent, mais en dessous de 20 pour cent, impôt de solidarité inclus. Comme cela a déjà été suggéré dans le chapitre consacré à l'analyse du budget des recettes, l'assiette de ces deux impôts – ou du nouvel impôt à deux branches, l'une nationale, l'autre locale – serait étendue, moyennant une simplification de la législation afférente et l'abolition de mécanismes d'adaptation de l'assiette.

Alternativement, il serait concevable de maintenir le mécanisme d'application local actuel de l'ICC sur base d'un taux d'assiette ramené à 1,5 pour cent, auquel seraient alors appliqués les taux multiplicateurs respectifs des communes. Ceci constituerait une approche réformatrice plus inspirée par l'autonomie fiscale communale.

En tout état de cause, pour l'ICC, une réforme devrait revenir à ramener son taux d'application (moyen) actuel d'environ 8 pour cent à la moitié, soit à peu près 4 pour cent.

L'affectation respectivement la redistribution du produit de l'ICC pourrait se concevoir de trois manières différentes. Soit, les communes conserveraient l'intégralité du produit de l'ICC perçu de contribuables localisés sur leur territoire. C'est la variante de l'intéressement maximal des communes individuelles à l'activité économique sur leur territoire – mais ce n'est concevable que pour autant que les communes concernées se conforment au rôle qui leur est destiné par l'IVL et les autres textes de programmation concernant l'aménagement du pays.

Une autre approche pourrait consister dans le versement du produit de l'ICC à des fonds régionaux, correspondant à des impératifs d'aménagement du pays, et dont les ressources seraient mises à disposition d'un ensemble de communes. Une telle approche maintiendrait l'intéressement des communes et des régions à des activités économiques sur leur territoire, tout en représentant déjà la variante d'une régionalisation poussée du pays, correspondant aux objectifs d'une planification de l'espace nationale plus conséquente, et à la nécessité de la mise en commun d'un certain nombre de missions incombant aux communes que celles-ci ne peuvent ou ne souhaitent plus assumer seules. Le rapporteur est pourtant d'avis que cette variante est fort peu respectueuse de l'autonomie communale en matière d'implantation d'activités économiques – tout en pensant que des régions luxembourgeoises, qui seraient une innovation institutionnelle, devraient comporter une représentation communale adéquate, si elles devaient devenir réalité.

Toutefois, si l'intégralité de l'ICC devait être versée à des régions, ce mouvement signifierait le dépérissement de l'autonomie fiscale des communes. Dès lors, cet impôt étant depuis longtemps considéré comme hostile aux activités économiques, la question de son abolition définitive serait certainement reposée si son attachement aux communes et sa signification pour l'autonomie de celles-ci devait disparaître.

Reste la variante de la péréquation, qui consisterait à maintenir le système actuel d'une redistribution du produit global de l'ICC selon des critères d'équité. En assumant que le produit de l'ICC ne se situe plus qu'à la moitié de son niveau actuel, des compensations doivent intervenir à l'échelle nationale suivant les pistes esquissées par la suite.

Le rapporteur souhaiterait exprimer sa préférence personnelle pour la première variante, qui correspond d'ailleurs largement au projet de réforme élaboré par le comité du SYVICOL.

Le modèle décrit présente le triple avantage d'être favorable à l'économie – tant du point de vue national que communal – d'un intéressement optimal des communes à l'activité économique et d'une réduction de leur dépendance de l'ICC. Un taux d'imposition des entreprises plus favorable – 19 pour cent environ – devrait être utilisé de manière conséquente dans la promotion du Luxembourg en vue d'attirer des investisseurs au pays. Finalement, l'évolution des recettes de l'IRC et de l'ICC serait dorénavant exactement parallèle – et la prévisibilité concernant cette part des recettes communales s'en verrait accrue.

Concernant le FCDF, le rapporteur aimerait suggérer que son alimentation soit revue. Il est vraisemblable que la réforme envisagée de l'ICC se solde par des moins-values de recettes qui ne peuvent être

intégralement compensées par des aménagements de l'IF, dont il sera encore question. Dès lors, il devrait être envisagé de générer des recettes supplémentaires pour le FCDF. Encore une fois, comme pour l'attribution du produit d'un ICC réformé, plusieurs options se présentent. En fonction de l'ampleur de la moins-value des recettes communales qui persisterait après la réforme de l'IF esquissée par la suite, l'une ou l'autre de ces options devrait être choisie.

La question cruciale qui se pose au niveau d'une dotation supplémentaire du FCDF est de savoir si l'on souhaite y parvenir sur base d'impôts existants ou alors moyennant un prélèvement sur le produit d'impôts nouveaux. Selon que l'on opte pour l'une ou l'autre de ces approches, les trois options sont les suivantes:

– l'augmentation de la portion du produit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires et de la TVA alloué au FCDF: ce serait la variante d'une participation des communes plus marquée aux deux impôts de l'Etat qui sont actuellement les plus dynamiques;
– le versement au FCDF d'une partie des recettes communes de l'UEBL, notamment des droits d'accise. Ce serait une variante reposant sur des recettes résultant notamment de la consommation d'essence et de produits du tabac, recettes perçues dans une très large partie dans les localités frontalières et les communes de travail des frontaliers, et dont les nuisances seraient ainsi en partie compensées par une participation des communes au produit du „tourisme du carburant";
– ou alors, le versement au FCDF d'une partie des recettes futures de l'imposition à la source des revenus de l'épargne, tant des ressortissants communautaires que des résidents – ce serait une variante qui reposera, quand elle sera mise en œuvre, sur des impôts qui restent à mettre en place, et qui ne ponctionnerait donc aucunement les recettes de l'Etat telles qu'elles se composent à l'heure actuelle.

Reste l'impôt foncier. Concernant cet impôt, le rapporteur est d'avis que tant ses taux que son assiette devraient être adaptés à la réalité foncière de nos jours. Ce faisant, l'IF pourrait devenir un impôt local dont le produit compenserait déjà assez largement les effets du modèle d'imposition des entreprises développé ci-avant. Il doit être possible d'augmenter sensiblement les recettes communales au titre de l'IF en

– y assujettissant les bâtiments et terrains publics au même titre que les immeubles privés;
– en augmentant la valeur unitaire des immeubles frappés par cet impôt; et
– en procédant à un relèvement des taux multiplicateurs communaux inspiré par la valeur vénale réelle des immeubles concernés, quitte à les maintenir à un niveau socialement acceptable. Dans ce contexte, la différence entre terrains construits ou constructibles et ceux qui ne sont pas destinés à la construction doit être maintenue.

Pour être concret, le produit de l'IF pourrait facilement être doublé, triplé voire quadruplé – il se situerait alors autour de 100 millions d'euros – sans que la charge représentée par cet impôt ne devienne prohibitive dans le chef de n'importe quel propriétaire immobilier.

En utilisant alors, en plus, cet impôt en conformité avec les objectifs de la politique du logement, c'est-à-dire en modulant a fortiori la charge concernant des terrains non bâtis et des immeubles vacants en général, l'IF deviendrait un impôt „réel", possédant le fameux „Lenkungseffekt" si cher à la doctrine fiscale allemande, et pouvant compenser une part significative des moins-values de recettes au titre d'un ICC réformé. L'IF deviendrait alors également un instrument fiscal d'endiguement de la spéculation foncière, tel que cela a été mis en perspective par l'accord de coalition.

Il va de soi que la réforme des finances communales décrite ci-dessus ne pourra être réalisée du jour au lendemain. Raison de plus pour le rapporteur d'en esquisser dès à présent les lignes directrices possibles, afin d'alimenter le débat nécessaire sur une telle réforme d'idées innovantes et praticables à la fois. Pourtant, concernant plus particulièrement l'impôt foncier et sur base du très large consensus existant sur l'absolue nécessité de procéder à une réforme de cet impôt, le rapporteur aimerait exhorter le Gouvernement d'engager les travaux préparatoires à brève échéance et de présenter un projet avant la fin de l'année prochaine.

A l'issue de ce tour d'horizon de la fiscalité communale, il faudra maintenant revenir à la taille et à la structure des communes qui possèdent une incidence tout à fait déterminante sur le pouvoir d'action fiscal des collectivités locales.

3. D'autres communes pour d'autres finances communales

Une réforme des finances communales digne de ce nom devrait logiquement s'appuyer sur un paysage communal réformé lui aussi. Or, depuis 1978, notre pays n'a plus connu aucune fusion de communes, avant celle donnant naissance à la commune de Tandel le 1er janvier 2006. Et les fusions qui se trament de nos jours ne sont généralement pas inspirées en premier lieu par un désir d'atteindre des dimensions communales critiques.

Ainsi, la fusion de Bastendorf et de Fouhren donnera une commune de 1.600 habitants environ. Elle aura besoin de quelques années encore pour s'approcher du seuil de 2.000 habitants. La fusion projetée entre Wilwerwiltz et Kautenbach présente un compte de ses habitants nettement moindre encore: la nouvelle entité locale dépassera à peine les 900 habitants. Toujours est-il que ces fusions ont le mérite évident d'avoir lieu – contrairement à tant d'autres qui échouent à une étape ou une autre de la procédure. Et il est de sagesse populaire que les fusions de communes ne pourront se réaliser que très graduellement, si l'on souhaite en laisser l'initiative au niveau local.

Le seul et unique projet de fusion qui aurait fait du sens, dans la mesure où il mettait en perspective une commune qui aurait eu entre 3.000 et 4.000 habitants était celui de Clervaux, Munshausen, Heinerscheid et Weiswampach. Il a, hélas, été mis en veilleuse – et les projets de fusions de „grande échelle" manquent toujours cruellement.

Quelques exemples européens doivent permettre de saisir l'envergure d'opérations de fusion de grande échelle. Ce sont ces exemples qui devraient idéalement guider le Luxembourg.

En **Allemagne** (l'ancienne RDA, celle des 11 „Länder" d'avant 1990), les fusions opérées entre 1965 et 1975 ont réduit le nombre des communes de 25.000 à 8.500. Au **Danemark**, la réforme des administrations locales s'est traduite par la réduction du nombre de communes de 993 à 275. En **Suède**, deux réformes successives ont ramené le nombre des communes de 2.500 à 289. Et en **Belgique**, celui-ci est descendu à 589.

Au Luxembourg, une véritable réforme communale devrait logiquement déboucher sur un paysage des collectivités locales ne présentant plus que des communes qui dépassent 3.000 habitants. Il est vrai que c'est le seuil de passage actuel vers le système de vote proportionnel, mais ce n'est pas la raison sur laquelle se base l'affirmation. Le fait patent est que les communes qui ne comptent pas 3.000 habitants ne sont tout simplement pas en mesure d'assumer, de manière responsable, efficace et efficiente, les obligations et missions qui leur incombent dans le cadre d'une autonomie digne de ce nom. Concrètement, le nombre des communes luxembourgeoises fusionnées devrait idéalement se situer entre 30 et 40. L'on pourrait aller plus loin, mais cela entraînerait des entités qui, au vu de leur dimension territoriale, risqueraient de devenir à nouveau ingérables – notamment en milieu rural.

Sur base d'un tel redécoupage administratif du pays, qui s'accompagnerait de la mise en place de structures régionales de coordination et de planification telles que prévues par les instruments nationaux d'aménagement du territoire, une nouvelle organisation du pays deviendrait possible. Les communes accéderaient à une véritable autonomie fonctionnelle, sur base d'une réelle autonomie financière qui les rendrait capables de mettre en œuvre des projets propres et de mener des politiques locales originales sans dépendre en toute instance d'un subventionnement additionnel en provenance de l'Etat. Le pays acquerrait les structures régionales et locales nécessaires à l'implémentation de l'IVL: il deviendrait possible de procéder à la déconcentration concentrée d'activités et de services à travers l'ensemble du pays, les pôles secondaires et tertiaires de développement gagneraient en importance, les réseaux des transports en commun pourraient être réorganisés de manière aussi conséquente qu'efficiente.

Il faut se rendre à l'évidence: avec le paysage communal actuel, il n'y aura ni de mise en œuvre de l'IVL, ni d'amélioration de la situation financière et de renforcement des capacités d'action des communes. Et d'autres finances communales sont possibles – mais non sans d'autres communes.

*

X. CONCLUSION GENERALE

The End Of The World As We Know It?

Le projet de budget pour l'exercice 2005 se situe dans la continuité de la politique budgétaire luxembourgeoise, ce dont la COFIBU ne peut que se féliciter. La politique prudente des années écoulées a permis au pays de traverser les années moroses de 2001 à 2003 sans compromettre les perspectives d'avenir de ses finances publiques. Les importantes réserves de l'Etat continuent d'alimenter un programme de dépenses publiques axé sur le développement du pays et un degré élevé de sécurité sociale de ses résidents et travailleurs.

Si le budget de 2005 se soldera par un déficit, celui-ci restera modéré, et l'équilibre global du projet ne s'en retrouve pas remis en question. L'emprunt à contracter en 2005 servira exclusivement et intégralement les besoins en investissements publics du pays, et le volume des investissements globaux atteint un niveau record avec presque 11 pour cent des dépenses budgétaires qui lui sont affectées, représentant 3 pour cent du PIB en 2005.

Cependant, le projet de budget pour 2005 montre également les limites de la capacité de financement de l'Etat luxembourgeois. Le chapitre consacré à l'évolution des fonds de l'Etat a montré qu'à dépenses constantes, et toutes choses restant égales par ailleurs, un important besoin de financement se manifestera entre 2006 et 2008. En même temps, les dépenses sociales de l'Etat évoluent selon leur dynamique inhérente propre, qui reste incontrôlable par les politiques publiques. Les dépenses sociales étant largement incompressibles dans leur acceptation actuelle, la marge de manœuvre des autorités politiques à cet égard est fort réduite: à prestations constantes, le volume du budget social continuera ainsi son accroissement à un rythme nettement plus sensible que la croissance économique à moyen terme, générant une logique correspondante pour l'ensemble des dépenses courantes de l'Etat. Une telle évolution est pourtant incompatible avec le principe selon lequel ces dépenses ne doivent pas augmenter plus rapidement et de manière plus importante que ne croît l'économie nationale.

Le Luxembourg reste confronté à des défis énormes en matière d'aménagement du pays, qui se traduisent par autant de besoins d'investissement. Or, les recettes de l'Etat n'augmentent pas dans des proportions suffisantes pour pouvoir supporter des plus-values de dépenses importantes au niveau des dépenses d'aménagement au cours de la période de programmation pluriannuelle s'étendant jusqu'en 2008. Les impôts payés par les collectivités sont en régression de fait, et la croissance du produit de la TVA est construite sur des bases fragiles: elle ne peut pas être tenue pour garantie à moyen et à long terme.

Des hypothèques pesant sur les finances publiques luxembourgeoises peuvent également surgir là où pour l'instant, il n'y a que des pressentiments diffus: ainsi par exemple, les pénalités à payer par notre pays au cas où il devrait dépasser les quotas d'émission consentis par le protocole de Kyoto ne sont pas calculables en cette fin d'année 2004, mais pourraient au pire des cas atteindre des centaines de millions d'euros. Dès lors, si la création du fonds „Kyoto" qui est destiné à permettre l'acquisition de quotas d'émission supplémentaires doit être saluée, il faut se rendre à l'évidence que sa dotation initiale de 5 millions d'euros n'est probablement que symbolique.

Les années à venir pourraient ainsi être marquées par des évolutions qui contraigneraient la politique luxembourgeoise à des choix potentiellement douloureux. Entre l'augmentation des dépenses sociales et la croissance exponentielle des prestations exportées, sans retombées proportionnelles pour l'économie luxembourgeoise, le programme pluriannuel d'investissements qui requerra des moyens conséquents pendant de longues années encore, et de nouvelles dépenses difficilement évaluables à l'heure actuelle, il faudra en toute probabilité établir des priorités pour l'avenir.

Une autre manière de concevoir l'action budgétaire de l'Etat devient dès lors nécessaire. Le rôle de l'Etat et le périmètre de son intervention doivent être remis en question. Même le Luxembourg ne saurait à terme rester assureur social, créateur de réseaux de transports, financier de la culture, acteur actif sur la scène de la sécurité internationale et du développement, bailleur de fonds de l'enseignement et du monde académique, supporter des énergies renouvelables, le tout à la fois et à forte implication budgétaire. L'évolution des recettes de l'Etat ne suit plus celle des dépenses: il y a découplage de l'action de l'Etat et moyens de cette même action. Le mouvement risque de s'accentuer à l'avenir.

Toutes ces mises en garde ont déjà été consignées dans des rapports budgétaires. Heureusement, le pire des cas ne s'est pas encore installé. La marge de manœuvre de la politique budgétaire luxembour-

geoise est encore intacte. Mais il est légitime de se poser la question: pour combien de temps encore? Quelles seront les options de la politique luxembourgeoise à la St-Silvestre de l'an 2008, quand les fonds d'investissement présenteront un solde négatif? Quelle sera alors la consistance du budget pour l'exercice 2009?

Qu'il soit permis de soulever ces questions quatre ans avant que les chiffres ne nous y contraignent. Le Luxembourg vit aujourd'hui au-dessus des moyens qui lui semblent assurés à moyen terme. Rétablir une relation plus proportionnée entre dépenses et perspectives de recettes à moyen terme reviendrait à poser dès maintenant les jalons d'une politique des dépenses plus sélective. Plus la réflexion sur cette sélectivité pourra être longue et approfondie, moins ses résultats ne seront désagréables.

Poser les bonnes questions au moment opportun et agir avant d'être réduit à la pure réaction, telle est également l'approche qui doit être assumée par les décideurs politiques en vue de la mise en œuvre de l'IVL, ce vaste chantier de transformation et de modernisation de notre pays. Sa réalisation requerra des moyens énormes, mais il n'y existe pas d'alternative: le contraire signifierait la renonciation par le Luxembourg à une adaptation de ses structures et de ses rythmes de vie et de travail au monde du 21e siècle.

Si nous souhaitons nous donner les moyens de propulser le Grand-Duché dans la modernité structurelle, si nous voulons le transporter du 19e siècle à l'époque contemporaine, nous devrons faire les choix appropriés. Si nous refusons de les opérer au moment opportun, la route vers l'avenir risque de se trouver barrée au moment de notre arrivée tardive.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi tel que reproduit ci-dessous:

*

PROJET DE LOI
concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005

Chapitre A – *Arrêté du budget*

Art. 1er.– ***Arrêté du budget***

Le budget de l'Etat pour l'exercice 2005 est arrêté:

En recettes à la somme de		6.902.466.730 euros
soit:		
recettes courantes	6.828.678.030 euros	
recettes en capital	73.788.700 euros	
	6.902.466.730 euros	
En dépenses à la somme de		6.991.479.312 euros
soit:		
dépenses courantes	6.285.355.675 euros	
dépenses en capital	706.123.637 euros	
	6.991.479.312 euros	

Le tout conformément aux tableaux annexés.

Chapitre B – *Dispositions fiscales*

Art. 2.– ***Prorogation des lois établissant les impôts***

Les impôts directs et indirects existants au 31 décembre 2004 sont recouvrés pendant l'exercice 2005 d'après les lois et tarifs qui en règlent l'assiette et la perception, sous réserve des dispositions des articles 3 à 11 ci-après.

Art. 3.– ***Prorogation de la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation***

La loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation et portant modification:

1. de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché;
2. de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs;
3. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
4. de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
5. de la loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects

est modifiée comme suit:

„Au chapitre 1er, article 1er, alinéa 1 de la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, les termes „années d'imposition 2002, 2003 et 2004“ sont remplacées par les termes „années d'imposition 2002 à 2007“.“

Art. 4.– ***Taxe sur la valeur ajoutée***

(1) Les dispositions de l'article IV, points 1° et 2°, de la loi du 24 décembre 1999 modifiant et complétant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée sont prorogées avec effet au 1er janvier 2005 jusqu'au 31 décembre 2005.

(2) A l'annexe C de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, les dispositions figurant aux points 3° et 6° sont supprimées.

Art. 5.– ***Droit d'accise commun et droit d'accise autonome sur les produits énergétiques***

(1) Lorsqu'ils sont mis à la consommation dans le pays, les produits énergétiques ci-après sont soumis à un droit d'accise commun dont le taux est fixé comme suit:

a)	Essence au plomb	294,9933 € par 1.000 litres à 15°C
b)	Essence sans plomb	245,4146 € par 1.000 litres à 15°C
c)	Gasoil:	
	i) utilisé comme carburant	198,3148 € par 1.000 litres à 15°C
	ii) utilisé comme carburant pour des utilisations industrielles et commerciales	18,5920 € par 1.000 litres à 15°C
	iii) utilisé comme combustible	0 € par 1.000 litres à 15°C
d)	Pétrole lampant:	
	i) utilisé comme carburant	294,9933 € par 1.000 litres à 15°C
	ii) utilisé comme carburant pour des utilisations industrielles et commerciales	18,5920 € par 1.000 litres à 15°C
	iii) utilisé comme combustible	0 € par 1.000 litres à 15°C
e)	fioul lourd	13 € par 1.000 kg
f)	gaz de pétrole liquéfiés:	
	i) utilisé comme carburant	0 € par 1.000 kg
	ii) utilisé comme carburant pour des utilisations industrielles et commerciales	37,1840 € par 1.000 kg
	iii) utilisé comme combustible	0 € par 1.000 kg
g)	houille et coke	0 € par 1.000 kg
h)	gaz naturel:	
	i) utilisé comme carburant	0 € par gigajoule

(2) Les produits énergétiques ci-après utilisés comme carburant sont soumis à un droit d'accise autonome ne pouvant dépasser les taux suivants par 1.000 litres à la température de 15°C:

a) Essence au plomb	80,00 €
b) Essence sans plomb avec une teneur en soufre de plus de 10 mg/kg	74,50 €
c) Essence sans plomb avec une teneur en soufre de 10 mg/kg ou moins	59,00 €
d) Gasoil avec une teneur en soufre de plus de 10 mg/kg	77,00 €
e) Gasoil avec une teneur en soufre de 10 mg/kg ou moins	62,00 €
f) Pétrole lampant	10,00 €
g) Gaz de pétrole liquéfié et méthane (par 1.000 kg)	105,00 €

(3) Les produits énergétiques ci-après utilisés comme carburant pour des utilisations industrielles et commerciales sont soumis à un droit d'accise autonome ne pouvant dépasser les taux suivants par 1.000 litres à la température de 15°C:

a) Gasoil:	10,00 €
b) Pétrole lampant:	10,00 €

(4) Le produit énergétique ci-après est soumis à un droit d'accise autonome ne pouvant dépasser les taux suivants par 1.000 litres à la température de 15°C:

a) Fioul lourd:	5,00 €

(5) Le gaz naturel est soumis à un droit d'accise autonome ne pouvant dépasser:

a) 0,00 € par gigajoule, s'il est utilisé pour le chauffage;

b) 5,00 € par gigajoule, s'il est utilisé comme carburant.

(6) Un règlement grand-ducal détermine les taux et les modalités d'application du présent article.

(7) Sont applicables au droit d'accise autonome les dispositions légales et réglementaires relatives au droit d'accise commun sur les produits énergétiques.

Art. 6.– ***Droit d'accise autonome additionnel dénommé contribution sociale***

(1) En vertu de l'article 7bis de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant

1. création d'un fond pour l'emploi;
2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet,

le taux de l'accise autonome additionnel dénommé contribution sociale qui ne peut pas être dépassé pour l'année 2005, est fixé comme suit par mille litres à la température de 15°C:

a) Essence au plomb 168,00 €
b) Essence sans plomb 168,00 €
c) Gasoil 20,00 €

(2) Les taux et les conditions d'application du présent article sont arrêtés par voie de règlement grand-ducal.

(3) Sont applicables au droit d'accise autonome les dispositions légales et réglementaires relatives au droit d'accise sur les huiles minérales.

Art. 7.– ***Redevance de contrôle sur le fuel domestique***

(1) Le fuel domestique utilisé comme combustible, qui est mis à la consommation dans le pays, est soumis à une redevance de contrôle de 10,00 € par 1.000 litres à 15°C.

(2) Sont applicables à la redevance de contrôle les dispositions légales et réglementaires relatives au droit d'accise commun sur les huiles minérales.

Art. 8.– ***Taxe sur la consommation de l'énergie électrique***

(1) En application de l'article 28 paragraphe 4 de la loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché électrique, le taux de la taxe est fixé pour l'année 2005 comme suit:

a) Le taux de la taxe „électricité" pour la catégorie a) de consommateurs prévue à l'article 28, paragraphe 1 de la loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité est fixé à 0,236 cent par kWh consommé.
b) Le taux de la taxe „électricité" pour la catégorie b) de consommateurs prévue à l'article 28, paragraphe 1 de la loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité est fixé à 0,166 cent par kWh consommé.
c) Le taux de la taxe „électricité" pour la catégorie c) de consommateurs prévue à l'article 28, paragraphe 1 de la loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité est fixé à 0,025 cent par kWh consommé.

(2) Le produit de la taxe „électricité" à charge du secteur de l'énergie électrique affecté au financement de l'assurance dépendance en application de l'article 375 du Code des assurances sociales est imputé au budget des recettes et dépenses pour ordre.

Art. 9.– ***Droit d'accise commun et droit d'accise autonome sur les tabacs manufacturés***

(1) Un droit d'accise commun ad valorem, fixé comme suit, est perçu sur les tabacs manufacturés mis à la consommation dans le pays:

a) Cigares et cigarillos: 5,00 pour cent du prix de vente au détail suivant le barème établi par le Ministre des Finances.
b) Cigarettes: 45,84 pour cent du prix de vente au détail suivant le barème établi par le Ministre des Finances.
c) Tabacs à fumer fine coupe destinés à rouler les cigarettes et autres tabacs à fumer: 31,50 pour cent du prix de vente au détail suivant le barème établi par le Ministre des Finances.

(2) Outre le droit d'accise commun ad valorem, les cigarettes mises à la consommation dans le pays sont soumises à un droit d'accise commun spécifique fixé à 6,8914 € par 1.000 pièces.

(3) Les tabacs à fumer fine coupe destinés à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer qui sont mis à la consommation dans le pays sont passibles, d'après un barème établi par le Ministre des Finances, d'un droit d'accise autonome ad valorem ne pouvant pas dépasser 5 pour cent du prix de vente au détail.

(4) Les cigarettes, qui sont mises à la consommation dans le pays, sont passibles d'un droit d'accise autonome, d'après un barème établi par le Ministre des Finances, se composant:

a) d'une part ad valorem ne pouvant dépasser 10% du prix de vente au détail;

b) d'une part spécifique qui, ensemble avec le droit d'accise spécifique commun, doit représenter entre 5 et 55% du poids fiscal total et ne doit pas dépasser 10,00 € par 1.000 pièces.

(5) Un règlement grand-ducal détermine les taux applicables en vertu des paragraphes 3 et 4 ci-avant.

(6) a.– Le total du droit d'accise commun et du droit d'accise autonome ne peut en aucun cas être inférieur aux neuf dixièmes du montant cumulé des mêmes impôts appliqués aux cigarettes appartenant à la catégorie la plus vendue (MPPC).

b.– Il en est de même pour les cigarettes vendues en d'autres emballages que la catégorie la plus vendue (MPPC), alors que la catégorie la plus vendue de ces cigarettes (en emballage de 20 ou de 30 pièces) fait prix de référence pour le calcul des neuf-dixièmes.

Pour l'année 2005 la catégorie retenue servant de base pour le calcul des accises suivant le point (6) a) est le paquet 25/3,40 €.

Pour l'année 2005 les catégories retenues servant de base pour le calcul des accises suivant le point (6) b) sont le paquet 20/3,10 € et le paquet 30/3,80 €.

Il est toutefois dérogé à la règle sous a) et b) en ce qui concerne les cigarettes que le fabricant cède aux membres de son personnel aux conditions fixées par règlement grand-ducal.

(7) Pour le tabac à fumer fine coupe destiné à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer, le total des droits d'accise ne peut en aucun cas être inférieur à soixante pour cent du montant du même impôt appliqué aux tabacs à fumer appartenant à la classe de prix la plus populaire.

(8) Sont applicables au droit d'accise autonome les dispositions légales et réglementaires relatives au droit d'accise sur les tabacs manufacturés.

(9) Un règlement grand-ducal détermine les modalités d'application du présent article.

Art. 10.–*Droits d'accise commun sur les alcools et boissons alcoolisées et taxe de consommation sur les alcools*

(1) La bière mise à la consommation dans le pays est soumise à un droit d'accise commun fixé à 0,7933 € par hectolitre-degré Plato de produit fini.

Le taux visé ci-dessus est réduit comme suit, par hectolitre-degré Plato de produit fini, pour les bières brassées par les petites brasseries indépendantes situées au Luxembourg ou dans un autre Etat membre de l'Union Européenne, selon la production de bière de l'année précédente des brasseries concernées, pour autant que celle-ci n'excède pas 200.000 hectolitres de bière par an:

Production annuelle	*Droit d'accise*
N'excédant pas 50.000 hl	0,3966 €
N'excédant pas 200.000 hl	0,4462 €

(2) Les vins mis à la consommation dans le pays sont soumis à un droit d'accise commun fixé comme suit par hectolitre de produit fini:

- Vins tranquilles: 0,0000 €
- Vins mousseux: 0,0000 €

(3) Les autres boissons fermentées mises à la consommation dans le pays sont soumises à un droit d'accise commun fixé comme suit par hectolitre de produit fini:

- Boissons non mousseuses: 0,0000 €
- Boissons mousseuses: 0,0000 €

(4) Les produits intermédiaires mis à la consommation dans le pays sont soumis à un droit d'accise commun de 66,9313 € par hectolitre de produit fini.

Les produits intermédiaires mis à la consommation dans le pays qui ont un titre alcoométrique acquis n'excédant pas 15% vol., sont soumis à un droit d'accise commun de 47,0998 € par hectolitre de produit fini.

(5) L'alcool éthylique mis à la consommation dans le pays est soumis à un droit d'accise commun fixé à 223,1042 € par hectolitre d'alcool pur à la température de 20°C.

Un règlement grand-ducal pourra fixer des taux réduits sur les alcools et eaux-de-vie fabriqués par les distilleries qui sont juridiquement et économiquement indépendantes et qui ne produisent pas plus de 20 hl d'alcool pur par an. Les taux réduits ne peuvent pas être inférieurs de plus de 50% au taux normal.

(6) L'alcool éthylique est soumis au Grand-Duché à une taxe de consommation.

Le montant de la taxe de consommation de l'alcool éthylique est fixé à 818,0486 € par hectolitre d'alcool à 100% vol.

Un règlement grand-ducal pourra fixer des taux réduits sur les alcools et eaux-de-vie fabriqués par les distilleries qui sont juridiquement et économiquement indépendantes et qui ne produisent pas plus de 20 hl d'alcool pur par an. Les taux réduits ne peuvent pas être inférieurs de plus de 50% au taux normal.

(7) La taxe de consommation est due:

a) en cas de régime suspensif lors de la mise en consommation.

b) en cas de libre circulation lors de l'importation.

Elle sera perçue sur la base d'une déclaration écrite accompagnée du document prévu pour la circulation intra-communautaire de produits soumis à accises.

Dans les distilleries imposées par voie de forfait la taxe est due dès que la déclaration de travail est faite.

(8) Est exempt de la taxe de consommation l'alcool éthylique exporté.

Sont exemptés de la taxe de consommation les alcools et eaux-de-vie pour lesquels décharge du droit d'accise commun est accordée.

Dans ces cas la taxe de consommation sera remboursée s'il est justifié par les intéressés que la taxe de consommation a réellement été perçue par l'Etat grand-ducal.

(9) Quant aux modalités de perception et de recouvrement, la taxe de consommation est assimilée en tous points au droit d'accise commun. La taxe de consommation est perçue simultanément avec le droit d'accise commun chaque fois qu'il y a lieu.

(10) Les infractions sont punies comme suit:

a) En ce qui concerne l'alcool indigène, toute omission de déclaration, toute déclaration incomplète ou inexacte et toute manœuvre ayant pour but d'éluder la taxe de consommation seront punies conformément aux articles 32 à 57 de la loi du 27 juillet 1925.

b) En ce qui concerne l'alcool étranger, et sous réserve d'application du point c) suivant, toute infraction aux dispositions du présent article ayant pour effet de rendre exigible la taxe de consommation est punie d'une amende égale au décuple de la taxe éludée avec un minimum de 251 euros.

L'amende est doublée en cas de récidive.

Indépendamment des pénalités énoncées ci-dessus, les produits pour lesquels la taxe de consommation est exigible, les moyens de transport utilisés pour l'infraction, de même que les objets employés ou destinés à la fraude, sont saisis et la confiscation en est prononcée. En outre, les délinquants encourent une peine d'emprisonnement de quatre mois à un an lorsque:

1° des produits tombant sous l'application du présent article sont fabriqués sans déclaration préalable ou soustraits à la prise en charge prescrite en vue d'assurer la perception de la taxe de consommation;

2° la fraude est pratiquée soit dans un établissement clandestin, soit dans une usine régulièrement établie mais ailleurs que dans les locaux dûment déclarés.

c) Tout transport et toute détention de produits soumis à la taxe de consommation et non couverts par le document administratif d'accompagnement prescrit par le Ministre des Finances, entraînent l'application du point b) ci-dessus.

d) Toute infraction aux dispositions du présent article ou aux mesures prises en vue de son exécution et qui n'est pas sanctionnée par les points b) et c) ci-dessus, est punie d'une amende de 620 à 3.099 euros.

e) Indépendamment des peines prévues par les points b), c) et d) ci-dessus, le paiement des droits éludés est toujours exigible.

(11) Les conditions d'application du présent article sont déterminées par règlement grand-ducal.

Chapitre C – *Autres dispositions financières*

Art. 11.– *Taxe grevant l'obtention du premier permis de chasse*

L'admission aux cours préparatoires et à l'examen d'aptitude pour l'obtention du premier permis de chasse est subordonnée au cours de l'année 2005 au paiement d'une taxe de 100 euros.

Chapitre D – *Dispositions concernant le budget des dépenses*

Art. 12.– *Crédits pour rémunérations et pensions*

Les crédits pour traitements, indemnités, salaires et pensions sont non limitatifs et sans distinction d'exercice.

Art. 13.– *Nouveaux engagements de personnel*

(1) Au cours de l'année 2005, il n'est procédé à aucun engagement de personnel au service de l'Etat, sauf en cas de nécessité établie et s'il s'agit du remplacement du titulaire d'un emploi vacant.

(2) Pour l'application de cette disposition, l'effectif total du personnel comprend:

a) les fonctionnaires, les employés et les ouvriers occupés à titre permanent et à tâche complète au service de l'Etat à la date du 31 décembre 2004;

b) les fonctionnaires, les employés et ouvriers occupés à tâche partielle dans la limite des effectifs en hommes-heures/an au 31 décembre 2004.

Sont comprises dans l'effectif total les vacances d'emploi qui se sont produites avant le ler janvier 2005 et qui n'ont pas pu être pourvues de titulaires à cette date.

(3) Par dérogation aux deux paragraphes qui précèdent, le Gouvernement est autorisé à procéder au cours de l'année 2005:

a) à des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète dans les différents services de l'Etat, dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser de plus de 230 unités l'effectif total tel qu'il est défini au paragraphe (2) a);

b) à des engagements de renforcement de personnel enseignant dans les différents ordres d'enseignement postprimaire, dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser 50 unités;

c) aux engagements de personnel pour les besoins des services de l'Etat reconnus nécessaires pour l'occupation anticipée d'emplois non vacants, sans que la durée de l'occupation anticipée ne puisse être supérieure à six mois;

d) au remplacement à titre définitif des agents de l'Etat bénéficiant du régime de la préretraite. Lorsque le remplaçant est recruté en vue de son admission ultérieure au statut de fonctionnaire, et lorsque le cadre correspondant de l'administration concernée ne comprend pas de vacance de poste, il est placé

temporairement hors cadre jusqu'au moment où les droits du fonctionnaire remplacé à l'indemnité de préretraite cessent de plein droit;

e) à des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche partielle dans les différents services de l'Etat dans la limite de 800 hommes-heures/semaine;

f) à des engagements de personnel occupé à titre permanent et à tache complète ou partielle dans les différents services de l'Etat, dans les établissements publics et dans la société nationale des chemins de fer luxembourgeois et disposant de la qualité de travailleur handicapé telle que définie par la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ainsi qu'à des réaffectations d'agents de l'Etat reconnus hors d'état de continuer leur service, mais déclarés propres à occuper un autre emploi dans l'administration par la Commission des pensions prévue par la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat ou la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, dans la limite de 2.200 hommes-heures/ semaine;

g) à des engagements de renforcement de personnel enseignant pour les besoins de la réserve nationale de suppléants dans l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire, dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser 80 unités;

h) à l'engagement de 12 agents occupés à titre permanent et à tâche complète ou partielle dans différents services de l'Etat et actuellement engagés sous autres régimes.

(4) Sont prorogées, pour la durée de l'année 2005, les autorisations de création d'emplois énumérées ci-après et prévues par l'article 16, paragraphe 4) de la loi budgétaire du 19 décembre 2003 ainsi que par les dispositions correspondantes des lois budgétaires antérieures:

1. pour le compte du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative:
   des ouvriers pour les besoins de l'administration gouvernementale;
2. pour le compte du Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse:
   a) un assistant social pour les besoins du service d'intégration sociale pour jeunes et adultes;
   b) quatre-vingt-quatre employés et cinquante et un ouvriers pour les besoins du service des personnes âgées;
   c) un infirmier hospitalier gradué, trente-deux infirmiers ou aides-soignants, un employé de bureau et douze ouvriers pour les besoins de la maison de soins de Differdange;
   d) un infirmier hospitalier gradué, dix-huit infirmiers ou aides-soignants, un employé et un ouvrier pour les besoins de la maison de soins d'Echternach;
3. pour le compte du Ministère de la Santé:
   a) trois employés de l'Etat, un diététicien et un caissier pour les besoins du centre thermal et de santé de Mondorf-les-Bains;
   b) deux infirmiers ou puériculteurs et un employé de l'Etat pour les besoins de la clinique pour enfants;
   c) deux infirmiers, un puériculteur et deux sages-femmes pour les besoins de la maternité de l'Etat.

(5) Les décisions relatives aux engagements de personnel au service de l'Etat y compris celles relatives aux fusions et scissions de postes, incombent au Premier Ministre, Ministre d'Etat, sur le vu du rapport motivé du chef d'administration et de l'avis de la commission spéciale prévue à l'article 6 de la loi du 24 décembre 1946.

Toutefois, pour les demandes des administrations comportant un transfert de postes entre administrations, entre carrières ou une augmentation des effectifs du personnel au service de l'Etat, la décision visée à l'alinéa ler incombe au Conseil de Gouvernement. Il en est de même des déplacements d'agents opérés sur décision de la commission des pensions ou à titre de sanction.

Ces procédures sont applicables à tous les engagements au service de l'Etat, quel que soit le statut du personnel.

Par dérogation aux alinéas précédents, le Conseil de Gouvernement peut, sur avis de la commission spéciale visée à l'alinéa premier du point (5) du présent article, autoriser le Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, le Ministre de la Culture, de l'Enseignement supérieur et

de la Recherche et le Ministre de la Famille et de l'Intégration, à engager, sans autre forme de procédure et pour une durée ne dépassant pas deux mois, des employés temporaires en remplacement de titulaires absents pour des raisons imprévisibles. Le présent alinéa n'est applicable qu'aux établissements d'enseignement. Il se limite au remplacement d'enseignants, de personnel éducatif et social ainsi que de personnel exerçant une profession de santé. Le ministre du ressort transmet tous les trois mois un relevé récapitulatif des engagements effectués sur base du présent alinéa au Premier Ministre, Ministre d'Etat, qui le transmet à la commission spéciale visée à l'alinéa premier du présent article.

(6) Par dérogation aux lois et règlements régissant la matière, la participation de l'Etat aux dépenses de rémunération du personnel de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire est limitée, en ce qui concerne les engagements réalisés après le 31 décembre 1969, à ceux autorisés par le Ministre compétent, sur avis de la commission spéciale prévue à l'article 6 de la loi du 24 décembre 1946 et après délibération du Gouvernement en Conseil.

(7) La participation de l'Etat aux dépenses d'organismes autres que les institutions de sécurité sociale visées à l'article 282 du code des assurances sociales, et dont les frais de personnel sont couverts, en tout ou en partie, par le budget de l'Etat, est limitée, en ce qui concerne les engagements réalisés après le 31 décembre 1969, à ceux autorisés par les Ministres compétents, sur avis de la commission spéciale prévue à l'article 6 de la loi du 24 décembre 1946 et après délibération du Gouvernement en Conseil.

Art. 14.– ***Recrutement d'employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat***

(1) En dehors des personnes visées à l'article 15 de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat, et par dérogation à l'article 3a) de la même loi, sont autorisés pour 2005, en cas de nécessité de service dûment motivée, les engagements suivants de personnes ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne:

	Administration	*Carrière*	*Effectif*
I.	Services dépendant du Ministère de la Famille et de l'Intégration		
	Commissariat du Gouvernement aux étrangers	employé de bureau assistant social	1 2
	Service national d'action sociale	pédagogue assistant social	1 1
	Centres socio-éducatifs de l'Etat	éducateur gradué, infirmier gradué, éducateur, éducateur instructeur	20
	Maisons d'enfants de l'Etat	agent socio-éducatif	4
II.	Services dépendant du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, du Ministère de 1'Economie et du Commerce extérieur et du Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement		
	Représentations diplomatiques, économiques et touristiques	employé de bureau	42
III.	Services dépendant du Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche:		
	Ministère	employé dans la carrière supérieure	0,5
	Musée national d'histoire naturelle	employé géophysicien employé géologue	1 1
	Musée national d'histoire et d'art	employé technique employé-restaurateur employé dans la carrière supérieure	1 1 5

Administration		*Carrière*	*Effectif*
	Centre national de l'audiovisuel	employé employé technique	1 4
IV.	Services dépendant du Ministère des Transports:	employé technique	3
V.	Services dépendant du Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur:		
	Service Central de la Statistique et des Etudes Economiques	employé informaticien employé dans la carrière supérieure	1 1
	Service de la concurrence, des prix et de la protection des consommateurs	employé juriste	1
VI.	Services dépendant du Ministère de la Sécurité sociale:		
	Inspection générale de la sécurité sociale: Cellule d'évaluation et d'orientation	ergothérapeute médecin infirmier	3 1 1
	Inspection générale de la sécurité sociale	employé universitaire mathématicien employé universitaire informaticien	1 1
	Contrôle médical de la sécurité sociale Conseil arbitral des assurances sociales	médecin-conseil médecin-conseil	1 1
VII.	Services dépendant du Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement	employé architecte	1
VIII.	Ministère et services dépendant du Ministère de l'Environnement	employé ingénieur employé carrière supérieure employé D	1 1 1
IX.	Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du développement rural	employé économiste employé employé D employé carrière supérieure	0,5 1 1 2
X.	Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire	employé carrière supérieure	2
XI.	Services dépendant du Ministère des Finances	employé carrière supérieure informaticien	3
XII.	Ministère des Travaux publics: Administration des Ponts et Chaussées Administration des Bâtiments publics Le paragraphe (3) n'est pas applicable.	employé architecte-paysagiste employé technique	1 2
XIII.	Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, Centre informatique de l'Etat	employé D employé S	2 1
XIV.	Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle:		
	Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques	employé	3
XV.	Services dépendant du Ministère de la Sécurité sociale: Centre commun de la sécurité sociale	employé informaticien	2
XVI.	Services dépendant du Ministère d'Etat: Comité économique et social de la Grande Région	employé universitaire employé carrière moyenne	1 1

Administration		*Carrière*	*Effectif*
XVII.	Services dépendant du Ministère du Travail et de l'Emploi:		
	Administration de l'emploi	médecin du travail	1

(2) Outre les personnes visées au point (1), sont autorisés pour 2005, en cas de nécessité de service dûment motivée, les engagements suivants de personnes de nationalité autre que celle d'un pays membre de l'Union européenne:

Administration		*Carrière*	*Effectif*
I.	Services dépendant du Ministère de la Santé et du Ministère de la Famille et de l'Intégration		
	Maison de soins VIANDEN	infirmier ou aide-soignant	5
	Maison de soins DIFFERDANGE	infirmier ou aide-soignant	5
	Maison de soins ECHTERNACH	infirmier ou aide-soignant	2
	Service des personnes âgées (Centres intégrés)	aide-soignant ou assist. senior	2
		infirmier	1
	Centre du Rham	aide-soignant	1
II.	Services dépendant du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation professionnelle:		
	Enseignement primaire	chargé de cours dans les classes primaires luxembourgeoises à régime linguistique francophone	1
	Enseignement postprimaire	chargé d'éducation	6
	Education différenciée	agent socio-éducatif	3
	Service de la formation des adultes	chargé de cours	4
III.	Services dépendant du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration ainsi que du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:		
	Représentations diplomatiques et économiques	employé de bureau	38
IV.	Services dépendant du Ministère des Travaux publics:		
	Administration des Ponts et Chaussées	employé	2
V.	Services dépendant du Ministère d'Etat:		
	Service Central de Législation	employé de bureau	1

(3) Le recrutement du personnel visé au présent article ne peut se faire qu'après publication des vacances d'emploi par au moins deux quotidiens luxembourgeois. Les décisions relatives aux engagements de cette catégorie de personnel sont prises par le Gouvernement en Conseil.

Le statut du personnel engagé en vertu du paragraphe (2) du présent article est régi par la loi modifiée du 7 juin 1937 portant règlement légal du louage de service des employés privés et par la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail.

Toutefois, le régime du personnel engagé auprès des représentations diplomatiques, économiques et touristiques à l'étranger est fixé par voie de règlement grand-ducal.

Par dérogation à l'alinéa précédent, entre les dates d'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi et du règlement grand-ducal visé à l'alinéa précédent, le personnel concerné est soumis à la législation du travail du pays d'occupation.

(4) Outre les personnes visées aux points (1) et (2), sont également autorisés pour 2005, en cas de nécessité de service dûment motivée, les engagements temporaires suivants de ressortissants d'un pays

membre de l'Union européenne, effectués à charge de l'article 01.9.11.300 en vue de la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne:

employés de la carrière supérieure: 30

autres employés: 50

Pour cette dernière catégorie d'employés, le recrutement de personnes de nationalité autre que celle d'un pays membre de l'Union européenne est autorisé lorsqu'il s'agit de personnel recruté localement dans un pays non membre de l'Union européenne.

Art. 15.– ***Attribution du produit des amendes et confiscations***

La loi du 22 décembre 1923 portant modification de la loi du 4 décembre 1860 relative à l'attribution du produit des amendes et des confiscations en matière répressive est remplacée pour l'année 2005 par les dispositions suivantes:

„Le produit des amendes et des confiscations en matière répressive reste acquis à l'Etat à concurrence de quatre-vingt-dix pour cent. Cinq pour cent du produit sont répartis entre les communes du pays pour contribuer à leurs charges de police et de bienfaisance publique. Les cinq pour cent restants sont répartis par le gouvernement entre tous les fonctionnaires et agents de la police générale, spéciale et locale qui ont donné des preuves réelles de leur zèle, de leur intelligence et de leurs capacités dans l'accomplissement habituel des devoirs de leur service.

Toutefois, les deux montants à répartir ne peuvent être inférieurs à 150.000 €."

Art. 16.– ***Dispositions concernant la sécurité sociale***

Par dérogation aux lois et règlements régissant la matière et sans préjudice des dispositions inscrites à l'article 14, paragraphe (7) ci-avant, les institutions de sécurité sociale, à l'exception des caisses de maladie et de l'union des caisses de maladie, ne peuvent ni engager, ni procéder au paiement des frais de fonctionnement considérés comme appartenant à l'exercice 2005 et dépassant les crédits prévus au budget à titre de participation de l'Etat à ces dépenses que sur autorisation préalable des membres du gouvernement compétents, le Ministre du Budget entendu en son avis. De telles autorisations ne peuvent toutefois être accordées que s'il s'agit de dépenses urgentes et si tout retard est susceptible de compromettre les services en question.

Chapitre E – *Dispositions sur la comptabilité de l'Etat*

Art. 17.– ***Indemnités pour pertes de caisse***

Le Ministre du Budget peut, dans la limite des crédits inscrits à ces fins au budget des dépenses, accorder aux comptables de l'Etat des indemnités forfaitaires pour pertes de caisse.

Art. 18.– ***Mode de paiement de certaines indemnités spéciales***

Le Gouvernement en conseil peut autoriser le paiement par avances des indemnités spéciales énumérées ci-après:

– indemnités pour leçons supplémentaires dans l'enseignement postprimaire et supérieur;
– prime de 30 points indiciaires allouée aux fonctionnaires en activité auprès du service du contrôle de la circulation aérienne auprès de l'administration de l'aéroport de Luxembourg;
– prime pour sujétions particulières de 12 points indiciaires allouée dans les conditions et selon les modalités définies par le Gouvernement en conseil à certaines catégories d'expéditionnaires administratifs ou techniques et employés de l'administration des bâtiments publics, de l'administration des ponts et chaussées, de l'administration des services techniques de l'agriculture, de l'administration de la gestion de l'eau, de l'administration de l'environnement et de l'administration des eaux et forêts.

Art. 19.– ***Avances: marchés à caractère militaire***

La limite de quarante pour cent, prévue au dernier alinéa de l'article 14 de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics, ne s'applique pas aux travaux, fournitures et services à caractère militaire.

Art. 20.– ***Recettes et dépenses pour ordre: droits de douane***

Au cours de l'exercice 2005 les dépenses pour ordre concernant les droits de douane constituant des ressources propres aux communautés européennes peuvent dépasser temporairement le montant des

recettes correspondantes. Si, à la clôture définitive de cet exercice, les dépenses excèdent encore les recettes, le surplus est reporté à l'exercice suivant. Un pareil report est également opéré en cas d'excédent des recettes sur les dépenses.

Art. 21.– ***Recettes et dépenses pour ordre: rémunération de personnel pour le compte d'autorités militaires alliées***

Au cours de l'exercice 2005, les recettes et les dépenses effectuées dans l'intérêt de la rémunération du personnel civil pour le compte d'autorités militaires alliées peuvent être imputées au budget des recettes et des dépenses pour ordre.

Art. 22.– ***Recettes et dépenses pour ordre: stockage public de produits agricoles***

(1) Les recettes et les dépenses effectuées par les organismes d'intervention dans le cadre du stockage public de produits agricoles pour le compte des communautés européennes peuvent être imputées au budget des recettes et des dépenses pour ordre pour autant qu'elles concernent directement soit l'achat soit l'écoulement des mêmes produits.

(2) Au cours de l'exercice 2005, les dépenses pour ordre concernant les opérations visées au paragraphe précédent peuvent dépasser le montant des recettes correspondantes. Si, à la clôture définitive de l'exercice, les recettes excèdent les dépenses, le surplus peut être reporté à l'exercice suivant. Un pareil report est également opéré en cas d'excédent des dépenses sur les recettes.

Art. 23.– ***Recettes et dépenses pour ordre: régularisation des marchés agricoles et restitutions à l'exportation vers les pays tiers***

(1) Les recettes et les dépenses effectuées pour le compte des communautés européennes à titre d'interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles et de restitutions à l'exportation vers les pays tiers peuvent être imputées au budget des recettes et des dépenses pour ordre.

(2) Au cours de l'exercice 2005, les dépenses pour ordre concernant les opérations visées au paragraphe précédent peuvent dépasser le montant des recettes correspondantes. Si, à la clôture définitive de l'exercice, les recettes excèdent les dépenses, le surplus peut être reporté à l'exercice suivant. Un pareil report est également opéré en cas d'excédent des dépenses sur les recettes.

Art. 24.– ***Recettes et dépenses pour ordre: intervention financière des fonds structurels, interventions financières diverses de l'Union européenne***

(1) Les recettes et les dépenses effectuées par les autorités luxembourgeoises dans le cadre de l'application de l'intervention financière des fonds structurels communautaires sont imputées au budget des recettes et des dépenses pour ordre.

(2) Si, à la clôture définitive de l'exercice, les recettes excèdent les dépenses, le surplus peut être reporté à l'exercice suivant.

(3) Les dispositions prévues aux paragraphes (1) et (2) ci-avant s'appliquent également aux recettes en provenance de l'Union européenne ainsi qu'aux dépenses afférentes en relation avec le système communautaire d'information sur les accidents dans lesquels sont impliqués des produits de consommation et en relation avec des projets dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail.

(4) Les dispositions prévues aux paragraphes (1) et (2) ci-avant s'appliquent également aux recettes en provenance de l'Union européenne ainsi qu'aux dépenses afférentes en relation avec les programmes Jeunesse pour l'Europe et service volontaire européen.

Art. 25.– ***Recettes et dépenses pour ordre: produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants***

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

Art. 26.– ***Recettes et dépenses pour ordre: rémunérations des agents publics du Centre hospitalier neuropsychiatrique, des centres, foyers et services pour personnes âgées et du Service national de santé au travail***

A. (1) Le paiement par l'Etat des traitements, indemnités, salaires et charges sociales patronales des agents publics du Centre hospitalier neuropsychiatrique ainsi que le remboursement par le Centre hospitalier des montants en question peuvent être imputés sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre.

(2) Au cours de l'exercice, les dépenses pour ordre concernant le versement des traitements, indemnités, salaires et charges sociales patronales des agents publics du Centre hospitalier neuropsychiatrique peuvent dépasser temporairement le montant des recettes correspondantes.

B. (1) Les mêmes dispositions s'appliquent pour ce qui est des traitements, indemnités, salaires et charges sociales des agents publics de l'établissement public dénommé Centres, Foyers et Services pour personnes âgées et de l'établissement public dénommé Service national de santé au travail.

Chapitre F – *Dispositions concernant des mesures d'intervention économiques et sociales*

Art. 27.– ***Prorogation de dispositions destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi***

(I) Sont prorogées avec effet au 1er janvier 2005 et jusqu'au 31 décembre 2005:

1. les dispositions de la loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi;
2. les dispositions de la loi modifiée du 24 janvier 1979 complétant l'article 2 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1) création d'un fonds de chômage; 2) réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet et complétant l'article 115 de la loi concernant l'impôt sur le revenu;
3. les dispositions des articles 36 et 37 de la loi du 19 décembre 1983 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1984.

(II) Les indemnités d'apprentissage et les primes y relatives d'apprentis placés auprès de l'Etat et des établissements publics sont à charge du Fonds pour l'emploi, institué par la loi modifiée du 30 juin 1976.

Chapitre G – *Dispositions concernant les finances communales*

Art. 28.– ***Fonds communal de dotation financière. Dotation et répartition pour l'année 2005***

I) *Dotation*

(1) Le fonds communal de dotation financière institué par l'article 38 de la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988 est doté pour l'année 2005 d'après les règles suivantes:

1. un montant de 18 pour cent du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires;
2. un montant de 10 pour cent du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues aux communautés européennes à titre de ressources propres provenant de cette taxe;
3. un montant de 20 pour cent du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs;
4. un montant forfaitaire de 14.821.000 euros.

(2) On entend par produit de l'impôt au sens du présent article les recettes faites par le trésor au titre d'un des impôts précités au cours de l'année 2005, sans qu'il soit fait de distinction d'exercice.

Le produit de la taxe sur la valeur ajoutée visé au paragraphe précédent, sous 2., est constitué par les recettes brutes faites par le trésor au titre de cette taxe pendant l'année 2005, avant déduction des sommes dues aux communautés européennes à titre de ressources propres provenant de ladite taxe et de la contribution assise sur le produit national brut.

II) *Répartition*

(1) La dotation est répartie entre les communes d'après les règles suivantes:

Une somme de 99.157 euros est allouée à chaque commune.

Une somme supplémentaire de 18.592 euros est attribuée à la commune pour chaque conseiller communal dépassant le nombre de 7. Le nombre de conseillers à prendre en considération est celui prévu à l'article 184 de la loi électorale du 18 février 2003.

(2) Le solde est réparti à raison de:

1. 65 pour cent entre les communes d'après leur population;
2. a) 9,75 pour cent au prorata de la base d'assiette de l'impôt foncier des propriétés agricoles et forestières au sens du paragraphe 3, No 1 de la loi sur l'impôt foncier, telle qu'elle est fixée au 1er janvier 2002;

   b) 5,25 pour cent au prorata de la surface des terrains relatifs aux propriétés agricoles et forestières au sens du paragraphe 3, No 1 de la loi sur l'impôt foncier, telle qu'elle est fixée au 1er janvier 2002;
3. 20 pour cent entre les communes à titre d'allocation régionale en fonction de la population multipliée par le degré d'urbanisation de la commune, ce degré étant défini par le rapport entre la densité de la population de chaque commune et la densité moyenne du pays.
4. On entend aux termes du présent paragraphe
   - par densité le rapport entre la population et la superficie du territoire;
   - par population la population de résidence la plus récente calculée par le service central de la statistique et des études économiques;
   - par superficie celle publiée par le service central de la statistique et des études économiques.

(3) 1. A la fin de chaque trimestre, des avances à valoir sur le montant annuel revenant à chaque commune dans le cadre du fonds communal de dotation financière sont versées aux communes. Toutefois une première avance peut être versée en début du premier trimestre. Le montant des avances est déterminé pour chaque trimestre par le Ministre ayant le budget dans ses attributions. La répartition de ces avances entre les communes est faite par le Ministre de l'Intérieur, conformément aux dispositions des sections (1) et (2) qui précèdent.

2. Après la fin de l'année, le Ministre de l'Intérieur détermine sur la base des dispositions des sections (1) et (2) ci-avant les participations définitives ainsi que leur répartition entre les communes et verse aux communes les sommes ainsi fixées, déduction faite des sommes avancées en vertu du paragraphe I. de la présente section.

3. Par dérogation aux dispositions de l'article 76 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat les avances trimestrielles ainsi que les versements définitifs dont question aux alinéas qui précèdent sont imputés sur le même exercice que celui sur lequel ont été imputées les alimentations du fonds y relatives.

III) *Divers*

A l'article 38, IV) de la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988, l'année 2004 est remplacée par l'année 2005.

Art. 29.– ***Fonds communal de péréquation conjoncturale***

(1) Le Ministre de l'Intérieur est autorisé à rembourser au cours de l'exercice 2005 aux communes, dont le budget ordinaire n'est plus en équilibre et qui en font la demande, tout ou partie de l'avoir du fonds qui provient de la contribution de ces communes.

(2) Dans le cas où une commune, qui introduit une demande en remboursement, a obtenu un ou plusieurs prêts à charge du fonds, le total de sa contribution pouvant entrer en ligne de compte pour être remboursé est à diminuer, au préalable, du montant du capital restant à rembourser au 31 décembre 2004 au titre de ce ou de ces prêts.

(3) Sous réserve des dispositions qui précèdent, aucune commune ne peut prétendre, au cours de l'exercice 2005, à un remboursement supérieur au déficit du service ordinaire de son budget constaté à la clôture de l'exercice 2003.

Art. 30.– ***Infrastructures pour l'éducation précoce***

(1) Au cours de l'exercice budgétaire 2005, le Gouvernement est autorisé à participer au financement des infrastructures communales réalisées dans l'intérêt de l'accueil des classes de l'éducation précoce. La participation financière de l'Etat est fixée à 50% du coût éligible sans pouvoir dépasser un montant plafond fixé par règlement grand-ducal.

(2) Les aides sont versées dans la limite des crédits budgétaires.

(3) Les conditions et modalités d'allocation de cette participation financière peuvent être fixées par règlement grand-ducal.

Chapitre H – *Dispositions concernant les fonds d'investissements*

Art. 31.– ***Dispositions concernant les fonds d'investissements publics – Projets de construction***

(1) Au cours de l'exercice 2005, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits des fonds d'investissements publics les dépenses d'investissements concernant les projets énumérés ci-dessous.

(2) Les dépenses d'investissements concernant les travaux de construction, de transformation et de modernisation ainsi que l'équipement technique et mobilier des bâtiments en question ne peuvent dépasser les sommes ci-après indiquées pour chaque projet sans préjudice des incidences des hausses légales pouvant intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux.

(1) Fonds d'investissements publics administratifs:

– Institut viti-vinicole à Remich	5.475.000 euros
– Atelier mécanique des Ponts et Chaussées à Bertrange	2.730.000 euros
– Dépôt Musée à Bertrange (FAPRAL)	4.800.000 euros
– Ateliers et hangars Ponts et Chaussées à Remich	6.200.000 euros
– Garage central pour les forces de l'ordre	7.100.000 euros
– Unité de sécurité Dreiborn	5.705.000 euros
– Transformation en Centre de production artistique de l'immeuble sis 12, rue du Puits à Luxembourg-Bonnevoie	2.855.000 euros
– Eaux et Forêts au Ellergronn (1ère phase)	4.405.000 euros
– Ministère de l'Education nationale 29, rue Aldringen: Réhabilitation de l'immeuble	6.600.000 euros
– Parc Château de Walferdange	4.100.000 euros
– Ferme Grisius Lultzhausen: SN des sports	4.990.000 euros
– Château de Roebé Larochette	3.250.000 euros
– Monument funéraire Jean l'Aveugle	2.000.000 euros
– Stand de tir Bleesdall: mise en conformité	1.240.000 euros
– Dépôt de munitions Herrenberg	2.850.000 euros
– Caserne Herrenberg: remise en état de 3 pavillons	6.000.000 euros
– Ferme Casel Givenich	1.860.000 euros
– Ponts et Chaussées: dépôt à Walferdange	4.600.000 euros
– Centre national de littérature (Maison Eiffes) Mersch	2.402.000 euros
– Ecole de Police Verlorenkost	2.000.000 euros
– Centre administratif Mersch (Linden-Greisch)	1.785.000 euros
– Centre Marienthal	2.850.000 euros
– Théâtre national, route de Longwy	3.500.000 euros
– Centre de recherche public Santé: infrastructures modulaires	7.000.000 euros

– Démolition du bâtiment CUBE à Luxembourg-Kirchberg	1.000.000 euros
– Admin. des Ponts et Chaussées Grevenmacher: dépôt au Potaschbierg	5.000.000 euros
– INS. Luxembourg: réfection de la pelouse et modernisation du hall omnisports	6.690.000 euros
– Ministère des Affaires étrangères: Ancien bâtiment Commerzbank à Luxembourg	7.450.000 euros
– Représentation permanente auprès de l'O.N.U. à New-York	3.800.000 euros
– Centre de conduite de la Police à Colmar-Berg	6.600.000 euros
– Centre pénitentiaire à Schrassig: réfection toitures plates et béton mur d'enceinte	5.000.000 euros
– Centre d'information „Accord de Schengen"	785.000 euros
– Transformation Musée „A Possen" à Bech-Kleinmacher	2.500.000 euros
– Château de Colmar-Berg	4.000.000 euros
– Ponts et Chaussées Mersch	5.500.000 euros
– Foyer d'accueil et logements d'urgence pour toxicomanes	1.870.000 euros
– Ministère de l'Intérieur: rehaussement de 2 étages	1.500.000 euros
– Nouvelle ambassade du Luxembourg à Varsovie	1.250.000 euros
– Ambassade Bruxelles: remise en état de la résidence	1.300.000 euros
– Police à Redange: bâtiment administratif et transf. logement de service	5.000.000 euros
– Ecole Nationale des Sapeurs pompiers à Niederfeulen: rénovation complète	4.500.000 euros
– Ponts et Chaussées Windhof: ateliers et garage	1.350.000 euros
– Maison d'enfants à Schifflange: extension	946.400 euros
– Ecole de Police Verlorenkost: gymnase	500.000 euros
– Ponts et Chaussées Echternach: nouvelle construction	6.000.000 euros
– Ponts et Chaussées Clervaux: Extension	4.000.000 euros
– Centre tactique de la Police Reckenthal	3.050.000 euros
– Haff Remich	6.000.000 euros
– Centre de rétention pour étrangers en situation irrégulière	2.500.000 euros
(2) Fonds d'investissements publics scolaires:	
– Enveloppe extérieure Lycée technique des Arts et Métiers	5.200.000 euros
– Institut St-Willibrord Echternach: transformation de la cuisine, de la cafétéria et de la cage d'escalier avec ascenseurs	5.820.000 euros
– Lycée technique du Nord Wiltz (classes supplémentaires)	3.200.000 euros
– ISERP Walferdange: modernisation	4.575.000 euros
– Parking souterrain pour les besoins de l'Institut supérieur de technologie	2.730.000 euros
– Centre de langues: réaménagement de l'ancienne école européenne	3.200.000 euros
– Lycée Robert Schuman: bibliothèque, cafétéria, structures d'accueil, parking et alentours	6.000.000 euros
– Centre d'éducation différenciée Esch/Alzette	4.900.000 euros
– Lycée technique Ettelbruck: salle des sports et piscine	1.490.000 euros
– Athénée: réhabilitation de la salle des fêtes	7.385.000 euros
– Lycée technique Michel Lucius: nouvelle aile et salles de classes	3.800.000 euros
– Lycée technique des Arts et Métiers: réhabilitation cuisine et extension structure d'accueil	6.500.000 euros

– Lycée technique Joseph Bech à Grevenmacher (ancien bât.): mesures de sécurité	6.700.000 euros
– Aménagement salle des sports prov. pour le Lycée technique Ettelbruck et CNFPC Ettelbruck	1.200.000 euros
– I.S.T. (bâtiment des laboratoires)	1.500.000 euros
– Solution transitoire Ecole Européenne à Luxembourg-Kirchberg	7.000.000 euros
– Lycée et Collège Vauban: structures provisoires	7.000.000 euros
– Ecole Européenne à Luxembourg-Kirchberg: transf. salles de classe	1.000.000 euros
– Centre national sportif Kirchberg: rénovation façades vitrées et vestiaires	4.850.000 euros
– 3ème extension CPE à Luxembourg-Kirchberg	6.000.000 euros

(3) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux:

– Centre thermal et de Santé: Rénovation du bâtiment „Source Kind"; réfection de l'étanchéité des saunas et construction d'un local de stockage de produits dangereux	3.000.000 euros
– CIPA Bofferdange: remise en état aile C	2.600.000 euros
– CHNP Ettelbruck: remise en état	3.600.000 euros
– Femmes en détresse: Immeuble rue Glesener à Luxembourg	460.000 euros
– Femmes en détresse: Immeuble rue Rollingergrund à Luxembourg	3.850.000 euros
– Femmes en détresse: Immeuble rue des Archiducs à Luxembourg	950.000 euros
– Internat sociofamilial spécialisé à Wiltz	3.050.000 euros
– Centre d'accueil pour réfugiés Marienthal: aménagement	2.750.000 euros

Art. 32.– ***Dispositions concernant les fonds d'investissements publics – Frais d'études***

(1) Au cours de l'exercice 2005, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits des fonds d'investissements publics les frais d'études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du dossier projet de loi, concernant les projets de construction énumérés ci-dessous.

(2) Les dépenses pour frais d'études ne peuvent pas dépasser par projet le montant plafond fixé à l'article 80, paragraphe (1) sous d) de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

(1) Fonds d'investissements publics administratifs:

– Aérogare: 2e extension
– Centre administratif à Luxembourg-Gare
– Justice de paix Esch/Alzette
– Centre pénitentiaire Schrassig: 3e extension
– Nouveau bâtiment administratif: place de l'Etoile
– Centre Marienthal et Hollenfels
– Ateliers Bâtiments publics à Bertrange-Bourmicht
– Caserne Herrenberg: agrandissement, transformation, rénovation
– Bâtiment Schuman: Transformation pour les besoins de la Bibliothèque Nationale
– Rond-Point Gluck: Immeuble pour les besoins de la future administration des services de secours
– Centre de Recherche Public-Santé
– Centre de Recherche et d'Etudes Robert Schuman: extension
– Laboratoire de contrôle et d'essais à Ettelbruck: extension et mise en conformité
– Laboratoire LMVE et LEE (2ième phase)
– Centre Osterbour à Larochette: extension

– Ponts et Chausées Diekirch: réaménagement atelier
– Palais de Justice Diekirch: transformation
– Ponts et Chaussées Clervaux: ateliers et hangars
– Centre d'accueil Burfelt-Insenborn
– Police Grand-Ducale à Wiltz
– Villa Louvigny: réaménagement anc. auditoire
– Ponts et Chaussées Echternach: construction dépôt
– Cité policière, Verlorenkost
– Police Diekirch: rénovation et nouvelle construction
– Police Mersch: nouvelle construction
– Deuxième Ecole Européenne
– Château de Berg: rénovation
– Police Strassen
– Police Lorentzweiler
– Police Kayl
– Police Kehlen
– Schoenfels: remise en état
– Stand de tir Reckenthal: extension

(2) Fonds d'investissements publics scolaires:
– Internat à Ettelbruck
– Lycée technique agricole Ettelbruck: extension
– Lycée technique Ettelbruck: extension
– Lycée préparatoire Bonnevoie
– Lycée technique pour professions de santé
– Lycée technique Junglinster
– Ancienne Ecole américaine: transformation pour Lycée Vauban
– Centre de Logopédie
– Lycée Hubert Clement à Esch-sur-Alzette (nouvelle construction)
– Lycée technique hôtelier Alexis Heck à Diekirch: extension
– Lycée technique Michel Lucius: démolition et reconstruction aile 2
– Lycée technique hôtelier Alexis Heck à Diekirch: internat rue Bamertal et Hôtel du Midi
– Lycée technique Mathias Adam: modernisation bâtiment Jenker
– Lycée technique (canton de Clervaux)
– Lycée technique hôtelier Diekirch: mise en conformité cuisine
– Lycée technique place V. Hugo à Esch/Alzette

(3) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux:
– C.I.P.A. à Rumelange
– C.I.P.A. à Differdange (nouveau bâtiment à Niedercorn)
– C.I.P.A. à Mertzig
– C.I.P.A. à Vianden
– Maison de soins à Vianden: remise en état
– C.I.P.A. à Niederkorn: adaptation au projet Servior
– Foyer Eislecker Héem à Lullange: transformation
– Valériushaff à Tandel
– Barrage de Rosport: assainissement

– Barrage d'Esch-sur-Sûre: évacuateur de crues
– C.I.P.A. à Echternach
– C.I.P.A. à Bofferdange
– C.I.P.A. à Esch/Alzette: appartements encadrés
– Kraitzbierg: modernisation bâtiment „Villa" et construction nouveaux ateliers

Art. 33.– ***Dispositions concernant le Fonds des Routes – Frais d'études***

(1) Au cours de l'exercice 2005 le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds des Routes les frais des études d'opportunité, de la relation coût-utilité ainsi que des études de faisabilité technique et des études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire avec la comparaison de variantes, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du dossier projet de loi des projets d'infrastructure, d'ouvrages d'art et d'équipements techniques énumérés ci-dessous.

(2) Les dépenses pour frais d'études ne peuvent pas dépasser par projet le montant plafond fixé à l'article 80, paragraphe (1) sous d) de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

- Liaison Micheville [A4]
- Echangeur de Burange [A13-N31]
- Echangeur de Pontpierre [A4-N13]
- Echangeur de Hesperange [A3-CR231]
- Elargissement des autoroutes A3/A6
- Route de liaison A7/A6 dite „Tangente Ouest" [CR101-CR102-N12-N6]
- Liaison Strassen-Nord [N6-CR181/A6]
- Elargissement du viaduc de la Haute-Syre sur l'A1
- Croisement CR136-A1 à Munsbach
- Réaménagement des aires de service
- Amélioration de la sécurité du réseau autoroutier
- Modernisation des tunnels existants (exemples: sorties de secours tunnels St-Esprit et Howald, ventilation tunnel Howald)
- Pont Adolphe à Luxembourg [N2]
- Contournement de Bascharage – Dippach [N5/E44]
- Pénétrante de Differdange [N32]
- Contournement de Niederfeulen et d'Ettelbruck [N15]
- Contournement de Junglinster [N11/E29]
- Contournement d'Echternach – tronçon N10-N11/E29 dit „Voie Charly"
- Contournement de Bous 2e tronçon N2/E29-N28
- Contournement de Remich [N2/E29-N16]
- Contournement-Nord de Differdange [N31] avec déviation du CR175
- Contournement de Troisvierges [N12]
- Contournement de Hosingen [N7/E421]
- Transversale de Clervaux [N7-N18]
- Descente vers la vallée de l'Alzette [CR181-N7]
- Redressement de la N1 à la hauteur de l'aérogare
- Boulevard de Merl [N6-N5-A4-N4]
- Boulevard Cloche d'Or [A3 (rond-point Glück)-N4]
- Rue Raiffeisen [CR231]
- Extension du CITA sur la voirie annexe
- Viaducs de Lultzhausen et d'Insenborn [N27 sur le lac d'Esch-sur-Sûre]

- Pont frontalier à Grevenmacher [N10a sur la Moselle]
- Nouvel accès SIDOR [CR169-N4/A4]

Chapitre I – *Dispositions diverses*

Art. 34.– ***Acquisition, aménagement et construction de logements locatifs par des associations sans but lucratif, fondations, fabriques d'église, communautés religieuses ayant conclu une convention avec le gouvernement, hospices civils ou offices sociaux, ou pour travailleurs étrangers par des employeurs-bailleurs***

L'Etat est autorisé à inscrire une hypothèque légale sur l'immeuble subventionné en vertu des articles 51.2.51.005; 51.2.51.006; 51.2.51.040 et 51.2.52.000, des tableaux annexés à la présente loi budgétaire. L'Etat se libérera de son engagement relatif à la participation financière après l'inscription de cette hypothèque. Sa radiation est faite par le conservateur des hypothèques sur requête du ministre compétent. Les formalités relatives à l'inscription et à la radiation de l'hypothèque ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor, sauf le salaire des formalités hypothécaires qui est à charge du bénéficiaire de la participation étatique.

Art. 35.– ***Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales***

L'article 35 de la loi du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002 et relatif au fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales est modifié comme suit:

I. Le paragraphe (4) est modifié comme suit:

„Disposition concernant les frais d'étude et lignes de crédit:

Pour l'exercice 2005, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge du fonds la participation de l'Etat aux frais d'étude en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation, du dossier projet de loi ainsi que les intérêts débiteurs des lignes de crédit, concernant les projets de construction énumérés ci-dessous:

– construction d'un CIPA, Junglinster
– modernisation et extension du CIPA, Sanem
– extension du CIPA, Berbourg
– construction d'un CIPA, Contern
– transformation du CIPA Fondation Pescatore, Luxembourg
– modernisation et transformation du Plateau du Rham, Luxembourg, en CIPA
– construction d'une Maison de soins Alzheimer, Erpeldange
– transformation et extension de la Maison de soins, Pétange
– construction d'une structure de jour pour personnes polyhandicapées, Bissen
– construction d'une structure d'accueil pour personnes handicapées, Mondorf

Par projet, les dépenses pour frais d'études et lignes de crédit ne peuvent pas dépasser le montant plafond fixé à l'article 80, paragraphe (1) sous d) de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat."

Art. 36.– ***Constitution de services de l'Etat à gestion séparée***

Les administrations suivantes sont constituées comme services de l'Etat à gestion séparée:

– Lycée technique du Centre
– Lycée Hubert Clement d'Esch-sur-Alzette
– Musée national d'histoire et d'art
– Musée national d'histoire naturelle
– Athenée de Luxembourg
– Lycée Michel Rodange à Luxembourg
– Lycée Aline Mayrisch à Luxembourg

– Lycée technique agricole d'Ettelbruck
– Lycée technique des Arts et Métiers à Luxembourg
– Lycée technique d'Esch-sur-Alzette
– Lycée technique d'Ettelbruck
– Lycée technique Joseph Bech à Grevenmacher
– Lycée technique de Bonnevoie
– Lycée technique hôtelier Alexis Heck de Diekirch
– Lycée technique Michel Lucius à Luxembourg
– Lycée technique Josy Barthel à Mamer
– Lycée technique de Lallange
– Centre de Logopédie
– Ecole de Commerce et de Gestion (ECG) à Luxembourg
– Lycée des Garçons de Luxembourg (LGL)
– Lycée technique Nic. Biever à Dudelange
– Commissariat aux affaires maritimes

Art. 37.– ***Dérogation à certains délais prévus par la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat pour l'exercice 2005***

I) Pour l'exercice 2005, par dérogation à l'article 9 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les opérations relatives à l'ordonnancement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 31 mars de l'année suivante.

II) Pour l'exercice 2005, par dérogation à l'article 9 (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les opérations relatives au paiement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 30 avril de l'année suivante.

III) 1. Pour l'exercice 2005, par dérogation à l'article 72 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les fonds dont le comptable extraordinaire n'a pas fait emploi au 31 janvier de l'année qui suit celle qui donne sa dénomination à l'exercice sont reversés à la trésorerie de l'Etat pour le 15 février au plus tard.

2. Pour l'exercice 2005, par dérogation à l'article 73 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le comptable extraordinaire rend compte de l'emploi de ses fonds à l'ordonnateur dans le délai indiqué dans la décision d'allocation des fonds et qui ne peut être postérieur au dernier jour du mois de février qui suit l'exercice sur lequel ils sont imputables.

Art. 38.– ***Loi du 29 juin 2000 organisant le Centre national sportif et culturel est modifiée comme suit:***

„Le point (3) de l'article 13 de la loi du 29 juin 2000 organisant le Centre national sportif et culturel est supprimé."

Art. 39.– ***Modification de la loi modifiée du 29 juillet 1993 portant création d'un fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg***

L'article 6, alinéa 1er de la loi modifiée du 29 juillet 1993 portant création d'un fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg est remplacé par le texte suivant:

„Le fonds supporte les dépenses relatives à sa mission. A cet effet il est autorisé à lancer un ou plusieurs emprunts ou à se faire ouvrir auprès d'un établissement bancaire agréé au Grand-Duché de Luxembourg un ou plusieurs crédits jusqu'à concurrence d'un montant total de 75 millions d'euros."

Art. 40.– ***Dispositions relatives à la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire***

A l'article 9 (1) a) de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, le nombre de „quarante" est remplacé par le nombre de „quarante-trois".

Art. 41.– ***Modification de la loi du 28 mars 1997 concernant notamment les interventions financières et la surveillance de l'Etat à l'égard des C.F.L.***

Au paragraphe (2) de l'article 6 de la loi du 28 mars 1997, le montant de „cinq milliards de francs" est remplacé par le montant de „500 millions d'euros".

Art. 42.– ***Autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme***

Le Ministre ayant le budget dans ses attributions est autorisé à émettre, selon les besoins, en une ou plusieurs tranches, un emprunt pour un montant global de deux cents millions d'euros (200.000.000 d'euros).

Le produit de cet emprunt sera réparti comme suit:

Un montant de cent millions d'euros (100.000.000 d'euros) est porté directement en recette au fonds des routes conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

Un montant de cent millions d'euros (100.000.000 d'euros) est porté directement en recette au fonds du rail conformément à l'article 11 de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

Art. 43.– ***Modification de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics***

L'article 12 a) de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics est remplacé par le texte suivant:

„a) lorsqu'il s'agit de marchés publics relatifs à des baux de location, de crédit-bail et de location-vente;"

L'article 12 b) de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics est remplacé par le texte suivant:

„b) lorsqu'en raison de l'importance ou de la spécialité des travaux, fournitures ou services la durée des marchés ne peut être limitée à l'exercice au cours duquel ils sont conclus. Dans ce cas la durée doit être adaptée à la nature du marché pour soit tenir compte de la durée de réalisation effective des travaux, fournitures ou services, soit optimiser les conditions économiques de réalisation du marché. Toutefois, la durée de ces marchés ne peut pas dépasser dix exercices, y non compris celui au cours duquel ils ont été conclus."

Chapitre J – *Entrée en vigueur de la loi*

Art. 44.– ***Entrée en vigueur de la loi***

La présente loi entrera en vigueur le 1er janvier 2005.

Luxembourg, le 26 novembre 2004

Le Président-Rapporteur,
Laurent MOSAR

Service Central des Imprimés de l'Etat