

**N^{os} 7050⁹
7051⁹**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2017 et modifiant:**

- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu**
- 2) la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt foncier**
- 3) la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale**
- 4) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée**
- 5) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs**
- 6) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002**
- 7) le Code de la sécurité sociale**
- 8) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement**
- 9) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles**
- 10) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation**
- 11) la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques**
- 12) la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé**

PROJET DE LOI

**relatif à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2016-2020**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(15.12.2016)

TABLE DES MATIERES

		<i>page</i>
I	Antécédents	3
II	Introduction	4
III	La situation économique et sociale: état des lieux et perspectives	5
IV	L'évolution des finances publiques à moyen terme – la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020	9
	1) Les recettes de l'Administration centrale	14
	• L'impact budgétaire de la réforme fiscale 2017	15
	• Encadré: La réforme fiscale 2017: les principaux éléments	17
	2) Les dépenses de l'Administration centrale	19
	• Les investissements	20
	3) La dette publique: dette brute vs. actifs de l'Etat	22
	4) La situation financière de la Sécurité sociale	24
	• L'actualisation du bilan actuariel du régime général de l'assurance pension	26
	5) Les Administrations locales: vers un rééquilibrage des finances communales	28
V	Le projet de budget pour l'exercice 2017	30
	1) Le compte général 2015 et l'exécution du budget 2016	31
	2) Le projet de budget pour l'exercice 2017	32
	3) Les recettes	34
	4) Les dépenses	35
VI	Les avis	37
VII	De la Première à la Troisième Révolution Industrielle: les différentes facettes de la croissance au fil du temps	48
	1) Introduction	48
	2) Transformations, croissance et migrations: de „vieux amis“ des Luxembourgeois	49
	3) La croissance, à qui profite-t-elle?	54
	4) Quelle croissance et quel modèle économique pour le Luxembourg de demain?	56
	5) „Diversification économique“, le maître-mot (déjà bien avant Rifkin)	58
	6) La Troisième Révolution Industrielle et son implémentation au Luxembourg	58
	• Digitalisation et monde du travail	60
	• TRI et mobilité intelligente	60
	• TRI et logement	61
VIII	Conclusions et recommandations	62

IX	Commentaire des articles du projet de loi n° 7050	64
X	Texte du projet de loi n° 7050	71
XI	Commentaire des articles du projet de loi n° 7051	98
XII	Texte du projet de loi n° 7051	100

*

I. ANTECEDENTS

Les projets de loi n° 7050 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 et n° 7051 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 ont été déposés à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre des Finances en date du 12 octobre 2016.

Lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) du 27 septembre 2016, Monsieur Claude Haagen a été nommé rapporteur des deux projets de loi.

Une première série d'amendements gouvernementaux concernant le projet de loi n° 7050 a été transmise à la Chambre des Députés en date du 15 novembre 2016.

Lors de sa réunion du 29 novembre 2016, la COFIBU a adopté une série d'amendements parlementaires (PL 7050 et PL 7051) donnant suite aux avis du Conseil d'Etat du 15 novembre 2016.

Une deuxième série d'amendements gouvernementaux, concernant les deux projets de loi, a été introduite dans la procédure législative le 5 décembre 2016, suite à l'accord salarial conclu entre le gouvernement et la Confédération générale de la Fonction publique (CGFP).

Les organismes suivants ont rendu des avis écrits:

- le Conseil d'Etat en date du 15 novembre 2016, suivi de deux avis complémentaires en date du 13 décembre 2016;
- la Chambre des Métiers le 11 novembre 2016;
- la Chambre des Salariés en date du 16 novembre 2016;
- la Chambre de Commerce le 18 novembre 2016, suivi d'un avis complémentaire en date du 28 novembre 2016;
- la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 21 novembre 2016;
- la Cour des Comptes en date du 16 novembre 2016;
- le Conseil national des finances publiques le 18 novembre 2016 (en commission);
- la Banque centrale du Luxembourg le 6 décembre 2016;
- le Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois en date du 11 novembre 2016.

La COFIBU s'est réunie à 15 reprises pour analyser les projets de loi et les avis y relatifs.

13.10.2016	Présentation des projets de loi par Monsieur le Ministre des Finances, en présence de représentants de l'Inspection générale des Finances (IGF) et de la Direction du Trésor Présentation du budget du département des Finances
14.10.2016	Echange de vues avec des représentants de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) Echange de vues avec des représentants de l'Administration des Douanes et Accises (ADA)
18.10.2016	Echange de vues avec des représentants de l'Administration des Contributions directes (ACD)
21.10.2016	Echange de vues avec des représentants de la Commission de Surveillance du Secteur financier (CSSF)
25.10.2016	Echange de vues avec des représentants du STATEC au sujet des dernières prévisions économiques
7.11.2016	Echange de vues avec Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale et Monsieur le Directeur de l'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS) (réunion jointe avec la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale)

10.11.2016	Echange de vues avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur (réunion jointe avec la Commission des Affaires intérieures)
11.11.2016	Evolution de la situation budgétaire (réunion jointe avec la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire)
18.11.2016	Présentation de l'évaluation du Conseil national des Finances publiques (CNFP)
22.11.2016	Présentation de l'avis de la Cour des Comptes
29.11.2016	Examen des avis du Conseil d'Etat Adoption d'une série d'amendements parlementaires
2.12.2016	Présentation de l'avis de la Banque centrale du Luxembourg (BCL)
6.12.2016	Examen des avis des chambres professionnelles
9.12.2016	Echange de vues avec Monsieur le Ministre des Finances au sujet de la politique en matière d'emprunt
15.12.2016	Examen des avis complémentaires du Conseil d'Etat Présentation et adoption du rapport

Notons que d'autres commissions parlementaires ont également procédé à l'examen des projets de loi, et plus particulièrement des départements ministériels les concernant.

En dehors des réunions de la Commission des Finances et du Budget, le rapporteur a eu des entrevues et des échanges avec les institutions et personnalités suivantes:

- Monsieur le Ministre des Finances, et des représentants du Ministère des Finances;
- l'Administration des Contributions directes;
- l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines;
- le STATEC;
- le Conseil économique et social (CES);
- la Chambre des Salariés;
- la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics;
- la Chambre de Commerce;
- la Chambre des Métiers;
- la Chambre d'Agriculture;
- l'Union luxembourgeoise des consommateurs (ULC).

Le rapporteur tient à remercier tous ses interlocuteurs pour leur disponibilité et les réflexions et contributions qu'ils ont bien voulu partager avec lui.

*

II. INTRODUCTION

Dans son discours à l'occasion du dépôt du projet de budget 2017 le Ministre des Finances, Pierre Gramegna, s'est servi de trois termes pour qualifier ce budget: la qualité, la solidarité et la compétitivité.

Un budget de la qualité, car il met l'accent sur une croissance qualitative.

Un budget de la solidarité, car il contribue à renforcer la cohésion sociale.

Un budget de la compétitivité, car il prépare notre pays et son économie aux défis de l'avenir.

La politique de consolidation budgétaire des années 2014-2016 et la conjoncture favorable ont créé la marge de manœuvre pour mener désormais une politique budgétaire plus expansive, axée sur les investissements productifs, l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages et une redistribution plus équitable de la richesse nationale, sans pour autant mettre en péril les grands équilibres de nos finances publiques et sans laisser progresser la dette publique à des niveaux insoutenables à moyen et long terme.

En parallèle, le gouvernement a pris les rênes en main pour lancer un vaste débat sur l'avenir de notre pays. Sous le titre „*Wat fir e qualitative Wuesstem fir eist Land?*“, le gouvernement tente d'amorcer un processus de réflexion, de discussion et de planification qui ratisse large, en y impliquant les milieux économiques et les représentants de la société civile.

Dans cette lancée s'inscrit la présentation, en novembre 2016, de l'étude stratégique sur la „Troisième Révolution Industrielle“ au Luxembourg, communément appelée „étude Rifkin“, et l'organisation d'une table ronde sur l'aménagement du territoire au sens large du terme.

Dans son rapport budgétaire, qui porte sur le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2017 et le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020, le rapporteur tentera d'analyser et de commenter l'état et les perspectives des finances publiques luxembourgeoises, et mènera un certain nombre de réflexions en relation avec le débat sur le développement durable du Luxembourg et le modèle de croissance à adopter à cette fin.

*

III. LA SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE: ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

Le 25 octobre 2016, le STATEC a présenté à la COFIBU les prévisions macroéconomiques les plus récentes pour le Luxembourg. Il s'agissait d'une mise à jour des données à la date du 28 septembre 2016. Ce sont les mêmes prévisions que celles qui ont servi à l'élaboration du projet de budget 2017.

Suite à l'actualisation de ces chiffres par le STATEC dans le cadre de la publication de sa Note de conjoncture 2-2016 le 30 novembre 2016, les principaux indicateurs macroéconomiques pour l'année en cours et l'année 2017 se présentent désormais comme suit:

Résumé de la situation macroéconomique

	1990-2015	2015	2016	2017	2016	2017
		Evolution en % (ou spécifié différemment)			Révisions (points de % ou spécifié différemment) ¹	
PIB (en vol.)	3,7	3,5	3,7	4,2	0,6	-0,4
Emploi total intérieur	3,1	2,6	2,8	3,0	-0,1	0,4
Taux de chômage (% de la pop. active, déf. ADEM)	-	6,8	6,4	6,2	-	-0,2
Indice des prix à la consommation (IPCN)	2,1	0,5	0,3	1,4	0,2	0,1
Coût salarial nominal moyen	3,2	0,9	0,2	3,2	-0,3	0,8
Capacité/besoin de financement (% du PIB) ²	1,9	1,6	1,7	0,4	0,7	0,1

Source: STATEC (1990-2015: données observées; 2016-17: prévisions)

1 Par rapport à la NDC 1-16, publiée le 11 Mai 2016

2 Prévision du STATEC 2016-2017

Source: STATEC, Note de conjoncture 2-2016

La conjoncture internationale est marquée par un léger ralentissement de la croissance mondiale en 2016, principalement imputable à la dynamique faiblissante dans les économies avancées. Cette inflexion touche principalement l'activité économique aux Etats-Unis et, dans une moindre mesure, en Europe. Pour l'ensemble des pays émergents et en développement, la croissance économique tend au contraire à légèrement accélérer cette année, mais avec de très fortes divergences selon les régions.

L'environnement économique international redevient plus incertain, avec des risques de nature politique, notamment en Europe. Concernant les perspectives de demande extérieure, le STATEC table sur une hausse du PIB de la zone euro de 1,7% en 2016, suivie d'un léger ralentissement à 1,5% en 2017. Après une forte chute en 2016, les marchés boursiers devraient connaître une évolution plus

favorable en 2017, en lien avec une situation économique globalement stabilisée. Cette amélioration serait toutefois modeste, du fait des incertitudes mentionnées ci-avant.

Le PIB du Luxembourg, après un recul au 1^{er} trimestre, s'est bien repris sur les mois de printemps. Les tendances de fond de l'activité restent inchangées, malgré les révisions enregistrées sur les données des trimestres précédents: elles témoignent d'un rythme de croissance relativement élevé depuis 2013, mais aussi d'une baisse de régime du secteur financier depuis 2015. Les indicateurs disponibles sur les 3^{ème} et 4^{ème} trimestres témoignent dans l'ensemble d'un climat conjoncturel encore relativement porteur.

Ces éléments laissent présager une croissance réelle du PIB du Luxembourg de 3,7% cette année. Pour 2017, le STATEC table sur une légère accélération (+4,2%), en raison surtout du rebond des marchés financiers qui impacterait positivement l'activité économique domestique. L'écart de production continuerait ainsi à se refermer, voir à redevenir positif, signe d'une économie se dirigeant vers une phase de haut de cycle.

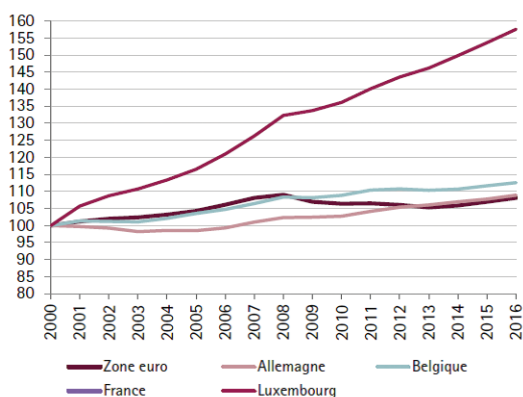
La consommation privée, quelque peu atone ces dernières années, devrait accélérer en 2017 du fait de l'impact de la réforme fiscale. L'investissement serait dynamisé par les acquisitions de machines et d'équipements, mais verrait les dépenses en logement et celles du secteur public accuser un certain freinage. Au niveau du commerce extérieur, l'année 2016 avait été marquée par une poussée des exportations de services non financiers, tandis qu'en 2017, les exportations de services financiers devraient prendre le relais.

L'impact des baisses passées du prix du pétrole a continué à peser sur les prix de l'énergie, mais sa dissipation graduelle a fait repartir le taux d'inflation à la hausse sur la deuxième moitié de l'année. A l'inverse, la progression des prix des autres biens et services est restée modérée, traduisant le peu de pressions domestiques sur les prix. La nette modération de l'inflation dans les services en particulier découle du ralentissement marqué des salaires cette année. Ainsi, en l'absence du paiement d'une tranche indiciaire, les salaires se montrent particulièrement atones en 2016.

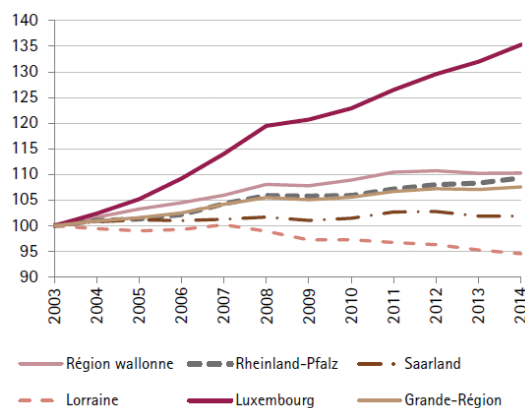
Pour 2017, le STATEC table sur une accélération de l'inflation (indice des prix à la consommation nationale IPCN) à 1,4%, surtout à mettre sur le compte de la remontée récente des prix pétroliers. L'indexation automatique des salaires, déclenchée au premier trimestre 2017, induira une hausse des salaires, qui sera renforcée par la situation conjoncturelle favorable.

Le marché du travail fait preuve de résilience, voire de dynamisme sur le début de 2016. Malgré des signaux moins favorables sur la fin de l'année, les créations d'emploi accélèrent par rapport à 2015, et devraient faire de même en 2017. Le chômage continuerait à baisser, et approcherait les 6,4% de la population active en 2016, puis 6,2% en 2017.

Evolution de l'emploi intérieur au Luxembourg, dans les pays voisins et en Europe, 2000-2016 (indices: 2000 = 100)



Evolution de l'emploi dans la Grande-Région, 2003-2014 (indices 2003=100)

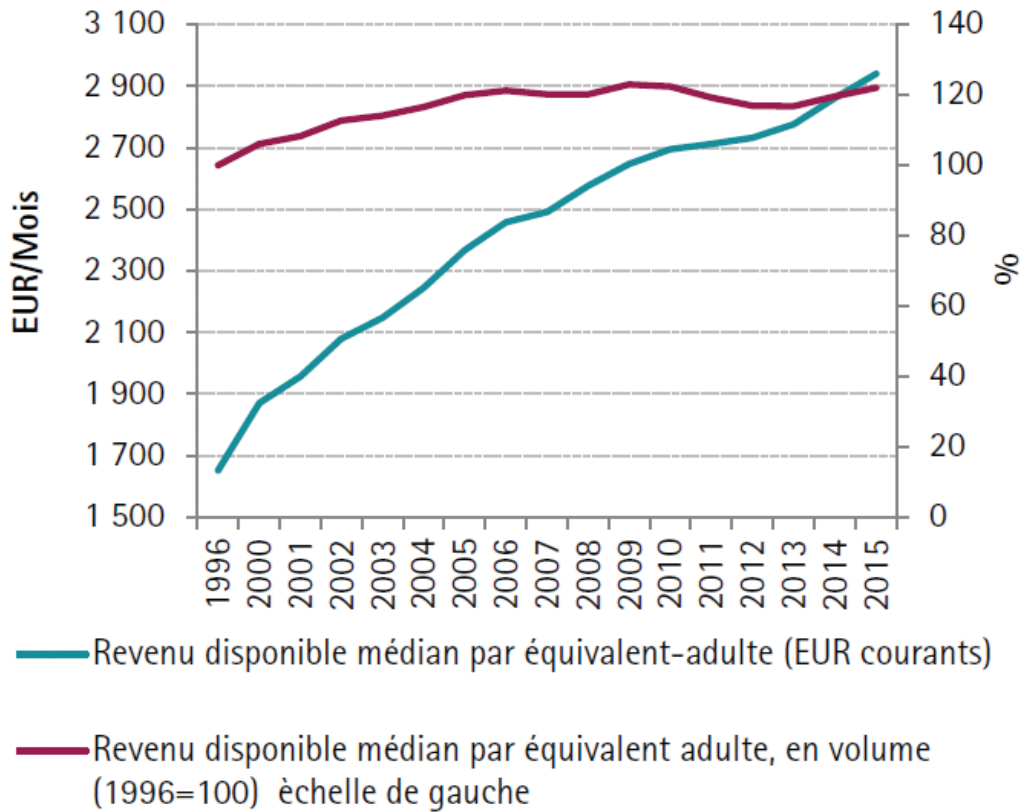


Source: STATEC, Rapport Travail et Cohésion sociale 2016, Cahier économique n° 121, p. 28 et p. 32.

La croissance de la population quant à elle ralentirait, ce qui constitue probablement une normalisation de la situation, la crise ayant entraîné de nombreuses arrivées au Luxembourg, non pas motivées

par le dynamisme de la situation économique domestique, mais plus probablement par le gouffre dans lequel se trouvaient quelques-uns des pays fournissant le plus de main-d'œuvre au Luxembourg.

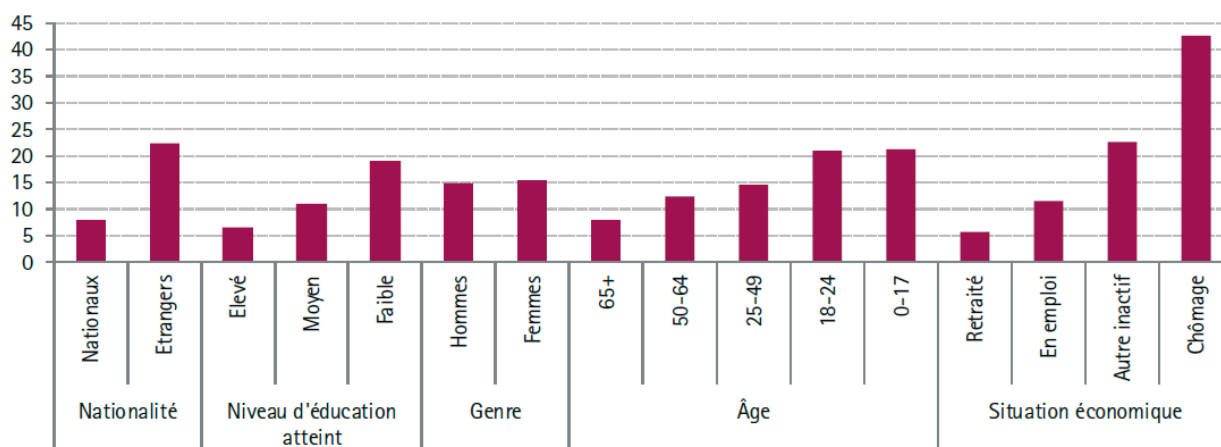
Revenu disponible des ménages et niveau de vie, 1996-2015



Source: STATEC, Rapport Travail et Cohésion sociale 2016, Cahier économique n° 121, p. 96.

Le niveau de vie des personnes au Luxembourg s'accroît régulièrement depuis 1996. Si l'on exprime ce niveau de vie en termes réels, c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation, alors le niveau de vie médian des individus s'est accru de 22% entre 1996 et 2015. Alors que le niveau de vie a connu une légère régression pendant les années de crise 2009-2012, il commence à se redresser depuis 2013.

Taux de risque de pauvreté (%) selon le profil socio-économique de la personne, 2015



Source: STATEC, Rapport Travail et Cohésion sociale 2016, Cahier économique n° 121, p. 102.

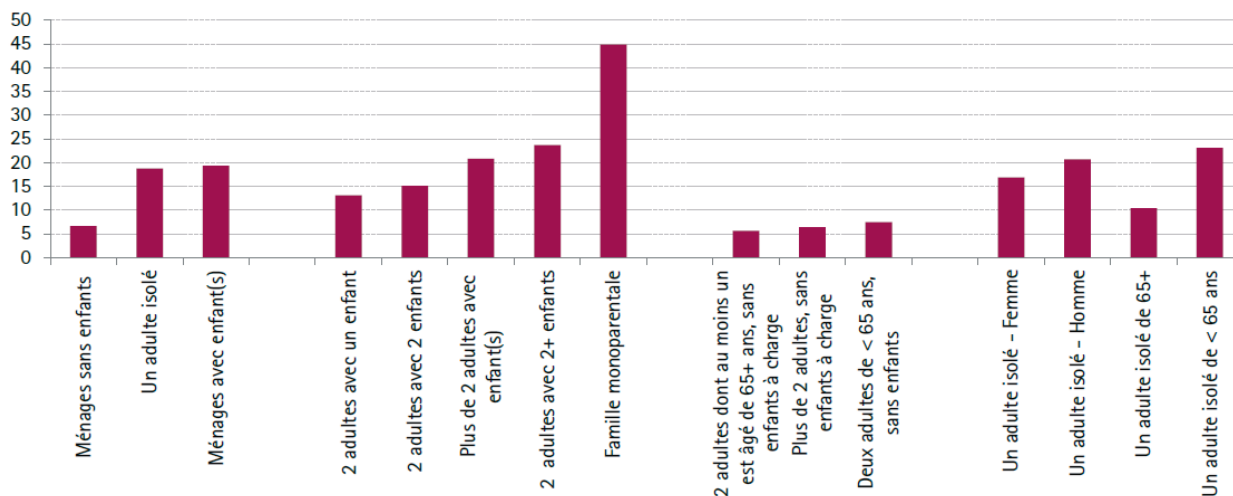
En 2015, 15,3% de la population était en situation de risque de pauvreté, c'est-à-dire que ces personnes avaient un niveau de vie mensuel inférieur au seuil de 1.763 euros. Ce chiffre est en recul par rapport à l'année 2014, où le risque de pauvreté concernait 16,4% de la population. Sur la période 1996-2015, la situation en matière de pauvreté s'est dégradée au Luxembourg, avec une augmentation de 4,3 points du taux de pauvreté entre 1996 et aujourd'hui, avec un sommet atteint en 2014.

La pauvreté étant liée au niveau de vie des personnes, celle-ci est fortement influencée par leur profil socio-économique. Ainsi, les écarts de pauvreté entre nationaux et étrangers sont importants: en 2015, le taux de risque de pauvreté des étrangers résidant au Luxembourg est environ deux fois supérieur à celui des nationaux (22,3% contre 7,9%). Les chiffres de 2015 confirment aussi que le risque de pauvreté est nettement plus élevé chez les personnes faiblement qualifiées: leur taux atteint 19,2%, contre 11,2% pour celles titulaires d'un diplôme de fin d'études secondaires (niveau moyen) et 6,6% pour les universitaires (niveau élevé).

Les résultats par classe d'âge et par genre indiquent par ailleurs que les jeunes sont les plus exposés au risque de pauvreté, et que le risque diminue avec l'âge. En 2015, le taux de risque de pauvreté chez les 0-17 ans est de 21,5%, contre 7,9% pour les 65 ans et plus.

Les résultats selon la situation économique de la personne montrent aussi des écarts très importants en termes d'exposition à la pauvreté: 11,6% des personnes en emploi sont en situation de risque de pauvreté en 2015, contre 42,7% des personnes au chômage et 22,7% des personnes inactives (autres que retraitées). Les personnes retraitées sont en fait les moins exposées: leur taux est de 5,8%.

Taux de risque de pauvreté (%) selon la taille et la composition du ménage, 2015



Source: STATEC, Rapport Travail et Cohésion sociale 2016, Cahier économique n° 121, p. 103.

La ventilation des individus selon la taille et la composition de leur ménage fait apparaître des différences non négligeables au niveau du taux de pauvreté. Ce sont les personnes qui vivent dans des ménages avec enfants à charge qui ont le risque de pauvreté le plus élevé: le taux de pauvreté pour ces personnes est de 19,3% en 2015, contre 6,6% pour celles faisant partie de ménages sans enfants à charge. Parmi la population vivant dans des ménages avec enfants à charge, ce sont les membres de familles monoparentales qui font face au risque de pauvreté le plus élevé (44,9%). Par ailleurs, le taux de risque de pauvreté augmente avec le nombre d'enfants à charge dans le ménage: il est de 13,1% pour les membres de ménages de deux adultes avec un enfant à charge, 15,1% si le ménage a deux enfants à charge et 23,7% s'il y a plus de deux enfants.

Parmi les ménages isolés, le taux de risque de pauvreté est légèrement plus faible chez les hommes que chez les femmes (15,0% contre 15,7%), et il est aussi plus élevé pour les adultes isolés de moins de 65 ans (23,1%, contre 10,4% chez les adultes isolés de 65 ans ou plus).

*

IV. L'EVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES A MOYEN TERME – LA PROGRAMMATION FINANCIERE PLURIANNUELLE POUR LA PERIODE 2016-2020

Afin de donner un aperçu global sur les principales hypothèses macroéconomiques ayant servi à l'établissement de la 17^{ème} actualisation du Programme de stabilité et de croissance (PSC) en avril 2016, et celles retenues pour l'élaboration du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 (mise à jour des prévisions au 28 septembre 2016), le tableau suivant compare les quatre indicateurs suivants: la croissance du PIB en volume, la croissance de l'emploi intérieur, le taux de chômage (définition ADEM), et le taux d'inflation (indice des prix à la consommation national IPCN). Pour les années 2015 à 2017, ces données sont complétées par les prévisions les plus récentes publiées en date du 30 novembre 2016 par le STATEC dans sa Note de conjoncture 2-2016:

	2015			2016			2017			2018		2019		2020	
	PSC	PFPP	NdC	PSC	PFPP	NdC	PSC	PFPP	NdC	PSC	PFPP	PSC	PFPP	PSC	PFPP
PIB en volume	+4,8	+3,5	+3,5	+2,9	+3,1	+3,7	+4,5	+4,6	+4,2	+4,9	+4,9	+3,5	+3,5	+2,3	+2,3
Emploi	+2,5	+2,5	+2,6	+2,9	+3,0	+2,8	+2,4	+3,2	+3,0	+3,3	+3,3	+3,2	+3,2	+2,2	+2,2
Taux de chômage	6,8	6,8	6,8	6,4	6,4	6,4	6,6	6,2	6,2	6,0	6,0	6,0	6,0	6,7	6,7
Inflation (IPCN)	+0,5	+0,5	+0,5	+0,2	+0,3	+0,3	+1,6	+1,4	+1,4	+1,7	+1,7	+1,9	+1,9	+2,0	+2,0

PSC: 17ème actualisation du Programme de stabilité et de croissance (avril 2016)

PFPP: Projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 (octobre 2016)

NdC: Note de conjoncture 2-2016 du STATEC (novembre 2016)

*

Rappelons pour commencer que dans le domaine des finances publiques, le gouvernement s'est fixé pour objectif principal de rétablir à moyen terme l'équilibre des comptes publics et de renverser la tendance à l'accroissement de la dette publique.

Ainsi qu'il est plus amplement précisé dans le programme gouvernemental, le gouvernement s'est engagé à prendre les mesures nécessaires pour:

- assurer que d'ici la fin de la période législative, le solde structurel de l'Administration publique atteigne l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT);
- maîtriser l'évolution de la dette publique afin de pouvoir maintenir son niveau en dessous de la limite de 30% du PIB.

Dans le cadre de la 17ème actualisation du Programme de stabilité et de croissance (PSC), le gouvernement a opté pour un objectif budgétaire à moyen terme de -0,5% du PIB pour la période 2017-2019, conformément au Règlement (CE) n° 1466/97, au Traité budgétaire et aux nouveaux calculs de la Commission européenne.

Celle-ci a en effet actualisé les coûts liés au vieillissement de la population en fonction du „Ageing Report“ de 2015 et a abaissé le minimum de l'OMT d'un surplus de 0,5% du PIB à un déficit de 0,5% du PIB pour le Luxembourg. La 17ème actualisation du PSC reprend également ces nouvelles projections à long terme des dépenses liées au vieillissement de la population, qui sont actualisées tous les trois ans par les comités spécialisés appartenant à la filière du Conseil ECOFIN (Economic Policy Committee/Ageing Working Group).

Le tableau récapitulatif contenu dans la 17ème actualisation du PSC d'avril 2016 se présente comme suit:

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	en mia euros	en % du PIB	en mia euros	en % du PIB	en mia euros	en % du PIB	en mia euros	en % du PIB	en mia euros	en % du PIB	en mia euros	en % du PIB
<i>Finances publiques selon SEC10</i>												
Recettes totales	22.288	42,8	23.020	42,3	23.594	40,6	24.550	39,6	25.606	39,0	26.911	39,2
dont :												
impôts sur la production et les importations (i. indirects)	6.210	11,9	6.313	11,6	6.307	10,9	6.483	10,4	6.480	9,9	6.644	9,7
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine (i. directs)	7.464	14,3	7.933	14,6	8.013	13,8	8.386	13,5	8.927	13,6	9.586	14,0
Cotisations sociales	6.242	12,0	6.409	11,8	6.807	11,7	7.129	11,5	7.518	11,4	7.891	11,5
Dépenses totales	21.616	41,5	22.611	41,6	23.573	40,6	24.464	39,4	25.494	38,8	26.621	38,8
dont :												
Investissement public	2.001	3,8	2.261	4,2	2.245	3,9	2.324	3,7	2.376	3,6	2.344	3,4
Prestations sociales	10.316	19,8	10.624	19,5	11.131	19,2	11.582	18,7	12.126	18,5	12.743	18,6
Consommation intermédiaire	1.864	3,6	1.996	3,7	2.116	3,6	2.195	3,5	2.260	3,4	2.374	3,5
Rémunération des salariés	4.559	8,8	4.686	8,6	4.891	8,4	5.076	8,2	5.293	8,1	5.546	8,1
Solde des administrations publiques	0,672	1,3	0,409	0,8	0,021	0,0	0,086	0,1	0,112	0,2	0,290	0,4
<i>Solde de l'administration centrale</i>	-0,207	-0,4	-0,469	-0,8	-0,993	-1,7	-0,924	-1,5	-0,896	-1,4	-0,747	-1,1
<i>Solde des administrations locales</i>	0,124	0,2	0,100	0,2	0,158	0,3	0,132	0,2	0,117	0,2	0,169	0,2
<i>Solde de la Sécurité sociale</i>	0,755	1,5	0,778	1,4	0,856	1,5	0,878	1,4	0,891	1,4	0,868	1,3
Solde structurel	2,3		1,9		0,6		0,0		0,0		0,6	
Dettes publiques brutes	11.174	21,5	12.201	22,4	13.314	22,9	14.311	23,1	15.269	23,2	16.104	23,5
<i>Indicateurs macroéconomiques</i>												
Croissance												
PIB réel (en %)	4,8		2,9		4,5		4,9		3,5		2,3	
PIB nominal (en %)	6,5		4,5		6,8		6,8		5,9		4,6	
PIB nominal (niveau, en mia euros)	52.057		54.389		58.080		62.038		65.680		68.672	
Evolution des prix												
Inflation IPCN (en %)	0,5		0,2		1,6		1,7		1,9		2,0	
Emploi												
Croissance de l'emploi intérieur (en %)	2,5		2,9		2,4		3,3		3,2		2,2	
Taux de chômage (définition ADEMI, en %)	6,8		6,4		6,6		6,0		6,0		6,7	

Le tableau ci-après résume la trajectoire pluriannuelle des finances publiques, telle qu'elle a été arrêtée pour l'établissement du projet de loi concernant la programmation financière pluriannuelle 2016-2020:

	2016		2017		2018		2019		2020	
	<i>en mio</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en mio</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en mio</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en mio</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en mio</i>	<i>en % du PIB</i>
1) Solde nominal:										
Administration centrale	-407,5	-0,8%	-983,4	-1,7%	-943,5	-1,5%	-805,5	-1,2%	-570,7	-0,8%
Administrations locales	+181,0	+0,3%	+253,0	+0,4%	+207,1	+0,3%	+172,0	+0,3%	+170,7	+0,3%
Sécurité sociale	+849,4	+1,6%	+883,3	+1,5%	+908,1	+1,5%	+909,1	+1,4%	+874,6	+1,3%
Administration publique	+622,9	+1,2%	+152,8	+0,3%	+171,6	+0,3%	+275,7	+0,4%	+474,7	+0,7%
2) Solde structurel:										
Administration publique	-	+2,3%	-	+0,8%	-	+0,2%	-	+0,2%	-	+0,9%

Il ressort de ce tableau qu'en 2017, le solde nominal de l'Administration publique passe de +1,2% du PIB ou de +622,9 millions d'euros en 2016 à un excédent de +0,3% du PIB ou de +152,8 millions d'euros en 2017. Le solde structurel pour 2017 est estimé à +0,8% du PIB, et se situe donc largement au-dessus du nouvel OMT de -0,5%. L'année 2017 se caractérise par une détérioration du solde des administrations publiques et surtout du solde de l'administration centrale sous l'effet de la réforme fiscale.

Dès 2018, le rétablissement progressif du solde des administrations publiques est toutefois entamé. Les années 2018-2020 sont caractérisées par une amélioration graduelle de la situation financière de l'Administration centrale. Le solde passera prévisiblement d'un déficit de -944 millions ou -1,5% du PIB en 2018 à un déficit de -806 millions ou -1,2% du PIB en 2019 et à un déficit de -571 millions ou -0,8% du PIB en 2020.

Tout au long de la période de prévision, le solde des administrations publiques reste positif.

Le solde du secteur des administrations locales se stabilise autour d'un excédent, tandis que le secteur de la Sécurité sociale connaît une évolution stable: son excédent passera de +883 millions d'euros (+1,5% du PIB) en 2017 à +875 millions (+1,3%) en 2020.

Le solde nominal de l'Administration centrale résulte de l'évolution prévisionnelle des recettes et des dépenses qui se présente comme suit:

	2016		2017		2018		2019		2020	
	<i>en mio</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en mio</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en mio</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en mio</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en mio</i>	<i>en % du PIB</i>
Recettes	16.045,9	30,1	16.915,8	29,7	17.503,0	28,7	18.167,8	28,2	18.987,6	28,2
Dépenses	16.453,4	30,8	17.899,2	31,4	18.446,5	30,3	18.973,3	29,4	19.558,3	29,0
Solde effectif	-407,5	-0,8	-983,4	-1,7	-943,5	-1,5	-805,5	-1,2	-570,7	-0,8

Suite aux amendements gouvernementaux introduits le 5 décembre 2016, qui traduisent 1. l'accord salarial conclu le même jour entre le gouvernement et la Confédération générale de la Fonction publique (CGFP), et 2. la transposition, avec effet rétroactif au 1^{er} octobre 2015, des accords salariaux conclus dans la Fonction publique au cours des années 2010-2014 dans le secteur conventionné, les chiffres inscrits au budget ont dû être adaptés, afin de tenir compte de la hausse des dépenses.

Le coût supplémentaire de ces deux accords salariaux se chiffre comme suit:

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administration centrale:						
Total	3,9	15,6	55,8	73,5	77,6	75,3
dont:						
– Accord salarial dans la Fonction publique	-	-	39,9	57,3	61,2	62,8
– Majoration de l'enveloppe dans le secteur conventionné	3,9	15,6	15,9	16,1	16,4	12,6
Sécurité sociale	8,0	32,0	-	-	-	-
Administration publique:						
Total:	11,9	47,6	55,8	73,5	77,6	75,3

Compte tenu de ces amendements, l'évolution prévisible du solde de l'Administration publique se présente comme suit:

En % du PIB

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administration publique	1,0%	1,5%	1,5%	1,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,6%
Administration centrale	-1,0%	-0,3%	-0,3%	-0,8%	-1,8%	-1,7%	-1,4%	-1,0%
Administration locale	0,4%	0,3%	0,4%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
Sécurité sociale	1,6%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,4%	1,3%

Note: * Compte prévisionnel (suivant SEC2010)

En millions

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administration publique	445,1	717,9	787,0	575,3	97,0	98,2	198,1	399,3
Administration centrale	-466,8	-141,2	-171,8	-423,1	-1.039,1	-1.017,0	-883,1	-646,0
Administration locale	168,6	150,9	209,9	181,0	253,0	207,1	172,0	170,7
Sécurité sociale	743,3	708,2	748,9	817,4	883,3	908,1	909,1	874,6

Note: * Compte prévisionnel (suivant SEC2010)

Par rapport aux prévisions qui figurent dans l'exposé des motifs du projet de budget pour l'exercice 2017, le solde de l'Administration publique passe de +152,8 millions d'euros à +97,0 millions d'euros au titre de l'exercice 2017. Pour les exercices 2015 et 2016, le solde de l'Administration centrale diminue de respectivement 3,9 et 15,6 millions, à quoi s'ajoute, pour 2015 et 2016, une diminution de respectivement 8 et 32 millions d'euros du solde prévisionnel de la Sécurité sociale. Pour les exercices 2018 à 2020, le solde de l'Administration centrale diminue de respectivement 73,5, 77,6 et 75,3 millions d'euros, soit l'équivalent d'un peu plus de 0,1% du PIB.

Le budget pluriannuel de l'Etat central, établi selon les règles de la comptabilité publique nationale, est adapté en conséquence:

	2016	2017	2018 Prévisions	2019 Prévisions	2020 Prévisions
Budget courant					
Recettes	12.976,4	13.153,7	13.576,3	14.109,6	14.834,7
Dépenses	12.174,6	12.701,0	13.114,4	13.645,9	14.211,4
Excédents	801,7	452,6	461,9	463,6	623,3
Budget en capital					
Recettes	90,2	90,2	90,3	83,3	83,3
Dépenses	1.330,2	1.393,8	1.710,8	1.797,5	1.687,7
Excédents	-1.240,0	-1.303,6	-1.620,6	-1.714,2	-1.604,4
Budget total					
Recettes	13.066,6	13.243,9	13.666,6	14.192,8	14.917,9
Dépenses	13.504,8	14.094,9	14.825,2	15.443,4	15.899,1
Excédents	-438,2	-851,0	-1.158,6	-1.250,6	-981,2

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

Après quelques années d'expérience avec le nouvel instrument de planification budgétaire à moyen terme que constitue la loi de programmation financière pluriannuelle, la COFIBU est d'avis qu'une refonte s'impose afin d'en améliorer la lisibilité et partant, l'utilité dans le cadre du pilotage à moyen terme des finances publiques. Tout en respectant les exigences imposées par la réglementation européenne en la matière, la COFIBU estime que le budget pluriannuel devrait être établi dans une approche plus globale, mettant l'accent davantage sur les grands agrégats financiers et les principales orientations politiques, plutôt que de procéder dans une logique essentiellement comptable, en déclinant le budget, article par article, sur une période quinquennale.

1) Les recettes de l'Administration centrale

Sur la période 2016-2020, les dépenses de l'Administration centrale évolueront comme suit:

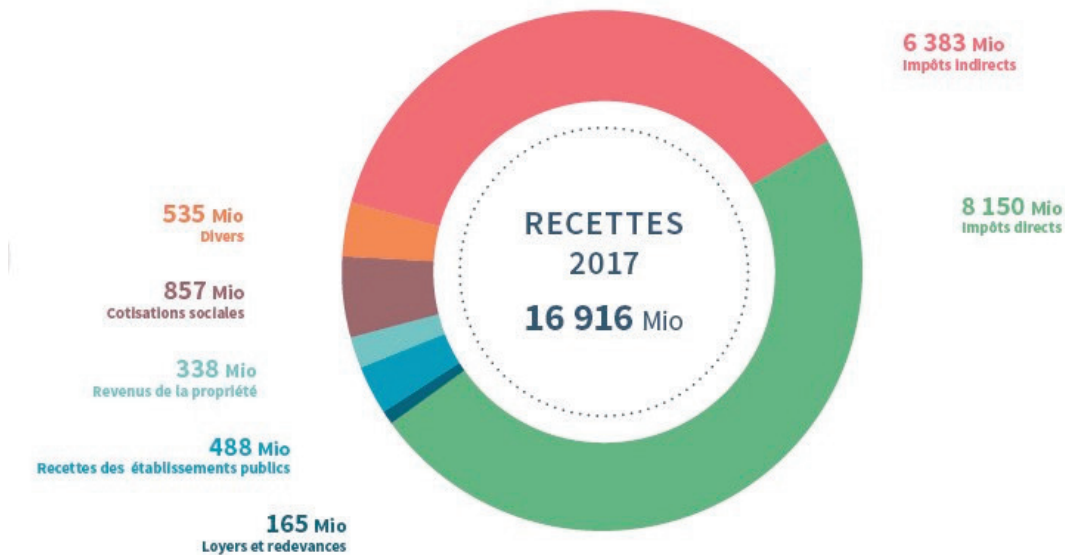
	2016	2017	2018	2019	2020
					(en millions)
Production marchande	154,3	165,2	170,2	190,8	186,1
Production pour usage final propre	239,9	245,0	265,0	285,0	305,0
Paiements au titre de l'autre production non marchande	489,9	488,1	484,5	501,0	512,1
Impôts sur la production et les importations	6.200,2	6.383,3	6.528,7	6.556,3	6.695,6
Revenus de la propriété	310,3	338,2	341,0	342,8	347,7
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	7.334,7	8.149,7	8.492,2	9.019,7	9.670,4
Cotisations sociales	801,9	856,6	895,4	942,0	994,0
Autres transferts courants	352,0	140,1	163,3	165,8	152,9
Transferts en capital à recevoir	162,7	149,6	162,8	164,2	123,9
Total des recettes	16.045,9	16.915,8	17.503,0	18.167,8	18.987,6
		+5,4%	+3,5%	+3,8%	+4,5%

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

La croissance importante de 5,4% des recettes entre 2016 et 2017, et ceci malgré le déchet du projet de réforme fiscale pour 2017, s'explique par la prise en compte au niveau du fonds communal d'une partie importante de l'impôt commercial communal (ICC). Alors que cet impôt a été alloué directement

aux communes jusqu'en 2016, une partie (604 millions en 2017, soit 84% de la recette totale) transite désormais à travers le budget de l'Etat dans le Fonds de dotation globale des communes. En faisant abstraction de cet effet purement comptable et exceptionnel, la croissance des recettes s'élève à 3,1% en 2017. L'évolution des autres recettes est déterminée pour l'essentiel par les projections macroéconomiques.

Répartition des recettes de l'Administration centrale suivant leur nature économique



L'impact budgétaire de la réforme fiscale 2017

Alors que le coût budgétaire de la réforme fiscale est chiffré à 524 millions d'euros lorsqu'elle déploie toute son envergure, le gouvernement table sur un manque à gagner de l'ordre de 373 millions d'euros pour l'exercice budgétaire 2017, dans une optique de comptabilité de caisse.

En regroupant toutes les mesures dans un tableau récapitulatif, l'effet net de la réforme fiscale sur les recettes se présente de la manière suivante pour la période 2017-2020:

	2017	2018	2019	2020
Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)	-10.000.000	-98.000.000	-98.000.000	-98.000.000
Retenue d'impôt sur les traitements et salaires (RTS)	-273.000.000	-275.000.000	-275.000.000	-275.000.000
Impôt sur le revenu des collectivités (IRC)	-36.000.000	-95.000.000	-125.000.000	-125.000.000
Impôt sur la fortune (IF)	35.000.000	50.000.000	50.000.000	50.000.000
Retenue à la source libératoire (RELIBI)	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire (IEBT)	-110.000.000	-110.000.000	-110.000.000	-110.000.000
Impôt de solidarité	-24.169.216	-34.903.828	-36.386.031	-36.386.031
Lutte contre la fraude fiscale (personnes physiques et collectivités – fiscalité directe et indirecte)	25.000.000	40.000.000	50.000.000	50.000.000
Total implications budgétaires de la réforme fiscale	-373.169.216	-502.903.828	-524.386.031	-524.386.031

L'impact budgétaire agrégé net de toutes les mesures suit donc le profil suivant sur la période 2017-2020:

- 373 millions d'euros ou 0,6% du PIB en 2017,
- 503 millions d'euros ou 0,8% du PIB en 2018,
- 524 millions d'euros ou 0,8% du PIB en 2019, et
- 524 millions d'euros ou 0,8% du PIB en 2020.

Ce profil se construit sur plusieurs hypothèses techniques:

- Il représente une quantification *prima facie* de l'impact des mesures, c'est-à-dire que les effets dynamiques liés à de possibles effets indirects sur les principales variables macroéconomiques et sur les finances publiques aussi bien que des effets dynamiques liés à la croissance des bases fiscales sous-jacentes ne sont pas pris en compte dans la quantification;
- Il représente l'impact net, c'est-à-dire qu'il contient à la fois des mesures qui représentent des baisses d'impôts et des mesures qui sont susceptibles de générer davantage de recettes.

L'estimation réalisée par le gouvernement peut donc être qualifiée de prudente dans la mesure où elle ne considère pas les effets positifs possibles sur la conjoncture par des investissements supplémentaires et l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages. Par le biais de ces „effets de second tour“, l'impact budgétaire de la réforme fiscale pourrait être moins important que prévu.

Ces prévisions ont fait l'objet d'un certain nombre de critiques et d'interrogations. Ce sont notamment les calculs de la Banque centrale du Luxembourg (BCL) qui ont créé une certaine confusion. En effet, selon la méthodologie appliquée par la BCL, le manque à gagner pour le budget de l'Etat s'élèverait à 829 millions d'euros en 2017 (soit 1,5% du PIB), et à 115 millions supplémentaires en 2018, de sorte que le montant cumulé se chiffrerait à 944 millions d'euros, soit 1,7% du PIB.

Le STATEC, quant à lui, a procédé à un calcul de l'impact de la réforme fiscale sur différents paramètres économiques, dont notamment la consommation et la formation de capital fixe (taux d'épargne) par les ménages, pour ainsi tenir compte des effets de second tour de la réforme.¹ Il résulte de ces calculs une détérioration du solde public de seulement 0,7% sur toute la période de prévision (2017-2020).

La COFIBU prend note des explications fournies par Monsieur le Ministre des Finances sur cette divergence dans les calculs de l'impact net de la réforme fiscale. En grande partie, les différences peuvent s'expliquer par le fait que la BCL calcule l'impact annuel selon les règles comptables du SEC-2010, qui est basé sur une comptabilisation des droits constatés au titre d'une année fiscale, alors que les chiffres publiés par le gouvernement reflètent l'impact budgétaire dans une optique de comptabilité de caisse. Aussi, le gouvernement table à terme sur des recettes supplémentaires de l'ordre de 50 millions d'euros au titre de l'intensification de la lutte contre la fraude fiscale, élément qui n'est pas pris en compte par la BCL.

En guise de conclusion, la COFIBU salue la réforme fiscale et se dit satisfaite avec les explications fournies par le gouvernement au sujet de l'impact budgétaire prévisionnel de cette dernière. Néanmoins, elle peut se rallier aux recommandations formulées par un certain nombre d'organismes consultatifs qui auraient souhaité que les calculs sur le déchet fiscal de la réforme aient été exposés de façon plus détaillée. Dans ce contexte, la COFIBU réitère également sa demande d'obtenir à l'avenir davantage d'informations sur les dépenses fiscales (annexe à la LPFP), notamment relatives aux différentes exonérations fiscales au titre de l'IRC.

Enfin, la COFIBU estime qu'il est urgent d'institutionnaliser le Comité de prévision sous forme d'un Comité économique et financier national, tel que prévu au programme gouvernemental. Le comité aura notamment pour mission de préparer et de coordonner les travaux en vue de la rédaction du Plan national de réforme, du Programme de stabilité et de croissance ainsi que du projet de plan budgétaire et le cadrage du projet de budget de l'Etat. La COFIBU prend acte de la volonté de Monsieur le Ministre des Finances de déposer un projet de loi en ce sens à la Chambre des Députés au cours du premier trimestre 2017.

¹ STATEC: L'impact de la réforme fiscale en faveur des ménages, Regards n° 17/2016, Juillet 2016. [<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2016/PDF-17-2016.pdf>]

La réforme fiscale 2017: les principaux éléments

La réforme fiscale 2017 constitue une des principales priorités que le gouvernement s'est donnée en 2013 dans son programme gouvernemental: „*Le Gouvernement procédera à une réforme fiscale qui devra répondre aux critères de la prévisibilité et stabilité en matière fiscale, de la compétitivité du Luxembourg en matière fiscale, tant au niveau des sociétés qu'au niveau des personnes physiques, de la pérennisation des emplois et de l'équité sociale s'assurant une contribution équitable au financement des dépenses publiques des différentes catégories de contribuables et de revenus.*“²

Le paquet de mesures tel qu'il a été arrêté par le gouvernement et annoncé le 29 février 2016 dans ses grandes lignes, et le 21 avril 2016 dans ses détails, vise à faire évoluer le système fiscal vers plus de justice, d'efficacité, de simplicité et de compétitivité. Les mesures concernent aussi bien les personnes physiques que les personnes morales, avec la plus grande partie de l'allègement fiscal profitant aux personnes physiques. En effet, environ 80% du volume des baisses d'impôt reviennent aux ménages privés, et 20% aux entreprises.

S'il est vrai que la réforme fiscale n'est pas neutre d'un point de vue budgétaire, cet état des choses peut se justifier à la lumière de l'évolution très favorable des finances publiques au cours des dernières années 2014, 2015 et 2016. La réforme fiscale ne remettra pas en cause les objectifs budgétaires que le gouvernement s'est donné, à savoir le respect de l'OMT et la stabilisation de la dette en-dessous de 30% du PIB à moyen et long terme.

Les éléments essentiels de la réforme peuvent être résumés comme suit:

- Une décharge nette des ménages à revenus bas et moyens par le biais de modifications dans le barème des impôts ainsi que le doublement du crédit d'impôt pour les salariés et les pensionnés;
- Des améliorations ciblées pour les ménages monoparentaux;
- La hausse du taux d'imposition maximal pour les ménages disposant de revenus élevés;
- La suppression de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire de 0,5%;
- L'introduction de l'imposition individuelle optionnelle pour les conjoints;
- Un paquet de mesures pour la promotion de la création et de l'acquisition de logements;
- Des mesures ciblées pour soutenir la mobilité électrique et la mobilité douce;
- Un allègement de la charge fiscale des entreprises;
- Une lutte intensifiée contre la fraude fiscale.

Au niveau des personnes physiques

Pour plus d'équité sociale

- Révision du barème d'imposition pour y introduire plus de linéarité. Ainsi, un taux de 8% sera déjà appliqué à partir d'un revenu de 11.265 euros par an. Ce taux augmente plus faiblement que précédemment par rapport au salaire. Le taux de 39% ne s'applique qu'à partir d'un revenu de 45.897 euros (par rapport à 41.500 euros auparavant);
- Introduction d'une nouvelle tranche d'imposition de 41% pour les revenus supérieurs à 150.000 euros et de 42% pour les revenus supérieurs à 200.000 euros par an;
- Adaptation du crédit d'impôt pour les salariés (CIS), pour les pensionnés (CIP) et pour les ménages monoparentaux (CIM). Ainsi, le CIS et le CIP passeront du montant forfaitaire actuel de 300 euros à 600 euros pour des revenus allant de 11.265 euros à 40.000 euros par an, pour ensuite décroître progressivement et passer à zéro à partir d'un revenu de 80.000 euros. En ce qui concerne le CIM, celui-ci passera du montant forfaitaire actuel de 750 euros à 1.500 euros pour les revenus inférieurs ou égaux à 35.000 euros et baissera progressivement de 1.500 euros à 750 euros par an pour les revenus se situant entre 35.000 euros et 105.000 euros. Par ailleurs, le montant des rentes alimentaires qui ne réduit pas le CIM passera de 1.920 euros à 2.208 euros par an;

² <https://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>

- La retenue à la source libératoire sur les intérêts passe de 10% à 20%, avec une immunisation d'un montant de 250 euros;
- Les couples mariés auront le choix d'opter pour l'individualisation de l'impôt à partir de 2018;
- Assurer un traitement fiscal égal entre résidents et frontaliers.

Pour plus de pouvoir d'achat

- Suppression de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire de 0,5% à partir de 2017;
- La valeur faciale des chèques repas passe de 8,40 euros à 10,80 euros;
- L'abattement pour l'assurance prévoyance vieillesse passe à 3.200 euros et n'est plus lié à l'âge;
- L'abattement des charges extraordinaires pour enfants ne vivant pas au sein du ménage sera augmenté de 540 euros et s'élèvera ainsi à 4.020 euros par année d'imposition;
- Déduction fiscale des frais liés à la garde d'enfants, d'assistance aux personnes âgées ou de domesticité à hauteur de 5.400 euros par an contre 3.600 euros actuellement.

Pour inciter le passage au transport individuel propre et la mobilité douce

- Abattement fiscal de 5.000 euros pour l'achat de véhicules propres (électriques ou à hydrogène);
- Abattement fiscal de 300 euros pour l'achat de vélos électriques et classiques;
- Introduction d'un système de bonus-malus écologique pour les voitures de fonction qui favorise le recours à des modèles à faibles émissions, voire zéro émissions et qui pénalise en outre les moteurs diesel par rapport aux moteurs à essence.

Pour faciliter l'accès au logement

- Incitations fiscales pour stimuler les ventes de biens immobiliers et de terrains en ramenant au quart du taux global (contre 50% actuellement) l'imposition sur les plus-values immobilières réalisées par des particuliers. Cette mesure sera temporaire et s'applique du 1^{er} juillet 2016 au 31 décembre 2017;
- Exonération de la moitié des loyers imposables lorsque la location est confiée à des organismes sociaux agréés;
- Abolition de la „valeur locative“ du domicile principal;
- Augmentation du montant déductible au titre des intérêts débiteurs du prêt hypothécaire: Le montant déductible passe de 1.500 euros à 2.000 euros pendant les 5 premières années d'occupation, puis de 1.125 euros à 1.500 euros pour les 5 années subséquentes et finalement de 750 euros à 1.000 euros pour les années ultérieures;
- Le plafond de déduction des contrats d'épargne-logement pour les contribuables âgés de maximum 40 ans va doubler pour passer de 672 euros à 1.344 euros par an.

Pour lutter contre la fraude fiscale

- Nuancement de la fraude fiscale: Désormais, il y aura une distinction entre la „fraude fiscale simple“ qui sera sanctionnée par voie administrative et la „fraude fiscale aggravée“ ainsi que „l'escroquerie fiscale“ sanctionnées par voie pénale;
- Rendre obligatoire le recours à une comptabilité régulière pour les professions libérales se prévalant d'un chiffre d'affaires supérieur à 100.000 euros.

Au niveau des entreprises

- Baisse de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) qui passera de 21% à 19% en 2017 et à 18% à partir de 2018;
- Pour les entreprises de petite taille, l'IRC de 20% qui s'applique actuellement passera à 15% jusqu'à un revenu imposable de 25.000 euros et ce dès 2017;
- L'impôt sur la fortune minimum des sociétés de participations financières passe de 3.210 euros à 4.815 euros par an;
- Exonération de la plus-value sur des biens immeubles en cas de transmission d'une entreprise. La plus-value ne sera imposable qu'en cas de vente de ces biens immobiliers;

- Introduction d'une réserve immunisée d'impôt pour investissement;
- Augmentation d'un point de pourcent de la bonification d'impôt pour investissement;
- Limitation du régime des pertes fiscales reportées. Dès 2017, les pertes ne pourront pas être reportées au-delà d'un horizon de 17 ans;
- L'abattement pour nouveaux investissements des exploitations agricoles passera de 150.000 à 250.000 euros: Abattement de 30% pour les investissements inférieurs à 250.000 euros et de 20% pour les investissements supérieurs à ce montant;
- Extension jusqu'au 31 décembre 2019 de la bonification d'impôt sur le revenu en cas de recrutement de chômeurs. Celle-ci s'élève à 15% de la rémunération brute de la personne embauchée.

Source: Avis de la Cour des Comptes (doc. parl. 70507/70517), pp. 13-15.

2) Les dépenses de l'Administration centrale

Sur la période 2016-2020, les dépenses de l'Administration centrale évolueront comme suit:

(en millions)

	2016	2017	2018	2019	2020
1) Consommation intermédiaire	1.272,0	1.339,3	1.370,4	1.397,3	1.412,7
2) Formation de capital (Invest. direct)	1.467,0	1.542,0	1.559,7	1.505,1	1.393,9
3) Rémunération des salariés	3.643,2	3.838,3	3.984,1	4.158,8	4.358,2
4) Autres impôts sur la production	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
5) Subventions à payer	666,0	709,3	681,0	648,9	635,9
6) Revenus de la propriété (Intérêts de la dette)	221,2	227,3	230,4	226,3	240,2
7) Prestations sociales en espèces	1.531,6	1.566,0	1.591,2	1.637,4	1.694,6
8) Prestations sociales en nature	58,5	65,1	66,2	66,5	67,7
9) Autres transferts courants	6.836,9	7.792,3	8.046,0	8.390,2	8.773,1
10) Transferts en capital à payer (Invest. indirect)	791,6	826,2	898,6	969,9	961,6
11) Acquisitions/cessions d'actifs non financiers	-35,8	-6,5	18,9	-27,0	20,3
Total des dépenses	16.543,4	17.899,2 +8,8%	18.446,5 +3,1%	18.973,3 +2,9%	19.558,3 +3,1%

Il convient de relever que le taux de croissance des dépenses de 8,8% en 2017 est gonflé par le fait qu'une partie importante de l'ICC transitera à partir de 2017 à travers l'Administration centrale. En faisant abstraction de cet effet exceptionnel la croissance des dépenses se situerait à seulement 5,1%.

Ces évolutions soulèvent les observations sommaires suivantes:

- Consommation intermédiaire

Cette catégorie regroupe les dépenses de fonctionnement de l'Administration centrale sans les rémunérations. Sur l'ensemble de la période, la progression moyenne du total des dépenses de consommation intermédiaire est sensiblement plus faible que la progression qui a été enregistrée dans le passé. Des efforts tangibles ont en effet été mis en œuvre pour freiner la progression de cette catégorie de dépenses.

- Rémunération des salariés

Cette rubrique se compose globalement des dépenses de rémunérations proprement dites des agents de l'Administration centrale ainsi que des pensions de retraite. L'évolution de cette catégorie de dépenses est déterminée pour l'essentiel par les facteurs suivants:

- échelle mobile des salaires;
- variation des effectifs;

– avancements (promotions, biennales, etc.).

Suite aux deux accords relatifs aux mesures salariales intervenus le 30 novembre 2016 et le 5 décembre 2016, les montants ont dû être revus à la hausse.

Pour ce qui est de l'évolution des effectifs il y a lieu de noter que les prévisions pour la période 2017 à 2020 se basent sur l'hypothèse d'un accroissement des effectifs, au niveau de la Fonction publique proprement dite, de 848 agents par an en moyenne entre 2017 et 2020.

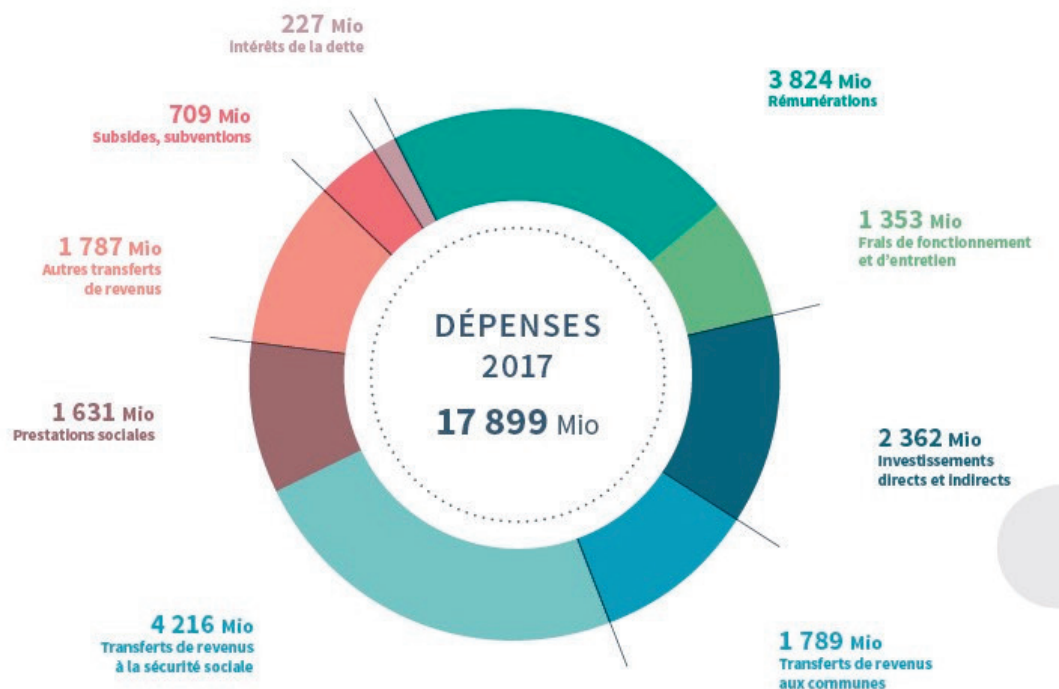
- Subventions

L'évolution de cette catégorie des dépenses est essentiellement marquée par l'accroissement des besoins dans le domaine du transport public.

- Autres transferts courants

La partie principale des dépenses de cette catégorie est constituée par la participation de l'Etat au financement de l'assurance pension, de l'assurance maladie-maternité et de l'assurance dépendance. Une autre partie importante est représentée par les versements de la participation des communes au produit des principaux impôts de l'Etat au Fonds communal de dotation financière, respectivement au Fonds de dotation globale de communes à partir de 2017. La forte croissance de ce poste budgétaire s'explique surtout par la transition, à partir de 2017, d'une partie importante (604 millions d'euros) des recettes générées par l'impôt commercial communal (ICC) via le budget de l'Administration centrale.

Répartition des dépenses de l'Administration centrale suivant leur nature économique



Les investissements

Au cours des prochaines années, le gouvernement poursuivra activement ses efforts en vue du développement des investissements productifs et du renforcement des infrastructures publiques, sans oublier l'entretien des infrastructures existantes.

Le tableau ci-dessous résume l'évolution du total des investissements directs et indirects qui figurent au programme pluriannuel au titre de la période 2016 à 2020:

(en millions)

	2016	2017	2018	2019	2020
Formation de capital	1.467,0	1.542,0	1.559,7	1.505,1	1.393,9
Transferts en capital à payer	791,6	826,2	898,6	969,9	961,6
Total	2.258,6	2.368,2	2.458,3	2.475,0	2.355,5

Le tableau suivant illustre l'évolution des dépenses d'investissement par rapport au PIB:

Année	Dépenses d'investissement (en millions d'euros)	PIB en valeur (SEC2010)	Dépenses d'investissement par rapport au PIB
2009	1.596,1	36.268	4,40%
2010	1.555,7	39.947	3,89%
2011	1.695,3	42.856	3,96%
2012	1.825,5	43.905	4,16%
2013	1.446,6	46.353	3,12%
2014	1.554,9	49.273	3,16%
2015	1.751,7	51.216	3,42%
2016	2.101,5	53.390	3,94%
2017	2.229,3	57.020	3,91%
2018	2.355,0	60.900	3,87%
2019	2.393,8	64.480	3,71%
2020	2.240,1	67.410	3,32%

Source: Avis de la Cour des Comptes (doc. parl. 7050⁷/7051⁷), p. 128.

L'on peut noter que le taux d'investissement s'est nettement accru entre l'année 2013 (3,12%) et l'année 2016 (3,94%), pour rester globalement stable jusqu'en 2018. A partir de 2019, le taux diminuerait pour atteindre seulement 3,3% en 2020. Or, il y a lieu de signaler à cet égard que les programmes d'investissement sont susceptibles d'être complétés pour les années 2019 et 2020 par de nouveaux projets qui se trouvent actuellement encore en état d'étude, respectivement en voie de planification.

Dans les années à venir le gouvernement continuera notamment à investir dans l'adaptation et le développement du réseau ferré national. Après la finalisation de la construction du centre de remisage et de maintenance des CFL, la construction du viaduc Pulvermühle et la mise à double voie du tronçon de ligne entre Hamm et Sandweiler, le renouvellement complet de différents tronçons de voie sur la ligne du Nord, le nouvel arrêt Pfaffenthal-Kirchberg, la nouvelle ligne entre Luxembourg et Bettembourg, tout comme la réalisation du pôle d'échange Howald seront poursuivis respectivement entamés.

Evidemment, les efforts au niveau des transports publics vont particulièrement se refléter au cours des années à venir par la poursuite des travaux de construction d'une ligne de tramway entre la Cloche d'Or et Findel, y compris la construction d'un centre de maintenance et de remisage et l'acquisition de rames. Les dépenses qui sont prévues pour le financement du projet Luxtram s'élèvent au total à un montant de quelque 560 millions pour la période 2016 à 2020.

Le gouvernement fera par ailleurs progresser le projet de réaménagement de la gare d'Ettelbruck en vue d'une réalisation rapprochée. Les travaux de mise en place de la plateforme multimodale Bettembourg-Dudelange sont également en cours, de même que les travaux de réalisation du projet Eurocap-Rail.

Les autres priorités du gouvernement en matière d'investissements publics sont notamment les infrastructures sanitaires (hôpitaux), familiales (crèches, foyers, maisons-relais) et sociales (centres intégrés pour personnes âgées), les infrastructures scolaires, le logement, les routes, l'assainissement des eaux usées, l'environnement et la protection du climat, ainsi que la RDI (recherche-développement-innovation) publique et privée.

Dans le cadre du Programme national de réforme „Luxembourg 2020“, le Luxembourg s'est engagé à intensifier le soutien à la recherche et de porter le montant des investissements privés et publics dans

ce domaine d'ici 2020 à un montant se situant dans une fourchette de 2,3% à 2,6% de son PIB, dont environ un tiers proviendra de la recherche publique. Dans ce contexte, il est important de souligner que l'Université du Luxembourg, le Fonds National de la Recherche et les centres de recherche LIH, LISER et LIST se sont engagés en faveur de la réalisation concrète d'un certain nombre d'objectifs mesurés par des indicateurs et en faveur de résultats d'output en contrepartie d'une dotation financière en provenance de l'Etat.

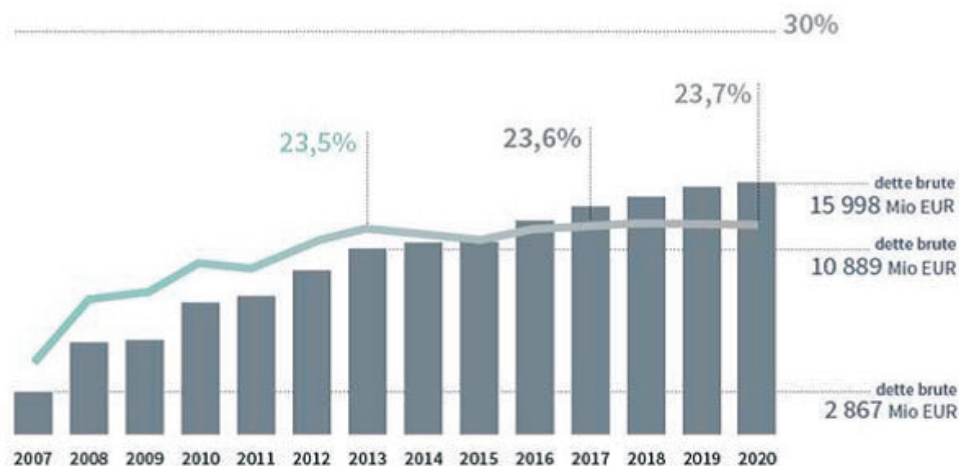
La préservation d'un niveau d'investissement public élevé est particulièrement importante pour le développement de la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise. Cette politique d'investissements élevés se justifie également par l'augmentation régulière de la population ainsi que des nouveaux emplois créés année après année.

3) La dette publique: dette brute vs. actifs de l'Etat

La crise économique et financière a impliqué une détérioration de la situation des finances publiques du Luxembourg. Malgré cette détérioration, le Luxembourg a réussi à maintenir sa situation des finances publiques dans le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance.

Jusqu'en 2013, la dette publique brute a progressé aussi bien en niveau absolu qu'en termes relatifs, c.-à-d. en pourcentage du PIB. Depuis lors, le niveau de la dette a diminué en termes relatifs, pour passer de 23,5% du PIB en 2013 à seulement 20,5% fin 2016.

Le tableau suivant résume l'évolution de la dette brute de l'Administration publique entre 2007 et 2020 (pour la période 2016-2020, il s'agit des chiffres inscrits au projet de loi de programmation financière pluriannuelle):



(en millions)

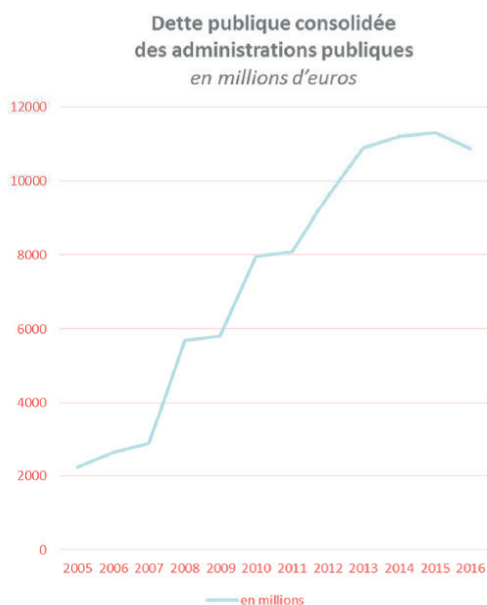
	2016	2017	2018	2019	2020
En % du PIB	23,2	23,6	23,8	23,8	23,7
En millions	12.382,5	13.474,4	14.475,7	15.343,4	15.997,7

Selon ces prévisions initiales, le taux d'endettement de l'Administration publique resterait donc pratiquement constant en termes relatifs (dans une fourchette de 23,2% à 23,8% du PIB en valeur), bien qu'en termes absolus, le montant passerait de 12,4 à 16 milliards d'euros.

Cette prévision est basée sur l'hypothèse que les déficits de l'Administration centrale seront financés par le recours à de nouveaux emprunts obligataires de 1,5 milliards d'euros en 2016, de 1.120 millions en 2017, de 1.625 millions en 2018, de 1 milliard en 2019 et de 2.571 millions en 2020. Aussi, dans ce scénario il est prévu que l'Etat central procédera à un refinancement intégral par la dette de tous les emprunts et prêts tombant à échéance pendant la période 2016-2020 (400 millions en 2016, 132 millions en 2017, 700 millions en 2018, 200 millions en 2019 et 2 milliards en 2020).

Or, lors de la réunion de la COFIBU du 9 décembre 2016, le Ministre des Finances a présenté des chiffres actualisés sur l'évolution récente de la dette publique, qui tiennent compte du fait que le gouvernement n'a jusqu'à présent pas fait usage des autorisations d'emprunts pour la période allant de décembre 2013 à décembre 2016.

Dès lors, la prévision actualisée table sur une dette publique consolidée pour l'ensemble des Administrations publiques de 11 milliards d'euros, soit 20,5% du PIB. Fin 2016, la dette de l'Etat central se chiffre à 7,1 milliards d'euros, soit 13,4% du PIB.

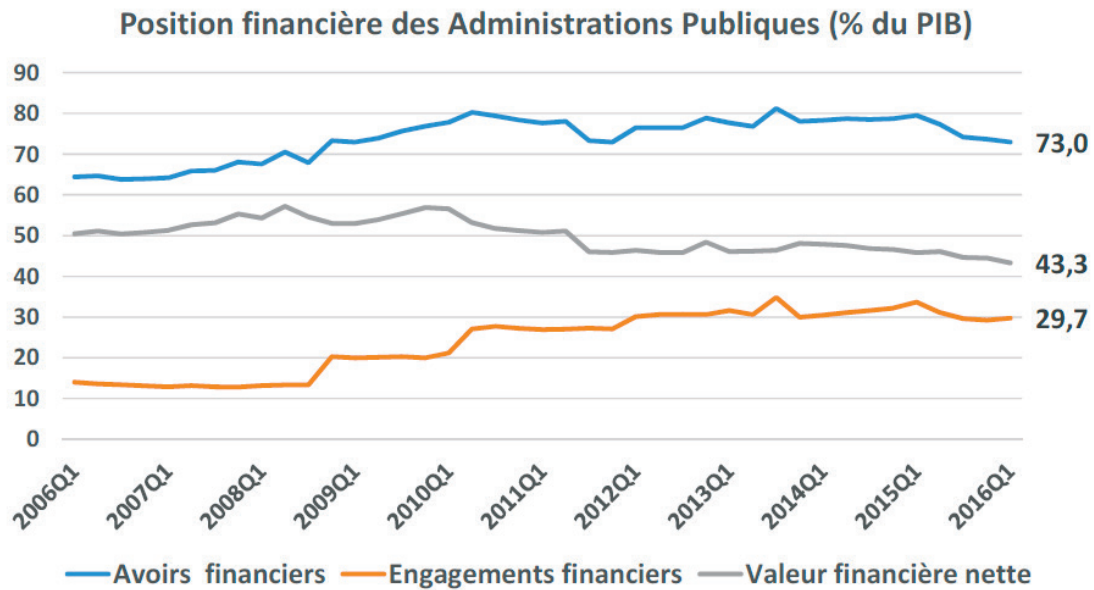


Le niveau d'endettement reste donc largement inférieur à celui projeté pour 2016 dans les projets de programmation financière pluriannuelle des années précédentes. De même, il reste inférieur au niveau assumé lors de l'établissement du projet de budget pour 2017.

Corrélativement, la charge annuelle des intérêts a baissé de 218 millions d'euros en 2013 à 201 millions d'euros en 2016. Le coût lié au service de la dette publique (la charge d'intérêts) reste stable à 0,3% du PIB grâce à des niveaux généraux de taux historiquement bas auxquels s'ajoute évidemment la notation „AAA“ du Luxembourg sur les marchés financiers qui permet au Grand-Duché de se financer à des taux d'intérêts très avantageux.

Dans ce contexte, la COFIBU tient à conforter le Ministre des Finances dans son approche d'optimiser la gestion de la liquidité du Trésor en recourant dans la mesure du possible à des prêts bancaires à court terme afin de tirer avantage des conditions favorables sur les marchés financiers.

Du côté des actifs, il convient de rappeler que l'Etat luxembourgeois détient des participations dans des sociétés commerciales et non-commerciales, des sociétés cotées en bourse et non cotées, ainsi que dans des institutions financières internationales qui sont valorisées à environ 10% du PIB, de même qu'il convient de rappeler que les excédents cumulés de la Sécurité sociale (provenant essentiellement du régime général d'assurance pension) se chiffrent à la fin de l'année 2015 à près de 17 milliards d'euros. Au 31 décembre 2015, la réserve de pension, gérée par le Fonds de compensation, a atteint le montant de 16,54 milliards d'euros, soit 32,9% du PIB, de sorte qu'elle dépasse à elle seule le total de la dette de l'Administration publique. Dans leur ensemble, les Administrations publiques luxembourgeoises détiennent donc des actifs d'une contrevaletur de plus de 40% du PIB.



Source: Avis de la Chambre des Salariés (doc. parl. 7050^{2D}/7051³), p. 36.)

Enfin, rappelons qu'en 2015, le gouvernement a créé un Fonds souverain intergénérationnel qui doit être alimenté annuellement par une dotation minimale de 50 millions euros. Cet actif, qui sera constitué au fil du temps, sera investi de manière prudente et efficace dans l'intérêt des générations futures. Quand la réserve aura atteint un seuil minimum de 1 milliard d'euros, la moitié des revenus annuellement générés pourra être utilisée dans le cadre des budgets annuels. Au 30 juin 2016, le capital du Fonds souverain s'élevait à 132,8 millions d'euros.

4) La situation financière de la Sécurité sociale

Le tableau ci-après résume la trajectoire d'évolution de la situation financière de la Sécurité sociale au cours de la période 2015-2020:

(en millions d'euros/en %)

Sécurité sociale	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses	9.092,2	9.288,0 +2,2%	9.749,9 +5,0%	10.170,2 +4,3%	10.676,7 +5,0%	11.213,2 +5,0%
– Consommation intermédiaire	92,9	94,6 +1,8%	103,5 +9,4%	105,3 +1,8%	107,3 +1,8%	109,3 +1,9%
– Formation de capital (Inv. direct)	2,2	3,6	8,4	7,4	7,4	7,4
– Rémunération des salariés	112,7	116,8 +3,7%	122,9 +5,2%	127,7 +3,9%	132,3 +3,6%	138,3 +4,6%
– Autres impôts sur la production	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
– Subventions à payer	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
– Revenus de la propriété (intérêts de la dette)	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
– Prestations sociales en espèces	6.390,9	6.616,8 +3,5%	6.929,1 +4,7%	7.242,6 +4,5%	7.605,8 +5,0%	7.998,4 +5,2%
– Prestations sociales en nature	2.287,1	2.377,0 +3,9%	2.516,3 +5,9%	2.619,2 +4,1%	2.751,0 +5,0%	2.885,8 +4,9%
– Autres transferts courants	49,0	46,4 -5,3%	43,8 -5,6%	40,4 -7,7%	43,5 +7,5%	42,4 -2,6%

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
– Transferts en capital à payer (Inv. indirect)	37,4	32,1	25,9	27,6	29,5	31,6
Recettes	9.849,1	10.137,4 +2,9%	10.633,2 +4,9%	11.078,3 +4,2%	11.585,9 +4,6%	12.087,9 +4,3%
– Production marchande	24,2	32,0 +32,2%	37,0 +15,4%	39,8 +7,8%	40,2 +0,9%	40,6 +1,1%
Revenus de la propriété	382,8	408,3 +6,7%	440,9 +8,0%	469,1 +6,4%	489,9 +4,4%	504,2 +2,9%
Cotisations sociales	5.450,8	5.635,2 +3,4%	5.913,9 +4,9%	6.196,2 +4,8%	6.528,5 +5,4%	6.846,8 +4,9%
Autres transferts courants	3.978,4	4.048 +1,8%	4.223,3 +4,3%	4.356,1 +3,1%	4.509,7 +3,5%	4.676,7 +3,7%
Transferts en capital à recevoir	12,9	13,4	18,1	17,0	17,5	19,6
Capacité/besoin de financement	756,9	849,4	883,3	908,1	909,1	874,6

Il ressort notamment de ces tableaux que la progression annuelle moyenne du total des dépenses (4,3%) dépasse légèrement sur la période 2015-2020 la progression moyenne du total des recettes (4,2%). En dépit de cette progression légèrement moindre en recettes, il en résulte, en raison de l'importance de l'écart entre le total des recettes et le total des dépenses, une évolution favorable du solde de la Sécurité sociale qui passe de 757 millions d'euros en 2015 à 875 millions en 2020.

La plus grande partie des recettes est constituée par les cotisations sociales ainsi que par les contributions de l'Etat aux assurances maladie et pension, fixées en fonction des cotisations. L'évolution globale des recettes est donc largement marquée par l'évolution de la conjoncture économique, de l'emploi et *in fine* de la masse salariale. Ceci explique dans une large mesure la progression annuelle moyenne des cotisations qui s'établit à 5,0% entre 2016 et 2020 (la croissance nominale annuelle moyenne du PIB est de 6,0%).

Les transferts courants versés à la Sécurité sociale progressent en moyenne annuelle de 3,7%. L'essentiel de ces transferts est constitué des contributions de l'Etat.

A cet égard, il convient de noter que l'évolution des transferts est influencée de façon non négligeable par la participation de l'Etat à la Caisse nationale pour l'avenir des enfants (CAE), qui a succédé au 1^{er} août 2016 à la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF). La réforme des prestations familiales, dont notamment celle du congé parental et l'adaptation des prestations familiales, tous les deux ans à partir de 2018, à l'évolution du salaire médian, entraîne une augmentation de la contribution de l'Etat.

L'incidence du congé parental est ainsi estimée à respectivement 10 millions d'euros en 2016 et 35 à 43 millions pour les années suivantes, alors que l'adaptation des prestations familiales au salaire médian est estimée à 7 millions en 2018 et 2019, ainsi qu'à 21 millions en 2020.

Abstraction faite des prestations familiales, les autres transferts à la Sécurité sociale (notamment les contributions de l'Etat aux assurances pension, maladie-maternité, dépendance et accidents ainsi qu'à la Mutuelle des employeurs) progressent de 4,9% en moyenne annuelle, taux comparable au taux de progression moyen des cotisations.

Les revenus de la propriété passent prévisiblement de 383 millions d'euros en 2015 à 504 millions en 2020, ce qui représente une augmentation annuelle moyenne de 5,7%, facteur contribuant de façon significative à l'amélioration du solde de la Sécurité sociale au cours de la période de programmation. Ces revenus, constitués pour l'essentiel de revenus réalisés par le Fonds de compensation, augmentent sous l'effet de bons résultats enregistrés en 2014 et en 2015 ainsi que du fait des transferts au Fonds de l'excédent des recettes du régime général de pension. Finalement, ces revenus sont également tributaires de l'évolution de la situation boursière.

Les dépenses des organismes de la Sécurité sociale augmentent en moyenne annuelle de 4,8% entre 2016 et 2020, après une progression très limitée en 2016 (2,2%, taux modéré résultant notamment d'une stagnation du niveau de l'échelle mobile ainsi que de la prise en compte de l'acquisition, par le Fonds de compensation, du terrain destiné à accueillir la future Cité de la Sécurité sociale à Hollerich),

pour s'établir en 2017, 2019 et 2020 à 5%, et à 4,3% en 2018 (la différence étant de nouveau imputable en partie au niveau moins élevé de la progression estimée de l'échelle mobile en 2018).

Concernant l'évolution des dépenses des principaux régimes de Sécurité sociale, il y a lieu de faire les remarques suivantes:

Les dépenses de l'assurance pension sont estimées de croître en moyenne annuelle de 6,3% de 2016 à 2020, ce qui dépasse la croissance des recettes (essentiellement les cotisations et la contribution de l'Etat) qui progressent de 5,1% en moyenne pendant la période.

En dépit de cette différence, et en raison de l'importance du solde des opérations courantes actuelles, ce solde continue à rester excédentaire et à se maintenir à un niveau élevé. A noter que les projections comportent l'hypothèse d'un ajustement des pensions de 0,9% en 2017, de 0,6% en 2018, de 0,6% en 2019 et de 0,5% en 2020.

Les prestations en nature de l'assurance maladie-maternité sont estimées augmenter de 4,8%, ce qui est inférieur à la croissance estimée des cotisations (et partant de la cotisation de l'Etat), soit 5,2%, ce qui aboutit à un solde croissant excédentaire de ce régime. Le rapporteur salue le fait que les partenaires sociaux, réunis au sein du Comité quadripartite, aient profité de la bonne santé du régime d'assurance maladie pour envisager un certain nombre d'améliorations des prestations en nature notamment dans les domaines orthodontique et ophtalmologique.

La croissance moyenne annuelle des dépenses des assurances dépendance, accidents et de la Mutualité des employeurs est estimée à respectivement 3,8%, 2,4% et 5,1%. A noter que le taux de progression modéré pour l'assurance dépendance s'explique pour l'essentiel par un ralentissement des prestations en 2014 et 2015, sous l'effet des mesures de restructuration mais surtout du ralentissement marqué de l'évolution du nombre de bénéficiaires.

L'actualisation du bilan actuariel du régime général de l'assurance pension

L'actualisation du bilan actuariel de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) sur la situation financière du régime général de l'assurance pension présentée le 2 décembre 2016 fait état d'une „position financière plutôt confortable“ du système de pensions et ce jusqu'à l'échéance de la période de couverture actuelle (2013 à 2022).

En effet, au 31 décembre 2015, la réserve de compensation correspondait à 4,37 fois le montant des dépenses en prestations annuelles et se situait donc bien au-dessus du minimum légal de 1,5 fois le montant des prestations annuelles.

La prime de répartition pure était de 21,9% (par rapport à 20,7% en 2006); le coefficient de charge, qui représente le rapport entre le nombre de pensions et le nombre d'assurés se situait à 41,8% (par rapport à 40% en 2006). Toutes les projections confirment la tendance à la hausse de ces deux indicateurs.

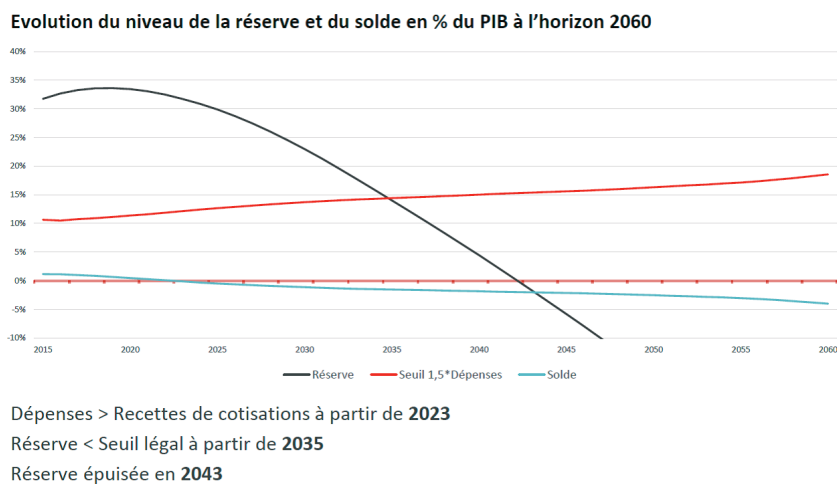
Le scénario de base s'appuie sur les hypothèses définies par le *Ageing Working Group*³ (AWG) de l'*Economic Policy Committee* affilié au Conseil ECOFIN et des dispositions introduites par la réforme de l'assurance pension de 2012⁴, en particulier l'adaptation du coefficient modérateur du réajustement à 0,5 à partir de l'année où la prime de répartition pure dépasse les 24%. Dans ce scénario, l'emploi continuerait à progresser pour atteindre 805.000 assurés en 2060, alors que le nombre total des pensions se situerait aux alentours de 490.000 pensionnés. Ainsi, le coefficient de charge du régime général augmenterait à 61%.

Avec un taux de cotisation maintenu au niveau actuel de 24%, les recettes en cotisations sont estimées atteindre 8,3% du PIB en 2060, alors que les dépenses passeraient à 12,4% du PIB. La prime de répartition pure continuerait à croître, dépassant le taux de cotisation global dès 2023 et atteignant 37% en 2060.

3 Croissance de l'emploi jusqu'à 2,8% en 2019 et décroissant par la suite pour atteindre 0,4% en 2060; croissance économique fluctuante autour de 2,8% jusqu'à la fin des années 2030 et diminuant par la suite à 1,9% en 2060.

4 La loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension a modifié les paramètres de la formule de pension: entre 2013 et 2052 le taux des majorations proportionnelles diminue progressivement de 1,85% à 1,6%, alors que le taux des majorations forfaitaires augmente de 23,5% à 28%. La réforme prévoit par ailleurs la possibilité de limiter le réajustement des pensions en cours de paiement par un facteur modérateur en cas de déficit du régime.

Dans ce scénario, la réserve tomberait en dessous de la limite légale dès 2035, elle sera épuisée en 2043 et en 2060 le régime aura accumulé une dette de plus de 46% du PIB.



Si l'un des scénarios alternatifs montre que la réforme du système de pensions de 2012 a des effets positifs permettant de retarder l'épuisement de la réserve d'un an, des hypothèses de croissance économique et de l'emploi moins dynamiques laissent entrevoir l'éventualité d'un épuisement plus rapide.

Selon le bilan actuariel, on peut envisager la modification de différents paramètres clés afin de garantir un régime général de pensions sain jusqu'en 2060:

- une augmentation du taux de cotisation global;
- une adaptation méthodologique ou paramétrique de la formule de pension;
- un retardement du départ à la retraite.

Les auteurs en viennent à conclure „*qu'il est essentiel de veiller à ce que le développement favorable du marché de travail persiste. De toute évidence, une croissance élevée de l'emploi implique un afflux constant de cotisants dans le régime et va ainsi de pair avec une amélioration de sa situation financière*“. Selon eux, le bilan met en exergue la nécessité de profiter de la réserve accumulée pour „*discuter de mécanismes performants tant au niveau des contributions qu'au niveau des pensions nouvelles et en cours de paiement*“.

Ainsi, de nouvelles réformes paraissent inévitables à moyen et long terme. Il s'agira dans ce contexte non seulement d'assurer la pérennité du système de pensions du régime général, tout en garantissant un niveau de prestations adéquates et en limitant la charge à porter par les cotisants – les salariés, les entreprises et l'Etat.

Il faudra aussi et surtout débattre des modalités et des moyens pour guider et accompagner la croissance économique et de l'emploi dont dépend le financement du régime de pensions en général et le système de sécurité sociale en particulier.

Un défi majeur concernera par ailleurs l'adaptation du monde du travail et du système de sécurité sociale aux changements induits par le numérique et la digitalisation de l'économie en vue d'éviter la précarisation et de garantir une bonne protection sociale à toute la population.

5) Les Administrations locales: vers un rééquilibrage des finances communales

La loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2017 rendra la situation financière des communes luxembourgeoises plus stable et elle garantira une répartition plus équitable des recettes non affectées issues de l'impôt commercial communal (ICC) et de l'ancien Fonds communal de dotation financière (FCDF). Elle dotera les communes d'une enveloppe supplémentaire de 90 millions d'euros et elle prévoit des mesures compensatoires qui seront également à charge du budget de l'Etat.

La réforme des finances communales s'inscrit dans un contexte plus vaste. Elle fait droit à une partie des conclusions tirées d'un débat mené pendant de longues années sur une réorganisation territoriale,

une répartition des compétences et responsabilités entre les communes et l'Etat transparente et efficace et un renforcement de l'autonomie communale.

En effet, le cadre légal qui esquisse les fonctions des communes repose toujours sur les articles 49 et 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, qui prévoit notamment que les pouvoirs municipaux ont pour fonction „de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics“.

Depuis longtemps, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) avait attiré l'attention sur l'évolution des missions des communes et demandé une adaptation des finances communales qui prenne en compte ces changements. Or, pour le Gouvernement et la Chambre des Députés, il s'agissait également d'anticiper l'évolution future des communes dans le contexte d'une croissance économique et démographique exceptionnelle.

Fin 2004, une commission parlementaire spéciale „Réorganisation territoriale du Luxembourg“ fut instituée, afin de dégager „les grandes lignes de la réforme territoriale pour moderniser les structures administratives du Luxembourg, et notamment le paysage communal et la définition des compétences communales“.

Dans son rapport du 19 juin 2008, cette commission spéciale retraça l'historique de ce débat complexe et elle dégagera un certain nombre de conclusions concernant les compétences communales. Elle retenait également qu'afin „de permettre aux collectivités locales d'assumer pleinement les responsabilités qui seront les leurs dans le cadre de cette nouvelle répartition des compétences, le paysage communal sera redessiné“. Elle fixa un seuil minimal de 3.000 habitants „constituant la masse critique pour permettre le bon fonctionnement des communes autonomes“. Elle estimait que la mise en œuvre de cette réforme territoriale aboutirait en 2017 à un paysage communal considérablement restructuré et que les élections communales se dérouleraient dans de „nouvelles“ communes d'une taille démographique et territoriale plus importante et de ce fait plus performantes.

Bien que ce processus ait avancé plus lentement que prévu, la redéfinition des compétences communales et des objectifs concernant l'organisation territoriale permettait enfin une réflexion concrète sur une réforme des finances communales.

En mars 2011, une convention fut conclue entre le Ministère de l'Intérieur et la Banque Centrale du Luxembourg (BCL) qui avait pour objectif d'établir une radiographie des finances communales luxembourgeoises. Cette étude fut réalisée en deux phases. La première phase, finalisée en janvier 2012 était consacrée à un examen de l'état des finances communales. La deuxième phase de l'étude qui fut publiée le 23 mai 2012 relevait les forces et faiblesses du système de financement des communes, traçant ainsi des options pour une future réforme des finances communales.

Entre autres, cette étude retient que la volatilité des recettes totales des administrations locales et de l'Administration centrale est largement comparable. Elle souligne pourtant que les finances communales ne sont pas à l'abri d'évolutions macro-économiques défavorables et qu'en cas de survenances de chocs, l'Etat central ne serait pas en mesure de compenser la diminution des recettes, puisqu'il subirait lui-même les effets de ces chocs. Selon l'étude, un fonds de réserve mieux adapté pourrait réduire ce risque.

Quant aux missions obligatoires, le Ministère et la BCL avaient constaté que les communes disposaient de recettes suffisantes pour les couvrir. En principe, les recettes des services industriels devraient couvrir les charges de fonctionnement. Si les communes décident d'offrir ces services en dessous du prix réel, elles disposent de recettes non affectées pour combler la différence.

Par ailleurs, l'étude des transferts de l'Etat par le Ministère de l'Intérieur indiquait que: „les montants des subventions accordées ont considérablement augmenté au cours de la période de 1998-2009 (à un rythme de 10,5% p.a. contre 5,5% pour les recettes totales des communes); de nouvelles missions des communes se sont accompagnés de l'octroi de moyens financiers additionnels par l'Etat (maisons-relais, pacte logement); la transparence, la cohérence et partant l'efficacité des mécanismes d'attribution des subventions au secteur communal peuvent être améliorées.“

Or, la Charte européenne de l'autonomie locale⁵ prévoit non-seulement à son article 9, point 2 que „les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences pré-

⁵ La Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg le 15 octobre 1985 et approuvée par la loi du 18 mars 1987, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988.

vues par la Constitution ou la loi“, mais encore que „les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.“ En effet, ce sont ces ressources non affectées qui déterminent le degré de l'autonomie d'une commune.

Les deux principales recettes non affectées des communes sont l'Impôt commercial communal (ICC) et le Fonds Communal de Dotation Financière (FCDF). La troisième recette non affectée, à savoir l'Impôt foncier (IF), est d'un montant nettement plus réduit et a diminué en proportion au cours du temps.

La radiographie de la BCL fait ressortir des disparités importantes entre les communes luxembourgeoises. Elle constate entre autres que les recettes par habitant varient fortement d'une commune à l'autre. En premier lieu, ces disparités trouvent leur fondement au niveau des recettes ordinaires non affectées. Le système de péréquation de l'ICC et le système de répartition du FCDF sont en grande partie à l'origine de ce phénomène. Ils ne remplissent donc plus leur fonction de rééquilibrage de manière satisfaisante.

La nouvelle loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes apporte une solution à ces problèmes en réformant ces systèmes de répartition. En premier lieu, elle crée un seul et unique Fonds de dotation globale des communes (FDGC) qui regroupera les recettes provenant de l'ICC et du FCDF, déduction faite du produit de la participation directe d'une commune au produit en impôt commercial communal généré sur son territoire. Seul le montant forfaitaire du futur FDGC figurera dans la loi budgétaire. La diversité des recettes non affectées des communes est maintenue, ce qui garantit une certaine stabilité des finances communales. Néanmoins, les critères de répartition sont les mêmes pour les différents types de recettes qui constituent le FDGC, ce qui constitue une simplification administrative. Le fait que les recettes du produit de l'ICC sont plus volatiles que celles de l'ancien FCDF aura à l'avenir un impact comparable sur toutes les communes au lieu de renforcer les disparités et d'exposer les communes particulièrement dépendantes de l'ICC à un risque accru.

La part de l'ICC qui revient directement à la commune est nettement limitée par rapport à l'ancien système de répartition. Chaque commune pourra retenir un maximum de 35% de son produit généré sur son territoire. Cette retenue ne peut cependant dépasser 35% de la moyenne nationale en ICC par habitant multiplié avec la population de la commune. La valeur la plus basse est prise en considération et le montant afférent est distribué à chaque commune en tant qu'intéressement direct, leur permettant de bénéficier des retombées de l'ICC en contrepartie des charges et éventuelles nuisances que génère l'activité économique. Le solde sera affecté au FDGC et sera ainsi distribué aux communes suivant des critères de distribution prédéfinis. Vu que ce nouveau système réduira la situation concurrentielle entre communes, il sera dorénavant permis aux conseils communaux de fixer le taux communal de l'ICC dans une fourchette de 225% à 350%. Hormis deux exceptions, les taux appliqués actuellement par les communes se situent dans cette fourchette.

Les critères de redistribution des avoirs du FDGC sont adaptés aux besoins des communes et réduiront les inégalités existantes. La répartition des avoirs du FDGC se fera comme suit:

A chaque commune est attribuée une dotation forfaitaire variant entre 0 euro pour les communes de moins de 1.000 habitants et 300.000 euros pour les communes de plus de 3.000 habitants. La dotation varie graduellement pour les communes entre 1.000 et 3.000 habitants entre 0 et 300.000 euros.

Le solde des avoirs du Fonds est distribué ensuite suivant 5 critères:

- la population ajustée 82%,
- les emplois salariés 3%,
- l'indice socio-économique 9-10%,
- les logements sociaux 0-1%,
- la superficie ajustée 5%.

La répartition des avoirs du FDGC prend donc en compte les objectifs de l'aménagement du territoire, stimule le processus de fusion entre communes et la création d'emplois, introduit des critères sociaux-économiques qui ont un impact certain sur les dépenses des communes et incite celles-ci à créer des logements locatifs sociaux.

Néanmoins, une simple redistribution des avoirs du FDGC selon de nouveaux critères aurait eu pour conséquence qu'un certain nombre de communes auraient vu diminuer leurs recettes ajustées par rapport aux recettes précédentes de l'année budgétaire 2015. Il est attendu que l'évolution structurelle des

recettes du secteur communal corrigera cette diminution temporaire au plus tard à partir de 2022. Les communes concernées seront „indemnisées“ pour cette perte éventuelle par rapport aux avoirs disponibles pour l'année budgétaire 2015 par un apport financier supplémentaire de la part du budget de l'Etat. Le montant de cette mesure de compensation transitoire pour les années budgétaires suivant l'entrée en vigueur de la présente loi est déterminé annuellement dans la loi budgétaire. Le Gouvernement suivra l'évolution des recettes des communes pour dresser un bilan cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi pour prendre les mesures adaptées le cas échéant.

Cette compensation s'ajoute à une enveloppe supplémentaire de 90 millions d'euros que l'Etat versera au FDGC. Il a été décidé de supprimer la participation des communes dans le coût des rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental chiffrée à 153 millions d'euros pour 2017. L'écart résiduel par rapport à l'enveloppe de 90 millions d'euros prévue, est compensé par un premier abattement supplémentaire introduit dans le calcul du montant forfaitaire pris en compte pour la détermination du Fonds de dotation globale des communes, tout comme le seront les 50 millions d'euros issus de la contribution de l'Etat au financement de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires communaux (CPFEC).⁶

Les modifications en matière d'ICC impliquent que la mesure du paquet d'avenir n° 111 „Plafonnement de l'ICC reçu par habitant par chaque commune à 3 x la moyenne nationale au profit du Fonds pour l'emploi et redistribution de l'excédent aux autres communes“ ne générera en principe plus d'incidence financière dont le rendement s'est avéré aléatoire (impact estimé initialement: 8 millions d'euros, impact effectif 2015: 4 millions d'euros).

*

V. LE PROJET DE BUDGET POUR L'EXERCICE 2017

Rappelons que le budget de l'Etat tel qu'il est soumis au vote de la Chambre des Députés, est établi selon les règles comptables fixées par la loi modifiée du 8 juin 1999 concernant le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Or, dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, le budget doit être établi en conformité avec les règles de la comptabilité européenne, à savoir la norme SEC-2010.

Consciente du fait que la comptabilité publique nationale est une comptabilité de caisse, alors que la norme comptable SEC-2010 est basée sur les droits constatés, la COFIBU souhaite réitérer son appel au gouvernement d'analyser et d'exploiter les possibilités pour aligner dans la mesure du possible les règles de la comptabilité publique nationale sur les règles du système comptable SEC-2010, afin de minimiser les écarts entre les deux présentations, voire de passer entièrement d'une présentation „Loi 1999“ à une présentation SEC-2010 du budget de l'Etat.

⁶ Taux de participation étatique de 14,7% correspondant à 50 millions d'euros pour l'année 2017.

1) Le compte général 2015 et l'exécution du budget 2016

Le compte général 2015, tel qu'établi selon les règles de la comptabilité publique nationale, se présente comme suit:

	<i>Budget définitif 2015</i>	<i>Compte général 2015</i>	<i>Variation</i>	
			<i>en valeur</i>	<i>%</i>
Recettes				
– courantes	12.304.543.548,00	12.614.842.807,93	310.299.259,93	2,52%
– en capital	73.043.900,0	203.932.098,62	130.888.198,62	179,19%
Total recettes (1)	12.377.587.448,00	12.818.774.906,55	441.187.458,55	3,56%
Dépenses				
– courantes	11.824.099.971,00	11.753.069.004,81	-71.030.966,19	-0,60%
– en capital	1.121.831.035,00	1.526.431.494,55	404.600.459,55	36,07%
Total dépenses (2)	12.945.931.006,00	13.279.500.499,36	333.569.493,36	2,58%
Excédent et dépenses (2) - (1)	-568.343.558,00	-460.725.592,81	107.617.965,19	

Sources chiffres: budget de l'Etat 2015, compte général 2015; tableau: Cour des comptes

Il ressort de ce tableau que le compte général de l'exercice 2015 s'est clôturé avec un déficit de 460,7 millions d'euros, alors que le budget voté renseignait un déficit de 568,3 millions d'euros. Cette différence de 107,6 millions d'euros s'explique notamment par une hausse de 310,3 millions d'euros des recettes courantes et de 130,9 millions d'euros de recettes en capital, alors que les dépenses courantes étaient de 71 millions d'euros inférieures au budget voté. Toutefois, les dépenses en capital étaient de 404,6 millions d'euros supérieures au budget voté. La détérioration du solde du budget en capital reflète les efforts entrepris en matière d'investissements publics.

Pour des informations plus détaillées sur le compte général 2015, il est renvoyé au rapport de la Commission de l'exécution budgétaire du 5 décembre 2016 sur le projet de loi n° 7005 portant règlement du compte général de l'exercice 2015 (doc. parl. 7005⁴).

En ce qui concerne l'exécution du budget 2016, le tableau ci-dessous reproduit la situation des recettes et des dépenses au 30 septembre 2016:

	<i>Budget 2016</i>	<i>Situation fin septembre</i>	
		<i>En valeur</i>	<i>En %* du budget</i>
Budget courant			
Recettes	12.976,4	9.771,3	75%
Dépenses	12.174,6	8.729,1	72%
Excédents	+801,7	+1.042,1	-
Budget en capital			
Recettes	90,2	91,7	102%
Dépenses	1.330,2	1.285,2	97%
Excédents	-1.240,0	-1.193,5	-
Budget total			
Recettes	13.066,6	9.863,0	75%
Dépenses	13.504,8	10.014,4	74%
Excédents	-438,2	-151,4	-

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

* par rapport au budget voté de 2016

Il ressort de ce tableau qu'à la date du 30 septembre 2016, les encaissements au titre des recettes courantes représentent 75% du montant inscrit au budget voté, voire même 102% du montant inscrit

au budget des recettes en capital. Du côté du budget des dépenses, 72% des dépenses courantes et 97% des dépenses en capital ont été réalisés jusqu'au 30 septembre. Il en résulte un déficit (momentané) du budget de l'Etat qui s'élève à 151,4 millions d'euros.

Le déficit de l'Administration centrale se situait, à la fin septembre, à 208 millions d'euros, résultant de recettes de 11.834,3 millions et de dépenses de 12.042,3 millions d'euros.

L'évolution de la situation budgétaire au 30 septembre 2016 a été présentée lors d'une réunion jointe de la Commission des Finances et du Budget et de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire en date du 11 novembre 2016. Il est renvoyé au procès-verbal de cette réunion et aux tableaux annexés pour de plus amples détails.

2) Le projet de budget pour l'exercice 2017

Le budget de l'Administration centrale en version SEC-2010, tel qu'il a été déposé par le Ministre des Finances à la Chambre des Députés en date du 13 octobre 2016, se présentait comme suit:

(en millions d'euros)

	2016 (Prévisions)	2017 (Prévisions)	Variation
Recettes	16.045,9	16.915,8	+5,4%
Dépenses	16.453,4	17.899,2	+8,8%
Solde de l'Administration centrale	- 407,5	- 983,4	- 575,9
- en % du PIB	- 0,8%	- 1,7%	- 0,9%

Globalement, les recettes de l'Administration centrale progressent de 5,4% entre 2016 et 2017, malgré un déchet de 373 millions d'euros suite à la réforme fiscale. Les dépenses quant à elles progressent de 8,8%. Cette croissance s'explique en partie par la prise en compte au niveau du Fonds de dotation globale des communes (FDG) d'une partie importante de l'impôt commercial communal. Alors que cet impôt a été alloué directement aux communes jusqu'en 2016, une partie (604 millions en 2017) transite désormais à travers le fonds communal. De ce fait, les recettes et les dépenses de l'Administration centrale sont gonflées. L'effet sur le solde de l'Administration centrale est par contre nul. En ne tenant pas compte de l'effet comptable de la réforme des finances communales, les recettes connaîtraient une croissance de seulement 3,1%, les dépenses de 5,1%.

Etabli d'après les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le projet de budget 2017, tel qu'il a été déposé à la Chambre des Députés, se présentait comme suit par rapport au budget voté de l'exercice 2016 et par rapport au compte de l'exercice 2015:

(en millions d'euros)

	2015 Compte	Budget 2016	2017 Projet	Variations	
				En millions	En %
Budget courant					
Recettes	12.614,8	12.976,4	13.153,7	+177,3	+1,4%
Dépenses	11.753,1	12.174,6	12.625,8	+451,2	+3,7%
Excédents	+861,8	+801,7	+527,9	-	-
Budget en capital					
Recettes	203,9	90,2	90,2	-	-
Dépenses	1.526,4	1.330,2	1.393,8	+63,6	+4,8%
Excédents	-1.322,5	-1.240,0	-1.303,6	-	-
Budget total					
Recettes	12.828,8	13.066,6	13.243,9	+177,3	+1,4%
Dépenses	13.279,5	13.504,8	14.019,6	+514,8	+3,8%
Excédents	-460,7	-438,2	-775,7	-	-

Il ressort de ce tableau que le total des dépenses progresse de 3,8% par rapport au budget voté de l'exercice 2016 et que le total des recettes progresse de 1,4%. Par conséquent, le découvert passe de -438,2 millions d'euros en 2016 à -775,7 millions d'euros en 2017, ce qui correspond à une détérioration de 338 millions. L'évolution modérée du total des recettes s'explique dans une très large mesure par l'impact progressif à partir de l'exercice 2017 du projet de réforme fiscale. Si l'on ne tient pas compte de l'incidence budgétaire de ce projet de réforme, la progression du total des recettes de l'Etat central s'élèverait à 4,0%.

Suite à l'accord salarial conclu entre la Confédération générale de la Fonction publique (CGFP) et le gouvernement en date du 5 décembre 2016, le gouvernement a introduit des amendements pour tenir compte des incidences budgétaires de cet accord sur les dépenses de l'Etat en 2017 et dans les années qui suivent.

Pour l'exercice budgétaire 2017, l'accord salarial prévoit notamment le versement d'une prime unique de 1% du traitement barémique touché pendant l'année 2016. Le gouvernement chiffre le coût supplémentaire de cet accord salarial, dont les autres éléments sont explicités dans l'exposé des motifs des amendements gouvernementaux, à 39,9 millions d'euros.

Un deuxième amendement concerne les dépenses supplémentaires d'un montant de 35,4 millions d'euros occasionnées par la participation aux frais de fonctionnement d'associations conventionnées par l'Etat. Il s'agit de la transposition, rétroactivement au 1^{er} octobre 2015, dans le chef des organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique („Loi ASFT“), des accords salariaux conclus avec la Fonction publique au cours des années 2010 à 2014. La détermination du crédit à inscrire au budget de l'Etat pour l'exercice 2017 se base sur les calculs faits au sein de la commission paritaire et traduit l'impact financier cumulé calculé sur la période du 1^{er} octobre 2015 au 31 décembre 2017.

Tout en approuvant les amendements gouvernementaux quant à leur contenu, la COFIBU tient néanmoins à signaler que ces derniers tiennent compte des dépenses supplémentaires résultant de la mise en œuvre des accords salariaux en question, mais qu'aucune adaptation des chiffres n'a été prévue du côté des recettes. Or, avec l'augmentation de la masse salariale dans la Fonction publique et dans le secteur conventionné, et donc l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages bénéficiaires, l'on peut s'attendre à des recettes supplémentaires au titre de l'impôt sur le revenu et de l'impôt de solidarité, mais également au niveau des impôts indirects. La COFIBU prend note du choix du gouvernement de ne pas adapter les recettes en conséquence, et considère que les recettes sont sous-estimées et le déficit est surestimé.

Compte tenu des amendements gouvernementaux du 5 décembre 2016, le budget de l'Etat pour l'exercice se présente comme suit:

	<i>2016 Budget</i>	<i>2017 Projet amendé</i>	<i>Variation en %</i>
Budget courant			
Recettes	12.976,4	13.153,7	+1,4%
Dépenses	12.174,6	12.701,0	+4,3%
Excédents	801,8	452,6	-
Budget en capital			
Recettes	90,2	90,2	-
Dépenses	1.330,2	1.393,8	-4,8%
Excédents	-1.240,0	-1.303,6	-
Budget total			
Recettes	13.066,6	13.243,9	+1,4%
Dépenses	13.504,8	14.094,9	+4,4%
Excédents	-438,2	-851,0	-

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

3) Les recettes

Le projet de budget 2017 prévoit une croissance des recettes budgétaires de 1,4%.

Les impôts directs représentent près de 56% des recettes totales. En 2017, l'effet de la réforme fiscale se fera ressentir notamment au niveau de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, qui diminueront de 1,8%. En concomitance, l'impôt de solidarité payé par les personnes physiques diminuera également, de 0,9%. L'impôt sur le revenu des collectivités progressera de 5,4%, l'impôt sur la fortune de 34%, et l'impôt sur les revenus de capitaux de 19,2%. La retenue libératoire nationale sur les intérêts devrait croître de 80% grâce à l'augmentation du taux d'imposition de 10% à 20%. L'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire est aboli avec effet au 1^{er} janvier 2017; les encaissements au titre des années fiscales antérieures continuent cependant et sont estimés à 15 millions d'euros.

Du côté des impôts indirects, il y a lieu de noter que la TVA ne diminuera que très légèrement en 2017 (-1%), alors que la part des recettes sur les opérations de commerce électronique qui reviennent au Grand-Duché diminue de 30% actuellement à seulement 15% à partir de l'année 2017, avant de disparaître entièrement en 2019. La taxe d'abonnement poursuit sa croissance (+5,3%), de même que les droits d'enregistrement (+16,8%) et les droits d'hypothèques (+16,6%).

Le tableau ci-dessous résume l'évolution des principales recettes entre 2015 et 2017:

Recettes budgétaires	2015	2016		2017	
	Compte	Budget	Prévisions	Projet	Variation en %
1. Impôts directs	6.820,2	7.215,5	7.201,9	7.398,1	+2,5%
dont:					
Impôt général sur le revenu	5.828,0	6.150,0	6.091,0	6.246,0	+1,6%
Impôt fixé par voie d'assiette	712,6	755,0	755,0	778,5	+3,1%
Impôt sur le revenu des collectivités	1.625,6	1.569,0	1.610,0	1.654,0	+5,4%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	3.190,1	3.564,5	3.464,5	3.502,0	-1,8%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	298,7	260,0	260,0	310,0	+19,2%
Impôt concernant les contribuables non résidents	1,0	1,5	1,5	1,5	-
Impôt sur la fortune	385,0	430,0	480,0	576,0	+34,0%
Impôt de solidarité sur le revenu des collectivités	122,4	118,1	121,2	124,5	+5,4%
Impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques	302,8	335,1	327,4	332,1	-0,9%
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	33,6	42,0	42,0	44,0	+4,8%
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents)	25,7	0,0	0,0	0,0	-
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	22,5	25,0	25,0	45,0	+80,0%
Contributions de crise	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	84,6	100,0	100,0	15,0	-85,0%
Autres impôts directs	15,6	15,3	15,3	15,5	+1,3%
2. Impôts indirects	5.273,7	5.328,2	5.376,0	5.326,8	-0,0%
dont:					
Taxe sur les véhicules automoteurs	27,3	25,6	25,6	25,6	-

Recettes budgétaires	2015	2016		2017	
	Compte	Budget	Prévisions	Projet	Variation en %
Part dans les recettes communes de l'UEBL	922,0	945,1	1.005,3	882,1	-6,7%
Droits d'enregistrement	219,7	188,3	188,3	220,0	+16,8%
Droits d'hypothèque	39,1	34,3	34,3	40,0	+16,6%
Taxe sur la valeur ajoutée	2.805,5	2.776,1	2.776,1	2.747,0	+1,0%
Taxe sur les assurances	49,5	46,5	46,5	47,0	+1,1%
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	918,7	994,5	994,5	1.047,2	+5,3%
Autres impôts indirects	292,0	317,7	305,4	317,9	+0,0%
3. Autres recettes	724,9	522,8	526,3	519,0	-0,7%
dont:					
Intérêts de fonds en dépôt	2,6	3,0	3,0	3,0	+0,2%
Recettes provenant de participations de l'Etat	136,3	126,0	126,0	130,0	+3,2%
P. et T. part de l'Etat dans le bénéfice	20,0	20,0	20,0	20,0	-
Droits de timbre	15,4	15,2	15,2	15,4	+1,3%
Droits de succession	70,8	70,0	70,0	70,0	-
Produits d'emprunts nouveaux	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Autres recettes	479,8	288,6	292,1	280,6	-2,8%
Recettes budgétaires	12.818,8	13.066,6	13.104,2	13.243,9	+1,4%

(en millions d'euros; note: les variations indiquées pour 2017 sont calculées par rapport au budget voté 2016)

4) Les dépenses

La progression de 4,4% du total des crédits budgétaires entre 2016 et 2017 s'explique pour l'essentiel par les postes de dépenses ci-après:

- Fonds communal de dotation financière: alimentation (réforme des finances communales et évolution des impôts)	+75,77 millions
- Allocations familiales : réforme et évolution normale	+49,0 millions
- Pensions des fonctionnaires et autres agents publics: Dotation du fonds des pensions	+47,7 millions
- Congé parental	+42,8 millions
- Participation dans le financement de l'assurance pension	+39,8 millions
- Participation dans le financement de l'assurance maladie-maternité	+33,2 millions
- Versements à la Mutualité des employeurs	+32,4 millions
- Rémunérations des agents de l'Etat	+44,6 millions
- Chèques-services	+26,4 millions
- Dotation du fonds des routes	+25,0 millions
- Programme d'éducation plurilingue pour la petite enfance (montant net)	+22,6 millions
- Aide au développement	+22,5 millions
- Revenu minimum garanti	+22,4 millions
- Dotation du Fonds militaire	+20,0 millions
- Alimentation du fonds de la dette: amortissements	+16,7 millions

– Frais d’acquisition pour la gestion de crises	+15,6 millions
– Participation au coût de la formation professionnelle continue au profit des entreprises	+15,0 millions
– Dotation du fonds pour la loi de garantie	+15,0 millions
– Dotation du Fonds d’investissements scolaires	+15,0 millions
– Fonds pour le développement du logement: majoration de la dotation	+14,7 millions
– Participation aux frais de construction d’ensembles	+13,4 millions
– Contribution au profit de l’Université	+11,7 millions
– Dotation du Fonds pour l’emploi	<u>-75,0 millions</u>
Total	+546,2 millions

*) suite aux amendements gouvernementaux du 5 décembre 2016, la hausse des dépenses de rémunération des agents de l’Etat est à adapter en conséquence.

On retiendra du tableau ci-dessus que la réforme des finances communales, votée par la Chambre des Députés le 6 décembre 2016, se soldera par une dépense supplémentaire à charge du budget de l’Etat central de l’ordre de 75,7 millions d’euros.

Les contributions de l’Etat aux différents régimes de la Sécurité sociale augmentent de façon considérable (dotation du fonds des pensions, participation au financement de l’assurance pension, de l’assurance maladie et de la Mutualité des Employeurs), de même que les crédits alloués aux différents instruments de politique familiale et sociale (allocations familiales, congé parental, chèques-services, RMG).

L’enveloppe globale de l’Aide publique au développement (APD) a été fixée pour 2017 à 364,6 millions d’euros, en augmentation de 22,5 millions ou de +6,6 % par rapport à 2016, ceci en conformité avec l’objectif du gouvernement à maintenir l’effort quantitatif de l’Aide publique au développement (APD) à 1% du revenu national brut (RNB).

Les frais en relation avec l’accueil des demandeurs de protection internationale sont chiffrés à environ 55 millions d’euros pour l’année 2017, répartis entre les budgets du Haut Commissariat à la Protection nationale (HCPN, Ministère d’Etat) et l’Office luxembourgeois de l’Accueil et de l’Intégration (OLAI, Ministère de la Famille et de l’Intégration).

A noter que la dotation au Fonds pour l’emploi diminue très sensiblement (-75 millions d’euros) grâce à l’amélioration de la situation sur le marché du travail.

La COFIBU souhaite par ailleurs attirer l’attention sur le crédit budgétaire du Ministère du Logement concernant la subvention de loyer introduite en 2016. En effet, ce crédit diminue de 28,8 millions d’euros en 2016 à seulement 10 millions en 2017. A l’instar de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, la COFIBU s’interroge sur les causes de cette réduction. Voilà pourquoi elle invite le gouvernement à procéder à une première évaluation de ce nouvel instrument de l’aide sociale et de proposer, le cas échéant, les adaptations qui s’imposent pour garantir que la subvention de loyer puisse déployer les effets escomptés, à savoir d’aider les ménages en difficulté de payer leur loyer.

Enfin, il y a lieu de rappeler que la loi budgétaire (article 10) fournit la base légale pour le gouvernement de procéder à l’engagement de plus de 1.000 nouveaux agents, dont:

- 209 enseignants et éducateurs dans l’enseignement fondamental et l’éducation précoce;
- 230 enseignants dans les ordres de l’enseignement post-primaire;
- 46 instituteurs spécialisés;
- 24 employés pour les besoins de l’Education différenciée;
- 35 enseignants pour la réserve nationale de chargés d’enseignement;
- 100 agents pour la Police grand-ducale.

Par ailleurs, l’Etat reprendra 147 enseignants de religion dans le cadre de l’abolition du cours de religion dans les écoles publiques luxembourgeoises.

VI. LES AVIS

Avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi budgétaire pour l'exercice 2017 (PL 7050)

Dans son avis relatif au projet de loi budgétaire concernant l'exercice 2017 rendu en date du 15 novembre 2016, le Conseil d'Etat réitère pour l'essentiel un certain nombre de remarques et de critiques qu'il avait déjà formulées dans ces avis précédents. Aussi, le Conseil d'Etat cite à plusieurs reprises des passages de l'*Evaluation des finances publiques* publiée par le Conseil national des finances publiques (CNFP) à l'occasion de la 17e actualisation du PSC, auxquels elle se rallie.

Selon le Conseil d'Etat, le budget 2017 se caractérise notamment par le dépassement du rythme de croissance des dépenses face à celui des recettes. Interpellé par la progression des dépenses, le Conseil d'Etat invite à la prudence et au contrôle continu des dépenses de l'administration centrale.

Le niveau des investissements de l'administration centrale, ainsi que le nombre d'autres dépenses (comme, par exemple, les transferts à la Sécurité sociale, les politiques familiales et de santé, le recrutement dans la fonction publique de plus de 1.000 personnes en 2017) risqueraient de créer des contraintes budgétaires structurelles pour les exercices suivants, de sorte qu'il est à craindre que, dans l'hypothèse d'une dégradation de la croissance économique dans les prochaines années, le déficit budgétaire pourrait s'accroître, nécessitant des mesures d'assainissement budgétaire tant du côté des dépenses que de celui des recettes ainsi qu'un recours plus important à des financements externes affectant le niveau de la dette publique. Face à cette évolution inédite, et l'importance des recrutements auprès de l'Etat pour 2017, le Conseil d'Etat aurait voulu avoir une justification.

A propos des investissements publics, le Conseil d'Etat regrette l'absence dans le projet de budget 2017 d'un tableau retraçant l'évolution de ces investissements en pourcentage de PIB.

Bien que le Conseil d'Etat constate que la dette publique reste stable entre 23,6 et 23,8% du PIB dans les exercices 2017 à 2020, il fait toutefois observer que les projections antérieures avaient prévu un accroissement moins important. La Haute Corporation donne à considérer que le Luxembourg profite actuellement de sa notation „AAA“ ainsi que des taux d'intérêt historiquement bas, ce qui lui permet de maintenir une charge d'intérêts acceptable autour de 0,3% du PIB. Or, une dégradation de la notation ou l'augmentation du taux d'intérêt au-delà de 1,5% auraient une influence non négligeable sur les finances publiques.

En ce qui concerne l'abaissement de l'OMT de +0,5% à -0,5% du PIB, le Conseil d'Etat cite le CNFP qui estime que „*le Gouvernement a implicitement endossé les hypothèses sous-jacentes à cette nouvelle référence, à savoir un plafonnement de la dette publique à 60% du PIB au lieu des 30% du PIB visés dans le programme gouvernemental ainsi qu'une nouvelle projection démographique fortement révisée à la hausse à 1,1 million d'habitants d'ici 2060*“ et que „*le nouvel OMT (...) n'est guère compatible avec l'objectif d'une maîtrise durable des finances publiques, avec à la clé une stabilisation de la dette*“.

En guise de conclusion, le Conseil d'Etat estime que, bien que le budget 2017 réponde aux deux objectifs principaux du Gouvernement, à savoir de respecter l'OMT de -0,5%, d'une part, et de stabiliser la dette publique brute bien en dessous de 30% du PIB, d'autre part, les projections sur la période 2017-2020 laisseraient apparaître une dégradation constante de la situation des finances publiques. Ainsi, l'objectif primordial de l'équilibre des comptes publics nécessiterait une attention permanente et des efforts supplémentaires en particulier sur la maîtrise des dépenses publiques.

Dans son avis complémentaire du 13 décembre 2016 portant sur les amendements parlementaires et gouvernementaux du 29 novembre resp. du 5 décembre 2016, le Conseil d'Etat rappelle que l'inscription dans le budget de l'Etat de l'exercice 2017 d'une enveloppe financière pour honorer l'accord salarial conclu dans la Fonction publique le 5 décembre 2016 ne peut pas être assimilée à une approbation parlementaire de cet accord, qui devra se faire par le biais d'une loi spéciale.

Pour l'analyse article par article du projet de loi budgétaire, il est renvoyé au commentaire des articles au Chapitre IX du présent rapport.

Avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2016-2020 (PL 7051)

Dans son avis du 15 novembre 2016 relatif au projet de loi de programmation financière pluriannuelle le Conseil d'Etat note, en premier lieu, que le projet sous avis tient compte de l'adaptation de l'objectif budgétaire à moyen terme de +0,5% à -0,5% du PIB pour le Luxembourg. Or, le Conseil d'Etat fait remarquer que le Luxembourg ne fait pas partie des pays membres de l'Union européenne qui outrepassent les limites établies pour les déficits budgétaires des différentes composantes de l'Administration publique et pour lesquels l'OMT constitue un véritable objectif qui n'est possible d'atteindre que sous peine d'importants coûts sociaux et financiers, et se demande dès lors s'il n'y a pas lieu de considérer cet „objectif budgétaire à moyen terme“ dans le cas du Luxembourg plutôt comme une „limite maximale pour le déficit budgétaire à moyen terme“ et non comme un objectif qu'il faudrait, par tous les moyens, atteindre.

En second lieu, le Conseil d'Etat note que le Gouvernement ne donne que des indications sommaires sur les dépenses fiscales et leur impact sur les recettes à l'annexe 2 du projet sous avis. Dans son avis relatif au projet de loi budgétaire pour l'exercice 2015, le Conseil d'Etat avait déjà proposé au Gouvernement „d'ajouter, pour chacune de ces mesures, l'objectif poursuivi lors de leur introduction, d'analyser l'impact effectif et de se prononcer sur l'opportunité de les maintenir“. La Haute Corporation constate cependant que l'analyse des dépenses fiscales reste aussi sommaire qu'elle ne l'était il y a trois ans, ce qui serait d'autant plus regrettable que le Gouvernement entendait apporter des modulations importantes aux dépenses fiscales dans le cadre de la réforme fiscale 2017. Dans son avis précité, le Conseil d'Etat avait notamment mis en évidence l'intérêt d'une définition large de la dépense fiscale et d'une analyse complète de son impact sur le budget de l'Etat.

Dans son avis complémentaire du 13 décembre 2016, le Conseil d'Etat ne formule pas de remarques particulières au sujet des amendements parlementaire et gouvernementaux du 29 novembre resp. du 5 décembre 2016.

Pour l'analyse du projet de loi de programmation financière pluriannuelle proprement dit, il est renvoyé au commentaire des articles au Chapitre XI du présent rapport.

Avis de la Cour des Comptes

En date du 22 novembre 2016, la Cour des Comptes a soumis à la Chambre des Députés son avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 ainsi que sur le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020.

L'avis de la Cour des Comptes contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat, une évaluation des principales recettes fiscales escomptées et un examen des éléments clés du projet de budget ainsi que de la dette publique.

Comme les années précédentes, la Cour des Comptes constate une forte contribution du secteur financier dans les recettes fiscales totales.

Concernant les mesures de restructuration budgétaire, la Cour note que non seulement la mise en œuvre desdites mesures a été retardée dans le temps, mais que le paquet pour l'avenir n'a pas été mis en œuvre dans son entièreté.

En effet, selon les prévisions initiales, l'incidence budgétaire globale des mesures de restructuration devrait se chiffrer à 3.466 millions d'euros pour les exercices 2015 à 2018. Selon les dernières estimations du gouvernement, l'impact financier cumulé pour cette période ne serait que de 2.405 millions d'euros. Il s'agit donc d'une moins-value de 1.061 millions d'euros, soit une baisse de 31%.

Aussi, la Cour constate que la réforme fiscale ne sera pas budgétairement neutre et atténuera dès lors les efforts d'assainissement des finances publiques amorcés par l'exécution des mesures de restructuration budgétaire.

La Cour note que la 17ème actualisation du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2016-2020 du 29 avril 2016 prévoyait que „La réforme fiscale ne remettra pas en cause les objectifs budgétaires que le Gouvernement s'est donnés, à savoir le respect de l'OMT et la stabilisation de la dette en-dessous de 30% du PIB à moyen et long terme.“

Le gouvernement a cependant décidé de fixer l'OMT à -0,5% du PIB à partir de 2017. La Cour note que le solde structurel de 2018 et de 2019, qui est estimé à 0,2% du PIB, aurait été en dessous de l'ancien OMT qui était de +0,5% du PIB.

La Cour donne à considérer que la dette de l'Etat central présente une croissance continue depuis quelques années et s'élève au 30 septembre 2016 à 7.739 millions d'euros. Dans les prévisions de la Cour, la dette publique future tient compte de l'autorisation d'emprunt de la loi budgétaire de 2016 ainsi que du recours à des emprunts obligataires ou des prêts bancaires tel que prévu au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020. Ainsi la dette de l'Etat central continue à augmenter pour atteindre quelque 11.957 millions d'euros en 2020.

Pour ce qui est du Fonds de la dette publique, la Cour des Comptes note que des alimentations supplémentaires à charge des budgets futurs (132 millions d'euros en 2017, 700 millions d'euros en 2018, 200 millions d'euros en 2019 et 2.000 millions d'euros en 2020) seront nécessaires pour garantir le remboursement des dettes engagées par l'Etat.

Le ratio de la dette publique par rapport au PIB augmente de 22,1% en 2015 à 23,8% en 2019. Cette faible progression de la dette publique exprimée en % du PIB est surtout le résultat de la croissance du PIB sur la période considérée.

Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

La Chambre des fonctionnaires et employés publics (ChFEP) a rendu son avis écrit en date du 21 novembre 2016.

Dans cet avis, la chambre professionnelle constate que le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017 est orienté vers une relance des investissements publics dans des domaines qui semblent indispensables à l'avenir du pays et qui constituent la base des objectifs à long terme pour une croissance durable, tels que l'environnement, les infrastructures publiques (travaux et transports publics) et le logement. Pour cette raison la ChFEP estime que les investissements projetés par le gouvernement pourraient encore être plus ambitieux et que les crédits budgétaires alloués aux différentes mesures proposées devraient être plus élevés.

La ChFEP apprécie que le gouvernement semble vouloir se détourner d'une politique d'austérité se focalisant sur le seul objectif de la croissance économique. La ChFEP estime que toutes les mesures d'austérité imposées par le gouvernement ont largement excédé les besoins et ont eu un impact négatif important sur le pouvoir d'achat des contribuables ainsi que sur la répartition des richesses. Les fonctionnaires et employés de l'Etat auraient par ailleurs assumé seuls une grande partie du coût des restrictions budgétaires suite au décalage de l'application du dernier accord salarial et à l'impact de la réforme statutaire avec l'abolition du trimestre de faveur, le rallongement de deux à trois ans de la période de stage et la limitation du traitement durant la période de stage. Par conséquent, la ChFEP se prononce contre d'éventuelles mesures d'économies futures, surtout à charge des personnes physiques et de la Fonction publique.

La ChFEP est d'avis qu'au vu de l'effort unilatéral des ménages, la réforme fiscale prévue pour 2017 doit désormais permettre le rattrapage de la perte de pouvoir d'achat subie par les ménages depuis 2009. Au-delà de la suppression de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire, la ChFEP pense que le gouvernement serait bien avisé de mettre en œuvre une réforme fiscale plus ambitieuse, réellement favorable aux personnes physiques, plutôt qu'aux sociétés de capitaux qui n'auraient nullement besoin d'un „taux d'affichage“ réduit de l'impôt sur le revenu des collectivités puisqu'elles savent d'ores et déjà fort bien comment profiter de taux réels nettement inférieurs au taux d'affichage actuel.

Concernant la dette publique, la ChFEP rappelle que celle-ci reflète essentiellement l'endettement de l'Administration centrale et des communes, mais qu'elle reste largement compensée par les excédents cumulés de la sécurité sociale ainsi que les participations détenues par l'Etat luxembourgeois dans des sociétés commerciales et non commerciales. Par ailleurs, la ChFEP souligne que la dette publique ne constitue en aucun cas un fardeau pour les générations futures, dans la mesure où elle permet de soutenir la croissance et l'emploi, tout en finançant des dépenses d'éducation, de santé et d'infrastructures dont bénéficieront les prochaines générations. Dans ce contexte, la ChFEP demande que l'Etat favorise le recours aux emprunts obligataires en mobilisant l'épargne populaire.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à souligner que les propos récurrents concernant le coût prétendument élevé de la Fonction publique sont infondés. Elle estime que les

objectifs qu'affiche le gouvernement d'augmenter l'efficacité des services publics tout en réduisant en permanence le nombre d'agents publics sont irréalistes. La ChFEP est d'avis que, face à une population en constante augmentation et à un contexte linguistique et social de plus en plus hétérogène, la qualité des services publics est une condition sine qua non du maintien de la paix sociale au Luxembourg.

Si la ChFEP ne s'oppose évidemment pas au renforcement de personnel dans les domaines clés que sont l'Enseignement et la Police Grand-Ducale, elle émet néanmoins de sérieux doutes quant à l'évolution projetée des effectifs dans la Fonction publique, ceci au regard de leur évolution réelle depuis 2010, qui semble tendre davantage vers des réductions du fait du non-remplacement d'agents partis en retraite. La ChFEP dénonce le manque de transparence du projet de budget 2017 à cet égard, qui annonce la création de postes, mais passe totalement sous silence le nombre de postes qui ne seront plus occupés.

En revanche, la ChFEP constate avec satisfaction que – à défaut d'accroissement des effectifs – l'évolution des dépenses de rémunérations prévues au projet de budget 2017 devrait permettre de dégager les budgets nécessaires à la revalorisation des traitements, demandée dans le cadre du renouvellement de l'accord salarial actuellement en cours de négociation. *„Au vu des lourds sacrifices consentis par la Fonction publique pour contribuer à l'assainissement des finances publiques, une revalorisation, sous quelque forme que ce soit, des rémunérations des agents de l'Etat permettrait un rattrapage partiel des économies substantielles dont a bénéficié l'Administration publique au détriment de ses agents.“*

La ChFEP approuve plus particulièrement l'annonce du gouvernement de vouloir recruter 100 nouveaux agents de police, mais elle souhaite pouvoir en vérifier la réalité à l'horizon 2018. Elle tient par ailleurs à signaler la nécessité de bien former le personnel à la protection de la population face aux menaces terroristes. La ChFEP s'oppose ainsi fermement à ce que des fonctionnaires d'autres administrations soient contraints d'assurer des missions qui ne correspondent ni à leur formation, ni à leurs attributions. Elle plaide par ailleurs en faveur du déploiement de davantage de ressources afin de lutter contre l'usage et la détention de stupéfiants, qui sont en augmentation constante au Luxembourg.

La ChFEP constate en outre que, malgré les annonces répétées du gouvernement concernant la nécessité d'adapter le système éducatif, les projets ambitieux proclamés ne s'accompagnent pas des crédits budgétaires requis pour recruter et/ou former le personnel nécessaire. Quant aux infrastructures scolaires, la ChFEP soutient tous les travaux visant à améliorer ces dernières au service d'un enseignement de qualité et tourné vers l'avenir.

En matière de politique d'investissements de l'Etat, la ChFEP note un retour à un niveau d'investissement plus en ligne avec la nécessité de prendre enfin la voie de la transition écologique. La ChFEP voit clairement dans les nouvelles orientations le commencement d'une croissance verte qui pourrait positionner le Luxembourg comme pionnier en matière de responsabilité sociale et environnementale tout en posant les bases d'une croissance durable, qui reste la seule alternative pour assurer des finances publiques pérennes sur le long terme. La ChFEP approuve donc tout investissement réfléchi et adapté aux besoins futurs. Or, si la valeur des investissements connaît effectivement une augmentation conséquente depuis le début de cette législature, la ChFEP estime qu'au vu de l'évolution relative des investissements par rapport au PIB et de la reprise économique actuelle, l'Etat pourrait se permettre des plans d'investissements encore plus ambitieux.

En réponse à la situation extrêmement tendue sur le marché national du logement, la ChFEP estime qu'il devient impératif d'agir de concert, d'une part, en faveur du développement de l'offre de logements disponibles et, d'autre part, au niveau des aides permettant d'accéder à un logement décent, en particulier dans le cas des familles à faibles revenus. La ChFEP insiste ainsi sur les opportunités de libération de logements inoccupés ou de terrains non construits ainsi que sur l'utilité d'adapter l'impôt foncier. En outre, la ChFEP estime que le retour au taux de 3% de TVA en matière de logement serait susceptible de relancer la construction et mènerait donc à un élargissement de l'offre.

Si la ChFEP peut approuver a priori les modifications proposées des régimes d'aides en faveur de l'utilisation des énergies renouvelables dans le domaine du logement et de l'assainissement énergétique des bâtiments, la ChFEP regrette cependant que les efforts en matière d'environnement restent surtout concentrés sur le seul secteur immobilier et ne proposent pas assez de soutien en faveur d'initiatives visant à développer des modes de vie et de consommation durables en favorisant par exemple le commerce de produits locaux, l'agriculture biologique et la réduction des déchets d'emballages.

En matière de politique de mobilité, la ChFEP soutient les initiatives en faveur d'un partage modal plus durable. Néanmoins, elle craint que le succès du tramway ne puisse se vérifier qu'à la condition

que le tracé des lignes de tram soit rapidement étendu plus largement sur le territoire de la Ville de Luxembourg et en direction des communes limitrophes. Voilà pourquoi la ChFEP est favorable au lancement, dès 2017, des travaux d'analyse de faisabilité visant une extension rapide du tracé du tramway vers d'autres quartiers et communes.

Enfin, sous l'impression des conséquences de la crise des „subprimes“ qui perdurent, la ChFEP s'interroge sur la légitimité du système financier et monétaire européen et invite le gouvernement à poser les bases d'une réflexion de fond sur la réforme des règles existantes en matière financière. Aussi, la ChFEP mène toute une réflexion sur les modalités de sauvetage, en 2008, du secteur financier. Pour le détail de ces développements, il est renvoyé à l'avis écrit de la ChFEP.

Sous la réserve de toutes les remarques qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les projets de loi et les amendements gouvernementaux lui soumis pour avis.

Avis de la Chambre des Salariés

La Chambre des Salariés (CSL) a publié son avis écrit sur le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2017 ainsi que sur le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2016-2020 en date du 16 novembre 2016.

La CSL estime que l'environnement économique et social au Luxembourg se caractérise depuis nombre d'années par la tension entre des performances macroéconomiques relativement excellentes et des résultats sociaux comparativement en déclin. Ainsi, la CSL constate que les retombées de l'excellence économique luxembourgeoise et de sa croissance exceptionnelle ne ruissellent pas, ou seulement partiellement, sur sa population et ses travailleurs.

Alors que la CSL admet que les indicateurs sociaux d'inégalités et de risque de pauvreté ont connu une légère amélioration en 2015, elle note cependant que la tendance à la dégradation amorcée de longue date sur ce front ne semble pas encore subir de coup d'arrêt. Si le chômage tendait légèrement à reculer et que l'emploi aurait retrouvé tout son dynamisme, la qualité de l'emploi semblerait néanmoins continuer à se détériorer.

Du côté des finances publiques, la Chambre des Salariés juge que le „beau fixe“ est toujours de mise pour les Administrations publiques:

„Que l'on considère

- *leur épargne courante avant investissements (respect de la „règle d'or des finances publiques“) et leur capacité de financement après investissements relativement dynamiques (solde public nominal), où le Luxembourg connaît en moyenne les soldes les plus élevés d'Europe avec une épargne de 4,7% du PIB et un solde budgétaire de 1,7% du PIB contre respectivement -1,6% et -2,9% dans la zone euro. Autrement dit, les dépenses de fonctionnement, voire d'investissement, de l'Etat sont au Luxembourg toujours couvertes par les recettes courantes;*
- *leur solde budgétaire primaire, c'est-à-dire la situation budgétaire hors paiement des intérêts sur la dette publique qui ne pèse que 0,3 point de PIB;*
- *le niveau relatif de la dette publique en termes bruts ou nets (après comptabilisations des avoirs publics) où Le Luxembourg possède le deuxième plus faible taux d'endettement de l'UE avec 22,1% du PIB. Si l'on tient compte de ses avoirs financiers qui viennent contrebalancer la dette brute, le Luxembourg possède la meilleure situation financière nette d'Europe avec 43% du PIB en ressources nettes pour les „générations futures“, le tout en possédant un des plus forts taux d'investissement;*
- *le respect des critères budgétaires européens dit de Maastricht dans leur version augmentée (le solde structurel qui tente de distinguer la partie du solde public qui résulte des choix des gouvernements ou encore l'objectif à moyen terme vers lequel il faut tendre et qui tous deux se confondent à -0,5% du PIB),*

le Luxembourg fait partout figure d'élève modèle.“

Le „paquet“ d'épargne dit „d'avenir“ lancé par le présent gouvernement ne serait au mieux pour pas grand-chose dans cette situation très favorable, estime la CSL. Les projets [de budgets] sous-estimeraient en vérité presque systématiquement le solde budgétaire: en moyenne, les projets de budget de 2007 à 2017 anticipaient un déficit de 0,6 point de PIB. Or, les comptes nationaux n'auraient montré

que deux années de déficit en 2009 et 2010 avec seulement -0,7 point de PIB. L'écart entre les projections du gouvernement et la réalité des comptes nationaux aurait représenté en moyenne 2,1% du PIB.

Dans ce contexte, la CSL donne à nouveau à considérer l'impérieuse nécessité de doper les investissements en Europe. Si le Luxembourg montrait la voie en la matière, d'énormes efforts resteraient à réaliser en Europe. Pour faciliter l'essor de l'investissement, le cadre budgétaire européen devrait être amendé par l'introduction de la vraie „règle d'or“, celle de l'investissement public.

Aussi, la CSL approuve très fortement le choix du gouvernement de fixer l'objectif budgétaire à moyen terme au niveau du solde structurel à -0,5% du PIB, alors qu'un tel OMT laisse plus de marge de manœuvre au gouvernement pour mener une politique budgétaire volontariste, plutôt qu'une politique purement comptable.

Suite à une dizaine d'années de politiques de restriction budgétaire et d'épargne récurrentes, les coupes dans les dépenses publiques, les transferts et le pouvoir d'achat des ménages ont eu des conséquences sur la situation économique et sociale du pays, écrit la CSL. Face aux excellentes conditions économiques et budgétaires retrouvées, elle invite le gouvernement à accentuer ses efforts de changement de cap en faveur des contribuables et des travailleurs.

En ce qui concerne la réforme fiscale 2017, la chambre professionnelle concède que celle-ci constitue un premier pas positif afin de soutenir la croissance économique et, de façon plus générale, d'améliorer la situation des ménages appelés à contribuer fortement aux efforts d'épargne au cours des dernières années, mais elle est aussi d'avis qu'il reste néanmoins des marges de manœuvre budgétaire. Si elle en salue donc l'esprit, la CSL qualifie cette réforme de lacunaire et pense que des mesures supplémentaires à l'instar d'une meilleure correction du „*Müttelschichtsböckel*“, de l'indexation automatique du tarif, de la revalorisation complète de mesures fiscales de tempérament, ou de l'exonération du salaire minimum devraient voir le jour.

Au-delà du dispositif fiscal, les marges devraient également servir à doper le volet social du budget, cela d'autant plus que le budget tant de l'Etat que de l'Administration centrale est typiquement excédentaire après la gestion des dépenses courantes, affichant de manière constante une épargne brute sur le compte courant.

Enfin, la Chambre des Salariés avise plus en détail un certain nombre d'articles de la loi budgétaire proprement dite, dont notamment l'article 3 (introduction du principe de pleine concurrence dans le droit fiscal), l'article 37 (suppression du plafond de la réserve légale du régime d'assurance maladie-maternité), ainsi que les articles 39 et 40 (participation de l'Etat dans le financement de la Mutualité des Employeurs). Pour le détail de ces réflexions, il est renvoyé à l'avis écrit de la CSL.

Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 18 novembre 2016 intitulé „Un budget quantitatif pour une croissance qualitative?“, la Chambre de Commerce commente les projets de loi 7050 et 7051 conjointement.

La Chambre de Commerce estime que le projet de budget repose sur des hypothèses macroéconomiques pouvant être qualifiées de très optimistes, voire de dépassées à l'aune des dernières prévisions disponibles en la matière. Surtout en ce qui concerne les prévisions du taux de croissance, les prévisions inscrites au budget 2017 et au pluriannuel sont selon la Chambre de Commerce trop optimistes. La chambre rappelle qu'il y a déjà eu un rabaissement du taux de croissance en octobre 2016, pour l'année 2015 et pour 2016.

La Chambre de Commerce est d'avis qu'il aurait été préférable de tableur sur un scénario moins optimiste, en particulier dans un environnement toujours incertain où un choc de recettes négatif peut survenir à tout moment. La Chambre de Commerce conclut que le Luxembourg ne saura compter sur un contexte macroéconomique favorable pour assainir durablement ses finances publiques. Le redressement de ces dernières devra nécessairement passer par la mise en œuvre de réformes proactives et structurelles ayant un impact récurrent sur la gouvernance et l'organisation de l'Administration centrale et sur les dépenses afférentes.

En ce qui concerne la réforme fiscale qui a un impact conséquent sur les recettes des budgets des années à venir, la Chambre de Commerce se rallie plutôt à l'avis de la BCL qui prédit que la réforme fiscale aura un coût d'environ 1,5% du PIB.

En ce qui concerne les soldes budgétaires, la Chambre de Commerce regrette le fossé statistique entre l'assise sectorielle des recettes et dépenses, d'une part, et celle des soldes, d'autre part. Cette

dichotomie ne permet pas selon la chambre de relier les soldes des Administrations publiques, qui constituent les indicateurs clefs de la politique budgétaire, avec les agrégats correspondants de recettes et de dépenses. Une autre carence selon la Chambre de Commerce est le manque de description détaillée et chiffrée des étapes donnant lieu au calcul du solde structurel.

S'agissant en particulier de l'Administration centrale, un problème majeur et récurrent est l'augmentation tendancielle plus rapide des dépenses que des recettes, avec à la clef un espacement entre les deux tendances. Il résulte de ces tendances un „effet ciseau“, qui ne tend pas à se refermer durablement. Alors que selon les prévisions du budget 2015, l'„effet ciseau“ devait se réduire et disparaître, les nouvelles perspectives pluriannuelles ne prévoient plus cette amélioration, bien au contraire puisque, en raison de la réforme fiscale, l'écart entre les dépenses et les recettes atteint un record en 2017.

En ce qui concerne la dette publique, la Chambre de Commerce veut attirer l'attention sur deux faits. Premièrement, une dette publique stagnante à 23% serait un résultat peu satisfaisant si, comme l'estiment les autorités budgétaires, la croissance s'avérait très soutenue de 2017 à 2019. Dans une optique budgétaire contra-cyclique, il aurait alors été justifié de procéder à un assainissement des finances publiques, permettant d'enfin amorcer une décrue du ratio d'endettement public.

Deuxièmement, le plafonnement de la dette publique à 23% du PIB dépend intimement de l'évolution des soldes effectifs de l'Administration centrale. Or, ces derniers encaisseraient de plein fouet une croissance éventuellement moins favorable qu'escomptée, notamment en 2017 et en 2018. Selon des simulations de la Chambre de Commerce effectuées en intégrant également un coût de la réforme fiscale de 1,5% du PIB (BCL), la dette publique se rapprocherait du seuil „gouvernemental“ des 30% du PIB sur l'horizon 2017-2020.

En ce qui concerne l'objectif de moyen terme (OMT), la Chambre de Commerce note que selon le projet de loi pluriannuel (PLPFP), le solde budgétaire structurel des Administrations publiques se situerait à +0,9% du PIB. En supposant cependant que le coût budgétaire de la réforme fiscale s'avère plus élevé que prévu, en s'établissant à 1,5% du PIB au lieu de 0,8% du PIB retenu dans les documents budgétaires, des économies additionnelles s'élevant à 450 millions EUR à l'horizon 2020 s'imposeraient pour simplement respecter l'objectif gouvernemental en termes de solde structurel en 2020. Ce dernier objectif est au demeurant, et la Chambre de Commerce s'en félicite, largement supérieur à l'OMT de -0,5% du PIB.

Le critère d'endettement public donnerait toutefois lieu à une exigence de consolidation plus élevée. Toujours sous l'hypothèse d'une réforme fiscale coûtant 1,5% du PIB et à condition d'une croissance du PIB en volume de 3% tant en 2017 qu'en 2018 (contre respectivement 4,6 et 4,9% dans le PLPFP), le critère d'une simple stabilisation du ratio d'endettement à la fin de l'horizon 2017-2018 donnerait lieu à un effort requis de quelque 670 millions EUR, qui pourrait certes être mis en œuvre graduellement de 2017 à 2020. Ce montant de 670 millions EUR est en outre évalué en base „PIB 2020“, ce qui a pour effet de le „gonfler“ quelque peu.

La Chambre de Commerce donne des exemples de quelques mesures possibles, comme par exemple l'augmentation de l'impôt foncier, la suppression du forfait d'éducation, le freinage des recrutements dans l'administration centrale, la suppression graduelle de l'allocation de fin d'année des pensionnés et la neutralisation de la moitié de l'ajustement des pensions aux salaires réels.

Finalement, la Chambre de Commerce salue différentes initiatives du Gouvernement comme le Single Window for Logistics, le Digital Lëtzebuerg, le House of FinTech, les initiatives dans le domaine des sciences et technologies spatiales, le PAKT pro Commerce, les initiatives dans le domaine du tourisme comme la création d'un guichet unique („convention bureau“), les investissements dans le secteur du logement, les initiatives en matière de politique de l'emploi comme la garantie pour la jeunesse, dans la recherche et l'innovation, dans l'éducation plurilingue et dans la prospection économique.

Avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis du 11 novembre 2016 intitulé „Le budget de l'Etat 2017 ou le renversement des paradigmes“, la Chambre des Métiers commente les projets de loi 7050 et 7051 conjointement.

En ce qui concerne le contexte dans lequel s'insère le projet de budget 2017, la Chambre des Métiers voudrait relever que les principaux paramètres montrent que la situation conjoncturelle en 2016 est très

satisfaisante. Le PIB augmente de 3,1%, l'emploi de 3% et le taux de chômage enregistre une baisse pour s'établir à 6,4%.

Les perspectives mises en avant par le Gouvernement sont également encourageantes avec une hausse du PIB de 4,6% en 2017.

La Chambre des Métiers note que l'artisanat suit l'évolution de l'économie en général et a atteint, comme il ressort de ses propres enquêtes de conjoncture, un niveau d'activité élevé.

L'analyse du projet de budget 2017 opérée par la Chambre des Métiers fait état à la fois d'un changement notable de politique, témoignant d'un déphasage du budget 2017 avec les objectifs initiaux du Gouvernement, mais démontre également la nécessité de redéfinir le modèle économique du Luxembourg.

En ce qui concerne les finances publiques, la Chambre des Métiers conclut que le Gouvernement passe d'une logique de consolidation à une logique de redistribution.

La Chambre des Métiers relève une détérioration rapide et significative du solde de l'Administration centrale pour 2017, ce dernier passant de -408 à -983 millions d'euros, soit une dégradation de 576 millions d'euros ou de 141%.

Concernant le budget social, et dans une perspective à long terme, la Chambre des Métiers note que le vieillissement de la population va entraîner un accroissement progressif des dépenses, notamment au titre de l'assurance pension. De ce fait, elle estime qu'il est indispensable d'entamer des réformes structurelles dans ce domaine, la réforme des pensions de 2012 ne suffisant pas à garantir la pérennité du système.

De l'autre côté, elle ne peut qu'accueillir favorablement la politique du Gouvernement consistant à maintenir un niveau élevé d'investissements publics, en ce que ces dépenses constituent un investissement dans l'avenir du pays. Or, face à des ressources budgétaires limitées, et dans la mesure où tous les types d'investissements n'ont pas des répercussions identiques ou similaires sur l'économie, une priorisation de ces dépenses s'imposera.

La Chambre des Métiers voit la nécessité de transformer notre modèle économique pour passer à terme d'une croissance extensive vers une croissance plus durable.

Avec le premier projet de budget de l'Etat relatif à l'exercice 2014, l'actuel Gouvernement annonçait qu'il allait assainir les finances publiques en prévoyant une série de mesures destinées à endiguer le déficit de l'Administration centrale.

A travers le projet de budget pour 2015, il renforçait sa politique de consolidation en déclarant vouloir mettre en œuvre le „Zukunftspak“, un paquet de 258 mesures de consolidation destiné à freiner l'évolution des dépenses, flanqué de deux mesures visant à augmenter les recettes publiques.

A l'époque la Chambre des Métiers avait approuvé la politique de consolidation des finances publiques tout en critiquant, voire en s'opposant à certaines de ces mesures.

Or, lors de son avis relatif au projet de budget pour l'année 2016, elle constatait déjà que le „Zukunftspak“ n'avait été mis en œuvre que partiellement.

Dans le projet de budget concernant l'exercice 2017, la Chambre des Métiers relève un changement notable dans la politique gouvernementale qui passe définitivement d'une logique de redressement des finances publiques vers une logique de pure redistribution, neutralisant l'effet des mesures de consolidation décidées antérieurement.

En venant à la dette publique, si l'on considère la dette publique en chiffres absolus, l'objectif à renverser la tendance à la hausse de la dette n'est manifestement pas atteint. Au contraire, la dette s'est accrue depuis 2013 et continuera à augmenter, selon les données du Ministère des Finances, jusqu'à la fin de la législature. Elle devrait monter de 10,9 milliards en 2013 à 14,5 milliards en 2018. De surcroît, la hausse „modérée“ de 2015 qui s'établissait à 0,9%, cède la place à des progressions de 9,4% et 8,8% sur les exercices 2016 et 2017.

Un des indices les plus manifestes témoignant du relâchement de la discipline budgétaire est la baisse de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) de +0,5% à -0,5%, sur base de projections très optimistes en ce qui concerne la hausse de l'emploi et de la population, et implicitement de la croissance économique.

La Chambre des Métiers constate qu'en 2018 et 2019 les finances publiques ne respectent plus l'ancien OMT plus réaliste de +0,5%.

Contrairement à la politique pro-cyclique menée par le Gouvernement, la Chambre des Métiers est d'avis qu'en période de forte croissance économique, les finances publiques devraient être assainies pour disposer pendant les périodes conjoncturelles difficiles d'une marge de sécurité suffisante afin de soutenir l'économie.

La réflexion menée par la Chambre des Métiers souligne que le Luxembourg et ses représentants politiques et socio-économiques devraient plus que jamais réfléchir à ne pas hypothéquer l'avenir des générations futures.

La Chambre des Métiers note que durant les dernières décennies, les gouvernements n'ont misé que sur un seul scénario: celui d'une croissance économique élevée et continue. Elle accueille favorablement le lancement de plateformes de discussion et d'échange afin de mieux cerner les défis à relever, et les solutions à long terme à envisager en vue de définir un nouveau modèle économique plus durable.

La Chambre des Métiers plaide en faveur de la transition graduelle d'un modèle de croissance extensif vers un modèle économique intensif ou „qualitatif“. Une telle politique nécessitera un mix équilibré de mesures, aussi bien en faveur de secteurs prioritaires qu'en faveur des entreprises faisant partie de secteurs qui devront „révolutionner“ leurs processus de productions et leurs modèles d'affaires en innovant considérablement. Partant, l'impact de la „Troisième Révolution Industrielle“ (TRI) sur ces secteurs „traditionnels“ sera important dans le cadre de l'implémentation d'une „vision d'avenir“ plus durable du Luxembourg et de ce fait l'accompagnement et la guidance des entreprises concernées par le biais de mesures à soutenir par les autorités gouvernementales devraient représenter un axe politique clairement affiché.

D'une manière générale, la Chambre des Métiers soutient qu'à l'avenir, tous les domaines politiques devraient être placés dans un contexte de croissance durable et qualitative et devraient par ailleurs répondre au concept du „zero base budgeting“ et de la budgétisation par objectifs, où tous les budgets devraient être justifiés par rapport à un objectif clairement affiché et vérifiable. Il est regrettable, selon la Chambre des Métiers, que, dans la plupart des cas, aucun „fil rouge“ ne caractérise les commentaires du budget des dépenses donnés par les différents ministères.

Par ailleurs, les dépenses dans un système d'éducation et de formation performant doivent être considérées comme dépenses d'investissement et non pas comme dépenses de fonctionnement. En effet, tout euro investi dans la formation et dans la qualification de la future population active est un euro épargné dans la lutte contre le fléau du chômage (et notamment du chômage des jeunes) et contre la marginalisation sociale.

En matière de politique d'aménagement du territoire, deux priorités seront nécessaires à l'avenir aux yeux de la Chambre des Métiers. Le Gouvernement devrait, de prime abord, développer prioritairement les villes et leur périphérie, ce qui aurait des avantages manifestes. D'autre part, la simplification des procédures d'autorisation, qui constitue un objectif politique permanent, devrait être résolument poursuivie, afin d'augmenter la réactivité de l'offre.

En matière de logement, un modèle de développement plus durable devrait tenir compte de pistes susceptibles d'engendrer un agencement plus qualitatif de la politique. Ainsi, la Chambre des Métiers évoque la nécessité de favoriser l'accroissement de la population dans les villes et leur périphérie, d'augmenter la densité du bâti („construire plus en hauteur“), de revaloriser les friches industrielles, de privilégier le développement des localités de l'intérieur vers l'extérieur d'un point de vue aménagement du territoire, de réformer la politique des logements à coût modéré, de simplifier les procédures d'autorisation et de développer le recours aux énergies renouvelables.

Enfin, la Chambre des Métiers note avec satisfaction que le Gouvernement souscrit pleinement à la restructuration du brevet de maîtrise et qu'il va allouer des moyens financiers pour l'année budgétaire 2017, confirmant ainsi sa volonté de vouloir investir dans la jeunesse. La Chambre des Métiers est optimiste à trouver un terrain d'entente sur le montant du budget approprié pour une telle réforme d'envergure.

Evaluation des finances publiques par le Conseil national des finances publiques (CNFP)

L'évaluation des finances publiques effectuée par le Conseil national des finances publiques (CNFP) dans le cadre des missions lui attribuées par la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, a été présentée à la Commission des Finances et du Budget lors de sa réunion du 18 novembre 2016.

Dans son avis écrit, le CNFP continue à insister pour que son droit d'accès aux données de même que la procédure de type „se conformer ou s'expliquer“ soient enfin précisés dans le cadre d'un accord „MoU“ à passer avec le Ministère des Finances. Le CNFP espère qu'un tel accord sera finalisé dans les meilleurs délais. Aussi, le CNFP souhaite que son indépendance soit mieux ancrée dans la loi organique.

Le CNFP estime qu'avec l'ajout d'une annexe nationale au Programme de stabilité et de croissance pour 2016-2020 en avril dernier, une première étape importante a été franchie en vue du découpage du volet pluriannuel et du budget annuel. Le CNFP insiste sur l'importance de compléter cette étape par l'avancement du projet de LPFP au printemps de chaque année. De manière plus générale, la portée ainsi que la finalité de la LPFP dans le contexte de l'organisation pluriannuelle des finances publiques mériteraient d'être clarifiées, selon le CNFP. L'inclusion d'estimations budgétaires article par article à l'annexe de la LPFP lui paraît trop excessive pour une programmation pluriannuelle dont la vocation est d'arrêter les grandes orientations de la politique budgétaire.

Concernant les règles de forme, le CNFP tient à souligner que les éléments de non-conformité tels que la coexistence de cadres budgétaires qui se superposent, l'absence tant de montants maximaux pour les dépenses de l'administration centrale ainsi que des calculs permettant le passage des soldes nominaux aux soldes structurels ou encore le manque d'informations concernant les projections à politiques inchangées et les effets des politiques envisagées sur la soutenabilité à long terme des finances publiques, montrent que la programmation pluriannuelle des finances publiques au Luxembourg reste à parfaire.

En ce qui concerne les prévisions macroéconomiques, le CNFP constate qu'elles reposent sur un scénario macroéconomique pour l'année 2016 différent de celui des années 2017 à 2020. Il déplore ainsi que la mise à jour „intermédiaire“ de l'année 2017 réalisée par le STATEC n'ait pas été entièrement considérée. Par ailleurs, les explications circonstanciées ne couvrent pas toute la période de programmation financière. Finalement, une mise à jour plus complète des prévisions pour 2016 et 2017 ne sera publiée que vers la fin du mois de novembre. Ces considérations générales amènent le CNFP à insister sur une meilleure coordination des travaux de prévision.

Pour ce qui est des prévisions macroéconomiques pour le Luxembourg, avec une moyenne projetée de +4,3%, l'évolution de la croissance réelle pour les années 2017 à 2019 retenue dans la LPFP 2016-2020 est significativement plus élevée que la moyenne projetée sur la même période en automne dernier (+3,0%). Le CNFP estime que les projections de croissance pour 2017 et 2018 risquent de s'avérer être trop optimistes.

D'un point de vue méthodologique, le CNFP maintient ses réserves quant au choix opéré par le Gouvernement de se baser uniquement sur la méthode harmonisée appliquée par la Commission européenne (COM-LUX) pour calculer le PIB potentiel et, partant, l'écart de production, notions clés entrant dans le calcul du solde structurel; le CNFP aurait préféré que la méthode dite „filtre HP“ ait également été prise en compte. Pour de plus amples explications à ce sujet, il est renvoyé à l'avis écrit du CNFP.

Quant à l'analyse de la situation des finances publiques proprement dite, le CNFP note d'abord que l'évaluation du respect du plafond des dépenses de l'administration centrale ne peut toujours pas être réalisée étant donné que la disposition légale afférente n'est actuellement pas mise en œuvre.

En ce qui concerne le respect de l'objectif à moyen terme (OMT) le CNFP regrette que le Gouvernement s'aligne sur le minimum requis par les dispositions européennes, alors que la fixation d'un OMT plus ambitieux aurait pu être envisagée, ceci afin d'assurer une marge de manœuvre permettant de faire face aux défis plus vastes et complexes qui se présentent sur le long terme pour le Luxembourg. Le CNFP rappelle que l'OMT de -0,5% fixé à partir de 2017 résulte d'une révision à la hausse substantielle des projections démographiques et de la révision concomitante à la baisse qui en découle pour le ratio des dépenses liées au vieillissement de la population, de même que d'un objectif de 60% du PIB en matière de dette publique.

Ceci étant, le CNFP constate que la LPFP 2016-2020 respecte l'OMT (actuel et futur) sur toute la période de couverture, indépendamment de la méthode de calcul choisie. Aussi, le critère de la variation annuelle des dépenses publiques („expenditure benchmark“) serait respecté tout au long de la période d'observation, à l'exception de l'exercice 2017 où un risque de non-conformité existerait, sans pour autant engendrer des conséquences procédurales au titre du Pacte de stabilité et de croissance.

Enfin, en ce qui concerne l'évolution de la dette publique, le CNFP constate les administrations publiques respectent le plafond de 30% du PIB que le Gouvernement s'est fixé dans son programme

gouvernemental, bien que la dette publique poursuit une trajectoire ascendante à l'horizon 2020. Sans les allègements fiscaux à partir du 1^{er} janvier 2017, la dette publique aurait connu une trajectoire prévisionnelle légèrement baissière par rapport au PIB (20,9% du PIB en 2020 au lieu des 23,7% prévus dans la LPFP 2016-2020) et l'accroissement net de la dette en montants absolus aurait été réduit de plus de la moitié. Selon le CNFP les investissements de l'administration centrale ne sont pas à l'origine de la détérioration du déficit de l'administration centrale et, partant, de la dette publique.

Avis de la Banque centrale du Luxembourg

Dans son avis du 6 décembre 2016, la Banque centrale du Luxembourg (BCL) commente les projets de loi 7050 et 7051 conjointement.

La BCL fournit une étude approfondie des prévisions budgétaires en incluant les implications budgétaires de la réforme fiscale. On note une nette différence entre les estimations de la BCL et celles effectuées par le gouvernement.

Voici le tableau récapitulatif (p. 164) publié par la BCL concernant les estimations quant à l'impact budgétaire de la réforme fiscale:

<i>Mesures (millions d'euros)</i>	<i>Estimations BCL (impacts non cumulés)</i>		<i>Estimations gouvernement (impacts cumulés)</i>			
	2017	2018	2017	2018	2019	2020
Total mesures impôt sur le revenu des personnes physiques	-666		-395	-491	-491	-491
Total mesures impôt sur le revenu des sociétés	-164	-115	-4	-52	-84	-84
Lutte contre la fraude fiscale (impôts directs et indirects)	??	??	25	40	50	50
Total	-829	-115	-373	-503	-524	-524
<i>Total des mesures (% du PIB)</i>	<i>Estimations BCL (impacts cumulés)</i>		<i>Estimations gouvernement (impacts cumulés)</i>			
	2017	2018	2017	2018	2019	2020
Total	-1,5	-1,7	-0,7	-0,8	-0,8	-0,8

Source: Ministère des finances, calculs BCL

La mise en œuvre de la réforme fiscale ne sera pas budgétairement neutre et engendrera une perte de recettes fiscales non négligeable, principalement au niveau de l'Administration centrale, du moins à court terme.

Pour l'année 2017, l'estimation du déchet fiscal faite par le gouvernement s'élève à 373 millions d'euros (0,7% du PIB), alors que celle de la BCL se chiffre à 829 millions (1,5% du PIB), soit un écart d'environ 450 millions.

Afin de faciliter la comparaison de ces deux estimations, un impact cumulé pour 2017 et 2018 de la réforme est présenté, en pourcentage du PIB (dernière ligne du tableau ci-dessus). La BCL fait donc ici l'hypothèse que l'impact observé en 2017 reste inchangé en 2018, lorsqu'il est exprimé en pourcentage du PIB, par rapport à une situation à politique inchangée.

Il ressort ainsi du tableau précité que l'impact cumulé de la réforme en 2018 s'élèverait à 1,7% du PIB selon la BCL et à 0,8 % du PIB selon le gouvernement, soit une différence de 0,9% du PIB.

Cette différence est attribuable à la fois aux estimations relatives à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (à hauteur de 0,4% du PIB), à l'impôt sur le revenu des sociétés (0,4% du PIB) et la lutte contre la fraude fiscale (0,1% du PIB).

Le gouvernement prévoit des initiatives dans le but de combattre. Ces initiatives devraient, d'après le Gouvernement, générer des recettes potentielles additionnelles jusqu'à € 50 millions (0,1% du PIB).

Dans ses estimations, la BCL n'a pas intégré de recettes additionnelles provenant d'une intensification de la lutte contre la fraude fiscale, faute de pouvoir se baser sur des données fiables. Elle privilégie une approche prudente et en ligne avec la méthode utilisée dans le cadre de l'Eurosystème relative à l'établissement des projections macroéconomiques et de finances publiques.

Compte tenu de cet écart important, la BCL s'interroge sur le caractère réaliste des estimations du gouvernement qui lui paraissent optimistes. La BCL donne à considérer qu'une fiche financière plus détaillée renseignant le coût prévu pour chacune des mesures de la réforme fiscale, aurait éventuellement permis de mieux comprendre les causes des divergences d'estimations.

Avis du Comité olympique et sportif luxembourgeois (COSL)

A la demande du Ministre des Sports, le Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois (COSL) a émis, en date du 11 novembre 2016, un avis sur le projet de budget pour l'exercice 2017.

Le COSL constate que le total général des dépenses est en diminution de 0,1% par rapport au budget 2016 et même en régression de 3,6% par rapport au budget 2015. Si les crédits alloués aux dépenses courantes connaissent une progression considérable (+22,9%), celle-ci se trouve cependant largement contrebalancée par la diminution de 10% des dépenses en capital, tout en restant largement en-dessous des revendications formulées par le COSL lors de ses propositions budgétaires pour l'exercice 2017. Au niveau des dépenses en capital, l'alimentation du fonds d'équipement sportif national enregistre une nouvelle baisse de 9,5% (après une diminution de 7,5% en 2016), de sorte que le total général des dépenses en capital recule de plus de 2,5 millions d'euros.

Le COSL déplore que malgré l'amélioration notable des finances publiques et les marges budgétaires qui en découlent, le Ministère des Sports est un des très rares ministères ne connaissant aucune progression en pourcentage de ses crédits. Partant, le COSL estime que le projet de budget 2017 du Ministère des Sports ne permettra pas de concrétiser les priorités énoncées par le „Concept intégré pour le sport au Luxembourg“, et au-delà d'un plan ambitieux de développement pour le sport au Luxembourg.

Pour les considérations particulières du COSL, il est renvoyé à son avis écrit.

*

VII. DE LA PREMIERE A LA TROISIEME REVOLUTION INDUSTRIELLE: LES DIFFERENTES FACETTES DE LA CROISSANCE AU FIL DU TEMPS

1) Introduction

Depuis un certain temps déjà, le débat public sur „l'Etat de 1,1 million d'habitants“, le modèle de croissance économique à adopter, et les répercussions de cette croissance sur la qualité de vie et le vivre-ensemble au Luxembourg est lancé et fait couler beaucoup d'encre.

Plusieurs facteurs ont contribué à amorcer ce débat, qui est mené tantôt de façon purement technique, tantôt d'une façon très émotionnelle:

- d'abord, la publication par la Commission européenne (Eurostat) de nouvelles projections démographiques à long terme, qui voient la population du Grand-Duché quasiment doubler d'ici l'an 2060⁷;
- ensuite, le débat public lancé par le Ministère du Développement durable et des Infrastructures (MDDI) en novembre 2016 sur la refonte du programme directeur de l'aménagement du territoire, sous le titre „*Wéi e qualitative Wuesstem fir eist Land? Landesplanung fir eng nohalteg Zukunft*“⁸,
- et enfin, la présentation de l'étude stratégique sur la Troisième *Révolution Industrielle* au Luxembourg commissionnée par le Ministère de l'Economie en collaboration avec la Chambre de Commerce et l'a.s.b.l. IMS Luxembourg auprès de l'économiste, prospectiviste et consultant américain Jeremy Rifkin⁹.

7 Les nouvelles projections démographiques effectuées en 2013 par Eurostat (EUROPOP2013) ont servi à actualiser le rapport du *Economic Policy Committee* et de la Commission européenne sur l'impact budgétaire du vieillissement de la population en Europe. Cf. *European Commission: The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, *European Economy* 3/2015, Luxembourg 2015.
[http://europa.eu/epc/sites/epc/files/docs/pages/ageing_report_2015_en.pdf]

8 [http://www.dat.public.lu/actualites/2016/11/20161109_Wei-e-qualitative-Wuesstem-fir-eist-Land_-_Landesplanung-fir-eng-nohalteg-Zukunft/index.html]

9 [<http://www.troisiemerevolutionindustrielle.lu>]

Les questions qui sont posées dans ce contexte sont multiples: Avons-nous besoin de toujours plus de croissance (pour maintenir, voire améliorer notre niveau de vie; pour pérenniser notre système de protection sociale)? Une „autre“ croissance, plus „qualitative“, plus durable est-elle possible? Comment garantir la qualité de vie des générations actuelles et futures? Comment protéger l’environnement naturel et humain? Comment résoudre les problèmes de mobilité? Comment mettre à disposition des logements décentes, en nombre suffisant et à des prix abordables? Comment intégrer un nombre toujours croissant de migrants dans notre société, comment adapter notre système scolaire à la nouvelle donne? Qu’en est-il de notre langue et de notre identité nationales?

Cette „révolution“ qui s’annonce, qui est déjà amorcée, peut paraître inquiétante à d’aucuns, alors qu’elle se fait sur l’arrière-fond d’autres bouleversements (géo)politiques, économiques, écologiques, sociales et sociétales qui n’ont rien de très rassurant: la crise du système financier international, que d’aucuns qualifient de crise du capitalisme tout court et qui continue à produire ses effets néfastes jusqu’à ce jour; la mondialisation et ses répercussions potentiellement négatives sur la distribution des richesses et sur l’emploi; les flux migratoires internationaux qui constituent un phénomène bien plus important que la seule „crise des réfugiés“ que nous vivons depuis quelques années maintenant en Europe; la menace du terrorisme, les guerres, guerres civiles et autres conflits dans les quatre coins du monde; et bien sûr, les problèmes environnementaux tels que le changement climatique, la destruction et la pollution des écosystèmes, la régression de la biodiversité, la pénurie d’eau potable, etc.

Le repli sur soi et la montée des nationalismes notamment en Europe semblent d’ailleurs être une des réactions de nos populations à la complexité, l’insécurité et les inégalités et injustices croissantes, qu’elles soient réelles ou „seulement“ ressenties comme telles, amplifiées par le biais des nouveaux médias et les réseaux sociaux.

De l’autre côté, les mutations notamment technologiques nous apportent aussi beaucoup de bienfaits que nous considérons peut-être trop souvent et trop vite comme des acquis, des évidences: la mondialisation en tant que facteur de prospérité, qui nous donne accès aux matières premières dont nous ne disposons pas nous-mêmes, qui nous permet de consommer à tout moment et partout dans le monde les aliments, produits et services que nous voulons, qui nous permet de voyager; les opportunités que fournissent les nouvelles technologies d’information et de communication (TIC); les progrès réalisés en matière d’exploitation des ressources énergétiques renouvelables; les progrès de la médecine qui nous permettent de mener une vie meilleure et d’atteindre une longévité sans précédent dans l’histoire humaine, etc.

Le constat est donc sans équivoque: le monde se trouve en transformation permanente, et nous n’échapperons pas aux tendances lourdes de cette évolution. Ou, pour le dire avec les mots de Héraclite d’Ephèse: „rien n’est permanent, sauf le changement“.

2) Transformations, croissance et migrations: de „vieux amis“ des Luxembourgeois

Si donc les projections démographiques évoquées ci-avant ont de quoi nous inquiéter, il est peut-être très utile de rappeler d’abord qu’un pareil scénario de transformations structurelles du tissu économique, allant de pair avec des périodes de forte croissance économique et démographique et des mouvements de migration, est loin d’être inédit au Luxembourg.

En effet, nos ancêtres aux 19^e et 20^e siècles ont vécu des bouleversements semblables. Ainsi, en 1839, année de l’indépendance du Grand-Duché, le pays comptait à peu près 170.000 habitants.¹⁰ Entre 1841 et 1891, environ 72.000 Luxembourgeois ont quitté leur patrie surtout vers les Amériques, à la recherche d’une vie meilleure. „*Les Luxembourgeois s’expatrient pour des raisons économiques: la population augmente, les parcelles agricoles rétrécissent et les vendanges sont mauvaises. Le secteur artisanal traditionnel voit ses emplois disparaître face à l’émergence de la grande industrie.*“¹¹

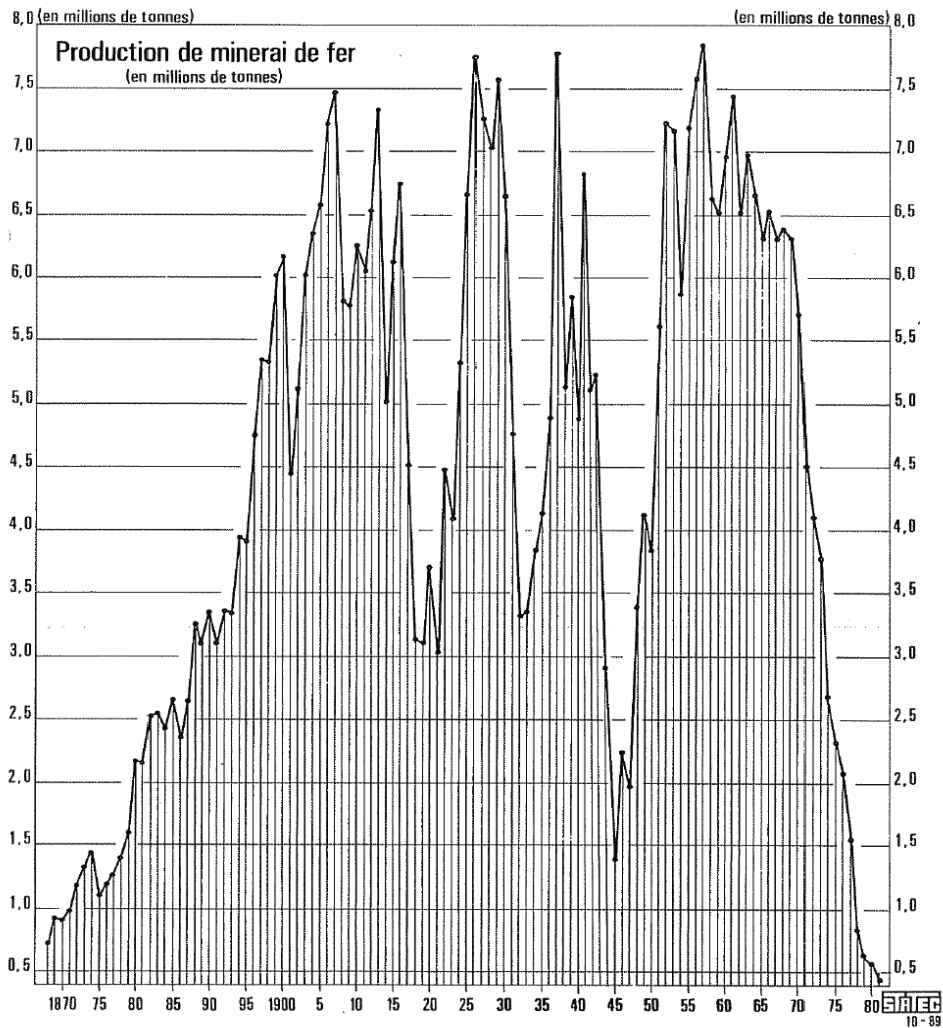
Néanmoins, en 1891 le Luxembourg comptait environ 212.800 âmes, soit 21% de plus qu’en 1839, et ce malgré la vague d’émigration de la seconde moitié du 19^e siècle. A cette époque (1870), 60% de

¹⁰ STATEC, Statistiques historiques 1839-1989, Luxembourg 1990, p. 13.

¹¹ <http://www.luxembourg.public.lu/fr/le-grand-duche-se-presente/population/emigration-immigration/index.html>

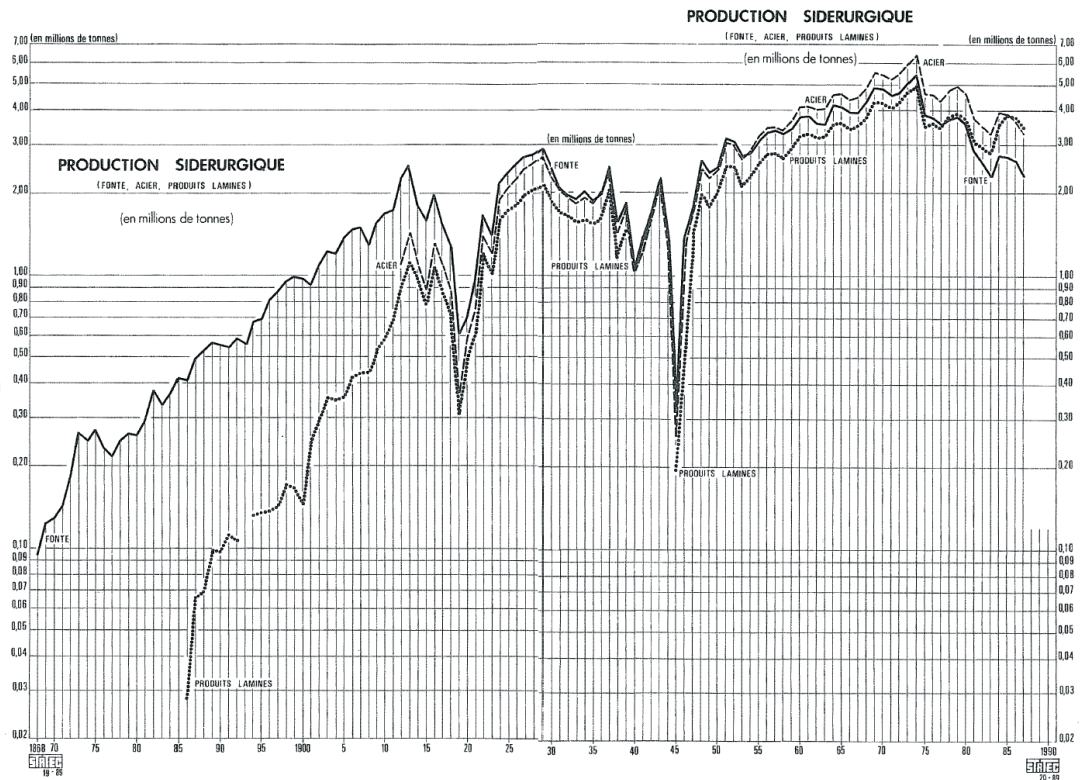
la population active travaillait dans le secteur agricole, les 40% restants étaient occupés pratiquement à parts égales dans l'industrie et les services.¹²

Vers la fin des années 1860, une première révolution industrielle fut déclenchée. En effet, avec la découverte du minerai de fer (la „minette“) au sud du pays et la mise au point du procédé „Thomas“ qui permettait d'exploiter ce minerai riche en phosphore, le Luxembourg entra dans une ère nouvelle, celle de la sidérurgie.



Source: STATEC (1990), p. 211.

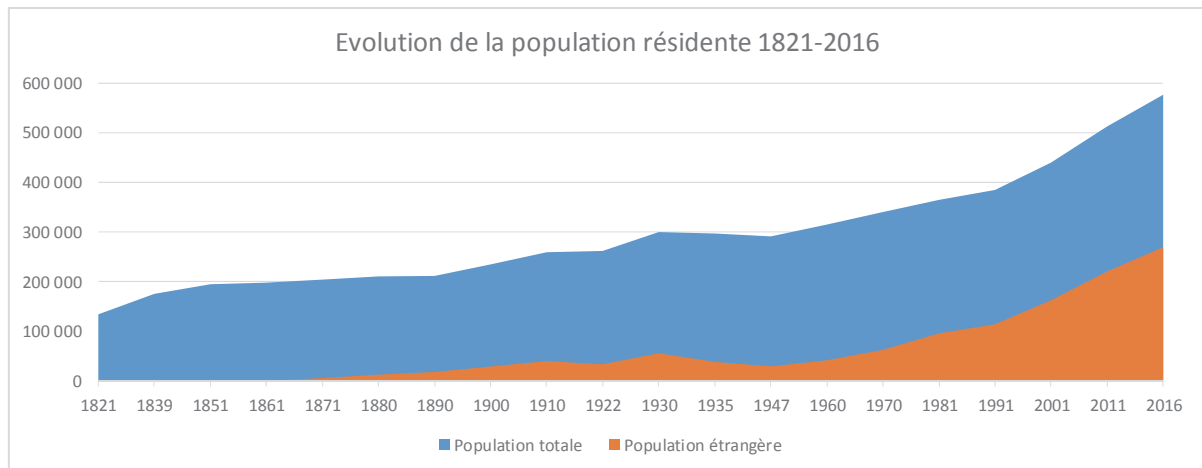
¹² STATEC (1990), p. 112.



Source: STATEC (1990), p. 216.

En parallèle à l'essor de l'industrie sidérurgique et de la forte croissance de la main-d'œuvre y occupée, une forte croissance de la population est enregistrée surtout dans les communes du canton d'Esch, mais aussi à Luxembourg-Ville. A titre d'exemple, le nombre d'habitants de la ville d'Esch-sur-Alzette est passé de 1.489 en 1851 à 3.946 en 1875, puis à 11.060 en 1900, pour atteindre 29.429 en 1930!

Entre 1891 et 1910, la population totale du Grand-Duché s'est accrue de 50.000 unités, après seulement 13.500 au cours des deux décennies précédentes. Cette croissance fut évidemment aussi le résultat d'une forte immigration d'abord en provenance de l'Allemagne, ensuite de l'Italie. Entre 1871 et 1930, la population totale du pays est passée de 204.000 à 300.000 habitants, ce qui représente une croissance de 47% sur 60 ans.



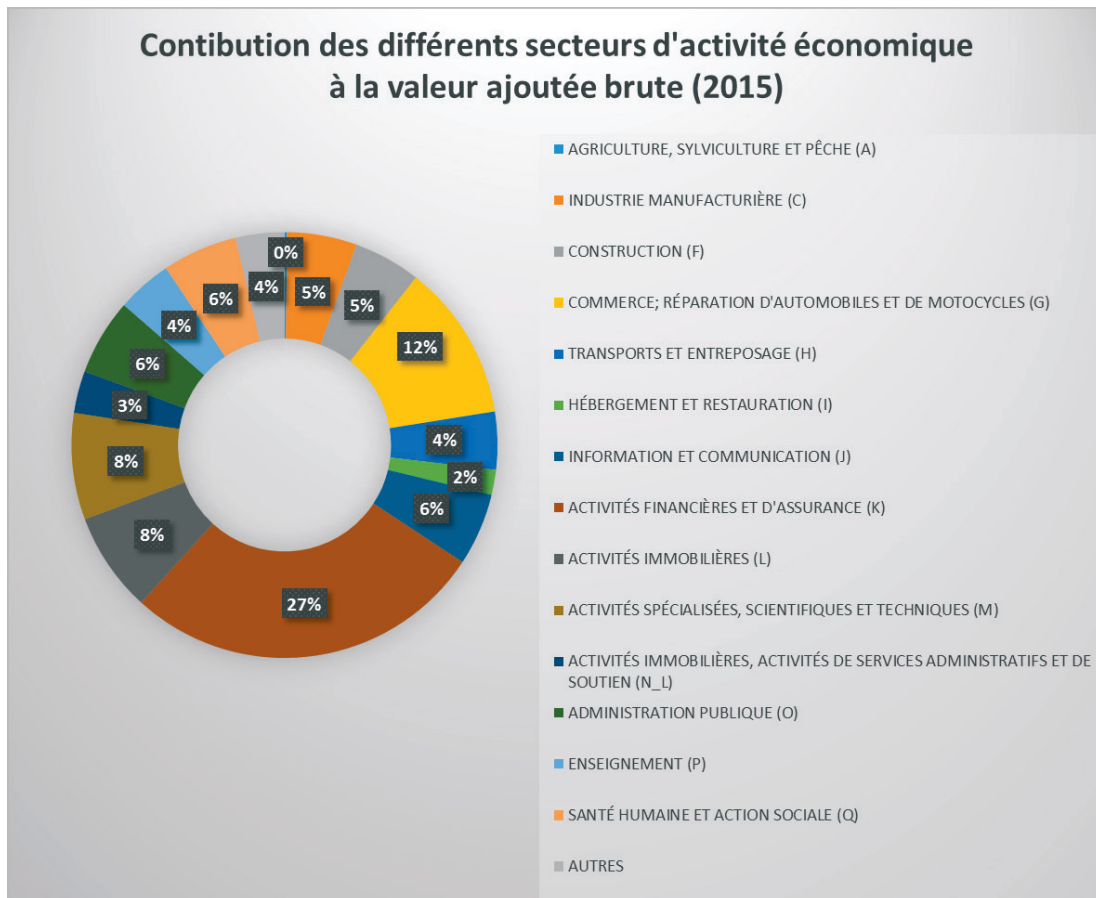
Données: STATEC

La deuxième révolution industrielle qui a transformé le tissu économique du Luxembourg est sans doute celle du passage de l'industrie manufacturière, et de la sidérurgie en particulier, à la prédominance du secteur tertiaire, celui des services. Au Luxembourg, cette transition est bien sûr fortement liée à l'essor du secteur financier dès la fin des années 1960.

Ainsi, le nombre des établissements bancaires est passé d'une vingtaine à la fin des années 1960 à 76 unités en 1975, puis à 115 au début des années 1980, pour atteindre son pic au milieu des années 1990 avec 222 unités. La somme des bilans quant à elle a connu une croissance spectaculaire jusqu'au début de la crise financière déclenchée en 2008. Au cours des années, le secteur de services financiers s'est diversifié (fonds d'investissement (OPC) à partir du milieu des années 1980, assurances et réassurances, PSF, etc).¹³

Aujourd'hui, le secteur financier contribue à hauteur d'environ 27,5% à la valeur ajoutée brute de notre économie nationale. Il emploie plus de 45.000 personnes (T2-2016). De manière générale, le secteur des services est devenu le secteur dominant de notre économie nationale. Il représente à peu près 87,7% de la valeur ajoutée brute en 2015, soit environ 7/8. L'industrie (y inclus l'énergie et l'eau) et le secteur de la construction contribuent à hauteur de 12% à la richesse créée. Le secteur primaire (agriculture, sylviculture, pêche) produit les 0,3% restants.

¹³ STATEC: Le secteur bancaire au Luxembourg, Avril 2013. [<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/luxembourg/2013/PDF-05-13.pdf>]



Données: STATEC

L'évolution de la population active est évidemment étroitement liée à la conjoncture. Ainsi, au cours des dix années suivant la crise dans la sidérurgie, en 1975, l'emploi a stagné ou même parfois reculé. Ce n'est que depuis le milieu des années quatre-vingt que l'emploi a affiché une croissance exceptionnelle accompagnée d'importantes mutations structurelles. Tandis que la demande de travail dans l'industrie a diminué, elle a connu une extraordinaire expansion dans le secteur tertiaire. Cette demande ne pouvant pas être satisfaite par la main-d'œuvre autochtone et les travailleurs immigrés, le recours, à partir du milieu des années quatre-vingt, aux travailleurs frontaliers résidant dans l'un des pays limitrophes, n'a cessé de se développer.

Aujourd'hui (T2-2016), sur un emploi salarié intérieur de 392.000 personnes, environ 107.000 (27,3%) sont des résidents de nationalité luxembourgeoise, 108.000 (27,6%) sont des résidents de nationalité étrangère (dont 95.000 citoyens d'un Etat membre de l'UE), et 177.000 (45,1%) sont des travailleurs frontaliers.

Enfin, revenons à l'évolution de la population résidente de l'après-guerre. Si sa croissance était plutôt modérée jusqu'au milieu des années '80, elle s'est sensiblement accélérée depuis les années '90 et jusqu'à nos jours, non seulement en raison d'un solde naturel qui s'est redressé peu à peu, mais en premier lieu à cause d'un solde migratoire de plus en plus élevé, se situant dans une fourchette de +3.000 à +4.000 personnes par an dans les années '90, et qui se maintient depuis l'année 2011 au-dessus du seuil de 10.000, voire de 11.000 personnes par an. Ainsi, au 31 décembre 2015, le Luxembourg comptait 576.249 habitants, dont 46,7% sont de nationalité étrangère.

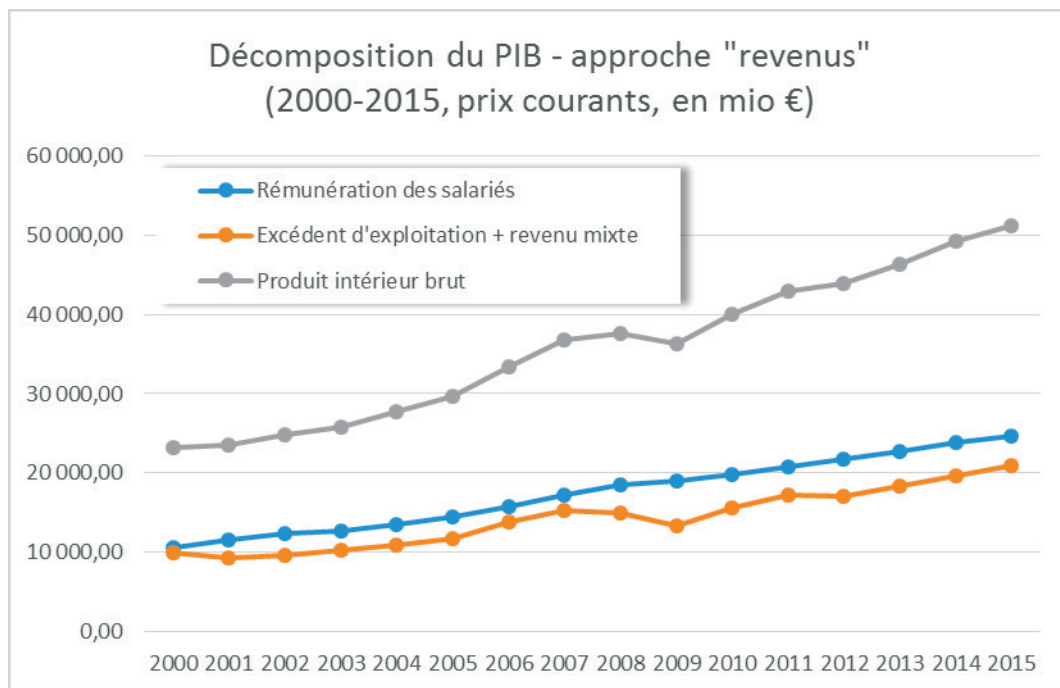
Tous ces chiffres et graphiques montrent de façon impressionnante l'ampleur des mutations que notre pays a vécues depuis son indépendance, aussi bien au niveau de la transformation de son tissu économique et du marché du travail, que d'un point de vue démographique.

3) La croissance, à qui profite-t-elle?

Avant de se pencher sur la question du modèle économique et de croissance à adopter par le Luxembourg dans les années à venir, le rapporteur souhaite brièvement revenir sur le concept de la croissance, et plus particulièrement sur la question de savoir comment la richesse créée est répartie dans la société, à qui elle profite *in fine*. Car la croissance n'est pas une fin en soi. Idéalement, elle est créatrice d'emplois, elle améliore le niveau de vie des gens, elle génère les recettes budgétaires nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques, comme par exemple la fourniture d'infrastructures et de services publics ou encore le financement des politiques sociales.

Nous avons vu que dans une approche sectorielle, la croissance du PIB provenait au cours des dernières décennies essentiellement du secteur des services, qui a pris la relève de l'industrie en tant que „locomotive“ de la conjoncture économique et de l'emploi.

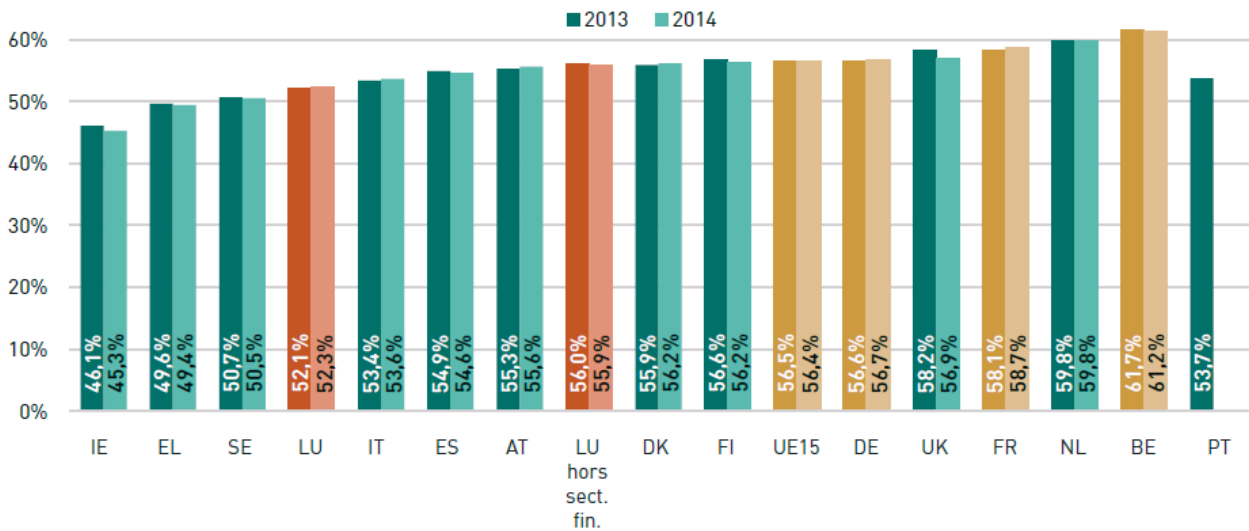
Lorsqu'on procède à une décomposition du PIB selon une approche „revenus“, on constate qu'au Luxembourg, pour la période de 2000 à 2015, la répartition de la richesse créée (valeur ajoutée brute) n'a guère changé entre les deux principaux acteurs de la production de biens et de services: le capital et le travail. Sur toute cette période, la somme des rémunérations des salariés est légèrement supérieure aux bénéfices des entreprises.



Données: STATEC

Or, comme le montre le graphique ci-dessous, le Luxembourg figure, au sein de l'UE-15, parmi les plus faibles niveaux de partage de la valeur ajoutée brute en faveur des salariés. Si l'on retranche le secteur financier, le résultat luxembourgeois est plus favorable, et rejoint presque la moyenne de l'UE-15, mais reste à un niveau relativement faible par rapport aux pays voisins, et plus particulièrement la France et la Belgique, pays où le partage de la valeur ajoutée est plus favorable aux salariés. Un meilleur partage de la valeur ajoutée en faveur des salariés s'imposerait donc à l'avenir. Le rapporteur invite donc les responsables politiques à prendre des mesures adéquates et appropriées en ce sens.

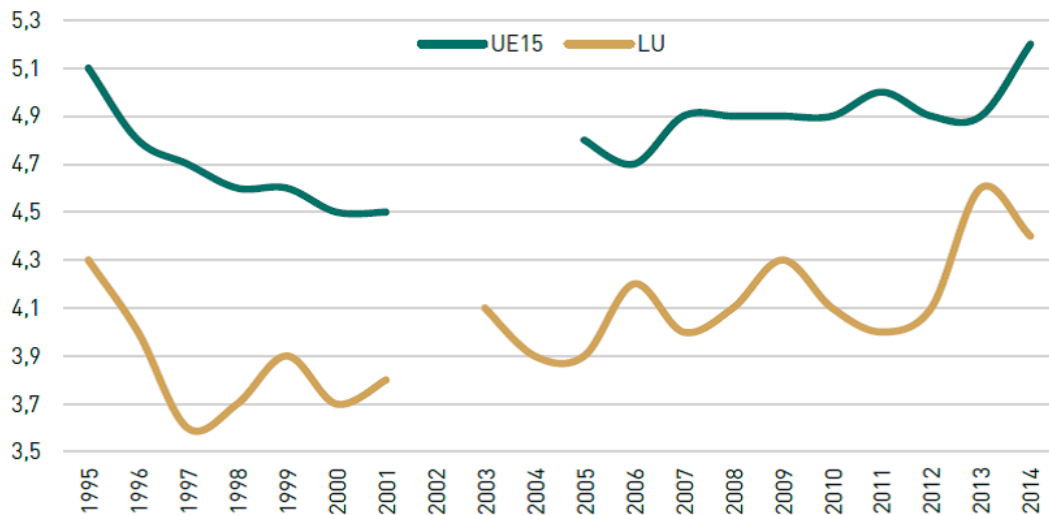
Part salariale dans le PIB, 2013 et 2014 (UE-15)



Source: Chambre des Salariés, Panorama social 2016, p. 8.¹⁴

Toutefois, une part élevée du travail dans le partage de la valeur ajoutée brute ne signifie pas nécessairement que celle-ci est équitablement répartie au sein de la population. Voilà pourquoi il importe également d'analyser des indicateurs qui renseignent précisément sur la répartition des revenus entre les différents groupes d'une population. De tels indicateurs sont le „ratio S80/S20“ et le coefficient de Gini.

Evolution du ratio S80/S20 au Luxembourg et dans l'UE15



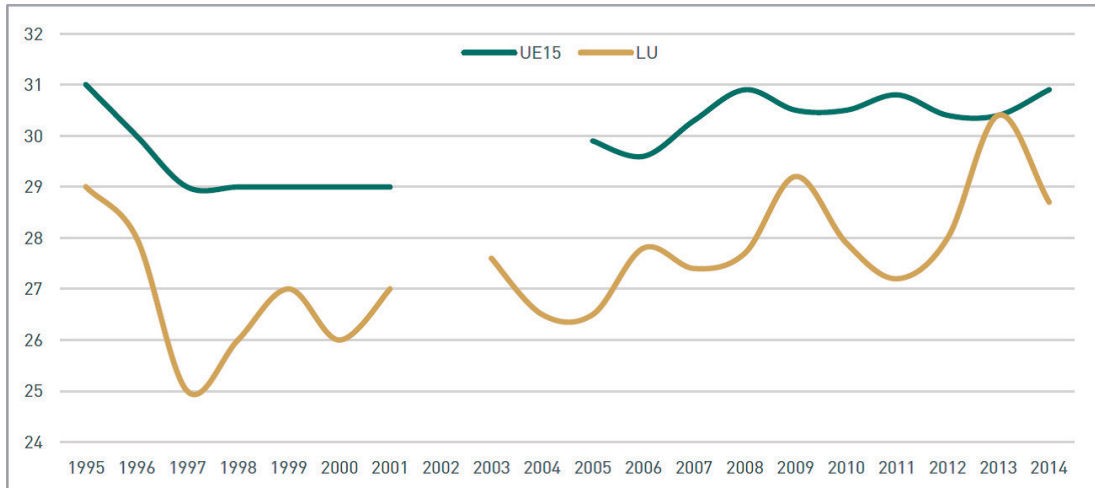
Source: Chambre des Salariés, Panorama social 2016, p. 10.

Le ratio S80/S20 permet de comparer la part du revenu disponible équivalent perçue par les 20% les plus riches (le dernier quintile) à celle perçue par les 20% les plus pauvres (le premier quintile). Lorsque ce rapport augmente, l'écart entre revenus du premier et du dernier quintile augmente. Le graphique ci-dessus montre que l'écart de revenus est nettement inférieur au Luxembourg en compa-

¹⁴ http://www.csl.lu/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=3105&format=raw

raison avec la moyenne européenne (UE-15), mais qu'une tendance à la hausse se dessine sur les dix dernières années au moins.

Evolution du coefficient de Gini après impôts et transferts



Note: Rupture de série en 2002, données manquantes pour UE15 en 2003 et 2004.

Source: Chambre des Salariés, Panorama social 2016, p. 12.

A la différence du rapport S80/S20 qui n'est sensible qu'aux changements aux extrêmes de la distribution des revenus, c'est-à-dire ceux intervenant dans les premier et dernier quintiles, le coefficient de Gini permet de prendre en compte l'ensemble de la distribution de revenus.

Malgré un coefficient relativement favorable en comparaison avec la moyenne de l'UE-15 sur la période 1995-2012, force est de constater que les inégalités dans la distribution des revenus connaissent une tendance à la hausse depuis la fin des années 1990. En effet, le Luxembourg voit, au fil des années, une augmentation de son coefficient de Gini, pour atteindre en 2013 le niveau mesuré pour l'UE-15. En 2014 en revanche, le coefficient de Gini diminue légèrement au Luxembourg, sans que l'on puisse dire s'il s'agit d'une inversion de tendance ou d'une diminution ponctuelle et transitoire.

On retiendra donc qu'au Luxembourg, la répartition des revenus entre le travail et le capital est restée globalement stable, avec une part salariale dans la valeur ajoutée brute de l'ordre de 52% (56% lorsqu'on fait abstraction du secteur financier). Les inégalités de revenus entre les différents groupes de la population se sont par contre accentuées au fil du temps.

4) Quelle croissance et quel modèle économique pour le Luxembourg de demain?

Avant de nous pencher sur la question de savoir quel modèle économique le Luxembourg devrait adopter pour rester compétitif, pour garantir un développement durable de son économie, de son territoire et de la société tout court, et pour maintenir, voire augmenter la qualité de vie, il a lieu de rappeler brièvement les principales hypothèses sous-jacentes au scénario d'un Luxembourg qui compterait environ 1,1 million d'habitants vers l'an 2060.

En effet, ce chiffre émane du rapport de la Commission européenne sur les conséquences budgétaires et économiques du vieillissement de la population dans les 28 Etats membres de l'UE d'ici 2060, cité plus haut. Il repose sur un nombre d'hypothèses macroéconomiques dont les principales valeurs sont reproduites dans le tableau ci-dessous:

Luxembourg		EC-EPC (AWG) 2015 projections										
		Main demographic and macroeconomic assumptions										
Demographic projections – EUROPOP2013 (EUROSTAT)		Ch 13-60	2013	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Fertility rate		0,2	1,59	1,64	1,67	1,69	1,71	1,73	1,75	1,76	1,77	1,78
Life expectancy at birth												
males		6,3	79,1	80,2	80,9	81,6	82,3	83,0	83,6	84,2	84,8	85,4
females		6,0	83,5	84,6	85,3	86,0	86,7	87,3	87,9	88,4	89,0	89,5
Life expectancy at 65												
males		4,3	18,6	19,3	19,8	20,2	20,7	21,2	21,6	22,0	22,5	22,9
females		4,1	22,0	22,6	23,1	23,6	24,0	24,4	24,9	25,3	25,7	26,1
Net migration (thousand)		-5,7	10,5	11,7	11,6	11,2	10,3	9,1	7,4	5,4	5,1	4,9
Net migration as % of population		-1,5	1,9	1,8	1,6	1,4	1,2	1,0	0,7	0,5	0,5	0,4
Population million		0,6	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1
<i>Macroeconomic assumptions</i>		<i>AVG 13-60</i>	2013	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Potential GDP (growth rate)		2,5	1,4	3,0	2,7	2,9	3,0	2,8	2,5	2,2	2,0	1,9
Employment (growth rate)		1,4	2,2	2,7	1,9	1,7	1,5	1,3	1,0	0,7	0,5	0,4
Labour input: hours worked (growth rate)		1,3	1,7	2,6	1,8	1,7	1,5	1,3	1,0	0,7	0,5	0,4
Labour productivity per hour (growth rate)		1,2	-0,3	0,4	0,8	1,2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
<i>Labour force assumptions</i>		<i>Ch 13-60</i>	2013	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Working age population (15-64) (in thousands)		326	375	434	477	517	557	597	634	662	685	701
Population growth (working age: 15-64)		-2,0	2,4	2,0	1,8	1,6	1,5	1,4	1,1	0,8	0,6	0,4
Labour force 15-64 (thousands)		230	260	306	338	368	398	426	451	469	481	491
Labour force 20-64 thousands		227	256	302	333	363	392	420	444	462	474	483
<i>Pension expenditure projections</i>												
Pensioners (Public, in 1.000 persons)		284	172	205	238	277	315	349	377	396	412	456
Contributors (Public pensions, in 1.000 persons)		408,1	445,2	527,7	586,7	639,2	691,7	740,6	782,4	814,3	835,9	853,3

Source: Commission Services (DG ECFIN), Eurostat (EUROPOP2013), EPC (AWG).

Il ressort de ce tableau notamment que:

- le solde migratoire est censé se réduire de la moitié à l’horizon 2060;
- la croissance potentielle restera élevée (aux alentours de 3%) jusqu’en 2035, pour passer ensuite progressivement à 2% vers la fin de la période de projection;
- la croissance de l’emploi, très dynamique actuellement, se tasserait significativement, alors que la productivité de travail (par heure travaillée) augmenterait de 1,5% par an à partir de 2035;
- l’emploi national (résidents) passerait de 260.000 en 2013 à 490.000 personnes en 2060, l’emploi intérieur total (resp. le nombre d’affiliés à la sécurité sociale) de 408.000 à 853.000, ce qui correspond à une croissance de 109%.

Ces projections, qui devront être mises à jour régulièrement, sont évidemment à lire et à interpréter avec la prudence qui s’impose, mais elles constituent néanmoins l’hypothèse de travail sur laquelle se baseront un certain nombre d’orientations et de décisions politiques à prendre au cours des prochaines années.

5) „Diversification économique“, le maître-mot (déjà bien avant Rifkin)

Le développement et la transformation du tissu économique luxembourgeois est un travail de longue haleine qui a été poursuivi par les gouvernements successifs, d’abord pour réduire la dépendance du secteur sidérurgique et pour compenser le déclin de ce dernier à partir des années 1970, puis pour réduire la dépendance toujours croissante du secteur financier, dans un passé plus récent.

Aujourd’hui, plusieurs secteurs économiques ont été identifiés sur lesquels les efforts de la politique de diversification sont concentrés, à savoir:

- la logistique, autour du centre de fret aérien du Findel et la plateforme multimodale de Bettembourg, avec des initiatives comme le *Single Window for Logistics* et le *Cluster for Logistics*;
- les biotechnologies, autour du *Luxembourg Institute for Health* (LIH, anciennement CRP-Santé), le *Luxembourg Center for Systems Biomedicine* (LCSB) et la *Integrated Biobank Luxembourg* (IBBL) notamment;
- les technologies de l’information et de la communication (TIC), avec la stratégie *Digital Lëtzebuerg* axée sur la digitalisation des administrations publiques et le développement de l’économie numérique grâce e.a. aux investissements lourds des entreprises publiques POST et Luxconnect dans les infrastructures à très haut débit et les centres de traitement de données;
- les écotechnologies (par le biais des plans d’action en matière d’efficacité énergétique et de promotion des énergies renouvelables);
- le secteur automobile, avec e.a. la création d’un campus automobile à Roost;
- l’espace, avec e. a. l’exploitation des matières premières de l’espace.

Cette stratégie de diversification économique, flanquée par une politique de recherche et de développement volontariste, reste toujours d’actualité et n’est pas remise en cause par les nouvelles perspectives telles qu’elles viennent d’être esquissées dans l’étude stratégique sur la „Troisième Révolution Industrielle“ (TRI) par Jeremy Rifkin.

6) La Troisième Révolution Industrielle et son implémentation au Luxembourg

Le 14 novembre 2016 fut présentée au grand public l’étude stratégique „*The 3rd Industrial Revolution Strategy – Study for the Grand Duchy of Luxembourg*“ lancée en septembre 2015 par le Ministère de l’Economie, la Chambre de Commerce et IMS Luxembourg, réalisée en étroite collaboration avec l’économiste-prospectiviste américain Jeremy Rifkin et son équipe d’experts internationaux.

La „Troisième Révolution Industrielle“ est décrite comme un processus de transition vers un nouveau modèle économique qui repose notamment sur le couplage des technologies de l’information et de communication, des énergies renouvelables et des réseaux de transport intelligents. Il s’agit de faire face à ces nouvelles technologies, à s’y adapter, et à les intégrer dans les modèle d’affaires et les politiques publiques afin de transformer ces menaces perçues en opportunités réelles. Ainsi, la TRI est également pour tous les acteurs un exercice essentiel de prise de conscience des effets d’ensemble sur l’économie et la société.

L'élaboration de l'étude stratégique, constituant un vrai travail transversal s'étalant sur une année, dans lequel environ 300 personnes des mondes économique et politiques ainsi que de la société civile se sont impliquées, s'est déroulée dans neuf groupes de travail thématiques, à savoir: Energie, Mobilité, Bâtiment, Alimentation, Industrie, Finance, *Smart Economy*, Economie circulaire et *Prosumers* et modèle social.

Voici, en résumé, les principales idées que l'étude stratégique TRI développe dans ces neuf domaines d'action:

- Energie: production décentralisée d'énergies renouvelables et création d'un Internet national de l'énergie („smart grid“); facilitation et promotion de la consommation d'énergies renouvelables par le producteur-consommateur lui-même; amélioration de l'efficacité énergétique dans les domaines de la construction et de la rénovation.
- Mobilité: transition totale vers une mobilité électrique; investir dans le principe du „mobility-as-a-service“ en promouvant le „car sharing“ et le „carpooling“; améliorer la multimodalité et les systèmes d'information dans les transports publics („Mobility Internet“); transition vers les transports publics sans conducteurs („driverless public transport“); réduction des besoins de mobilité à la base (par exemple en promouvant le travail à distance).
- Bâtiment: réalisation de projets-pilote (quartiers ou villes/villages entiers) répondant aux exigences du développement durable; renforcement des standards en matière de construction durable; implémentation de nouveaux concepts en matière d'urbanisme.
- Alimentation: élaboration d'une feuille de route pour une production 100% biologique des aliments; meilleure traçabilité des produits alimentaires, création d'une relation de confiance entre l'agriculteur et le client; création de coopératives; lutte contre le gaspillage d'aliments; utilisation des surfaces agricoles pour la production d'énergies renouvelables.
- Industrie: développement de plateformes de technologie facilitant la coopération entre l'industrie et le monde de la recherche; réduction de la consommation d'énergie, d'eau et d'autres ressources; promotion des start-ups dans le domaine des écotechnologies; promotion de la formation professionnelle continue; revalorisation du Haut Comité pour l'Industrie.
- Finance: création d'une „Luxembourg Sustainable Development Finance Platform“ dédiée au financement de projets en ligne avec la stratégie de la TRI; promotion de la microfinance à l'échelle nationale; création d'un „coffre-fort“ national de stockage de données en vue du développement de l'outil des „smart contracts“; amélioration de l'éducation en matière financière.
- „Smart Economy“: développement du *Automotive Campus*; développement du *High Performance Computing/BigData*; mise en œuvre d'un projet-phare *Smart Cities*; extension des missions du *Cybersecurity Competence Center (C3)*; recentrage des priorités du secteur de la recherche sur les vecteurs de développement de la TRI.
- Economie circulaire (EC): adaptation de la législation en matière fiscale aux exigences et particularités de l'EC et renforcement du principe du pollueur-payeur; adaptation des règles applicables aux marchés publics; prise en compte des principes de l'EC lors de la construction de bâtiments publics et de l'aménagement de zones d'activités économiques; intégration du concept de l'EC dans le secteur de la RDI et les curricula de l'Education nationale; promotion du développement de nouveaux modèles d'affaires („product as a service“).
- „Prosumers“¹⁵ et modèle social („sharing economy“): adaptation de la législation afin de tenir compte des spécificités de l'économie de partage (droit du travail, droit de la sécurité sociale, etc.); attribution d'un numéro de TVA individuel à chaque citoyen; création d'une plateforme Internet pour l'économie de partage.

En sus, le rapporteur souhaite relancer l'idée développée par le rapporteur du budget 2011, Alex Bodry, de saisir les opportunités économiques qui se présentent dans le contexte du vieillissement de la population et des besoins spécifiques du groupe toujours plus important des personnes âgées. Le rapporteur estime que le domaine de la „Silver Economy“ est à de nombreux égards parfaitement en ligne avec les idées et projets de la TRI et devrait dès lors pouvoir être intégré dans ce concept.

¹⁵ Terme créé par la contraction producteur/professionnel et consommateur donnant prosommateur, aussi utilisé dans le domaine du commerce pour signifier que le consommateur participe à la distribution. Le terme renvoie à l'idée d'une responsabilisation du bénéficiaire d'un service ou d'un bien qui se refuse à la simple consommation passive.

Le rapporteur souhaite également relancer le débat sur les indicateurs alternatifs de mesurage de la richesse du pays et de la qualité de vie de sa population. En effet, si le développement durable et la croissance qualitative sont les maîtres-mots de nos jours, il semble logique que le PIB en tant que seul indicateur de performance d'une économie, voire d'une société, est insuffisant. Dès lors, le rapporteur invite le gouvernement et les partenaires sociaux à finaliser leurs travaux sur le „PIB du bien-être“ et de rendre opérationnel ce jeu d'indicateurs dans les meilleurs délais.

Digitalisation et monde du travail

La digitalisation aura des effets certains sur l'offre et la demande du marché du travail et ceci avec une envergure qui diffèrera d'un secteur économique à l'autre. Les différents agents économiques ainsi que les différents secteurs économiques devront se préparer à cette transition numérique.

Le paradoxe de la digitalisation est qu'elle crée non seulement des emplois nouveaux stables à haute qualification et à haute productivité, mais que des emplois traditionnels risquent d'être rationalisés ou remplacés par des emplois à faible productivité et qualification. La „*digital disruption*“ risque donc de se faire ressentir également sur le marché du travail.

La pratique du télétravail montre clairement que la digitalisation de notre société est à son apogée. Le télétravail au Grand-Duché est en forte augmentation. Selon l'enquête sur les forces de travail réalisée par le STATEC, 3% des résidents actifs ont pratiqué le télétravail en 2010 (au moins 8 heures/semaine). En 2015, ce taux a augmenté à 6,1%. Actuellement, ce sont surtout les professions les plus qualifiées qui pratiquent le travail à distance.

Partant, la politique se trouve dans l'obligation de fixer le cadre légal dans le but de protéger le salariat des aléas de la digitalisation. La révolution numérique ne doit en aucun cas enfreindre les droits sociaux des salariés.

Si le but de la digitalisation consiste entre autres dans l'augmentation de la productivité de nos entreprises, la question est posée à qui revient ce gain de productivité et de croissance. L'augmentation de la productivité pourrait ainsi par exemple profiter au salariat par le biais d'une diminution du temps de travail. Révolution numérique et révolution sociale pourraient ainsi aller de pair pour le bien de notre société.

Le rapporteur souhaite donc réitérer la nécessité de mettre place un cadre juridique et social approprié à la création d'emplois nouveaux et à la conversion d'emplois existants résultant de la digitalisation. Par ailleurs, le rapporteur fait appel au gouvernement de montrer le bon exemple en tant qu'employeur et d'élargir les possibilités offertes aux agents de la Fonction publique de travailler à distance.

TRI et mobilité intelligente

La mobilité est une condition essentielle pour le développement économique et l'organisation sociale.

Or, l'infrastructure de transport pose des problèmes fondamentaux pour le Grand-Duché de Luxembourg. Le Luxembourg accueille tous les jours plus de 170.000 travailleurs frontaliers, dont la plupart (86%) font leur trajet professionnel en voiture. Seulement 9% se déplacent en train et 5% en bus. La plupart des navetteurs se déplacent sur leur lieu de travail situé à Luxembourg-ville et dans sa périphérie.

Le Luxembourg est actuellement le quatrième pays le plus congestionné de l'Union européenne. Les coûts liés à la congestion du réseau routier sont actuellement estimés à 1% à 3% du PIB (1% du PIB correspond actuellement à 550 millions d'euros).

La consommation d'énergie au Luxembourg est principalement liée au transport. 61% de la consommation d'énergie et 64% des émissions de CO₂ sont imputables au transport.

La stratégie de la TIR propose de combiner notamment les TIC, les énergies renouvelables et les principes de l'économie du partage afin de réduire, voire de résoudre nos problèmes de mobilité. Ainsi à partir de 2025, uniquement des voitures électriques devraient être admis à l'immatriculation au Luxembourg. Cette mobilité électrique devrait être combinée avec des politiques favorisant le „car sharing“ et le „car pooling“. Cette évolution des politiques et des mœurs devra permettre, selon l'étude Rifkin, de considérer la mobilité comme un service, qui n'est plus tributaire de la possession d'une

propre voiture individuelle. Le concept de la „mobilité comme service“ demande bien sûr un changement de mentalités de même qu’une stratégie de communication performante dans un pays qui enregistre la densité de voitures par habitant la plus élevée de toute l’Union européenne.

Pour amorcer la transition vers la mobilité électrique, l’installation de 800 bornes de charge publiques avec 1.600 connections vient d’être entamée. Actuellement, environ 900 voitures électriques sont immatriculées au Luxembourg. Avec l’introduction, à partir de 2017, d’un abattement fiscal de 5.000 euros à l’achat d’une voiture électrique ou à hydrogène, et un choix de modèles de plus en plus intéressant, ce nombre devrait augmenter significativement au cours des années à venir.

La réforme fiscale réévaluera aussi l’avantage en nature pour les voitures de fonction. Celles-ci constituent une part très importante des nouvelles immatriculations et sont remplacées assez rapidement par rapport au parc automobile privé. Après l’entrée en vigueur de la réforme, les voitures zéro émissions (électriques, hydrogène) seront fiscalement plus avantageuses que les voitures à essence ou diesel et les modèles à moteur diesel seront pénalisés par rapport aux modèles à moteur essence.

Au niveau des infrastructures, le concept intégré „MoDu“ constitue la stratégie globale du gouvernement pour une mobilité durable. Ce concept s’appuie en premier lieu sur le transport ferroviaire en tant qu’épine dorsale du réseau des transports en commun. Ce dernier propose, en effet, une rapidité, un confort et une pérennité sans pareil. Un rabattement vers le train est assuré par les bus dont un accès direct vers les gares les plus proches devra être garanti. Les régions ne bénéficiant pas de liaisons ferroviaires seront pourvues de lignes de bus rapides et efficaces desservant les axes principaux.

Dans le domaine des transports en commun, l’extension du système télématique „m-Live“ par la Communauté des Transports (*Verkéiersverbond*) s’inscrit dans la logique de la TRI.

La mobilité douce, avec à la clé la promotion du vélo électrique („e-bike“) est promue par la construction de nouvelles pistes cyclables, ainsi que par la réforme fiscale qui prévoit la déductibilité d’un montant de 300 euros à l’achat d’un vélo.

TRI et logement

Le logement reste une priorité pour le gouvernement, car pour le Luxembourg, avec sa forte croissance économique et surtout démographique, ce sujet reste un défi social de tout premier ordre.

Avec une croissance attendue de la population à environ 1 million d’habitants d’ici 2050, soit une augmentation de 80% par rapport à aujourd’hui, le nombre de logements va pratiquement devoir doubler.

Au moins trois aspects sont à prendre en compte dans ce cadre: 1. le développement urbain en concordance avec les principes d’un développement durable du territoire, 2. l’inadéquation entre l’offre et la demande sur le marché du logement, et 3. la consommation d’énergie des bâtiments résidentiels.

L’augmentation potentielle de la population pourrait donc constituer l’occasion de construire une nouvelle génération de quartiers, d’immeubles et d’infrastructures connexes. L’approche de la TRI est de ce fait aussi axée sur la dimension humaine et la qualité de vie de l’habitat et de l’espace urbain. Il s’agit d’assurer à l’avenir une qualité de vie élevée en veillant à ce que les bâtiments aident à fournir un environnement sain aux occupants.

Le gouvernement prévoit une poursuite des efforts pour dynamiser l’offre de logements et surtout de logements subventionnés. Les crédits du Ministère du Logement ont connu une forte progression au cours des dernières années. Cette hausse s’explique en grande partie par les crédits alloués au subventionnement d’un important nombre de projets de construction de logements locatifs sociaux et de logements à coût modéré destinés à la vente.

Pour tenir compte de la situation tendue sur le marché immobilier, et pour soutenir plus fort en particulier les jeunes personnes et familles lors de l’acquisition de leur premier logement, la réforme fiscale 2017 contient également une série de mesures tendant à faciliter l’accès à la propriété.

Pour le gouvernement, l’assainissement des bâtiments existants tout comme le soutien renforcé à la construction durable sont deux priorités affichées dans le programme gouvernemental, à la lumière notamment des objectifs ambitieux que le Luxembourg devra respecter à l’horizon 2020 et au-delà en matière de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre et en matière de recours aux sources d’énergie renouvelables.

Partant, le Ministère du Logement introduira dès 2017 de nouvelles aides dans le cadre du paquet „Klimabank an nohaltegt Wunnen“ ayant pour objet de promouvoir l’assainissement énergétique et écologique des logements, ainsi que l’équipement des logements avec des installations techniques valorisant les sources d’énergie renouvelables. Le prêt climatique à taux réduit et le prêt climatique à taux zéro seront introduits. Afin de soutenir d’avantage les ménages disposant de moyens financiers modestes, les pouvoirs publics entendent verser aux bénéficiaires d’un prêt climatique à taux zéro une prime unique de 10% du prêt accordé par un établissement bancaire et prendre en charge les frais engendrés par le conseiller en énergie jusqu’à un montant maximal de 3.000 euros en complément de la garantie d’Etat qui est prévue dans le cadre d’un prêt climatique à taux zéro. Enfin, dans le cadre de l’introduction d’un certificat de la durabilité d’un logement, le Ministère du Logement accordera une prime pour l’établissement de ce certificat à tout propriétaire d’un logement.

Si les idées de l’étude Rifkin sont réalisées, alors les bâtiments joueront un rôle croissant dans la production et le stockage d’énergie verte et constitueront un maillon important dans le réseau d’électricité intelligent. Les bâtiments de la TRI seront autosuffisants en énergie par une utilisation rationnelle de l’énergie, et grâce à la production photovoltaïque et les pompes à chaleur. Le Luxembourg est déjà pionnier au sein de l’UE en exigeant que les constructions neuves à partir de 2017 seront toutes des constructions passives avec un certificat de performance énergétique et d’isolation thermique A-A.

*

VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La Commission des Finances et du Budget constate avec satisfaction que la politique de consolidation budgétaire menée par le gouvernement dès son entrée en fonction, et a fortiori avec la mise en œuvre du paquet d’avenir adopté il y a deux ans, a globalement produit les résultats escomptés, ce qui a permis de dégager, en concomitance avec une conjoncture favorable, la marge de manœuvre pour mener une politique budgétaire plus expansive, tout en maintenant le niveau de la dette publique quasiment stable.

La COFIBU rappelle que cette politique budgétaire s’inscrit dans les recommandations des organisations internationales (FMI, OCDE) qui considèrent que les pays qui disposent de cette marge de manœuvre, devraient en faire usage pour réaliser les investissements productifs et contribuer ainsi à relancer la croissance. Dans cet ordre d’idées, la COFIBU salue que le gouvernement prévoit la réalisation d’un programme d’investissements conséquent, de l’ordre de 3,5% à 4% du PIB par an, sur la période 2017-2020.

La COFIBU tient également à rappeler que la politique budgétaire du gouvernement trouve l’aval de la Commission européenne et que le Luxembourg maintient sa cotation „AAA“ auprès des grandes agences de notation.

La COFIBU approuve la décision de refixer l’objectif budgétaire à moyen terme à -0,5% du PIB, tout en se ralliant au Conseil d’Etat qui insiste que l’OMT ne constitue pas un objectif à atteindre, mais une limite à ne pas franchir.

Après quelques années d’expérience avec le nouvel instrument de planification budgétaire à moyen terme que constitue la loi de programmation financière pluriannuelle, la COFIBU est d’avis qu’une refonte s’impose afin d’en améliorer la lisibilité et partant, l’utilité dans le cadre du pilotage à moyen terme des finances publiques. Tout en respectant les exigences imposées par la réglementation européenne en la matière, la COFIBU estime que le budget pluriannuel devrait être établi dans une approche plus globale, mettant l’accent davantage sur les grands agrégats financiers et les principales orientations politiques, plutôt que de procéder dans une logique essentiellement comptable, en déclinant le budget, article par article, sur une période quinquennale.

Consciente du fait que la comptabilité publique nationale est une comptabilité de caisse, alors que la norme comptable SEC-2010 est basée sur les droits constatés, la COFIBU souhaite réitérer son appel au gouvernement d’analyser et d’exploiter les possibilités pour aligner dans la mesure du possible les règles de la comptabilité publique nationale sur les règles du système comptable SEC-2010, afin de minimiser les écarts entre les deux présentations, voire de passer entièrement à une présentation SEC-2010 du budget de l’Etat.

La COFIBU estime aussi qu’il est urgent d’institutionnaliser le Comité de prévision sous forme d’un Comité économique et financier national, tel que prévu au programme gouvernemental. Le comité aura

notamment pour mission de préparer et de coordonner les travaux en vue de la rédaction du Plan national de réforme, du Programme de stabilité et de croissance ainsi que du projet de plan budgétaire et le cadrage du projet de budget de l'Etat. La COFIBU prend acte de la volonté de Monsieur le Ministre des Finances de déposer un projet de loi en ce sens à la Chambre des Députés au cours du premier trimestre 2017.

La COFIBU salue la réforme fiscale et se dit satisfaite avec les explications fournies par le gouvernement au sujet de l'impact budgétaire prévisionnel de cette dernière. Néanmoins, elle rend attentif aux critiques formulées par un certain nombre d'organismes consultatifs qui auraient souhaité que les calculs sur le déchet fiscal de la réforme aient été exposés de façon plus détaillée. Dans ce contexte, la COFIBU réitère également sa demande d'obtenir à l'avenir davantage d'informations sur les dépenses fiscales (annexe à la LPPF), notamment relatives aux différentes exonérations fiscales au titre de l'IRC.

La COFIBU approuve l'approche du Ministre des Finances d'optimiser la gestion de la liquidité du Trésor en recourant dans la mesure du possible à des prêts bancaires à court terme afin de tirer avantage des conditions favorables sur les marchés financiers.

La COFIBU marque sa satisfaction quant à l'aboutissement de la réforme des finances communales, qui apportera le rééquilibrage des finances communales longuement attendu.

En matière de politique économique, la COFIBU recommande au gouvernement de poursuivre les travaux en vue de la transformation du tissu économique luxembourgeois vers plus de durabilité et d'interconnectivité, telle qu'esquissée dans l'étude stratégique sur la Troisième Révolution Industrielle. Dû à sa taille limitée et à sa situation géographique, de même qu'à la diversité de sa population résidente et active, le Luxembourg se prête à devenir un pays-pilote et ainsi un pays-phare de la transition numérique.

La COFIBU appelle le gouvernement à entamer un large processus de consultation en y impliquant, au-delà des milieux économiques, toutes les forces vives, y compris les syndicats et la société civile, ainsi que des institutions et organismes tels que le Conseil économique et social ou le Conseil supérieur pour un développement durable.

Dans ce cadre, la COFIBU souhaite qu'un accent particulier soit mis sur l'analyse des implications sociales et sociétales de la transition vers la société numérique. La digitalisation du monde du travail ne doit en aucun cas enfreindre les droits sociaux des salariés. Une protection efficace contre les abus possibles allant de pair avec une informatisation toujours accrue de la vie privée et professionnelle doit être garantie. L'encadrement législatif de la digitalisation du monde du travail doit commencer au plus vite puisque l'informatisation de notre vie quotidienne dans tous les domaines est d'ores et déjà omniprésente.

Le rapporteur lance un appel aux responsables politiques et aux représentants des forces vives de la nation de lutter dès à présent contre l'émergence d'un „clivage numérique“ dans notre société, qui risquerait d'accroître les inégalités entre catégories socio-professionnelles, jeunes et personnes âgées, autochtones et étrangers, riches et personnes moins aisées. Le rapporteur est convaincu que l'ère de la digitalisation devrait être mise à profit pour arriver à une répartition plus équitable des richesses créées et contribuer à renforcer l'inclusion et la cohésion sociales.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de la Troisième Révolution Industrielle, le rapporteur estime que le télétravail devrait être promu davantage par le gouvernement, notamment en créant le cadre légal approprié (droit du travail, droit fiscal, droit de la sécurité sociale, etc.) et en montrant le bon exemple en tant qu'employeur, en élargissant les possibilités offertes aux agents de la Fonction publique de travailler „à distance“.

Aussi, la COFIBU est convaincue que la digitalisation ne devra pas s'arrêter devant les portes de l'administration publique. Une administration moderne, efficace et proche de l'administré, doit miser davantage sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. Le rapporteur a dû constater, lors de ses entretiens avec les dirigeants des administrations publiques et des chambres professionnelles, qu'un énorme potentiel d'amélioration reste à exploiter à cet égard. L'échange et le traitement de données pourrait être rendu beaucoup plus fluide et plus efficace. Parfaitement conscient des aspects de la sécurité des données et de la protection des données personnelles, le rapporteur encourage le gouvernement à continuer à mettre en œuvre, à pas accéléré, la numérisation de l'administration publique dans le cadre de la mise en œuvre de sa stratégie „Digital Lëtzebuerg“.

Enfin, la COFIBU souhaite encourager le gouvernement à remettre sur le métier le jeu des indicateurs statistiques servant à mesurer la richesse du pays et le niveau de vie de ses habitants. En effet,

une société qui aspire à un développement plus durable doit se doter d'outils de mesurage qui sont en adéquation avec les objectifs économiques, sociaux et environnementaux qu'elle poursuit. Partant, la COFIBU espère que le „PIBien-être“ sera bientôt opérationnel.

*

IX. COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI n° 7050

Comme il est de coutume, ce sont les articles ayant été modifiés par le biais d'un amendement gouvernemental ou parlementaire et/ou ayant donné lieu à des observations de la part du Conseil d'Etat qui font ici l'objet d'un bref commentaire.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} arrête le projet de budget pour l'exercice 2017 de l'Etat luxembourgeois tel qu'il se présente d'après les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat.

Cet article a été modifié le 5 décembre 2016 par le biais d'un amendement gouvernemental afin de tenir compte, dans le budget pour l'exercice 2017, des répercussions budgétaires de l'accord salarial conclu le 5 décembre 2016 par le Gouvernement et la Confédération générale de la Fonction Publique (CGFP). L'impact est estimé à 39.891.000 euros pour l'ensemble des mesures prévues d'entrer en vigueur au cours de l'année 2017.

De plus, cet amendement tient compte du respect des termes de l'article 12 de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, selon lequel l'enveloppe financière pour les dépenses de personnel des organismes en question doit être adaptée et fixée par le budget de l'Etat toutes les fois qu'une disposition légale ou réglementaire ou une convention collective modifie les rémunérations, conditions de travail ou avantages sociaux des agents de l'Etat, la commission paritaire définie par ce même article demandée en son avis.

L'avis de la commission paritaire, accepté par le Conseil de Gouvernement en date du 30 novembre 2016, a pris en compte, sans que cette liste ne soit exhaustive et pour autant que les stipulations des différents accords aient été transposées dans les textes législatifs et réglementaires afférents, une série d'accords conclus dans la Fonction Publique au cours des années 2010 à 2014.

La détermination du crédit à inscrire au budget de l'Etat pour l'exercice 2017 se base sur les calculs faits au sein de la commission paritaire et tient compte du fait que la majoration de l'enveloppe financière est appliquée rétroactivement à partir du 1^{er} octobre 2015, date à laquelle l'ensemble des modifications légales et/ou réglementaires ayant un impact sur cette dernière étaient entrées en vigueur. Il traduit ainsi l'impact financier cumulé calculé sur la période du 1^{er} octobre 2015 au 31 décembre 2017. Cet impact s'élève à 35.374.000 euros pour 2017.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat ne revient pas directement à l'amendement de l'article 1^{er}. Il signale cependant que l'amendement concernant l'article 08.0.11.310 qui est porté de 26.634.100 euros à 66.525.100 euros est motivé par la conclusion de l'accord salarial entre le gouvernement et la Confédération générale de la fonction publique (CGFP) le 5 décembre 2016. Selon les auteurs de cet amendement, „[il] est vrai que la mise en vigueur de l'accord est conditionnée par l'adoption d'une loi entérinant des éléments importants de l'accord; le Gouvernement n'en estime pas moins que, compte tenu de l'engagement pris, l'exigence de véracité et de transparence budgétaires impose la prise en compte dans le projet de budget de l'exercice 2017, comme également dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle, des incidences budgétaires de l'accord, pour autant que celles-ci peuvent être estimées avec une précision suffisante“.

Comme indiqué précédemment, la mise en vigueur de l'accord salarial du 5 décembre 2016, ou du moins de ses éléments les plus importants, est soumise à approbation parlementaire par le biais du vote d'une loi. L'approbation du budget ne peut être assimilée à l'approbation parlementaire de l'accord salarial précité, dans la mesure où l'article budgétaire 08.0.11.310 ne constitue qu'une dotation qui ne pourra être utilisée qu'après l'approbation parlementaire de l'accord salarial du 5 décembre 2016.

L'amendement concernant l'article 08.0.33.001 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Chapitre B – Dispositions fiscales

Article 3. – Impôt sur le revenu: principe de pleine concurrence

Ad article 3, 1°

La modification de l'intitulé de l'article 56 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (L.I.R.) s'impose suite au remplacement de l'ancien article 56 L.I.R. par l'article 9 de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en oeuvre du paquet d'avenir – première partie (2015).

Ad article 3, 2°

L'article 56 L.I.R. renferme le principe de pleine concurrence, norme internationale qui doit être appliquée pour la détermination des prix de transfert entre entreprises liées effectuant des transactions transfrontalières. En vertu de cette norme internationale, les prix de transfert entre entreprises liées doivent correspondre aux prix qui auraient été fixés entre entreprises indépendantes dans des circonstances comparables pour des transactions comparables.

Dans le cadre du plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (plan d'action BEPS), les prix de transfert ont été identifiés comme source potentielle contribuant ou permettant l'érosion de la base imposable notamment par l'allocation contractuelle de risques ou d'actifs incorporels. Quoique les travaux menés dans le domaine des prix de transfert ne soient pas encore clôturés, ils ont déjà conduit à des révisions des lignes directrices élaborées par l'OCDE et publiées dans son manuel „Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales“ (ci-après „les Principes“). Ces révisions font l'objet du rapport final sur les Actions 8-10 du plan d'action BEPS. Ledit rapport final a été approuvé par le Comité des Affaires Fiscales de l'OCDE le 24 août 2015 et publié le 5 octobre 2015. En date du 9 octobre 2015, les ministres des Finances des pays du G20 ont approuvé les différentes mesures arrêtées au titre du plan d'action BEPS, y compris celles ayant trait aux Actions 8-10.

Dans ce contexte, le Gouvernement suggère d'incorporer dans le droit national des critères de base à respecter dans le cadre d'une analyse de prix de transfert en vertu des Principes tels que révisés dans le cadre du plan d'action BEPS. L'article 3, 2° du présent projet de loi propose ainsi d'insérer dans la L.I.R. un nouvel article 56bis qui renferme les principes de base à respecter dans le cadre d'une analyse de prix de transfert concernant la technique à mettre en oeuvre et la méthodologie à retenir en vue de l'application du principe de pleine concurrence. Le nouvel article 56bis L.I.R. est axé sur l'analyse de comparabilité, analyse primordiale à faire en vue de la détermination du prix de pleine concurrence, tel qu'élaborée dans les chapitres 1 à 3 des Principes. Ce nouvel article tient compte des nouveaux éléments à prendre en considération dans le cadre d'une analyse de comparabilité et transpose ainsi dans le droit national des conclusions tirées dans le cadre des actions BEPS 8-10 ayant trait à la révision du chapitre 1, section D „Guide pour l'application du principe de pleine concurrence“ qui se trouve au centre de toute analyse de prix de transfert.

L'alinéa 1^{er} de l'article 56bis L.I.R. donne des définitions des termes génériques utilisés en matière de prix de transfert.

L'alinéa 2 définit le cadre général dans lequel le nouvel article 56bis L.I.R. s'inscrit. Les opérations visées par cet alinéa doivent ainsi être soumises à une attention particulière de la part du contribuable quand il s'agit de déterminer la forme des transactions entre entreprises liées ainsi que la détermination du prix à y apporter. En effet, la fixation des prix de transfert contribue largement à la détermination de la base imposable d'une entreprise liée, lorsque ses principaux échanges s'inscrivent dans un contexte intra-groupe.

Afin de pouvoir procéder à la détermination de la base imposable, les entreprises liées doivent respecter le principe de pleine concurrence, défini notamment à l'article 9, du Modèle de Convention fiscale de l'OCDE.

Un exposé plus détaillé du principe de pleine concurrence est reproduit au chapitre 1 des Principes.

L'alinéa 2 de l'article 56bis L.I.R. reprend le paragraphe 1.11 des Principes qui énonce clairement que le fait qu'une transaction contrôlée ne peut être observée comme telle sur le marché libre n'entraîne pas nécessairement que la transaction n'est pas effectuée dans des conditions ne respectant pas le principe de pleine concurrence.

L'alinéa 3 de l'article 56bis L.I.R. explique comment le principe de pleine concurrence peut être respecté; en déterminant le prix de pleine concurrence à toutes les transactions contrôlées. A cette fin,

le contribuable doit procéder à certaines analyses lui permettant de délimiter la transaction contrôlée de manière précise, d'identifier des transactions comparables et de fixer le prix de pleine concurrence. L'analyse de comparabilité est exposée au paragraphe 1.6 introductif des Principes.

L'alinéa 4 de l'article 56bis décrit l'analyse de comparabilité comme élément essentiel dans le processus de la détermination du prix de pleine concurrence. Ancrée au paragraphe 1.6 du chapitre I des Principes et analysée en détail dans le Chapitre 3 des Principes, l'analyse de comparabilité réside dans l'analyse détaillée des conditions qui encadrent une transaction donnée afin de pouvoir sélectionner une ou plusieurs transactions qui, suivant les Principes, peuvent être retenues comme comparables. Les paragraphes 1.33-1.35 et 1.37-1.41 des Principes sont à la base de cet article qui introduit le cadre général d'une analyse de comparabilité.

Dans le cadre des actions BEPS 8-10, traitant d'aspects liés aux prix de transfert, le chapitre 1, section D „Guide pour l'application du principe de pleine concurrence“ a été entièrement revu. Les résultats de cette revue sont repris à l'alinéa 5 de l'article 56bis L.I.R. qui énumère les différentes circonstances économiquement significatives ou facteurs de comparabilité qui doivent être déterminés dans le cadre de l'analyse de comparabilité. Les différents éléments étant introduits par le paragraphe 1.36 des Principes, cet article reprend les paragraphes 1.42-1.118 des Principes (nouveau chapitre 1) qui donnent des instructions détaillées sur l'identification des conditions et circonstances économiquement significatives ou facteurs de comparabilité.

L'alinéa 6 de l'article 56bis L.I.R. implémente le chapitre 2 et le chapitre 3 des Principes dans la législation fiscale luxembourgeoise. Les chapitres 2 et 3 reprennent les différentes techniques et méthodes à utiliser; la transaction ayant été analysée dans le cadre des instructions du chapitre 1 des Principes afin de déterminer le prix de pleine concurrence. Ainsi, il convient de rechercher des transactions comparables par rapport à la transaction sous analyse ou bien des transactions sur lesquelles des ajustements fiables peuvent être apportés afin de pouvoir être comparées à la transaction sous analyse. Dès lors que ce choix a pu être effectué, la meilleure approximation du prix de pleine concurrence est l'application d'un prix qui a pu être observé dans les transactions comparables sur le marché libre. Généralement, on distingue entre deux catégories d'approches: les méthodes traditionnelles fondées sur les transactions et les méthodes transactionnelles de bénéfices.

Ainsi, la première catégorie englobe la méthode du prix comparable sur le marché libre, la méthode du prix de revente et la méthode du coût majoré. La seconde catégorie englobe la méthode transactionnelle de la marge nette et la méthode transactionnelle du partage des bénéfices. A côté de ces 5 méthodes, les Principes permettent aussi d'appliquer toute autre méthode, dès lors qu'elle permet de fixer un prix qui satisfait au principe de pleine concurrence.

L'alinéa 7 de l'article 56bis L.I.R. renferme les mesures qui sont incluses aux paragraphes 1.122-1.125 du chapitre 1 des Principes. Ces mesures permettent dans le cadre de l'analyse de comparabilité d'ignorer une partie ou la totalité de la transaction, lorsque cette partie de la transaction ou la transaction dans sa totalité ne contient pas de rationalité commerciale. Dès lors qu'une transaction a été conclue et qu'il peut être prouvé qu'un tiers n'aurait pas conclu cette transaction ou une partie de la transaction, faute de rationalité commerciale, cette transaction ou cette partie de la transaction peut être ignorée avec les conséquences que ceci aura sur la détermination de la base imposable.

Le Conseil d'Etat constate que le paragraphe 7 du nouvel article 56bis permet à l'administration fiscale d'ignorer une transaction ou partie de transaction qui ne contient pas en substance de „rationalité commerciale“.

Ce principe dit de non-reconnaissance fait certes partie des nouvelles dispositions des actions de BEPS (nouvelle section D.2 du chapitre 1). Toutefois, l'OCDE rappelle à cet égard que seules des circonstances exceptionnelles justifient que les autorités fiscales ne tiennent pas compte d'une transaction réelle ou lui substituent une autre transaction. Les paragraphes 1.122-1.125 du chapitre 1 des Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales donnent par ailleurs une définition de ces circonstances exceptionnelles et deux exemples illustratifs.

Il convient donc de préciser au paragraphe 7 que la non-reconnaissance ne jouera que dans des „circonstances exceptionnelles“. Ceci signifierait notamment que l'administration fiscale entend procéder plus souvent à des ajustements en vertu des règles et principes relatifs aux prix de transfert qu'à une non-reconnaissance ou requalification de la transaction.

En l'absence de limitation de la mesure anti-abus visée au paragraphe 7 à des „circonstances exceptionnelles“, les règles contenues dans l'actuel paragraphe 6 de la loi modifiée du 16 décembre 1934

sur l'évaluation des biens et valeurs („*Steueranpassungsgesetz*“) pourraient être considérées comme étant suffisantes, de sorte que le paragraphe 7 serait superflu. Ce paragraphe 6 de la loi précitée du 16 décembre 1934 dispose en effet qu'en cas d'utilisation abusive des formes et institutions de droit privé, l'impôt sera prélevé selon les modalités applicables dans le cas où la solution juridique choisie aurait été conforme à une solution adéquate par rapport aux événements, faits et circonstances économiques.

En s'inspirant du contenu des paragraphes 1.119 à 1.125 ainsi que des paragraphes 1.64 à 1.68 du chapitre 1 des Principes de l'OCDE précités, le texte du paragraphe 7 sera donc à modifier de la manière suivante:

„(7) Dans des circonstances exceptionnelles, une transaction ou partie de transaction délimitée avec précision peut être écartée et, le cas échéant, remplacée par une autre transaction pour la détermination du prix selon le principe de la pleine concurrence, lorsque les dispositions prises dans le cadre de la transaction, considérées dans leur ensemble, diffèrent de celles qui auraient été adoptées par des entreprises indépendantes se comportant de manière commercialement rationnelle dans des circonstances comparables, et empêchant ainsi la détermination d'un prix qui serait acceptable par les deux parties en tenant compte de leurs perspectives respectives et des options réalistes à la disposition de chacune d'elles au moment de conclure la transaction. La structure qui, aux fins des prix de transfert, remplace la structure effectivement adoptée par les contribuables doit correspondre le plus possible aux faits de la transaction réelle conclue, en atteignant un résultat escompté commercialement rationnel qui aurait permis aux parties de s'entendre sur un prix acceptable pour les deux au moment de la conclusion de la transaction. Le fait que la transaction ne peut être observée entre des parties indépendantes ne justifie pas à elle seule qu'elle doive être écartée.“

Dans l'hypothèse où la Chambre des députés souhaite garder la version proposée de l'article 56*bis*, paragraphe 7, figurant dans le projet de budget, le Conseil d'Etat propose de modifier le paragraphe ainsi:

Le texte du paragraphe 7 sera donc à modifier de la manière suivante:

„(7) Lorsqu'une transaction a été effectuée et que tout ou partie de cette transaction délimitée de façon précise contient un ou des éléments qui en substance ne contiennent pas de rationalité commerciale valable et qui ont un impact significatif sur la détermination du prix de pleine concurrence, cette transaction ou cette partie de la transaction ~~sont à ignorer~~ peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, être ignorées dans la détermination du prix de pleine concurrence dans le but de respecter le principe de pleine concurrence.“

Comme indiqué au commentaire du présent article, le Conseil d'Etat souligne que les „circonstances exceptionnelles“ doivent être interprétées au regard „des paragraphes 1.122-1.125 du chapitre 1 des Principes [de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales]“.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que les deux libellés de l'alinéa 7 proposés par le Conseil d'Etat ne présentent pas de véritable valeur ajoutée par rapport au texte initial et n'offrent pas la sécurité juridique suffisante (en raison de la présence du terme „peuvent“). Elle décide, pour cette raison, de maintenir le texte initial de l'alinéa 7.

Chapitre D – Disposition concernant le budget des dépenses

Article 10. – Nouveaux engagements de personnel

Par le biais d'un amendement gouvernemental, il est procédé au redressement d'une erreur matérielle au paragraphe 3.

Quant au terme „ouvrier“, le Conseil d'Etat demande de le remplacer par celui de „salarié“ et il renvoie à son avis sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes (doc. parl. n° 7007), dans le quel il a rappelé que „par l'introduction du statut unique par la loi modifiée du 13 mai 2008, toute différence de régime entre les anciens employés et ouvriers a été supprimée – ces notions étant remplacées par celle de salarié. Par ailleurs, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à tenir compte de la nouvelle situation créée par la loi précitée du 13 mai 2008 et de procéder à l'occasion à un toilettage de tous les textes légaux et réglementaires spécifiquement applicables aux anciens ouvriers“.

La Commission des Finances et du Budget procède au remplacement préconisé aux paragraphes 2 et 4.

Chapitre G – Dispositions concernant les finances communales

Article 26. – Fonds de dotation globale des communes

L'article sous examen prévoit la dotation du fonds de dotation globale des communes du montant forfaitaire prévu à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 5 de la future loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes (doc. parl. n° 7036).

Selon le Conseil d'Etat, cette loi, qui est à l'heure actuelle au stade de projet de loi, devra entrer en vigueur au plus tard concomitamment avec la loi budgétaire pour l'exercice 2017. Si tel ne devait pas être le cas, l'article sous examen devrait être supprimé et le Conseil d'Etat réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel à cet égard.

La Commission des Finances et du Budget note que le projet de loi en question a été voté le 6 décembre 2017. Comme elle est informée du fait que la loi en question s'appelle désormais „loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes“, elle insère la date du 14 décembre 2016 aux paragraphes 1 et 2 de l'article 26.

Le contenu de la disposition sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Chapitre H – Dispositions concernant les fonds d'investissements

Article 31. – Dispositions concernant le Fonds des Routes – Projets de construction

En ce qui concerne le paragraphe 2 du présent article, le dernier poste renseigne sous „Divisions diverses“ un montant de 105 millions d'euros consacrés à des „projets de moindre envergure, projets urgents et imprévus“. A ce sujet, le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 20 décembre 2012 selon lequel: „Le Conseil d'Etat constate le caractère pour le moins imprécis et vague de ce poste pourtant doté d'un montant important, alors que les autres projets mentionnés à l'article [...] sont énumérés avec précision. Le commentaire des articles ne contient aucune explication concernant les projets de moindre envergure ou projets urgents et imprévus en question. Le Conseil d'Etat aurait aimé avoir des précisions à ce sujet et laisse à la Chambre des députés le soin de déterminer si elle est en mesure de voter ce point en toute connaissance de cause.“

Le Conseil d'Etat constate avec regret qu'il n'a pas été suivi sur ce point.

Au cours de la réunion du 29 novembre 2016, une liste „indicative“ reprenant les projets en question a été distribuée aux membres de la Commission des Finances et du Budget.

Chapitre I – Dispositions concernant la Sécurité sociale

Article 35. – Mesures en matière d'assurance maladie: valeur de la lettre-clé

L'article sous examen reprend la disposition figurant à l'article 34, alinéa 2 de la loi budgétaire pour l'exercice 2016.

A cet égard, le Conseil d'Etat avait renvoyé à son avis du 11 novembre 2008 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 et plus particulièrement à ses observations sous l'article 43 du projet de loi initial (p. 25):

„L'article 65 du Code de la sécurité sociale dispose que les actes dispensés par les prestataires de soins et pris en charge par l'assurance maladie-maternité sont inscrits dans des nomenclatures. Aux termes de cette disposition, chaque acte repris dans une nomenclature est référencé par une lettre-clé dont la valeur en euros est fixée par voie conventionnelle et par un coefficient exprimant la valeur relative de chaque acte. La nomenclature fait l'objet d'une renégociation à intervalles réguliers sur base de règles fixées par le Code de la sécurité sociale. La présente disposition déroge à ces règles et fixe de manière unilatérale la valeur de la lettre-clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique applicable à partir du 1^{er} janvier 2009. (...).

Aussi le Conseil d'Etat ne saurait-il pas se prononcer sur l'opportunité de déroger aux procédures prévues par le Code de la sécurité sociale et d'introduire une nouvelle valeur de la lettre-clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique par le biais de la loi budgétaire.“

Le Conseil d'Etat constate avec regret qu'il n'a pas été suivi sur ce point.

Par le biais d'un amendement gouvernemental, un nouvel alinéa complète le présent article. Par dérogation à la procédure de négociation relative à la revalorisation de la lettre-clé prévue dans le Code

de la sécurité sociale qui connaît un rythme biennal, cette nouvelle disposition a pour objet de fixer la valeur de la lettre-clé des masseurs-kinésithérapeutes pour l'exercice 2017. Dans le cadre de la nouvelle nomenclature des masseurs-kinésithérapeutes élaborée au cours de l'année 2016, l'article 67, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale qui n'admet qu'une variation en fonction du revenu moyen cotisable des assurés actifs, ne peut pas être appliqué et une nouvelle lettre-clé dérogatoire initiale doit être fixée.

Article 39. – Mesures en matière d'assurance maladie: Mutualité des employeurs

L'article 39 de la loi en projet modifie l'article 38 de la loi budgétaire pour l'exercice 2016 relatif à la contribution de l'Etat à la Mutualité des employeurs. Le montant de cette contribution est fixé à 8,2 millions pour l'exercice 2016. Le Conseil d'Etat estime que la disposition doit figurer à titre autonome, à l'instar de la loi 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016, à l'article 39 du présent projet de loi sans qu'une modification de la loi budgétaire pour l'exercice 2015 soit nécessaire.

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que l'article 38 de la loi précitée du 18 décembre 2015 dispose que l'Etat accorde cette contribution forfaitaire unique au titre de l'exercice 2014.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la recommandation du Conseil d'Etat (**amendement parlementaire 1**).

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale que cet amendement n'appelle pas d'observation de sa part. Selon lui, l'intitulé du projet de loi doit être adapté pour y supprimer la référence à la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016.

La Commission des Finances et du Budget procède à cette modification de l'intitulé du projet de loi.

Article 44. – Mesures en matière d'assurance dépendance: Réforme de l'assurance dépendance

Cet article concerne une contribution unique d'un montant maximal de 30 millions d'euros de l'Etat à l'organisme gestionnaire de l'assurance dépendance afin d'aider les prestataires d'aides et de soins à couvrir des „découverts de fonctionnement inévitables et imprévisibles pour les exercices 2015 à 2018 résultant de la mise en œuvre des mesures contenues dans le paquet d'avenir“. Le Conseil d'Etat se demande si les termes „inévitables „et „imprévisibles“ sont appropriés. Une mesure introduite par le biais d'une loi ainsi que ses conséquences ne peuvent être „imprévisibles“.

Le Conseil d'Etat s'interroge dans ce contexte sur la signification de la notion „subvention unique“ utilisée dans le commentaire et de la notion de „montant global maximal unique“ utilisée dans le libellé de l'article sous examen.

Afin de tenir compte des remarques du Conseil d'Etat, la Commission des Finances et du Budget décide de modifier le texte par le biais de l'**amendement parlementaire 2**.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale que les modifications apportées par la commission parlementaire n'appellent pas d'observation. Puisque l'article 44 de la loi en projet ne contient aucune indication quant au montant devant être versé annuellement dans les limites de l'enveloppe de 30 millions d'euros au titre des exercices 2015 à 2018, les termes „pendant les années 2016 à 2018“ peuvent être supprimés. Si la Chambre des députés entend les maintenir, le Conseil d'Etat se demande s'il est exact d'écrire que l'allocation visée à l'article 44 sera versée par l'Etat „pendant les années 2016 à 2018“, alors que la loi en projet n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2017. Ne faudrait-il pas remplacer la référence à l'année 2016 par l'année 2017 et écrire „pendant les années 2017 et 2018“?

La Commission des Finances et du Budget décide de maintenir le texte inchangé.

Chapitre J – Dispositions diverses

Article 49. – Dérogation à certains délais prévus par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat pour l'exercice 2017

Cet article reconduit pour l'exercice 2017 les dispositions de l'article 43 de la loi budgétaire du 16 décembre 2011.

Le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 15 novembre 2011 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012: „En rappelant ses considérations faites dans

ses avis antérieurs, le Conseil d'Etat considère qu'après onze années d'application, il eût été approprié d'inclure la modification prévue à l'article sous examen dans la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat au lieu de procéder par dérogation aux dispositions de la loi précitée du 8 juin 1999 dans systématiquement toutes les lois budgétaires depuis son entrée en vigueur“.

Le Conseil d'Etat constate avec regret qu'il n'a pas été suivi sur ce point.

Article 54. – Modification de la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé

Cet article a été inséré par amendement gouvernemental et est libellé comme suit:

„Le deuxième alinéa de l'article 23 de la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé prend la teneur suivante: „Le calcul de la charge financière nette, à imputer sur le budget de l'Etat, résultant de la prise en compte des frais des rémunérations du personnel enseignant de l'enseignement fondamental se fait à raison de 2/3 des crédits inscrits au budget.“

Le changement de l'article 23 entend neutraliser l'impact que la modification du mode de financement des rémunérations des enseignants de l'enseignement fondamental, prévue au projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, aurait sur les participations de l'Etat aux frais de fonctionnement des écoles privées.

Dans sa teneur actuelle, l'article 23 renvoie à l'article 76 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental dont l'application résulte en une prise en compte des rémunérations du personnel à raison de 2/3. Cette disposition étant abrogée par le projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, la présente modification rétablit le mode de calcul des participations de l'Etat.

Le Conseil d'Etat relève que l'article 23 de la loi précitée du 13 juin 2003 fait référence au „personnel de l'enseignement fondamental“, alors que l'amendement sous rubrique mentionne le „personnel enseignant de l'enseignement fondamental“. Au regard de l'énumération des personnes figurant à l'article 76, paragraphes 2 et 3, de la loi précitée du 6 février 2009, il convient de remplacer les termes „personnel enseignant de l'enseignement fondamental“ par ceux de „personnel de l'enseignement fondamental“ afin d'éviter un défaut de base légale pour la rémunération des catégories de personnes qui ne relèvent pas du personnel enseignant *stricto sensu*.

Quant à la présentation législative, le Conseil d'Etat observe que la phrase introductive est à rédiger de la manière suivante:

„L'article 23, alinéa 2, de la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé est modifié comme suit:“.

Par ailleurs, l'intitulé de la loi en projet doit être complété par une référence à la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé.

La Commission des Finances et du Budget reprend la proposition de texte du Conseil d'Etat et procède à la rectification de l'intitulé du projet de loi.

X. TEXTE DU PROJET DE LOI n° 7050

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2017 et modifiant:**

- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu
- 2) la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt foncier
- 3) la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale
- 4) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
- 5) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs
- 6) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002
- 7) le Code de la sécurité sociale
- 8) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement
- 9) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles
- 10) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation
- 11) la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques
- 12) la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé

Chapitre A – Arrêté du budget

Art. 1^{er} – Arrêté du budget

Le budget de l'Etat pour l'exercice 2017 est arrêté:

En recettes à la somme de		euros 13.243.899.413
soit:		
recettes courantes	euros 13.153.654.513	
recettes en capital	euros 90.244.900	
	euros 13.243.899.413	
En dépenses à la somme de		euros 14.094.871.518
soit:		
dépenses courantes	euros 12.701.039.724	
dépenses en capital	euros 1.393.831.794	
	euros 14.094.871.518	

Le tout conformément aux tableaux annexés.

Chapitre B – Dispositions fiscales

Art. 2. – Prorogation des lois établissant les impôts

Les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2016 sont recouvrés pendant l'exercice 2017 d'après les lois qui en règlent l'assiette, les taux ou tarifs et la perception, sous réserve des dispositions des articles 3 à 7 ci-après.

Art. 3. – Impôt sur le revenu: principe de pleine concurrence

Le titre I^{er} de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est modifié comme suit:

1° A l'intitulé de l'article 56 du titre I^{er} de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu les termes „Fixation forfaitaire du bénéfice“ sont remplacés par les termes „Principe de pleine concurrence“.

2° Il est inséré un nouvel article 56bis libellé comme suit:

„Art. 56bis (1) Au sens du présent article, on entend par:

- entreprise liée: toute entreprise visée à l'article 56;
- transaction: le transfert d'un bien corporel ou incorporel, la prestation de service et l'engagement; formalisé ou non par un écrit, qui serait rémunéré sur le marché libre;
- transaction contrôlée: la transaction entre entreprises liées;
- transaction sur le marché libre: la transaction entre entreprises indépendantes;
- transaction comparable sur le marché libre: la transaction entre deux parties indépendantes qui est comparable à la transaction contrôlée examinée. Il peut s'agir d'une transaction comparable entre une partie à la transaction contrôlée et une partie indépendante („comparable interne“) ou entre deux entreprises indépendantes dont aucune n'est partie à la transaction contrôlée („comparable externe“);
- prix de pleine concurrence: le prix ou tarif qui serait appliqué sur une transaction comparable sur le marché libre.

(2) Dans le contexte de l'analyse qu'une entreprise effectue dans le but de contrôler la conformité au principe de pleine concurrence, l'entreprise doit procéder sur toutes les transactions contrôlées à une fixation des prix et tarifs respectant le prix de pleine concurrence.

Le fait qu'une transaction donnée ne soit pas observée entre parties indépendantes ne signifie pas forcément que cette transaction n'est pas conforme au principe de pleine concurrence.

(3) La technique à mettre en œuvre dans le cadre de la détermination du prix de pleine concurrence afin d'assurer le principe de pleine concurrence repose sur l'analyse de comparabilité. Il s'agit d'opérer une comparaison entre les conditions imposées à une transaction contrôlée et celles imposées à une transaction comparable sur le marché libre. Pour qu'une telle comparaison soit significative, il faut que les caractéristiques économiques des transactions prises en compte soient suffisamment comparables.

(4) Des transactions sont suffisamment comparables lorsqu'il n'existe pas de différences matérielles entre les transactions comparées qui pourraient avoir une influence significative d'un point de vue méthodologique sur la détermination du prix ou bien lorsque des ajustements raisonnablement fiables peuvent être opérés pour éliminer l'incidence sur la détermination du prix.

L'analyse de comparabilité de la transaction repose sur deux piliers:

- a) identifier les relations commerciales ou financières entre les entreprises liées et déterminer les conditions et circonstances économiquement significatives qui se rattachent à ces relations de manière à délimiter de façon précise la transaction contrôlée;
- b) comparer les conditions et les circonstances économiquement significatives de la transaction contrôlée, délimitée de façon précise, avec celles de transactions comparables sur le marché libre.

(5) Les conditions et circonstances économiquement significatives ou facteurs de comparabilité qui doivent être identifiés sont globalement les suivants:

- a) les dispositions contractuelles de la transaction;

- b) les fonctions exercées par chacune des parties à la transaction, compte tenu des actifs utilisés et des risques gérés et assumés;
- c) les caractéristiques du bien transféré, du service rendu ou de l'engagement conclu;
- d) les circonstances économiques des parties et du marché sur lequel les parties exercent leurs activités;
- e) les stratégies économiques poursuivies par les parties.

(6) Les méthodes à retenir pour la détermination du prix comparable approprié doivent tenir compte des facteurs de comparabilité identifiés et doivent être cohérents avec la nature de la transaction délimitée de façon précise. Le prix ainsi identifié, par la comparaison de la transaction délimitée de façon précise avec des transactions comparables sur le marché libre, sera le prix de pleine concurrence applicable à la transaction analysée en vue du respect du principe de pleine concurrence. Le choix de la méthode de comparaison à retenir doit correspondre à la méthode qui permet la meilleure approximation possible du prix de pleine concurrence.

(7) Lorsqu'une transaction a été effectuée et que tout ou partie de cette transaction délimitée de façon précise contient un ou des éléments qui en substance ne contiennent pas de rationalité commerciale valable et qui ont un impact significatif sur la détermination du prix de pleine concurrence, cette transaction ou cette partie de la transaction sont à ignorer dans la détermination du prix de pleine concurrence dans le but de respecter le principe de pleine concurrence.

Art. 4. – Impôt foncier: compatibilité avec le droit européen

Au paragraphe 4, alinéa 3b) de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt foncier, le terme „inländischen“ est supprimé.

Art. 5. – Recouvrement des impôts: compatibilité avec le droit européen

L'article 1^{er}, alinéa 3 de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale est supprimé.

Art. 6. – Modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

A l'article 57, paragraphe 1^{er}, alinéas 1 et 3, de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, les mots „vingt-cinq mille euros“ sont remplacés par ceux de „trente mille euros“.

Art. 7. – Mise à la consommation d'essence ou de gasoil utilisé comme carburant

A l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques, les termes „5,15%“ à l'alinéa 1 sont remplacés par les termes „5,50%“ et les termes „30%“ à l'alinéa 2 sont remplacés par les termes „15%“.

Chapitre C – Autres dispositions financières

Art. 8. – 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 2017 au paiement d'une taxe de 150 euros.

Chapitre D – Dispositions concernant le budget des dépenses

Art. 9. – Crédits pour rémunérations et pensions

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

Art. 10. – Nouveaux engagements de personnel

(1) Au cours de l'année 2017, le Gouvernement est autorisé à procéder au remplacement du titulaire d'un emploi vacant dans la limite de l'effectif total autorisé.

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

- a) les fonctionnaires, les employés et les salariés occupés à titre permanent et à tâche complète au service de l'Etat à la date du 31 décembre 2016;
- b) les fonctionnaires, les employés et salariés occupés à tâche partielle dans la limite des effectifs en hommes-heures/an au 31 décembre 2016.

Sont comprises dans l'effectif total les vacances d'emploi qui se sont produites avant le 1^{er} janvier 2017 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 2017:

- 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 500 unités l'effectif total tel qu'il est défini au paragraphe 2 a);
- b) à des engagements de renforcement de personnel enseignant occupé à titre permanent et à tâche complète dans les ordres d'enseignement post primaire dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser 230 unités;
- c) à des engagements de renforcement de personnel enseignant à titre permanent et à tâche complète dans l'enseignement fondamental, d'éducateurs intervenant comme deuxième personne dans les classes de l'éducation précoce et de personnel pour les besoins des équipes multiprofessionnelles dans l'enseignement fondamental, dont le nombre ne peut toutefois dépasser 209 unités;
- d) 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 puisse être supérieure à six mois;
- e) 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;
- f) 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;
- g) dans la limite de 2.200 hommes-heures/semaine:
 - 1° à des engagements de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète ou partielle dans les différents services de l'Etat, dans les établissements publics et dans la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois disposant de la qualité de travailleur handicapé telle que définie par la loi modifiée du 12 septembre 2003 sur les travailleurs handicapés;
 - 2° 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 du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois et 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;
 - 3° à des reclassements internes d'employés et salariés de l'Etat suite à une décision de la Commission mixte prévue à l'article 10 de loi modifiée du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion;
 - 4° à des déplacements d'agents de l'Etat prononcés par le Conseil de discipline conformément à l'article 47 paragraphe 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat;
 - 5° à des réintégrations de fonctionnaires et employés de l'Etat suite à l'arrivée à terme d'un congé sans traitement ou d'un congé pour travail à mi-temps conformément aux articles 30 et 31 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat;
 - 6° à des réaffectations d'agents de l'Etat préconisés à titre de mesure préventive par la Division Prévention Santé du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative pour faire cesser un comportement de harcèlement.

- h) à des engagements de renforcement de personnel sous forme d'instituteurs spécialisés dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser 46 unités.
- i) à des engagements de renforcement de personnel sous forme d'employés de l'Etat occupés à titre permanent et à tâche complète pour les besoins de l'éducation différenciée dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser les 24 unités.
- j) à des engagements de personnel enseignant dans la réserve nationale visée par la loi du 29 juin 2010 portant création d'une réserve nationale de chargés d'enseignement pour les lycées et les lycées techniques, à titre permanent et à tâche complète, dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser 35 unités.
- k) à l'engagement de 188 agents occupés à titre permanent et à tâche complète ou partielle dans différents services de l'Etat actuellement engagés sous d'autres régimes.

(4) Sont prorogées, pour la durée de l'année 2017, les autorisations de création d'emploi pour des salariés pour les besoins de l'administration gouvernementale pour le compte du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative prévues par l'article 24, paragraphe 4 de la loi du 18 décembre 2009 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 ainsi que par les dispositions correspondantes des lois concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour les exercices antérieurs.

(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 afférente du 24 décembre 1946 portant a) allocation d'une indemnité aux fonctionnaires et employés de l'Etat, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice.

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 1 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 au paragraphe 5, alinéa 1, autoriser le Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, le Ministre 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 paragraphe.

(6) La participation de l'Etat aux dépenses d'organismes autres que les institutions de sécurité sociale visées à l'article 404 du Code de la sécurité sociale, 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. 11. – Recrutement d'employés ressortissant de pays tiers auprès des administrations de l'Etat

(1) Sont autorisés pour 2017, en cas de nécessité de service dûment motivée, les engagements suivants de personnes de nationalité autre que celle d'un Etat membre de l'Union européenne:

	<i>Administration</i>	<i>Carrière</i>	<i>Effectif</i>
I.	Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse		
	Enseignement fondamental	chargé de cours	6
		agent socio-éducatif	3
	Enseignement secondaire et enseignement secondaire technique	chargé d'éducation	6
	Education différenciée	agent socio-éducatif	3
	Institut national des langues	chargé de cours	4
	Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques	employé de la carrière supérieure (psychologue)	4
	Service de la scolarisation des enfants étrangers	employé	2
II.	Services dépendant du Ministère des Affaires étrangères et européennes:		
	Représentations diplomatiques et bureaux décentralisés de la coopération luxembourgeoise	employé de bureau	47
III.	Services dépendant du Ministère de l'Economie:		
	Représentations économiques	employé de bureau	23
	Institut national de la statistique et des études économiques	employé de la carrière supérieure	10
IV.	Services dépendant du Ministère de la Culture:		
	Bibliothèque nationale	employé de la carrière supérieure	4

(2) 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 1^{er} du présent article est régi par l'article L.121-1 du Code du 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.

Art. 12. – Dispositions concernant le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

Par dérogation aux lois et règlements régissant la matière et sans préjudice des dispositions inscrites à l'article 9, paragraphe 6 ci-avant, le Fonds national de solidarité et la Caisse pour l'avenir des enfants, ne peuvent ni engager, ni procéder au paiement des frais de fonctionnement considérés comme appartenant à l'exercice 2017 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 ayant les Finances dans ses attributions 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. 13. – Transferts de crédits

Par dérogation à l'article 18, alinéa 1, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, sont autorisés les transferts de crédit d'une section du budget des dépenses courantes à la section correspondante au budget des dépenses en capital.

Par dérogation à l'article 18, alinéa 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat les transferts de crédits d'un article à l'autre dans la même section peuvent être opérés au cours de l'année 2017 sans l'autorisation du ministre ayant le Budget dans ses attributions.

Art. 14. – Indemnités pour pertes de caisse

Le ministre ayant les Finances dans ses attributions peut, dans la limite des crédits inscrits à ces fins au budget des dépenses courantes, accorder aux comptables de l'Etat des indemnités forfaitaires pour pertes de caisse.

Art. 15. – Avances: marchés à caractère militaire

La limite de quarante pour cent, prévue à l'article 14, alinéa 3 de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics, ne s'applique pas aux travaux, fournitures et services à caractère militaire.

Art. 16. – Recettes et dépenses pour ordre: droits de douane

Au cours de l'exercice 2017 les dépenses pour ordre concernant les droits de douane constituant des ressources propres à l'Union européenne peuvent dépasser temporairement le montant des recettes correspondantes.

Art. 17. – Recettes et dépenses pour ordre: rémunération de personnel pour le compte d'autorités militaires alliées

Au cours de l'exercice 2017, 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. Au cours de l'exercice, les dépenses d'un tel article du budget pour ordre peuvent dépasser temporairement le montant des recettes correspondantes.

Art. 18. – Recettes et dépenses pour ordre: Fonds structurel européen, projets ou programmes de l'Union européenne

Les recettes et les dépenses effectuées par l'Etat pour le compte de l'Union européenne sont imputées aux articles afférents du budget pour ordre, correspondant chacun à un fonds, projet ou programme de l'Union européenne. Au cours de l'exercice, les dépenses d'un tel article du budget pour ordre peuvent dépasser temporairement le montant des recettes correspondantes.

Art. 19. – 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. 20. – Recettes et dépenses pour ordre: produit de la contribution changement climatique

Le produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants ainsi que son affectation au Fonds de climat et énergie peuvent être imputés sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre.

Art. 21. – Recettes et dépenses pour ordre: produit de la taxe sur les véhicules routiers

Le produit de la taxe sur les véhicules routiers peut être imputé sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre et affecté à raison de:

- 40 pour cent au Fonds climat et énergie,
- 20 pour cent au Fonds communal de dotation financière, le solde étant transféré au budget des recettes ordinaires.

Art. 22. – 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. 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.

Art. 23. – Recettes et dépenses pour ordre: surtaxes perçues par l'Entreprise des postes et télécommunications

Le produit des surtaxes perçues par l'Entreprise des postes et télécommunications et versées à l'Etat ainsi que leur répartition à qui de droit peuvent être imputés sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre.

Art. 24. – Recettes et dépenses pour ordre: Participation de l'Union européenne dans le financement de divers projets de recherche et d'études des services de la Commission européenne, réalisés par l'Inspection générale de la sécurité sociale

Le paiement par l'Etat de la quote-part du Grand-Duché de Luxembourg des frais de personnel et de gestion pour la prise en charge de divers projets de recherche et d'études des services de la Commission européenne, réalisés par l'Inspection générale de la sécurité sociale, ainsi que le remboursement des montants en question, peuvent être imputés sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre.

Au cours de l'exercice, les dépenses pour ordre concernant le versement des frais de personnel et de gestion de divers projets de recherche et d'études, des services de la Commission européenne et réalisés par l'Inspection générale de la sécurité sociale, peuvent dépasser temporairement le montant des recettes correspondantes.

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

Art. 25. – Prorogation de dispositions destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi

(I) Sont prorogées avec effet au 1^{er} janvier 2017 et jusqu'au 31 décembre 2017:

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 point II et 37 (1) 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. 26. – Fonds de dotation globale des communes

(1) En exécution du point 5 du paragraphe 1^{er} de l'article 2 de la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, un montant forfaitaire de 81.567.000 euros est déduit de la dotation du Fonds de dotation globale des communes telle que déterminée pour l'exercice 2017 sur base des points 1. à 4. du même paragraphe.

Le montant précité se compose comme suit:

- a) une compensation fixe de 12.484.000 euros;
- b) une compensation, adaptée annuellement à l'évolution estimée de la masse salariale de l'Etat, fixée à 66.501.000 euros pour 2017;
- c) un abattement, adapté annuellement à l'évolution estimée de la masse salariale de l'Etat, fixé à 13.554.000 euros pour 2017, correspondant au montant de la participation de l'Etat dans le financement de l'enseignement musical communal pour l'année scolaire 2016/2017;
- d) un abattement, adapté annuellement à l'évolution estimée du produit de l'impôt prélevé sur le revenu des personnes physiques, fixé à 752.000 euros pour 2017;
- e) un abattement, adapté annuellement à l'évolution estimée du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, fixé à 59.124.000 euros pour 2017;
- f) un abattement, adapté annuellement à l'évolution estimée du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, fixé à 37.181.000 euros; ce montant est versé à l'établissement public „Corps grand-ducal d'incendie et de secours“ dont l'institution est prévue par le projet de loi n° 6861 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours; au cas où cet établissement public n'est pas constitué au 1^{er} janvier de l'exercice, le montant est versé au fonds pour la réforme des services de secours;
- g) un abattement, correspondant à la contribution estimée pour l'exercice concerné, de l'Etat à la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux, fixé à 49.941.000 euros pour 2017.

(2) Le montant de la mesure compensatoire prévue à l'alinéa 1 de l'article 10 de la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, est fixé à 10 millions.

Art. 27. – Fonds communal de péréquation conjoncturale

(1) Le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions est autorisé à rembourser au cours de l'exercice 2017 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 2016 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 2017, à un remboursement supérieur au déficit du service ordinaire de son budget constaté à la clôture de l'exercice 2015.

Chapitre H – Dispositions concernant les fonds d'investissements

Art. 28. – Dispositions concernant les fonds d'investissements publics. – Projets de construction

(1) Au cours de l'exercice 2017, 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

– Unité de sécurité Dreibern	7.300.000 euros
– Centre Marienthal – travaux d'infrastructure	4.022.000 euros
– Centre pénitentiaire à Schrassig – réfection toitures plates et béton mur d'enceinte	8.000.000 euros
– Château Schoenfels – remise en état et atelier thérapeutique (phase 1)	4.500.000 euros

– Stand de tir Reckenthal – extension	6.600.000 euros
– Administration de la Nature et des Forêts, Diekirch – nouveau bâtiment sur le site de l’ancien Hôtel du Midi	11.000.000 euros
– Ponts et Chaussées Mersch – dépôt	17.250.000 euros
– Palais de Justice Diekirch – réaménagement	9.500.000 euros
– Foyer Don Bosco	9.000.000 euros
– Haff Remich	5.700.000 euros
– Abbaye Neumünster – passerelles	1.050.000 euros
– Centre mosellan Ehnen – réaménagement et extension	4.500.000 euros
– Ponts et Chaussées et hangar CFL à Echternach	14.000.000 euros
– Police au Verlorenkost – bâtiment administratif	29.875.000 euros
– Laboratoire pour l’ASTA	25.110.000 euros
– Maison Robert Schuman – transformation presbytère	2.500.000 euros
– Les Rotondes – aménagement en espace culturel	16.000.000 euros
– Prison Schrassig – structures préfabriquées pour personnel	5.000.000 euros
– Adm. de la Nature et des Forêts Wormeldange – construction de bureaux	870.000 euros
– Hémicycle Kirchberg – mise à niveau	11.200.000 euros
– Centre d’accueil Burfelt	4.500.000 euros
– Château Schoenfels – aménagement (2e phase)	5.300.000 euros
– Service central des imprimés Leudelage	8.500.000 euros
– Musée d’histoire naturelle Luxembourg – mise à niveau	3.800.000 euros
– Enregistrement, Direction – réaménagement et mise en sécurité du dernier étage	3.200.000 euros
– Caserne Herrenberg – rénovation des pavillons 3, 4, 7 et 8	8.500.000 euros
– Caserne Herrenberg – simulateur de conduite	2.500.000 euros
– Caserne Herrenberg – hall de stationnement	3.500.000 euros
– Ancien Palais de Justice	5.100.000 euros
– Stade national d’athlétisme à Fetschenhof	5.900.000 euros
– Château Senningen – centre national de crise	9.850.000 euros
– Château Sanem – assainissement	13.000.000 euros
– Police Wiltz	3.000.000 euros
– Buanderie centrale du centre pénitentiaire Schrassig – transformation et extension	1.100.000 euros
– Administration de la gestion de l’eau – service régional ouest à Capellen	3.400.000 euros
– Foyer d’accueil pour toxicomanes Luxembourg	3.800.000 euros
– Place de la Constitution	2.500.000 euros
– Centre pénitentiaire Schrassig – rénovations diverses	2.850.000 euros
– Centre polyvalent de la petite enfance Kirchberg (CPE1+CPE2) – nouvelles Constructions	20.000.000 euros
– Bâtiment St Louis Luxembourg – aménagement de la Direction de la défense de l’Etat	6.000.000 euros
– Bireler Haff, section canine de la Douane – transformation	7.000.000 euros
– Centre Hollenfels	10.400.000 euros
– Auberge de jeunesse et structures d’accueil à Ettelbruck	12.000.000 euros
– Auberge de jeunesse Vianden	12.500.000 euros
– Centre Marienthal – réfection des murs d’enceinte	2.000.000 euros
– Centre de rétention Findel – construction de 6 chambres supplémentaire	1.000.000 euros

– Maison Kasel Givenich	1.250.000 euros
– Bassin de rétention Sandweiler	1.850.000 euros
– Tour de contrôle Findel	5.000.000 euros
– Site Lycée Clervaux – démolition bâtiment adjacent	1.250.000 euros
– ‘Aal Millen’ à Brandenburg – rénovation	1.400.000 euros
– Parking St Esprit – rénovation	6.000.000 euros
– Bibliothèque nationale, rue Notre Dame – réaménagement	25.000.000 euros
– Villa Louvigny – rénovation	25.000.000 euros
– Château de Berg – mise en sécurité	4.000.000 euros
– Palais de la Cour de Justice Européenne – mesures de sécurité	10.000.000 euros
– Ministère des Finances – aménagement de bureaux en toiture	1.800.000 euros

(2) Fonds d'investissements publics scolaires

– Lycée technique des Arts et Métiers: cantine et structures d'accueil (sports)	20.200.000 euros
– Lycée technique Grevenmacher: nouvelle construction	29.900.000 euros
– Lycée des Sports à l'I.N.S. Luxembourg	16.000.000 euros
– LTPS Bascharage (pôle Sud)	21.200.000 euros
– Lycée technique Mathias Adam Pétange – démolition anc. Bâtiment rue Batty Weber	2.200.000 euros
– Lycée technique pour professions de santé à Ettelbruck	32.900.000 euros
– Centre de Logopédie – nouvelle construction	22.700.000 euros
– Lycée technique du Centre: nouvelle construction sports et réfectoire	21.000.000 euros
– Lycée Echternach: transformation aile Gendarmerie en salles de classes + nouveau hall des sports (phase 1 + 2)	18.000.000 euros
– Lycée technique Michel Lucius: nouvelle construction sur terrain bloc 2000	15.400.000 euros
– Infrastructures sportives à Diekirch	20.000.000 euros
– Institut de langues Limpertsberg: assainissement énergétique, extension et alentours	12.500.000 euros
– Lycée technique Michel Lucius: bloc 3000 – remplacement et extension	18.000.000 euros
– Université Limpertsberg: réaménagement et assainissement	30.000.000 euros
– Lycée Robert Schuman: assainissement énergétique	7.000.000 euros
– Lycée de garçons Luxembourg: assainissement halls sportifs	6.500.000 euros
– Atert-Lycée: extension	11.500.000 euros
– Lycée Michel Lucius: bloc 4000 – assainissement façades et réaménagement	4.000.000 euros
– Lycée technique Ettelbruck – assainissement énergétique complexe sportif	6.800.000 euros
– Lycée technique Mathias Adam Lamadelaine – extension administration	2.000.000 euros
– Ecole de la 2e chance à Luxembourg	38.000.000 euros
– Internat du Lycée technique agricole Diekirch	10.000.000 euros
– Infrastructures communes à Ettelbruck	20.000.000 euros
– Lycée technique Esch – assainissement toiture, ateliers et modernisation Technique	3.500.000 euros
– Château à Walferdange – assainissement	9.700.000 euros

(3) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux

– Barrage Esch/Sûre – assainissement (2e phase)	27.228.000 euros
– Kraitzbiert Dudelage – mise en conformité Centre Emile Mayrisch	29.900.000 euros

– Réhabilitation du pré-barrage du Pont Misère	1.421.000 euros
– Réhabilitation du pré-barrage de Bavigne	2.030.000 euros
– Réhabilitation des barrages secondaires de la Haute Sûre	2.035.000 euros
– Internat socio-familial Dudelange – transformation	6.000.000 euros
– Valériushaff à Tandel (phase 2)	3.000.000 euros
– Ligue HMC Capellen – nouvelle construction	29.800.000 euros
– Diverses structures d’urgence pour les besoins du Ministère de la Famille	24.950.000 euros
– Domaine thermal Mondorf – château d’eau, puits de captage et traitement d’eau	3.300.000 euros
– Maison d’enfants Schifflange – nouvelle construction	4.000.000 euros
– Barrage anti-crues à Clervaux	1.900.000 euros
– Domaine thermal Mondorf – mise à niveau de l’hôtel (part Etat)	8.500.000 euros
– Centre pour réfugiés Heliar à Weilerbach – rénovation et assainissement	14.000.000 euros
– Internat St. Willibrord Echternach – transformation et mise en conformité	3.000.000 euros
– Centre socio-éducatif Schrassig – extension	4.000.000 euros
– CHNP Ettelbruck – mise en conformité bâtiment „Building“	3.000.000 euros
– Foyer La Cerisaie Dalheim – réaménagement et assainissement énergétique	6.800.000 euros
– Foyer pour jeunes Capellen – nouvelle construction	3.900.000 euros
– Maison pour jeunes adultes à Pétange	7.200.000 euros
– Foyer pour réfugiés et route d’accès à Bascharage	6.000.000 euros
– Centre maternel sur le site „Pro Familia“ à Dudelange	2.700.000 euros

Art. 29. – Dispositions concernant les fonds d’investissements publics. – Frais d’études

(1) Au cours de l’exercice 2017, 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^{er} sous d) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat.

(1) Fonds d’investissements publics administratifs:

- 3e bâtiment administratif Kirchberg (Bâtiment Konrad Adenauer)
- Caserne Herrenberg: modernisation des bâtiments existants et construction d’un hall sportif
- Ponts et Chaussées Grevenmacher: dépôt Potaschbiert
- Ponts et Chaussées Clervaux: extension
- Protection civile Lintgen: construction nouvel hangar
- Bâtiment Jean Monnet II Kirchberg
- Château de Berg: rénovation
- Ponts et Chaussées Friedhaff: dépôt de sel
- Dépôt des Ponts et Chaussées et Gestion de l’Eau au Friedhaff
- Poste frontalier Dudelange-Zoufftgen
- Centre d’accueil Mullerthal-Berdorf
- Centre pénitentiaire Schrassig – assainissement des logements de service
- Bâtiments sis rue Albert I^{er} et Grand-Duchesse Charlotte à Luxembourg – assainissement et modernisation
- Centre pénitentiaire Schrassig – rénovation complète
- Archives Nationales – réaménagement du bâtiment au St Esprit

- Administration de la nature et des forêts Dudelange – locaux administratifs et techniques
- Administration des contributions directes à Esch/Alzette – assainissement énergétique et mise à niveau
- Centre européen de géodynamique et de séismologie à Helmsange – mise en conformité – Givenich – étables/hall des sports
- Coque – mise en conformité des installations techniques
- Site Verlorenkost: réaménagement de l’ancien site de la Police grand-ducale
- Site Limpertsberg: relocalisation du Lycée Michel Lucius et du Lycée Technique du Centre

(2) Fonds d’investissements publics scolaires:

- CNFPC Ettelbruck
- Lycée technique de Bonnevoie: nouveau bâtiment
- Nordstaad-Lycée
- Lycée Mondorf
- Centre d’éducation différenciée Esch/Alzette
- LTPS Strassen
- Lycée technique du Centre
- CNFPC Centre dans bâtiment LTB actuel
- Campus Walferdange
- UNI Limpertsberg, Max Planck Institut et bibliothèque UNI
- Lycée Michel Rodange – rénovation
- Lycée classique Diekirch, annexe Mersch – rénovation
- Lycée de garçons à Esch/Alzette – assainissement et mise à niveau sécurité
- Université du Luxembourg, Faculté de droit, d’économie et de finance à Luxembourg-Kirchberg
- Lycée des arts et métiers – assainissement et mise à niveau sécurité
- Lycée technique Ettelbruck – réaménagement et extension de l’ancien Lycée technique agricole

(3) Fonds d’investissements publics sanitaires et sociaux

- CIPA Bofferdange: agrandissement
- Infrastructures d’accueil pour enfants et jeunes Pétange
- Domaine thermal Mondorf: rénovation et mise en conformité
- Maison de soins Bascharage
- Foyer pour réfugiés Useldange – rénovation et assainissement
- Foyer Ste Claire à Echternach – mise en conformité
- CIPA Echternach – transformation du rez-de-chaussée, création d’une cuisine de production

Art. 30. – Dispositions concernant le Fonds du Rail – Frais d’études

(1) Au cours de l’exercice 2017, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds du Rail les frais d’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, ainsi que les frais des études de trafic et des études de bruit concernant tant les projets énumérés ci-dessous que l’ensemble du réseau ferré existant.

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

- Gare périphérique de Howald (espace public);
- Modifications au niveau de la Gare centrale;
- Gare de Luxembourg. Modernisation des installations centrales du poste directeur;
- Gare de Luxembourg. Modernisation des installations de sécurité en campagne y compris aux postes périphériques;
- Réaménagement de la Gare de Luxembourg avec les têtes Sud et Ouest;
- Suppression des passages à niveau N^{os} 91, 91a et 92 à Schifflange (participation Fonds du rail);
- Suppression du passage à niveau N^o 18 à Heisdorf (participation Fonds du Rail);
- Suppression du passage à niveau N^o 20b à Lorentzweiler (participation Fonds du Rail);
- Gare de Bettembourg. Modernisation et renouvellement des installations de signalisation et de télécommunication;
- Gare de Bettembourg. Modernisation et renouvellement des infrastructures ferroviaires;
- Triage de Bettembourg-Dudelange. Modernisation et renouvellement complets des installations fixes;
- Gare Belval-Usines. Modernisation et renouvellement complets des installations fixes;
- Port de Mertert. Modernisation et extension des installations fixes;
- Construction d'une sous-station 225 kV/2x25 kV à Flebour;
- Création d'un point d'échange à Hollerich;
- Gare d'Esch-sur-Alzette. Réaménagement du bâtiment-voyageurs avec extension;
- Luxembourg-Hollerich, rue de la Déportation. Construction d'un nouveau bâtiment pour les entités décisionnelles et différents équipes du service Maintenance Infrastructure;
- Point d'arrêt Differdange. Mise en conformité des quais à voyageurs et du souterrain avec escaliers et ascenseurs;
- Ligne de Luxembourg à Troisvierges. Suppression du passage à niveau N^o 17 à Walferdange;
- Ligne de Luxembourg à Troisvierges. Suppression des passages à niveau N^{os} 15 et 16 et mise en conformité de l'arrêt Walferdange;
- Ligne de Luxembourg à Troisvierges. Suppression des passages à niveau N^{os} 24 et 24a à Pettingen;
- Gare de Luxembourg. Secteur Centre. Renouvellement des appareils de voie;
- Gare de Luxembourg. Modernisation des installations de traction électrique;
- Ligne de Pétange à Esch/Alzette. Renouvellement des installations de traction électrique;
- Ligne de Luxembourg à Wasserbillig. Renouvellement de divers tronçons de voie;
- Ligne de Luxembourg à Troisvierges. Modernisation d'appareils de voie;
- Réseau national. Mise en œuvre de mesures antibruit;
- Gare de Rodange: Aménagement d'un bâtiment P&R et mise en conformité des infrastructures voyageurs;
- Gare de Wasserbillig: Aménagement d'un bâtiment P&R et mise en conformité des infrastructures voyageurs;
- Gare de Mersch: Aménagement d'un bâtiment P&R et mise en conformité des infrastructures voyageurs;
- Gare de Luxembourg. Aménagement des quais V et VI;
- Gare d'Esch-sur-Alzette. Renouvellement des infrastructures;
- Gare de Dommeldange. Réaménagement du plan des voies;
- Gare de Rodange. Réaménagement du plan des voies;
- Réaménagement complet de la ligne Bettembourg - Volmerange-les-Mines.

Art. 31. – Dispositions concernant le Fonds des Routes – Projets de construction

(1) Au cours de l'exercice 2017, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds des Routes les dépenses d'investissements concernant les projets énumérés ci-dessous.

(2) Les dépenses d'investissements concernant les travaux de construction, des équipements techniques et des équipements de la voirie 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.

Division des Travaux Neufs

Adaptation échangeur Strassen – N6	6.000.000 euros
Transformation/sécurisation de l'échangeur Differdange/Gadderscheier	11.000.000 euros
Goulots d'étranglement Ehlerange-Lankelz-Foetz	32.000.000 euros
Réaménagement échangeur de Schiffflange	8.500.000 euros
Echangeur Pontpierre	17 250 000 euros
Echangeur Burange	39.500.000 euros
Ecran anti-bruit sur A13 dans le cadre des projets multi-modaux	3.000.000 euros
Mise à 2×3 voies: Goulot d'étranglement Croix de Cessange	25.000.000 euros
Pôle d'échange Cloche d'Or	25.000.000 euros
Pôle d'échange Gare Centrale	10.000.000 euros
Pôle d'échange Gare Howald	10.000.000 euros
Park and ride Mesenich frontière sur A1	7.000.000 euros
Nouvelle N3: module central y compris dédoublement tunnel	24.000.000 euros
Bypass Irrgarten	25.000.000 euros
Réaménagement Rond-point Irrgarten	8.500.000 euros
Voirie desserte Midfield	15.000.000 euros
Echangeur Hesperange et raccord rue des Scillas	33.000.000 euros
N1 entre Senningerberg et aéroport	4.500.000 euros
Voirie d'accès vers la nouvelle maison d'arrêt à Sanem	7.000.000 euros
Déplacement de la station Shell sur A4	5.900.000 euros
Raccordement de l'aire de Wasserbillig à la station d'épuration	5.000.000 euros
Station de service à Esch/Belval	4.100.000 euros
Optimisation parking dynamique Aire de Berchem sur A3 direction Luxembourg	5.000.000 euros
Optimisation parking dynamique Aire de Berchem sur A3 direction Metz	6.000.000 euros
Réaménagement du poste frontalier à Zoufftgen	5.000.000 euros
Pénétrante de Differdange (N32)	12.000.000 euros
Entrée en ville/porte du Centenaire	3.500.000 euros
Reconstruction OA 759 portant N2 à Hamm	3.700.000 euros
Mise en conformité des dispositifs de retenue sur l'autoroute A1 entre Wasserbillig et Potaschberg	2.500.000 euros
Voie bus sur autoroutes	23.000.000 euros
Park and Ride et pôles d'échange	10.000.000 euros

Division des Ouvrages d'Art

OA127 Pont sur les CFL à Schieren	4.300.000 euros
OA401 Pont frontalier à Grevenmacher (part luxembourgeoise et part allemande à préfinancer par le Luxembourg)	17.000.000 euros
OA498 à Insborn et OA499 à Lultzhausen	12.124.000 euros
OA753 Pont sur l'Alzette à Hesperange (part Ponts et Chaussées)	3.369.000 euros
OA1134 Viaduc Sernigerbach	12.133.000 euros
OA383 Pont frontalier à Echternach (part luxembourgeoise)	4.500.000 euros
Contrat d'entretien ouvrages d'art (4ème)	7.300.000 euros

Contrat d'entretien ouvrages d'art (5ème)	12.000.000 euros
OA1084 Schifflange à Bowstring	11.000.000 euros
OA1161 Tunnel Howald – protection cathodique	1.800.000 euros
OA4017 Mur entre Ahn et Wormeldange	2.500 000 euros
OA509 à Esch-sur-Sûre et OA510 à Tadler-Moulin	2.700.000 euros
Inspection des ouvrages d'art	5.000.000 euros
OA 788 Pont Passerelle, élargissement pour piste cyclable	6.400.000 euros
Remise en état des murs	7.800.000 euros
Rond-Point Glacis/Schumann	2.000.000 euros
OA 1219 Assainissement zone de gonflement	3.449.000 euros

Division de la Voirie de Luxembourg

N5 Traversée de Bascharage „route de Luxembourg“	2.500.000 euros
N7D Giratoire pour accès vers site agricole projeté à Colmar-Berg	4.800.000 euros
N10 Hëttermillen-Stadtbredimus + piste cyclable PC3	6.500.000 euros
N10 Redressement Machtum - Ahn - Hëttermillen avec piste cyclable PC3 (fusion avec N10 Wormeldange)	13.000.000 euros
N13 Suppression du PN 5 à Dippach-Gare	7.000.000 euros
N13 Réaménagement N13/N6 à Windhof	4.880.000 euros
N14/CR134/OA441 à Wecker	7.200.000 euros
N16 Avenue Clement à Mondorf les Bains	4.200.000 euros
N31 Croisement Schelek/Wolser à Bettembourg	2.200.000 euros
CR110 Rue de la Résistance à Bascharage (Lot 1 + 2)	2.500.000 euros
CR122 Suppression PN20b à Lorentzweiler	5.500.000 euros
CR125 Suppression PN17 à Walferdange	8.000.000 euros
CR164 Rue Boudersberg à Dudelange	2.800.000 euros
CR168 Elimination passages à niveau traversée de Schifflange	7.200.000 euros
CR234/CR234B Z.I. Contern et Sandweiler	3.900.000 euros
CR234 Sandweiler – Contern, Réam. avec piste mixte (PC + piétons)	2.000.000 euros
CR234 Déplacement Gare de Sandweiler	5.500.000 euros
CR234/OA730 entre Moutfort et Millbech	2.900.000 euros
CR306 Suppression PN24 et PN24A à Pettingen	5.500.000 euros
OA202 Viaduc de Mersch	22.000.000 euros
OA756 Alzinger Knupp sur la N3 à Alzinger	2.800.000 euros
OA1267 Reconstruction de l'OA sur l'Alzette sur le CR158 à Roeser	2.900.000 euros
Voie Bus N4 Gamm Vert – Pôle d'échange „Cloche d'Or“	2.600.000 euros
Voie Bus N5 Helfenterbrück – Gréivelsbarrière	2.000.000 euros
PC5 Soup-Koedange – Ernz blanche	4.500.000 euros
Renforcement, reprofilage et raclage CR, RN, PC, VB, OA	12.250.000 euros
Redressement et aménagement CR, RN, PC, VB, OA	900.000 euros

Division de la Voirie de Diekirch

N7/N18 Transversale de Clervaux	37.500.000 euros
N10/E29/N11 Voies de délestage à Echternach (PST) N27A (B7)	15.500.000 euros
Rond-point Fridhaff-échangeur Erpeldange – accès zone d'activités Fridhaff	15.000.000 euros
N7/CR377 Carrefour Koeppenhaff avec accès ZA Fléibur	7.500.000 euros
N7 Couloir multi-modal entre Ettelbruck et Diekirch	36.500.000 euros

Aménagements sécuritaires	10.000.000 euros
Sécurisation N7 entre Fridhaff et Wemperhardt	10.000.000 euros
CR329A/CR319/N26A Reconversion des friches industrielles à Wiltz	7.000.000 euros
N7 Renouvellement de la couche de roulement entre Fridhaff et Schinker	2.500.000 euros
N10 Réaménagement Dasbourg – Marnach	3.200.000 euros
N10 Redressement Hoesdorf – Bettel	3.800.000 euros
N12 Accès à la décharge pour matériaux inertes à Folschette	4.000.000 euros
N14 Accès au lycée technique agricole à Gilsdorf	2.400.000 euros
N26/26A Aménagement d'un giratoire à l'entrée ouest à Wiltz	2.000.000 euros
CR324 Renforcement Kirel – Wilwerwiltz lot 2	2.100.000 euros
CR358 Réaménagement Haller – Savelborn et CR356 dans la traversée de Savelborn	2.500.000 euros
Voie Bus N18 gare routière à Clervaux	2.500.000 euros
PC16 Aménagement Goebelsmühle – Kautenbach – Schwarzepull	2.500.000 euros
Renforcement, reprofilage et raclage CR, RN, PC, VB, OA	14.000.000 euros
Redressement et aménagement CR, RN, PC, VB, OA	2.000.000 euros

Division diverses

Projets de moindre envergure, projets urgents et imprévus	105.000.000 euros
---	-------------------

Art. 32. – Dispositions concernant le Fonds des Routes. – Frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2017, 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, ainsi que les frais des études de trafic et des études de bruits concernant tant les projets énumérés ci-dessous que l'ensemble du réseau existant de la grande voirie.

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

Division des Travaux Neufs

Mise à 2x3 voies: Gasperich – Aire de Berchem – Croix de Bettembourg
Mise à 2x3 voies: Croix de Bettembourg – Echangeur Dudelange
Nouvelle N3: module Nord y compris passage inférieur Rond-point Glück
Plateforme multimodale Hoehenhof et voirie connexe
Optimisation/dédoublage de l'A4 entre les échangeurs Ehlerange/Lankelz et Foetz
Desserte interurbaine Differdange-Sanem
Transformation/sécurisation de l'échangeur de Sanem
Contournement de Bascharage
Mise à 2x3 voies: Helfent-Mamer
Liaison avec la Sarre – station de service et parking
Contournement de Cessange (N5-N4)
Boulevard de Hollerich (liaison A4-pont Buchler)
Contournement Nord de Strassen (N6,direction échangeur de Bridel)
Elargissement du viaduc Haute-Syre (OA1135)
N1 entre Irrgarten et aéroport

Goulot d'étranglement Colmar-Berg/Ettelbruck
 Modification raccordement à la N10 de la bretelle d'accès vers l'échangeur de Schengen
 Descente vers la vallée de l'Alzette
 Aires de service et parkings intelligents
 Optimisation parking dynamique Aire de Capellen
 Aménagements sécuritaires Entretien grande voirie
 Entretien ouvrages d'art
 Modernisation tunnels existants
 Voies bus sur autoroutes
 Extension CITA sur la voirie annexe
 Mesures „plan d'action national anti-bruit“
 Inspection et classification des autoroutes
 Surveillance des chantiers (non compris projets ayant fait l'objet d'une loi)
 Park and Ride et Pôles d'échange
 Echangeur Cargocenter
 Mise à 2×3 voies: Gasperich – Aire de Berchem – Croix de Bettembourg
 Mise à 2×3 voies: Croix de Bettembourg – Echangeur Dudelange
 Nouvelle N3: module Nord y compris passage inférieur Rond-point Glueck
 Plateforme multimodale Hoehenhof et voirie connexe
 Réaménagement échangeur de Leudelange
 Réaménagement échangeur de Bridel
 Réaménagement échangeur de Schoenfels
 Réaménagement échangeur Wandhaff
 Réaménagement avenue de l'Europe entre Biff et Athus (PED) et suppression passage à niveau à Rodange
 Restructuration du réseau routier au centre de Dudelange en relation avec la suppression des passages à niveau PN 103A, 103B et 104A
 Route de liaison N31-CR161
 Audits de sécurité sur autoroutes TERN (Trans European Road Network)
 Recensement trafic transfrontalier sur le réseau autoroutier
 Etudes en rapport avec le transport commun par l'autoroute Etudes diverses

Division de l'exploitation de la grande voirie et de la gestion du trafic

Inspection et classification des autoroutes
 Etudes diverses

Division des Ouvrages d'Art

OA788 Pont Passerelle
 OA115 Réhabilitation des piles du pont routier à Bivels
 OA149 Assainissement du tunnel routier à Lipperscheid
 OA1048 Viaduc haubanné – inspection décennale
 Etudes ponts à faible portée
 Etudes charges admissibles sur OA-PCH pour convois exceptionnels
 BD-OA: banque de données OA + études générales OA
 Inspections et expertises d'ouvrages d'art
 OA1168 – assainissement de la paroi rocheuse et du Tunnel à Esch-sur-Sûre
 OA 232 Reconstruction OA à Colmar-Berg

Passerelle Mobilité Douce
 OA 682 réhabilitation OA entre Schrassig et Oetrange
 Etudes diverses

Division de la Voirie de Luxembourg

Contournement Alzingen, nouvelle N3; module sud
 N4 Redressement du bvd. Prince Henri/N4 à Esch-Alzette
 N4 Réaménagement carrefour à Esch/Alzette – Lallange
 N7 Réaménagement Place Dargent – rue de Beggen
 N6/N5 Boulevard de Merl (N6-Bourmicht-N5)
 N10 Réaménagement à Schengen le long de l'esplanade
 N10 Réaménagement esplanade à Remich (Traversée de Remich)
 N10 Traversée de Stadtbredimus
 N10 Traversée de Wasserbillig „route d'Echternach“ vers Moersdorf N10 Schengen Carrefour Z.A.
 N13 Giratoire N13/CR101 à Garnich
 N13/CR161 entre Bettembourg et Hellange, aménagement avec feux tricolores
 N28 Raccordement N28/N2 à Bous
 N31 Route d'Esch à Belvaux
 N31 Echangeur Burange et station de service
 Contournement d'Olm et de Kehlen (N6 – CR102 – N12)
 Contournement Alzingen, nouvelle N3: module sud
 CR102 Aménagement carrefour à Schoenfels
 CR102 rue G-D Charlotte à Mersch
 CR103 Réaménagement entre Holzem – Dippach
 CR110 avenue Kennedy à Bascharage
 CR112 Renforcement entre Buschdorf et Boevange
 CR122 Réaménagement „rue Principale“ à Wormeldange
 CR124 à Heisdorf Suppression du PN18
 CR129 rue de la Gare à Junglinster (lot 4)
 CR129 de Rodembourg vers Eschweiler
 CR131 rue de Junglinster à Bourglinster
 CR132 Réaménagement Roeser – Crauthem – Bettembourg
 CR132 Traversée de Brouch sur les CR132/CR136
 CR134 Manternach vers Wecker PR 21.550 – PR 23.100
 CR141 Rue Boxbierg à Wasserbillig
 CR142 Potaschbierg – Flaxweiler
 CR145 Remise en état de Berg vers Betzdorf
 CR145 Greiveldange-Hettermillen + carrefour
 CR146 Traversée de Dreibern
 CR150 à la sortie d'Elvange
 CR150/CR152 Carrefour à l'entrée de Burmerange
 CR152 à la sortie de Schengen
 CR158 Redressement sortie Roeser
 CR164 Foetz Réaménagement
 CR165/CR166 Sortie de Noertzange vers Kayl
 CR166 rue de Kayl à Schiffflange

CR167 „Kettegaass“ à Dalheim (Reclassement)
 CR168 rue de Noertzange à Schifflange
 CR168 Embouchure CR168/CR170 à Schifflange
 CR169 rue de l'Europe à Pontpierre Lot 2 (Part Etat)
 CR170A Aménagement carrefour avec feux tricolores au site „Monkeler“ à Esch-Alzette
 CR181 entre Bridel et Strassen, passage souterrain pour piétons et vélos
 CR183 Futur CR183 quartier vert à Mersch
 CR184 „rue du Commerce“ à Dudelange
 CR185 Rue Principale à Neuhaeusgen
 CR223 Rue de Strasbourg à Luxembourg
 Réaménagement à l'intérieur de Welfrange (Reclassement)
 Réaménagement de la „Krautemergaass“ à Dalheim (Reclassement)
 Descente vers la Vallée de l'Alzette (Nouvelle liaison Biergerkraiz-CR123, fermeture Berelerbiert)
 OA61 à Greiveldange sur CR145
 OA178 Pont sur l'Alzette à Lorentzweiler
 OA213 sur Ernz Blanche à Larochette
 OA265 Réhabilitation OA sur CFL à Bettembourg
 OA294 sur le CR160 à Dudelange
 OA423 sur le CR132 à Gonderange
 OA424 sur CR132 à Brouch
 OA438 Reconstruction du pont sur CFL à Betzdorf (CR134)
 OA726 Pont sur CFL à Dommeldange
 Voie Bus N4 carrefour Z.A. Am Bann et bretelles échangeur Leudelange-Nord (Lots 2, 3, 4)
 Voie Bus N4 Cloche d'Or Leudelange (Lot 6)
 Voie Bus N6 Mamer Accès Ecole européenne 2
 Voie Bus N7 Place Dargent – rue de Beggen
 Voie Bus N7 Mierscherbiert – Lorentzweiler
 Voie Bus N7 bidirectionnel Côte d'Eich
 Voie Bus N12 Traversée de Bridel
 Voie Bus N12 Traversée de Kopstal
 Voie Bus carrefour N13/N16 au centre d'Aspelt
 Voie Bus CR109 Olm-Capellen
 PC1 Beggen – Dommeldange
 PC4 Rodembourg – Olingen
 PC5*bis* Koedange-Godbrange-Junglinster
 PC6 entre Aspelt et Frisange
 PC6 Mondorf-Aspelt-Filsdorf
 PC6 Hellange-Frisange
 PC6 Remerschen-Wintrange
 PC6 Ellange-Mondorf
 PC7 Ellange-Elvange
 PC8 Niedercorn-Pétange
 PC8 Belval-Differdange
 PC9 Leudelange
 PC10 Abweiler-Leudelange
 PC11 Alzingen-Weiler-la-Tour

PC11 entre Weiler-la-Tour et Aspelt
 PC14 Schoenfels-Mamer
 PC14 Capellen-Kehlen
 PC14 Kehlen-Kopstal
 PC14 Kopstal-Schoenfels
 PC24 Cruchten-Schrodweiler
 PC24 Schrodweiler-Medernach
 PC27 Stadtbredimus-Bous
 PC27 Bous-Rolling
 PC27 Rolling-Moutfort
 PC28 Bettembourg-Kockelscheuer
 PC31A Luxembourg (Ville haute)-Luxembourg (Merl)
 PC31B Luxembourg (Z.A. Howald)-Raccordement à PC1
 PC35 Kopstal-Mamer
 PC38 Gréivelsbarrière raccordement PC1
 PC38 Dippach-Gare-Helfenterbrück
 Etudes diverses

Division de la voirie de Diekirch

N7 Contournement Nord Diekirch
 N7/E421 Contournement de Hosingen
 N7/E421 Contournement de Heinerscheid
 N12 Contournement de Troisvierges
 N15 Contournement Ettelbruck-Niederfeulen
 N7/CR308 sécurisation de la N7 – CR308 carrefour à Lipperscheid-Delt
 N7/CR335 carrefour N7/CR335 à Weiswampach
 N7/N15 Modification du giratoire N7/N15 à Ettelbruck Lot 3
 N10/CR372 Raccordement giratoire pont frontalier à Rosport
 N10 mur de soutènement le long de la N10 entre Echternach et Steinheim
 N10 Redressement Reisdorf-Hoesdorf
 N11 Aménagement de la N11 dans la traversée d'Echternach
 N11 Renouvellement du drainage le long de la N11 entre Graulinster et Echternach
 N11 Renforcement de la N11 entre Lauterborn et Echternach
 N12 Réaménagement de la traversée Préizerdall Lot 3
 N12/N22/N23 Sécurisation du carrefour à Reichlange
 N17 Redressement rue Clairefontaine à Diekirch
 N26 place de village à Bavigne
 N27B Aménagement de la rue du Moulin et cv rue des Remparts à Esch-s-Sûre
 CR116 Réaménagement rue de la Grotte à Pratz
 CR128 Aménagement sortie de Haller
 CR129 Redressement traversée de Zittig
 CR135 Renforcement Givenich-Moersdorf
 CR137 Renforcement entre Vogelsmühle et Müllerthal
 CR137 Renforcement entre N11 et Consdorf
 CR138 Renforcement entre Bech et Herborn
 CR139 Renforcement Osweiler-Echternach

CR141 Aménagement entre le carrefour Kräizerbiereg et Osweiler
 CR141A Aménagement entrée de Boursdorf
 CR305 Epaulement Michelbouch-Carelshof
 CR305 Aménagement croisement à Michelbuch
 CR309/CR315 Réaménagement du carrefour au poteau de Harlange
 CR311 Réaménagement rue des Tilleuls à Rombach/Martelange
 CR317 Aménagement Tadler-Moulin de Tadler
 CR318 Réaménagement rue de Bastogne à Wiltz
 CR319B Aménagement traversée de Wiltz
 CR324/CR343 Redressement Pintsch-carrefour CR343
 CR325 Aménagement Drauffelt-Mecher
 CR331A Redressement Merkholtz-Merkholtz/Halte
 CR337 Aménagement à Hautbellain
 CR364 Aménagement de la sortie de Beaufort direction Grundhof
 CR365 Renforcement Kräizenhéicht-Colbette
 CR365A Aménagement Kräizenhéicht-Kobebour
 OA145/N7/CR320B à Hoscheid
 OA303/CR303 Pont entre Oberpallen et Colpach-Bas
 OA318 à Reichlange
 OA335/CR116 Pratz
 OA370/CR135 Givenich-Moersdorf
 OA546/CR323 Lellingen-Holzthum
 OA807/N7 à Marnach
 Voie bus N7 sortie Schieren direction Ettelbruck
 Voie Bus N11 à l'entrée d'Echternach
 Voie Bus N15 rue de Bastogne à Ettelbruck
 Voie bus CR359A rue Laduno Ettelbruck
 PC3 Bollendorf-Grundhof
 PC3 Hoesdorf-Bettel
 PC16 le long de l'Alzette à Ettelbruck
 PC17 Schleif-Bavigne
 PC17 Bavigne-Lultzhausen
 PC18 Haut-Martelange-Martelange (Rombach)
 PC19 Niederfeulen-Esch-sur-Sûre
 PC19 le long de la N27 Esch-s-Sûre-Lultzhausen près de l'OA499
 PC23 Gilsdorf-Blesbruck
 PC24 Medernach-Schrodweiler
 PC25 Niederfeulen-Grosbous
 PC25 Grosbous-Useldange
 PC29 Perlé-Moulin de Bigonville-Boulaide
 PC29 Boulaide-Berlé
 PC32 Ettelbruck-Chdn-Ettelbruck-Gare
 PC33 Erpeldange/Sûre-PC34
 PCXX Nordstad-Weiswampach le long de la N7
 Redressement et aménagement CR, RN, PC, VB, OA
 Arrêts bus à l'extérieur des agglomérations

Etudes en rapport avec le transport commun par la route
Etudes diverses

Art. 33. – Fonds pour la gestion de l’Eau – Participation aux frais d’études

(1) Au cours de l’exercice 2017, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds pour la gestion de l’Eau la participation de l’Etat aux frais d’études, de la relation coût-efficacité ainsi que des études de faisabilité technique et des études en vue de l’établissement de l’étude préalable avec la comparaison de variantes, du projet détaillé, du dossier d’autorisation ainsi que du dossier projet de loi des projets d’infrastructures, d’ouvrages d’art et d’équipements techniques énumérés ci-dessous, ainsi que la participation de l’Etat relative aux frais d’études des incidences sur l’environnement (EIE), les frais des études olfactives, géotechniques et des études de bruit et de l’étude relative à la gestion de projets concernant les projets 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^{er} sous d) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat. Le taux de la participation de l’Etat aux frais d’études est celui qui est applicable aux projets énumérés ci-dessous:

- Raccordement de Differdange, Oberkorn et Sanem à la station d’épuration du SIACH à Pétange, avec agrandissement de la station d’épuration de Pétange;
- Travaux d’agrandissement et de modernisation de la station d’épuration du SIDEST à Uebersyren avec raccordement des installations de l’aéroport de Luxembourg-Findel.

Art. 34. – Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales

L’article 35 de la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l’Etat pour l’exercice 2002 est modifié comme suit:

Le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant:

„Dispositions concernant les frais d’études et lignes de crédit:

Pour l’exercice 2017, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge du fonds la participation de l’Etat aux frais d’études 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 le projet de construction d’une maison de soins à Differdange.

Par projet, les dépenses pour frais d’études et ligne de crédit ne peuvent pas dépasser le montant plafond fixé à l’article 80, paragraphe 1^{er} sous d) de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat.“

Chapitre I – Dispositions concernant la Sécurité sociale

Art. 35. – Mesures en matière d’assurance maladie: valeur de la lettre-clé

Par dérogation aux articles 65, alinéa 2 et 67 à 70 du Code de la sécurité sociale, la valeur de la lettre-clé des laboratoires d’analyses médicales et de biologie clinique visés à l’article 61, alinéa 2, point 4) du Code de la sécurité sociale est fixée à 0,28456.

Par dérogation aux articles 65, alinéa 2, et 67 à 70 du Code de la sécurité sociale, la valeur de la lettre-clé pour la nomenclature des masseurs-kinésithérapeutes visés à l’article 61, alinéa 2, point 3) du Code de la sécurité sociale est fixée à 4,2144 au nombre cent de l’indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948.

Art. 36. – Mesures en matière d’assurance maladie: coefficients des actes et services de la nomenclature des laboratoires d’analyses médicales et de biologie clinique

Les mesures s’appliquant à la nomenclature des actes et services des laboratoires d’analyses médicales et de biologie clinique prévues à l’article 5, alinéa 2 de la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé sont prorogées pour l’exercice 2017 et doivent dégager au cours de cet exercice au profit de l’assurance maladie-maternité une économie se situant dans les limites prévues par ledit article. Un règlement grand-ducal peut, par dérogation à l’article 65 du Code de la sécurité sociale, préciser les modalités d’application du présent article.

Art. 37. – Mesures en matière d'assurance maladie: suppression du plafond de la réserve

L'article 28, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale prend la teneur suivante:

„Pour faire face aux charges qui incombent à l'assurance maladie-maternité, la Caisse nationale de santé applique le système de la répartition des charges avec constitution d'une réserve qui ne peut être inférieure à dix pour cent du montant annuel des dépenses.“

Art. 38. – Mesures en matière d'assurance maladie: politique de placement

L'article 41, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale prend la teneur suivante:

„La réserve visée à l'article 28 est placée par la Caisse nationale de santé sans préjudice des alinéas 3 et 4 du présent article à court et à moyen terme auprès d'un ou de plusieurs établissements de crédit agréés à cet effet par le ministre ayant dans ses attributions la Sécurité sociale.“

Art. 39. – Mesures en matière d'assurance maladie: Mutualité des employeurs

L'Etat accorde une contribution forfaitaire unique à la Mutualité des employeurs visée à l'article 52 du Code de la sécurité sociale de 8,2 millions euros au titre de l'exercice 2016.

Art. 40. – Mesures en matière d'assurance maladie: Mutualité des employeurs

L'article 56 du Code de la sécurité sociale est modifié comme suit:

„**Art. 56.** L'Etat prend en charge, en procédant par avances, l'excédent des dépenses courantes sur les recettes courantes tel qu'il est arrêté au compte d'exploitation de la Mutualité des employeurs dans la limite permettant de maintenir le taux de cotisation moyen des employeurs à 1,95 pour cent, tout en assurant une réserve équivalent à dix pour cent du montant annuel des dépenses.“

Art. 41. – Mesures en matière d'assurance accident: politique de placement

L'article 159, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale prend la teneur suivante:

„L'Association d'assurance accident place son patrimoine à court et à moyen terme en euros.“

Art. 42. – Mesures en matière d'assurance pension: politique de placement

L'article 248, alinéa 2 du Code de la sécurité sociale prend la teneur suivante:

„Les placements effectués par la Caisse nationale d'assurance pension sont limités à des placements à moyen terme en euros.“

Art. 43. – Mesures en matière d'assurance dépendance: politique de placement

L'article 379, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale prend la teneur suivante:

„La réserve visée à l'article 375 est placée par l'organisme gestionnaire de l'assurance dépendance à court et à moyen terme auprès d'un ou de plusieurs établissements de crédit agréés à cet effet par le ministre ayant dans ses attributions la Sécurité sociale.“

Art. 44. – Mesures en matière d'assurance dépendance: Réforme de l'assurance dépendance

L'Etat verse à l'organisme gestionnaire de l'assurance dépendance visé à l'article 380 du Code de la sécurité sociale, pendant les années 2016 à 2018, un montant global maximal de trente millions d'euros que ledit organisme alloue aux prestataires d'aides et de soins visés aux articles 389 à 391 du Code de la sécurité sociale à titre de compensation exceptionnelle et transitoire de découverts de fonctionnement pour les exercices 2015 à 2018 résultant de la mise en œuvre des mesures contenues dans le paquet d'avenir. Les conditions et modalités d'application de cette mesure de compensation sont déterminées dans la convention-cadre visée à l'article 388*bis* du Code de la sécurité sociale liant l'organisme gestionnaire de l'assurance dépendance au groupement professionnel représentatif des prestataires d'aides et de soins.

Chapitre J – Dispositions diverses**Art. 45. – Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement**

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

A l'article 57, les termes „vingt-cinq millions“ sont remplacés par ceux de „cent vingt millions“.

Art. 46. – Constitution de services de l'Etat à gestion séparée

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

- I. Administrations dépendant du Ministère de la Culture:
 - Musée national d'histoire et d'art;
 - Musée national d'histoire naturelle;
 - Centre national de l'audiovisuel;
 - Bibliothèque nationale;
 - Archives nationales;
 - Centre national de littérature.
- II. Administrations dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse:
 - Centre de Logopédie;
 - Athenée à Luxembourg;
 - Lycée classique et lycée technique à Diekirch;
 - Lycée classique à Echternach;
 - Lycée de garçons à Luxembourg;
 - Lycée de garçons à Esch-sur-Alzette;
 - Lycée Robert Schuman à Luxembourg;
 - Lycée Michel Rodange à Luxembourg;
 - Lycée Hubert Clément à Esch-sur-Alzette;
 - Lycée Aline Mayrisch à Luxembourg;
 - Lycée technique agricole à Ettelbrück;
 - Lycée des Arts et Métiers à Luxembourg;
 - Lycée technique à Esch-sur-Alzette;
 - Lycée technique à Ettelbrück;
 - Lycée du Nord;
 - Lycée technique Joseph Bech à Grevenmacher;
 - Lycée technique à Bonnevoie;
 - Lycée technique hôtelier Alexis Heck à Diekirch;
 - Lycée technique Michel Lucius à Luxembourg;
 - Lycée technique Mathias Adam à Pétange;
 - Lycée Nic Bieber à Dudelange;
 - Lycée technique „Ecole de commerce et de gestion“;
 - Lycée technique pour professions de santé;
 - Lycée technique du Centre à Luxembourg;
 - Lycée Josy Barthel à Mamer;
 - Lycée technique à Lallange;
 - Atert-Lycée à Redange;
 - Lycée Ermesinde;
 - Lycée technique pour professions éducatives et sociales;
 - Service des restaurants scolaires;
 - Nordstad-Lycée;
 - Uelzecht-Lycée;
 - Ecole préscolaire et primaire de recherche fondée sur la pédagogie inclusive;
 - Service de la formation professionnelle;
 - Institut national des langues;
 - Ecole de la 2ème chance;
 - Lycée Bel-Val;

- Sportlycée;
 - Service de la formation des adultes;
 - Lycée à Junglinster;
 - Centre de gestion informatique de l'éducation nationale;
 - Service national de la Jeunesse;
 - Lycée à Clervaux
 - Ecole internationale à Differdange.
- III. Administration dépendant du Ministère de l'Economie:
- Commissariat aux affaires maritimes.
- IV. Administration dépendant du Ministère des Sports:
- Ecole nationale de l'éducation physique et des sports.
- V. Administration dépendant du Ministère du Développement durable et des Infrastructures:
- Administration de la Navigation aérienne.
- VI. Administration dépendant du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative:
- Centre des technologies de l'information de l'Etat
- VII. Administration dépendant du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire:
- Agence pour le développement de l'Emploi

Art. 47. – Modification de la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles

L'article 20, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles est modifiée comme suit:

„Les dispositions de la présente loi sont applicables jusqu'au 31 décembre 2017“

Art. 48. – Modification de la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation

L'article 35 de la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation est remplacé par le texte ci-après:

„Les dispositions des articles 3, 4, 5 et 11 sont applicables jusqu'au 31 décembre 2017“

Art. 49. – Dérogation à certains délais prévus par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat pour l'exercice 2017

Pour l'exercice 2017, 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.

Pour l'exercice 2017, 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.

Pour l'exercice 2017, 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 30 janvier de l'année qui suit celle qui donne sa dénomination à l'exercice sont reversés à la trésorerie de l'Etat pour le 16 février au plus tard.

Pour l'exercice 2017, 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 à l'avant-dernier jour du mois de février qui suit l'exercice sur lequel ils sont imputables.

Art. 50. – Modification de l'article 11 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

A l'article 11 la référence à la date du „31 mai“ est remplacée par une référence au „30 juin“.

Art. 51. – *Modification de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques*

L'article 7, paragraphe 2, alinéa 1, de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques est modifiée comme suit:

„(2) Le Conseil national des finances publiques se compose des membres suivants, reconnus pour leur compétence en matière financière et économique:

- deux membres proposés par la Chambre des députés parmi des personnalités du secteur privé;
- un membre proposé par la Cour des comptes;
- un membre proposé par la Chambre de commerce, la Chambre des métiers et la Chambre d'agriculture;
- un membre proposé par la Chambre des fonctionnaires et employés publics et par la Chambre des salariés;
- deux membres proposés par le Gouvernement.“

Art. 52. – *Autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme*

Le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre des emprunts pour un montant global maximum de 1.000 millions d'euros au cours de l'année 2017 ainsi qu'au cours des années ultérieures.

Un montant de 150.000.000 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 200.000.000 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. 53. – *Autorisation d'octroyer au Fonds monétaire international des prêts remboursables pour un montant maximum équivalent à 2,06 milliards d'euros*

Le Gouvernement est autorisé à octroyer au Fonds monétaire international des prêts remboursables pour un montant maximum équivalent à 2,06 milliards d'euros. L'autorisation prendra fin au 31 décembre 2020.

Le montant cumulé des prêts accordés par le Gouvernement au titre du présent article et de la loi du 28 février 2014 autorisant le Gouvernement à octroyer au Fonds monétaire international des prêts remboursables pour un montant maximum équivalent à 2,06 milliards d'euros, ne peut dépasser à aucun moment un montant équivalent à 2,06 milliards d'euros.

L'autorisation du Gouvernement d'accorder des prêts au Fonds monétaire international au titre de la loi du 28 février précitée prendra fin au 31 décembre 2017.

Art. 54. – *Modification de la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé*

L'article 23, alinéa 2, de la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé est modifié comme suit: „Le calcul de la charge financière nette, à imputer sur le budget de l'Etat, résultant de la prise en compte des frais des rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental se fait à raison de 2/3 des crédits inscrits au budget.“

Chapitre K – Entrée en vigueur de la loi

Art. 55. – *Entrée en vigueur de la loi*

La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Art. 56. – *Intitulé de citation*

La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant:

„loi du ... concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017“.

XI. COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI n° 7051

Le Conseil d'Etat fait remarquer, quant à la présentation légistique du texte de loi, que l'intitulé des articles est à libeller selon le mode suivant: „**Art. 1^{er}**“, „**Art. 2.**“, etc. Le texte de l'article doit commencer dans la même ligne que l'intitulé.

La Commission des Finances et du Budget adapte le texte de loi à ces règles.

Article 1^{er}:

L'article 3 de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques prévoit que „l'objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation sont fixés par la loi de programmation pluriannuelle“.

En exécution de cette disposition, l'article 1^{er} du présent projet de loi a pour objet de fixer à -0,5%/ PIB l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) du Luxembourg.

Ces prévisions ne tiennent pas compte des répercussions de l'acquisition de l'avion militaire dont les dépenses d'un montant total de 197 millions doivent être comptabilisées intégralement en 2019 suivant les règles du SEC2010, c'est-à-dire au moment de la livraison de l'avion. Ces dépenses affectent donc intégralement l'équilibre comptable de l'exercice 2019 alors que les paiements sont effectués au cours des années 2005 à 2021 à charge du Fonds d'équipement militaire.

Le Conseil d'Etat signale qu'à l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de reprendre l'intitulé du Traité sur la stabilité correctement en libellant:

„... Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, ...“.

La Commission des Finances et du Budget procède à la correction de l'intitulé.

De plus, le Conseil d'Etat remarque que la loi de transposition du traité prévoit dans son article 3 que la programmation financière pluriannuelle couvre une période de cinq ans comprenant l'année courante et les quatre années suivantes. Il y a dès lors lieu d'écrire à l'alinéa 2: „Pour la période 2016-2020, l'objectif budgétaire ...“.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) est fixé tous les 3 ans sur base des calculs des valeurs minimales par la Commission européenne, et a ainsi été fixé en avril 2013 par le Gouvernement à la valeur minimale calculée de +0,5% pour les années 2014 à 2016, une révision de l'OMT vers le bas n'étant par ailleurs possible qu'en cas de réforme structurelle importante justifiant un recalcul de l'OMT minimal, l'objectif budgétaire à moyen terme fixé pour 2016, à savoir 0,5% ne peut être modifié. Pour cette raison, elle décide de reformuler l'alinéa 2 par le biais d'un **amendement parlementaire**.

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 2:

Cet article vise à fixer la trajectoire d'ajustement de la situation financière de l'Administration publique conformément aux exigences de l'article 3 de la loi précitée du 12 juillet 2014.

Le solde de la trajectoire d'ajustement est présenté et commenté en détail dans l'exposé B du volume I du projet de budget pour l'exercice 2017 ainsi que dans l'exposé des motifs du présent projet de loi.

Le Conseil d'Etat note qu'il convient de préciser l'unité de calcul pour la deuxième ligne du tableau: „en millions d'euros“.

La Commission des Finances et du Budget complète le tableau dans ce sens.

Le tableau du présent article est modifié par le biais d'un **amendement gouvernemental** (du 5 décembre 2016) afin qu'il tienne compte des mesures qui ont été retenues dans le cadre:

- a) de l'accord du 5 décembre 2016 entre le Gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP), et
- b) de l'avis de la commission paritaire, prévu par la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, au sujet de l'adaptation de l'enveloppe financière pour les dépenses de personnel des organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Cette adaptation est devenue nécessaire

suite aux dispositions légales et réglementaires ayant porté modification des rémunérations, conditions de travail et avantages sociaux des agents de l'Etat, dispositions ayant traduit une série d'accords conclus dans la Fonction Publique au cours des années 2010 à 2014.

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 3:

Cet article présente l'évolution des soldes de la trajectoire d'ajustement des 3 secteurs de l'Administration publique.

Le tableau du présent article est modifié par le biais d'un **amendement gouvernemental** (du 5 décembre 2016) afin qu'il tienne compte des mesures qui ont été retenues dans le cadre:

- a) de l'accord du 5 décembre 2016 entre le Gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP), et
- b) de l'avis de la commission paritaire, prévu par la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, au sujet de l'adaptation de l'enveloppe financière pour les dépenses de personnel des organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Cette adaptation est devenue nécessaire suite aux dispositions légales et réglementaires ayant porté modification des rémunérations, conditions de travail et avantages sociaux des agents de l'Etat, dispositions ayant traduit une série d'accords conclus dans la Fonction Publique au cours des années 2010 à 2014.

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 4:

Aux termes de l'article 3, paragraphe (2) de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, les lois de programmation financière déterminent également l'évolution de la dette publique, c'est-à-dire l'évolution de la dette consolidée des 3 secteurs de l'Administration publique.

Le Conseil d'Etat signale qu'il y a lieu de préciser l'unité de calcul: „en millions d'euros“.

La Commission des Finances et du Budget complète le tableau dans ce sens.

Article 5:

Cet article a pour objet de présenter l'évolution du total des recettes et des dépenses du budget de l'Etat, tel qu'il est établi d'après les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat.

Le tableau du présent article est modifié par le biais d'un **amendement gouvernemental** (du 5 décembre 2016) afin qu'il tienne compte des mesures qui ont été retenues dans le cadre:

- a) de l'accord du 5 décembre 2016 entre le Gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP), et
- b) de l'avis de la commission paritaire, prévu par la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, au sujet de l'adaptation de l'enveloppe financière pour les dépenses de personnel des organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Cette adaptation est devenue nécessaire suite aux dispositions légales et réglementaires ayant porté modification des rémunérations, conditions de travail et avantages sociaux des agents de l'Etat, dispositions ayant traduit une série d'accords conclus dans la Fonction Publique au cours des années 2010 à 2014.

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

XII. TEXTE DU PROJET DE LOI n° 7051

PROJET DE LOI relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020

Art. 1^{er}. L'objectif budgétaire à moyen terme des administrations publiques, tel qu'il est prévu à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 et approuvé par la loi du 29 mars 2013, est défini par référence au solde structurel des administrations publiques.

Pour la période 2016 à 2020, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,5 pour cent du produit intérieur brut pour l'année 2016, et à -0,5 pour cent du produit intérieur brut pour les années 2017 à 2020.

Art. 2. Le solde effectif de la trajectoire d'ajustement de l'Administration publique évolue comme suit, au titre de la période 2016-2020:

	2016	2017	2018	2019	2020
En % du PIB	1,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,6%
En millions d'euros	575,3	97,0	98,2	198,1	399,3

Art. 3. Les soldes effectifs et structurels de la trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme évoluent comme suit au titre de la période 2016 à 2020:

(en % du PIB)

	2016	2017	2018	2019	2020
- Administration centrale	-0,8%	-1,8%	-1,7%	-1,4%	-1,0%
- Administrations locales	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
- Sécurité sociale	1,5%	1,5%	1,5%	1,4%	1,3%
- Administrations publiques:					
- Solde effectif	1,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,6%
- Solde structurel	2,2%	0,7%	0,1%	0,1%	0,8%

Art. 4. L'évolution de la dette publique se présente comme suit:

	2016	2017	2018	2019	2020
En % du PIB	23,2	23,6	23,8	23,8	23,7
En millions d'euros	12.382,5	13.474,4	14.475,7	15.343,4	15.997,7

Art. 5. L'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du budget de l'Etat est arrêtée comme suit, conformément aux tableaux annexés:

	2016	2017	2018 Prévisions	2019 Prévisions	2020 Prévisions
Budget courant					
Recettes	12.976,4	13.153,7	13.576,3	14.109,6	14.834,7
Dépenses	12.174,6	12.701,0	13.114,4	13.645,9	14.211,4
Excédents	801,7	452,6	461,9	463,6	623,3
Budget en capital					
Recettes	90,2	90,2	90,3	83,3	83,3
Dépenses	1.330,2	1.393,8	1.710,8	1.797,5	1.687,7
Excédents	-1.240,0	-1.303,6	-1.620,6	-1.714,2	-1.604,4

	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018 Prévisions</i>	<i>2019 Prévisions</i>	<i>2020 Prévisions</i>
Budget total					
Recettes	13.066,6	13.243,9	13.666,6	14.192,8	14.917,9
Dépenses	13.504,8	14.094,9	14.825,2	15.443,4	15.899,1
Excédents	-438,2	-851,0	-1.158,6	-1.250,6	-981,2

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

Luxembourg, le 15 décembre 2016

Le Président,
Eugène BERGER

Le Rapporteur,
Claude HAAGEN

