

**N^{os} 7050^{2E}
7051⁴**

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 du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016
- 9) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement
- 10) 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
- 11) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation
- 12) la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(21.11.2016)

SOMMAIRE

	<i>Page</i>
I. Remarques préliminaires	3
1) Orientations budgétaires nationales dans un contexte européen	3
2) Objectifs à long terme pour une croissance durable	3
II. Contexte économique	4
1) Perspectives économiques internationales	4
a) Une croissance molle marquée par l'incertitude	4
b) Soutenir la demande	5
2) Perspectives économiques européennes	6
a) Une reprise toujours modérée	6
b) Privatisation des bénéfices contre socialisation des pertes	7
3) Perspectives économiques nationales	9
a) Des perspectives favorables qui se confirment	9
b) Inflation	9
c) Finances publiques	9
III. Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020	10
1) Objectif des lois de programmation financière pluriannuelle	10
2) Etat des lieux des économies budgétaires depuis 2015	10
3) Un objectif budgétaire largement atteint en 2016	13
4) Trajectoire d'ajustement des finances publiques	14
5) Trajectoire d'ajustement de l'Administration centrale	14
a) Recettes de l'Administration centrale	15
b) Dépenses de l'Administration centrale	16
6) Trajectoire d'ajustement des administrations de sécurité sociale	17
7) Evolution de la dette publique	19
8) Soutenabilité à long terme des finances publiques	21
IV. Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017	21
1) Perspectives économiques et orientations budgétaires	21
a) Prévisions macroéconomiques 2016-2017	21
b) Projet de budget 2017	22
2) Adapter les ressources humaines à la démographie	23
a) Nouvelle annonce d'un renforcement des effectifs	23
b) En réalité: une compression des coûts et des effectif	24
c) Résultat: inadéquation de la proportion d'agents de l'Etat par rapport à la population	26
3) Investir pour l'avenir	27
a) Une politique d'investissement ambitieuse ...	27
b) ... ou un retour à un niveau d'investissement public porteur d'avenir?	28
4) Amorcer la transition écologique	29

a) Environnement et climat	29
b) Efforts en faveur des transports publics	31
c) Efforts en matière de travaux publics	32
5) Développer l'offre de logements	33
a) Mesures en faveur du logement	33
b) Mesures en faveur de l'assainissement énergétique des logements	34
V. Conclusion	34

*

Par dépêche du 12 octobre 2016, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, „dans les meilleurs délais“ bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi spécifiés à l'intitulé.

En date du 11 novembre 2016, Monsieur le Ministre des Finances a en outre demandé, également „dans les meilleurs délais“, l'avis de la Chambre sur certains amendements gouvernementaux au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017. Lesdits amendements consistant essentiellement dans des redressements de nature technique, la Chambre n'a pas de remarques particulières à présenter à leur égard.

Vu les délais très restreints dont elle dispose pour prendre position, la Chambre limite par ailleurs l'examen des projets de loi précités aux grandes lignes du budget de l'Etat proposé pour l'exercice 2017.

*

I. REMARQUES PRELIMINAIRES

1) Orientations budgétaires nationales dans un contexte européen

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient, en préambule, à rappeler le contexte dans lequel s'inscrivent les mesures d'économies imposées à la population par le gouvernement en fonction depuis décembre 2013.

Guidé par les grandes orientations dictées par la Commission européenne dans le cadre du cycle annuel de coordination des politiques économiques et budgétaires, dit „*semestre européen*“, le gouvernement s'est fixé comme principal objectif de rétablir à moyen terme l'équilibre budgétaire par le biais de la restructuration et de la maîtrise des dépenses publiques et par le biais de la mise en oeuvre d'une réforme en profondeur des procédures d'élaboration et d'exécution des budgets publics.

Dans ce cadre, le Pacte de stabilité et de croissance, renforcé en 2011 par un nouvel ensemble de règles en matière de surveillance économique et budgétaire (le „*six-pack*“), impose notamment aux Etats membres de l'Union européenne un objectif budgétaire spécifique à moyen terme (OMT) qui est supposé garantir la viabilité de leurs finances publiques.

C'est ainsi que le Luxembourg s'est fixé comme OMT d'atteindre un „*solde structurel*“ de +0,5% du PIB d'ici la fin de l'actuelle législature en 2018. Guidé par ce seul objectif, le gouvernement s'est ainsi attaché, depuis 2014, à réduire fortement les dépenses publiques, au détriment du pouvoir d'achat et d'une répartition équitable des richesses.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics va donc axer son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017 sur les sujets qui devraient être la priorité du gouvernement pour les années à venir.

2) Objectifs à long terme pour une croissance durable

Convaincue que le gouvernement a fait fausse route en suivant à la lettre les objectifs dictés par la Commission européenne, qui élude tout aspect social et environnemental dans ses critères d'évaluation, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient, dans le présent avis, à mettre l'accent sur certaines pistes qui lui semblent prioritaires pour revenir enfin à un niveau de vie équitable pour tous et poser les bases d'une croissance durable.

Concernant le contexte économique et social européen, tout d'abord, il semble que les institutions européennes n'aient pas encore pris la mesure du désespoir des peuples européens de voir un jour émerger une véritable Europe sociale. Malgré la crise financière de 2008, qui a plongé le monde dans une crise économique, et surtout sociale, des plus graves, les institutions nationales et européennes n'ont toujours pas tiré les leçons du désastre social engendré par les politiques économiques néolibérales des dernières décennies.

La montée des nationalismes et du repli sur soi, révélés notamment par le „*Brexit*“ et le résultat des élections récentes aux Etats-Unis d'Amérique, sont des événements qui n'ont toujours pas créé l'électrochoc qu'ils auraient dû produire auprès des gouvernements européens quant aux décisions politiques qu'il est désormais urgent de prendre.

La libéralisation à outrance des systèmes financiers européen et mondial a permis à ceux-ci de se développer en poussant leurs limites jusqu'à un point de rupture tel que lesdits systèmes ont dû être sauvés par les pouvoirs publics après la crise des „*subprimes*“, avec la conséquence que, près de dix ans plus tard, les Etats sont endettés à un niveau sans aucun rapport avec le niveau d'investissement dans l'économie réelle. Les Etats ont en effet été contraints d'emprunter sur les marchés financiers les fonds nécessaires au sauvetage du système financier. La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge donc 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.

En outre, la Chambre a cru entrevoir, lors de la présentation du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017, la perspective d'un budget orienté vers un retour à un niveau d'investissements conséquents dans les domaines qui semblent indispensables à l'avenir du pays et qui devraient être la base des objectifs à long terme pour une croissance durable. La Chambre entend vérifier la véracité de ces annonces en examinant le projet de budget à la loupe de ce qu'elle considère comme indispensable pour poser les bases d'une évolution convenable du Luxembourg, à savoir: un nombre d'effectifs auprès de la Fonction publique, adapté à la démographie luxembourgeoise, et un niveau d'investissements publics qui est, d'une part, propice à une croissance durable et soucieuse des défis environnementaux actuels et, d'autre part, adapté au défi du manque de logements qui pèse sur les ménages.

*

II. CONTEXTE ECONOMIQUE

1) Perspectives économiques internationales

a) *Une croissance molle marquée par l'incertitude*

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017 a été déposé à la Chambre des députés dans un contexte économique international de croissance molle, marqué par l'incertitude, notamment suite aux résultats du référendum britannique sur le „*Brexit*“. Suite à ce référendum, le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont revu à la baisse leurs perspectives économiques mondiales. L'OCDE prévoit ainsi une croissance modérée des plus grandes économies mondiales et le FMI estime que la croissance mondiale devrait tomber à 3,1% en 2016 avant de remonter à 3,4% en 2017, ce qui est une prévision revue à la baisse de 0,1% pour 2016 par rapport aux prévisions d'avril 2016.

Aux Etats-Unis, la hausse de l'emploi et de la consommation des ménages reste neutralisée par la faiblesse des investissements, de sorte que l'OCDE a révisé ses prévisions de croissance à la baisse à 1,4% pour 2016 et à 2,1% pour 2017. Le Canada devrait, quant à lui, afficher une croissance de 1,2% cette année et de 2,3% l'année prochaine.

Dans la zone euro, la croissance pourrait atteindre 1,5% cette année et 1,4% en 2017 (perspectives inférieures de 0,4 point aux prévisions de l'année dernière). L'OCDE note par ailleurs l'impact négatif du „*Brexit*“ sur la croissance britannique qui devrait s'établir à 1,8% cette année et à seulement 1% en 2017, ce qui est nettement au-dessous du taux de croissance des dernières années.

Au Japon, la croissance devrait rester faible et en demi-teinte: 0,6% en 2016 et 0,7% en 2017. La Chine devrait, elle, atteindre les 6,5% de croissance escomptée pour 2016, puis les 6,2% en 2017, à

mesure qu'elle rééquilibre son économie, axée sur le secteur manufacturier, vers une économie davantage orientée vers les biens de consommation et les services.

Le Brésil devrait s'enfoncer davantage dans la récession, la croissance devant régresser de 3,3% cette année et de 0,3% supplémentaire l'année prochaine. L'Inde devrait poursuivre, quant à elle, sa progression économique avec 7,4% de croissance en 2016 et 7,5% en 2017.

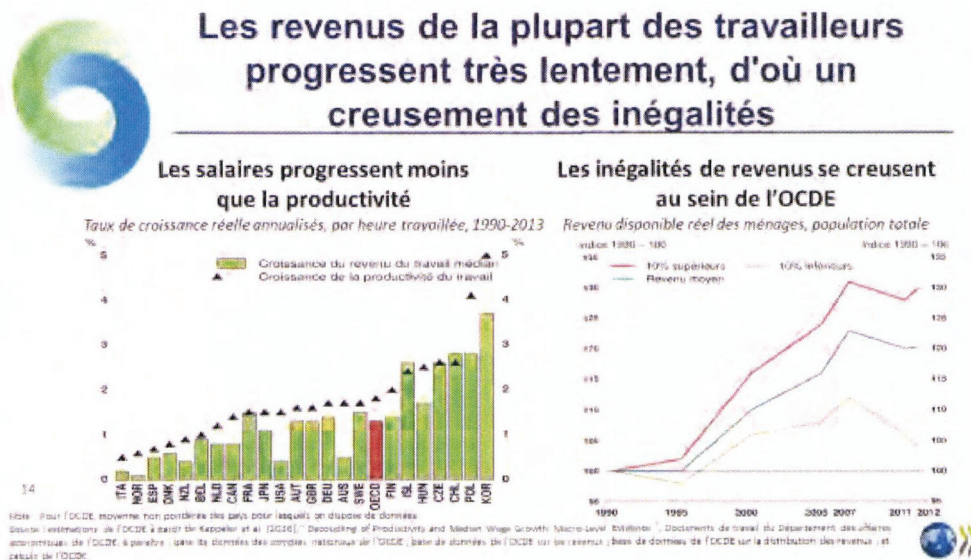
b) Soutenir la demande

Au vu de cette situation économique mondiale déprimée, l'OCDE¹ et le FMI² alertent les Etats contre la faible progression des échanges et les distorsions du système financier et préconisent, cette année encore, des réformes structurelles visant à soutenir la demande.

Le FMI rappelle ainsi que „la politique budgétaire doit privilégier les dépenses qui soutiennent le plus vigoureusement la demande et la croissance potentielle à long terme“. Il insiste même sur la nécessité de déployer un effort multilatéral pour „pérenniser une amélioration du niveau de vie à l'échelle mondiale“.

L'OCDE, quant à elle, recommande une nouvelle fois aux Etats de mettre à profit la marge de manoeuvre budgétaire dont ils disposent grâce à la faiblesse des taux d'intérêt pour „investir dans le capital humain et les infrastructures physiques afin de stimuler la demande à court terme, la production à long terme et la cohésion sociale“.

Lors de la présentation des perspectives économiques de l'OCDE, le 1^{er} juin 2016, l'économiste en chef de l'OCDE, Catherine L. Mann, insistait sur le fait qu'au sein de l'OCDE, „les revenus de la plupart des travailleurs progressent très lentement, d'où un creusement des inégalités“:



Source: Perspectives économiques de l'OCDE – „Décideurs publics: agissez maintenant pour sortir du piège de la croissance molle et honorer nos promesses“

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler que la politique budgétaire européenne actuelle va à contresens des recommandations précitées puisqu'elle prêche toujours la compression des déficits publics et les mesures d'austérité au détriment de l'emploi, de la protection et de la cohésion sociales, de la santé et de l'égalité d'accès aux soins, de l'éducation et de tous les services publics en général.

1 Source: Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Perspectives économiques intermédiaires, <http://www.oecd.org/fr/economie/la-faible-progression-des-echanges-et-les-distorsions-du-systeme-financier-assombrissent-les-perspectives-de-croissance-mondiale.htm>

2 Source: Fonds monétaire international, Perspectives de l'économie mondiale, <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/WEO/2016/02/pdf/textf.pdf>

Une consommation en berne est la conséquence directe des mesures d'austérité visant uniquement la réduction des déficits publics. Elle engendre un niveau de l'offre en inadéquation totale avec le niveau de la demande, qui se traduit par des carnets de commande vides, des licenciements, l'accroissement des inégalités et, au final, une augmentation de la charge pour l'Etat social. Il est grand temps d'inverser cette tendance vicieuse en la transformant en un cercle vertueux visant à soutenir l'économie, non pas par des mesures favorisant une offre dépourvue de débouchés, mais par des mesures courageuses de soutien de la demande globale touchant directement le consommateur, seul acteur qui, en bout de chaîne, est susceptible de relancer l'économie par une consommation soutenue.

Cet aveu d'échec des principes néolibéraux, jusqu'à présent encensés par le FMI et l'OCDE, doit se traduire par une remise en question radicale des politiques économiques actuelles qui n'ont fait que creuser les inégalités. Comme le souligne inexorablement la Chambre des fonctionnaires et employés publics depuis des années, il est grand temps de prendre conscience de la nécessité de mettre en oeuvre des politiques de redistribution justes, non seulement au niveau national ou européen, mais surtout au niveau global en plaçant le critère social au coeur des préoccupations politiques et économiques.

2) Perspectives économiques européennes

a) Une reprise toujours modérée

D'après les indicateurs clés sur la zone euro³, publiés par la Commission européenne, qui tablent sur une croissance du PIB dans la zone euro de 1,6% en 2016 et de 1,8% en 2017, la demande intérieure, constituant jusqu'à présent le moteur principal de la croissance, devrait ralentir en 2017 malgré une sensible amélioration de la situation sur le marché de l'emploi et au niveau des salaires.

Selon les projections macroéconomiques de septembre 2016 de la Banque centrale européenne (BCE) pour la zone euro, la reprise de l'activité dans cette zone devrait se poursuivre, mais à des taux révisés à la baisse par rapport aux projections de juin 2016, principalement en raison de la demande d'importations britanniques plus faible suite au vote en faveur du „Brexit“ . Par rapport à ses projections de 2015, la BCE a ainsi revu ses prévisions de croissance annuelle du PIB en volume à la baisse: à 1,7% pour 2016 et à 1,6% pour 2017 et 2018. Au niveau de l'inflation, elle prévoit également une progression moyenne de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) nettement en deçà de ses prévisions de septembre 2015: progression de 0,2% pour 2016, de 1,2% plus tard en 2017 et de 1,6% en 2018.

La BCE estime que „l'orientation accommodante de la politique monétaire, les cours toujours relativement bas du pétrole, l'amélioration de la situation sur les marchés du travail et les progrès accomplis en matière de désendettement dans les différents secteurs devraient favoriser la croissance de la demande intérieure dans un contexte de redressement progressif de l'économie mondiale“.

D'après le FMI, „la BCE devrait maintenir sa politique actuelle, qui est à juste titre accommodante. (...) La politique budgétaire devrait aussi être utilisée pour soutenir la reprise à court terme en finançant l'investissement et d'autres priorités dans les pays où l'espace le permet et en accélérant le déploiement d'investissements financés sur ressources centrales“. Par ailleurs, toujours d'après le FMI, „une accélération de la réparation des bilans des banques et des entreprises, un dispositif commun de garantie des dépôts et une garantie budgétaire pour l'union bancaire restent essentiels afin d'affaiblir les liens entre les banques et les Etats, de maîtriser les risques pesant sur la stabilité financière, d'améliorer la transmission des politiques, ainsi que de faciliter la consolidation et la restructuration du secteur bancaire“.

L'OCDE table sur une croissance, dans la zone euro, de l'ordre de 1,7% en 2017, toujours avec de grandes disparités entre les pays. Elle recommande de nouveau de „mettre en place des mesures de relance budgétaire pour conforter la demande globale, notamment en investissant dans les infrastructures“. Elle souligne une nouvelle fois la nécessité de créer des emplois et d'élever les niveaux de vie par des réformes fiscales et des dépenses publiques, „par exemple (par) un allègement de la fiscalité du travail et une réorientation des dépenses donnant la priorité à la croissance et à l'équité“. Tout en soutenant la politique monétaire de la BCE, elle recommande également d'accélérer le règlement du problème des créances douteuses et litigieuses pour „donner un coup de pouce au crédit et l'orienter

³ Key indicators for the euro area, European Commission, November 2016, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/key_indicators/index_en.htm

en faveur des entreprises productives“, par exemple par *„la mise en place de structures de défaisance, peut-être au niveau européen“*. Rappelons que les structures de défaisance publiques sont des structures qui rachètent, au-dessus du prix du marché, des actifs à haut risque à des banques afin d’éviter la faillite de celles-ci. C’est ce qu’a fait l’Etat luxembourgeois en 2008 en finançant, aux frais de la collectivité, le rachat de la banque Forfis par BNP Paribas.

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à présenter certaines observations sur le fonctionnement du système bancaire européen, à la base de l’ensemble du système monétaire et financier de la zone euro.

b) Privatisation des bénéfices contre socialisation des pertes

Concernant le système financier européen, la Chambre tient à soulever un point essentiel: l’article 24, paragraphe (1), de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg (...) dispose que *„il est interdit à la Banque centrale d’accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux institutions ou organes de la Communauté européenne, aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux autres organismes ou entreprises publics des Etats membres de la Communauté européenne; l’acquisition directe, auprès d’eux, par la Banque centrale, des instruments de leur dette est également interdite“*.

Autrement dit, ces dispositions – qui ont été imposées à tous les Etats membres de l’Union européenne par l’article 101 du Traité de Maastricht (repris par l’article 123 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne) – posent les bases d’un système monétaire et financier selon lequel les Etats sont contraints d’emprunter sur les marchés privés à des taux élevés qui dépendent de la notation financière leur attribuée par les grandes agences de notation, alors que les banques privées empruntent à des taux très bas, voire à des taux négatifs, directement auprès des banques centrales.

Le Grand-Duché, qui bénéficie toujours, en raison de sa solidité financière, de la note „AAA“ auprès des principales agences de notation, peut s’enorgueillir d’obtenir ainsi des taux d’emprunt plus intéressants que les Etats membres qui présentent plus de risques pour leurs créanciers en raison de difficultés budgétaires.

Dans ce contexte, la question qui se pose n’est pas tant le fait, pour les Etats, de devoir emprunter pour financer à moyen et long terme les investissements publics indispensables pour se doter des infrastructures, de la protection sociale et du personnel nécessaires à la construction d’un avenir durable. Il est même particulièrement souhaitable, en période de récession, de s’appuyer sur les finances publiques pour soutenir le niveau de vie des peuples.

La question qui se pose réside plutôt dans le fonctionnement même des institutions monétaires européennes: plutôt que d’emprunter à des taux négligeables auprès des banques centrales, les Etats empruntent auprès de banques privées qui se servent copieusement au passage puis, en cas de défaillance du secteur financier – comme cela a été le cas en 2008 – les mêmes Etats réempruntent sur les marchés pour pouvoir sauver ces banques qui ont pris des risques inconsidérés.

Mis à part qu’ils peuvent s’appuyer sur la garantie des Etats pour les sauver en cas de défaillance, les établissements bancaires peuvent ainsi prêter aux Etats tout en couvrant leurs propres risques par des *„credit default swaps“* (CDS), qui constituent une sorte d’assurances permettant de parier sur le défaut de paiement d’un Etat ou d’un acteur financier et d’être indemnisé en cas de défaut, même sans détenir aucune obligation auprès de l’Etat ou de l’acteur financier. De cette façon, les établissements en question s’assurent, quoi qu’il arrive, de faire des bénéfices au détriment des Etats et donc des peuples.

Une rapide analyse de la dette publique luxembourgeoise montre d’ailleurs clairement que le niveau actuel de la dette n’est absolument pas dû au financement des investissements publics nécessaires à la construction des infrastructures et à l’embauche des forces vives nécessaires pour relever les défis à venir au Grand-Duché, mais plutôt au refinancement des banques, pris en charge par l’Etat en 2008. La dette publique a en effet doublé en 2008 par rapport à l’année précédente, passant de 7,8% du PIB en 2007 à 15,1% en 2008 en raison du sauvetage des banques Dexia et Fortis. Même si son niveau reste faible par rapport aux autres pays européens, l’augmentation relative de la dette au Grand-Duché est donc considérable. Elle atteint désormais 23,2% du PIB, sans que les investissements publics dans l’économie réelle n’aient connu une augmentation comparable.

Pour rappel: en septembre 2008, l'Etat luxembourgeois a investi 2,5 milliards d'euros sous la forme d'un prêt convertible en actions pour le sauvetage de la Fortis Banque Luxembourg, redevenue par la suite la BGL. Suite à la conversion dudit prêt en actions, l'Etat était actionnaire de la BGL à hauteur de 49,9% du capital. En 2009, conformément à son engagement initial, l'Etat luxembourgeois a cédé à BNP Paribas, pour un montant de 14,5 milliards d'euros, 16% du capital qu'il détenait dans la BGL. BNP Paribas détenait alors 65,96% de la BGL, qui est devenue BGL BNP Paribas par la fusion par absorption de BNP Paribas Luxembourg. L'Etat reste donc, à ce jour, actionnaire à hauteur de 34% du capital de BGL BNP Paribas, et donc à hauteur de 1,034% du capital de BNP Paribas. Au 10 novembre 2016, la valeur de marché de la participation de l'Etat dans BNP Paribas était de 589 millions d'euros.

La dette publique du gouvernement central est ainsi passée de 532 millions d'euros en 2007 à 7.482 millions fin 2015. La dette par habitant est passée de 1.158 euros en 2007 à 14.213 en 2013, même si elle a amorcé une lente régression depuis 2013.

Au-delà de cette forte augmentation de la dette publique, c'est surtout la charge de la dette (autrement dit les intérêts de la dette) qui a considérablement augmenté en passant de 0,4% de l'ensemble des dépenses publiques en 2005 à 1,1% en 2011, même si elle restait à un niveau faible en comparaison avec les autres pays européens⁴.

Comme l'a précisé Monsieur le Ministre des Finances le 29 juillet 2016 dans sa réponse à la question parlementaire n° 2192⁵, la dette publique s'élevait, au 30 juin 2016, à plus de 7 milliards d'euros. La dette publique se composait alors de quatre prêts bancaires contractés auprès de la BCEE pour un montant total de 832 millions d'euros et à des taux d'intérêt variant de 4,318% à 4,935%, prêts auxquels s'ajoute un emprunt de 135 millions d'euros repris par l'Etat pour le Fonds Belval ainsi que 6,25 milliards d'euros d'emprunts obligataires, à des taux variant entre 0,436% et 3,375%, souscrits initialement par des banques, banques centrales, fonds d'investissement, fonds de pensions, compagnies d'assurances et autres gestionnaires professionnels de fonds.

Bien que le montant annuel des intérêts payés au titre des obligations diminue depuis 2013, il sera de 199,8 millions d'euros pour cette année. Selon l'exposé introductif accompagnant le projet de budget pour l'exercice 2017, les intérêts de la dette publique, emprunts et obligations compris, grèveront le budget de l'Etat de 221,2 millions d'euros cette année et de 227,3 millions d'euros en 2017.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge donc sur la légitimité du système financier actuel: pourquoi l'Etat versera-t-il encore 227,3 millions d'euros d'intérêts par an aux institutions bancaires, alors que l'essentiel des fonds concernés a initialement été emprunté dans l'unique but de financer la survie de ces mêmes institutions? Rappelons qu'en 2008, le Luxembourg a investi 2,876 milliards d'euros dans le seul sauvetage des banques Dexia et Fortis afin de garantir la stabilité du système financier luxembourgeois, ladite opération ayant été financée notamment par un emprunt obligataire de 2 milliards d'euros. La Chambre avait accueilli favorablement cette démarche puisqu'elle avait permis de sauvegarder des emplois ainsi que les avoirs des petits épargnants.

Le gouvernement en place à l'époque affirmait que „*cette intervention de l'Etat revêt un caractère temporaire et qu'a priori, elle n'aura pas d'impact négatif ni sur la viabilité à long terme des finances publiques, ni à court terme sur le solde budgétaire*“⁶. Or, près de dix ans plus tard, la dette est loin d'avoir retrouvé son niveau d'avant-crise et elle a déjà coûté 1,562 milliard d'euros entre 2008 et 2015⁷ à l'Etat et donc au contribuable. C'est ainsi que le gouvernement a aisément pu justifier les restrictions budgétaires imposées aux contribuables avec le „*Zukunftspak*“ afin de socialiser les pertes des banques tout en préservant les bénéficiaires du secteur bancaire.

Même si le sauvetage réussi de Fortis Banque Luxembourg a permis à l'Etat luxembourgeois de tirer bénéfice de la cession d'une partie de sa participation à BNP Paribas, il continue, encore aujourd'hui, à rembourser la dette relative au rachat initial. Si les dividendes perçus restent, à ce jour, supérieurs aux intérêts payés, chaque rumeur concernant la santé financière de BNP Paribas est susceptible

4 Source: STATEC, L'évolution et la structure des dépenses publiques depuis le milieu des années 1990, <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/luxembourg/2013/PDF-03-13.pdf>

5 Réponse de Monsieur le Ministre des Finances à la question parlementaire n° 2192 de Monsieur le Député André Bauler concernant la dette publique

6 10e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg, 2008-2011

7 Source: STATEC, Intérêts (consolidés) – Déficit et dette publique, Portail des statistiques du Grand-Duché de Luxembourg, <http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=13205&IF>

d'entraîner un vent de panique sur les marchés financiers et une chute vertigineuse de la valeur de marché de la participation de l'Etat. Si la valeur de l'action venait à chuter subitement, l'Etat ne pourrait plus couvrir son endettement en cédant sa participation. En cas de chute des dividendes versés aux actionnaires, l'Etat, en tant qu'actionnaire, ne pourrait plus encaisser suffisamment de dividendes pour couvrir les intérêts d'emprunt liés au rachat de Fortis.

Dans une telle situation, les dettes liées au sauvetage du secteur bancaire luxembourgeois devraient alors de nouveau être assumées par le contribuable au prix de nouvelles restrictions budgétaires. On comprend donc bien par quels mécanismes cette technique de socialisation des pertes, appliquée à un Etat dont les comptes publics sont moins solides qu'au Luxembourg, a pu entraîner non pas un lent retour à la croissance, mais une spirale infernale vers l'endettement. C'est donc tout le système monétaire et financier qui est à revoir. La répartition équitable des richesses au niveau européen devrait en effet aussi passer par une répartition juste des pertes.

3) Perspectives économiques nationales

a) Des perspectives favorables qui se confirment

Au niveau national, les indicateurs conjoncturels disponibles à la fin du mois d'octobre 2016 confirment un climat conjoncturel relativement porteur. Bien qu'irrégulière, la croissance des trois dernières années a été assez soutenue.

Le marché du travail reste relativement dynamique et le taux de chômage, qui s'est stabilisé à 6,4% depuis mai 2016, connaît une baisse généralisée qui profite également aux demandeurs d'emploi les plus vulnérables⁸.

b) Inflation

L'inflation, qui s'était nettement redressée pour atteindre 1,1% en décembre 2015 par rapport aux taux négatifs enregistrés en 2014, a ralenti à 0,1% en moyenne de janvier à août 2016. La BCL prédit néanmoins une accélération graduelle au cours des prochains mois avec un taux d'inflation inférieur à 1% au quatrième trimestre 2016, qui passerait aux alentours de 1,8% au deuxième trimestre 2017⁹. Sur cette base, le déclenchement de la prochaine tranche indiciaire ne devrait intervenir qu'au tournant de l'année 2017.

c) Finances publiques

Les recettes fiscales étaient en hausse (de 5,3%) sur les neuf premiers mois de 2016 par rapport à la même période en 2015. Cette tendance positive repose essentiellement sur les impôts directs, avec une hausse de 6,3% sur un an des impôts sur les revenus des ménages et de 9,2% des impôts sur les sociétés découlant d'une forte augmentation de la collecte de soldes (recettes relatives aux exercices antérieurs).

Les recettes de TVA, tirées vers le bas par le recul d'un tiers de ces recettes en matière de „e-commerce“ et par une hausse des remboursements aux professionnels, ont néanmoins augmenté de 1,6% sur un an. Rappelons que l'augmentation du taux normal de TVA de 15% à 17% a notamment engendré une hausse des prix pour une grande partie des services, surtout dans le secteur Horeca pour lequel le taux super-réduit de 3% a été supprimé sur les alcools, engendrant une augmentation généralisée des prix.

Rappelons aussi que les finances publiques ont bénéficié non seulement de la hausse de la TVA assumée par les ménages, mais également de 84,6 millions d'euros de recettes diverses supplémentaires en 2015 et de 100 millions d'euros de recettes supplémentaires grâce à l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire assumé par tous les salariés. Les consommateurs/salariés ont donc dû supporter la totalité des mesures de rééquilibrage des finances publiques.

⁸ Source: ADEM, Le nombre de demandeurs d'emploi diminue de 3,1% sur un an, <http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/population/travail/2016/10/20161025/index.html>

⁹ Source: BCL, Bulletin BCL 2016/2, http://www.bcl.lu/en/Media-and-News/Press-releases/2016/10/Bulletin-BCL-2016_2/index.html

Les fonctionnaires et employés de l'Etat ont 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 (80% du traitement initial pendant les deux premières années de stage et 90% pendant la troisième année).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics 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 afin de relancer efficacement la consommation et donc l'activité économique nationale.

*

III. PROJET DE LOI RELATIF A LA PROGRAMMATION FINANCIERE PLURIANNUELLE POUR LA PERIODE 2016-2020

1) Objectif des lois de programmation financière pluriannuelle

Les lois de programmation financière pluriannuelle visent à définir pour l'année en cours et les quatre années suivantes les orientations financières des trois secteurs de l'Administration publique: Etat, administrations locales et administrations de sécurité sociale.

Dans ce cadre, la mission principale de la loi de programmation pluriannuelle est de déterminer l'objectif budgétaire à moyen terme de l'Administration publique (OMT) ainsi que la trajectoire d'ajustement permettant de l'atteindre.

Les objectifs nationaux découlent directement du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, approuvé au Luxembourg par la loi du 29 mars 2013. Ce traité définit la „*règle d'or*“ selon laquelle le solde structurel des administrations publiques doit correspondre à l'objectif budgétaire à moyen terme propre à chaque pays, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du PIB aux prix du marché ou de 1% du PIB lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB est sensiblement inférieur à 60%.

Le gouvernement s'est donc fixé comme objectifs:

- concernant l'OMT, le retour à un solde structurel d'un surplus de 0,5% du PIB, en 2018 au plus tard, et
- la stabilisation de la dette publique brute au-dessous de 30% du PIB.

Le gouvernement réaffirme ainsi pour 2017 son objectif principal de „*rétablir l'équilibre des comptes publics et de renverser la tendance à l'accroissement de la dette publique*“. Il va même bien au-delà de ces objectifs puisque la dette publique du Luxembourg se situe déjà bien en deçà des objectifs européens. Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017 s'inscrit donc de nouveau dans la continuité de la stratégie budgétaire menée par le gouvernement depuis 2014 et présentée dans le cadre du Programme de stabilité et de croissance (PSC) du 25 avril 2014. Ce PSC prévoyait notamment, sur la période 2015-2018, un effort de consolidation de 1.040 millions d'euros, soit 1,7% du PIB.

Rappelons que les mesures d'assainissement des finances publiques ont été rassemblées dans un „*Zukunftspak*“ rendu public lors de la présentation du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2015 et appliqué suite à l'entrée en vigueur de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en oeuvre du paquet d'avenir.

Pour compléter ces mesures de restrictions budgétaires, le programme gouvernemental publié en décembre 2013 prévoyait également une réforme fiscale supposée pérenniser les emplois et établir plus d'équité sociale en assurant „*une contribution équitable au financement des dépenses publiques des différentes catégories de contribuables et de revenus*“. Cette réforme fiscale, qui devrait entrer en vigueur en 2017, constitue le „*second vecteur essentiel de la politique gouvernementale*“.

2) Etat des lieux des économies budgétaires depuis 2015

Le projet de loi relatif au „*Zukunftspak*“ prévoyait initialement, en quelque 260 points, des mesures devant permettre des économies estimées à 191,683 millions d'euros, montant ramené à 172,528 mil-

lions d'euros suite à un accord conclu le 28 novembre 2014 entre le gouvernement et les syndicats représentatifs sur le plan national.

Les projets de loi sous avis soulignent que l'ensemble des mesures du „Zukunftspak“ a contribué à rééquilibrer les finances publiques à hauteur de 1,3% du PIB et que la situation budgétaire de l'Administration centrale évolue très positivement. Le gouvernement justifie ainsi que l'impact moyen de son projet de réforme fiscale, estimé à 480 millions par an sur la période 2017-2020, ne remettra pas en cause ses objectifs budgétaires à moyen et long terme.

Il s'avère en effet, d'après les comptes nationaux annuels révisés pour la période 2010-2015, que le paquet d'avenir a permis à l'Administration publique d'économiser 183 millions d'euros, que l'augmentation des taux de la TVA a permis d'engranger 206 millions d'euros de recettes supplémentaires et que l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire a engendré 84 millions d'euros de recettes, mesures qui ont donc eu une incidence positive de 473 millions d'euros au total sur le budget de l'Etat (2015).

Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 estime par ailleurs l'impact des mesures d'économies budgétaires du „Zukunftspak“ comme suit au niveau de l'Administration publique:

(en millions d'euros)

	2015 Compte	2016 Prév.	2017 Prév.	2018 Prév.	2019 Prév.	2020 Prév.
Economies résultant de 258 mesures (donc du „Zukunftspak“)	-183	-227	-265	-369	-397	-451
Augmentation TVA	+206	+303	+317	+330	+343	+343
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	+84	+100	+15	+5	+2	+2
Total des mesures	+473	+630	+597	+704	+742	+796

Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020

Le détail de l'incidence financière des mesures contenues dans le „Zukunftspak“ a été publié le 8 septembre 2016 dans le cadre de la réponse commune aux questions parlementaires n° 2243 et n°s 2283 à 2305:

Mesures	2015		
	Prévisions 12.2014	Prévisions 6.2015	Réalisations
Ministère de l'Intérieur	22.954	47.975	43.749
Ministère de la Santé	1.638	1.203	26.347
Ministère de l'Economie	10.393	10.293	15.095
Ministère des Finances	13.559	11.194	11.219
Ministère de la Sécurité Sociale	6.755	6.755	10.044
Ministère de la Famille	28.279	5.064	8.762
MDDI	12.670	11.220	6.653
Ministère du logement	6.596	5.295	5.295
Ministère de la Fonction publique	5.171	3.854	3.854
Ministère de la Culture	3.760	2.610	2.610
Ministère de l'Agriculture	1.517	1.923	2.512
Ministère d'Etat	1.305	1.036	1.686
Ministère de l'Ens. Sup. et de la Recherche	1.344	1.377	1.551
Ministère des Affaires Etrangères	1.616	1.616	1.538
Ministère de l'Education nationale	2.491	1.791	995
Ministère de la Justice	961	734	984
Ministère de la Sécurité intérieure	2.028	1.117	965

Mesures	2015		
	Prévisions 12.2014	Prévisions 6.2015	Réalisations
Ministère de la Défense	-2.237	204	600
Ministère du Travail	5.732	312	390
MDDI – Environnement	275	275	249
Ministère des Sports	89	83	83
MEGA	0	0	77
MAE Direction de la Coopération	0	21	21
<i>Total Administration centrale</i>	126.896	115.952	145.279
Total Sécurité sociale	45.632	45.632	37.436
Total Administration publique	172.528	161.584	182.715

Source: réponse commune aux questions parlementaires n° 2243 et n°s 2283 à 2305

Il en ressort que l'Administration publique a économisé environ 183 millions d'euros en 2015, soit 21 millions de plus que ce qui était prévu dans le projet de budget pour l'exercice 2015.

L'essentiel des économies a été réalisé au niveau:

- du Ministère de l'Intérieur au détriment des services publics communaux en raison:
 - o de la suppression de la prise en charge par l'Etat des majorations biennales des fonctionnaires du secrétariat et de la recette communale;
 - o de la non-prise en compte de l'augmentation de la TVA au 1^{er} janvier 2015 pour le calcul des dotations futures des communes;
- du Ministère de la Santé au détriment de la santé publique en raison notamment:
 - o de la réduction des frais liés à la radioprotection;
 - o de la réduction des frais de campagnes de prévention contre les méfaits de la musique amplifiée pour l'audition;
 - o de la suppression de la prise en charge des tests de détection de streptocoques A;
 - o de la suppression de campagnes de sensibilisation diverses;
 - o du report d'investissements immobiliers en faveur des établissements hospitaliers;
- du Ministère de l'Economie qui a supprimé avec zèle:
 - o 7,7 millions d'euros d'aides aux entreprises, essentiellement aux PME artisanales, et
 - o 5,7 millions d'euros de crédits d'investissements en matière de développement et de diversification économiques;
- du Ministère des Finances, avec certaines mesures relativement positives, telles que:
 - o la levée de l'option d'achat concernant la cité policière au Findel;
 - o la perception de taxes pour frais administratifs liés aux demandes de „*rulings*“;
 - o le renforcement du personnel du service de révision fiscale de l'Administration des contributions directes et du service de contrôle fiscal de l'Administration de l'enregistrement et des domaines;
- du Ministère de la Sécurité sociale, qui a pu économiser 10 millions d'euros, soit 3,3 millions d'euros de plus par rapport à ce qui était prévu, cela notamment grâce:
 - o au gel de la valeur monétaire, et
 - o à une application restrictive des critères d'octroi des prestations, ou autrement dit, grâce à une réduction du niveau de prise en charge des personnes malades;
- du Ministère de la Famille, en raison:
 - o de deux mesures préjudiciables aux familles, à savoir la suppression de l'allocation de maternité et de l'allocation d'éducation depuis le 1^{er} juin 2015, et
 - o d'une mesure plus légitime, à savoir la mise en place, au sein de la Caisse nationale des prestations familiales, d'un département „*Recouvrement*“;

- du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, en raison:
 - o de certaines mesures louables, telles que la réduction des frais de chauffage ou d'acquisition de mobilier, et
 - o d'autres mesures (dont l'efficacité reste à évaluer), telles que l'institution du service „CAPABS“ qui a remplacé l'ancien service „EDIFF“ pour assurer le transport des élèves de l'Education différenciée et des salariés handicapés vers les ateliers protégés ou les centres pour personnes handicapées;
- du Ministère du Logement, en raison:
 - o de l'introduction d'un plafond de revenu pour pouvoir bénéficier de la bonification d'intérêt;
 - o de la limitation du subventionnement des frais d'honoraires des architectes et bureaux d'études (à 15% du coût total);
- du Ministère de la Fonction publique, notamment en raison:
 - o de l'abolition du trimestre de faveur;
 - o de l'adaptation du congé annuel à la durée de travail effectivement prestée au moment du départ à la retraite, etc.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a listé ci-avant que les ministères qui ont réalisé plus de 2,6 millions d'euros d'économies. En effet, les mesures d'austérité précitées ne représentent que la moitié des restrictions budgétaires mises en oeuvre sous la législature actuelle.

Mais la liste reprise ci-dessus suffit à révéler les domaines qui ont été le plus fortement touchés par les restrictions budgétaires: les communes, la santé, l'artisanat, la sécurité sociale, le logement, la famille et la fonction publique, mais également la culture, l'enseignement supérieur et l'éducation nationale, domaines qui n'ont évidemment pas été épargnés par les mesures d'économies.

3) Un objectif budgétaire largement atteint en 2016

L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle 2016-2020 souligne que la trajectoire d'ajustement des comptes publics „*permet d'atteindre globalement l'objectif budgétaire à moyen terme de 0,5% du PIB en 2016 et de -0,5% du PIB en 2016-2020*“ et que „*ce résultat a pu être atteint grâce aux efforts collectifs qui ont été déployés par l'ensemble des départements ministériels et des services de l'Administration publique dans l'intérêt du rétablissement des principaux équilibres budgétaires*“.

Alors que le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2016 prévoyait un solde nominal de l'Administration publique de +268,8 millions d'euros, soit +0,5% du PIB, ainsi qu'un solde structurel de +0,7% pour 2016, le gouvernement table désormais sur un solde nominal de +622,9 millions d'euros, soit +1,2% du PIB, et un solde structurel de +2,3% pour 2016.

Le gouvernement se félicite des „*mesures de contre-financement*“ qui ont permis de dégager un solde des finances publiques largement excédentaire „*très encourageant et satisfaisant*“, malgré la diminution des recettes de TVA sur le commerce électronique. Il souligne que ce résultat a „*également pu être atteint grâce à la gestion très économe des dépenses de l'Etat*“.

Dans ce cadre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à souligner que lesdits „*efforts collectifs*“ n'ont pas tant pesé sur les départements ministériels que sur le personnel desdits départements puisque, conformément à la circulaire du 11 mars 2016 adressée aux départements ministériels et fixant les directives à suivre pour l'élaboration des propositions budgétaires 2017, les responsables de la gestion budgétaire devaient, une fois de plus, viser, avant toute chose:

- une „*modération très stricte au niveau des nouveaux engagements de personnel*“, et
- le non-remplacement d'agents dont le départ en retraite est prévu en 2017.

Outre les efforts déployés par les consommateurs et les salariés, qui ont subi de plein fouet les restrictions budgétaires mises en oeuvre par le „*Zukunftspak*“, c'est donc essentiellement sur les réductions de personnel des administrations publiques que s'est appuyé le „*rétablissement des principaux équilibres budgétaires*“.

4) Trajectoire d'ajustement des finances publiques

Compte tenu du solde nominal de +622,9 millions d'euros, soit +1,2% du PIB, et du solde structurel de +0,6%, qui devraient être atteints en 2016, le solde nominal pour 2017 est estimé à 152,8 millions d'euros, soit +0,3% du PIB, et le solde structurel à +0,8% du PIB.

Trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme

	2016		2017		2018		2019		2020	
	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</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%

Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020

D'après le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020, l'évolution du solde de l'Administration publique résulte, d'une part, d'un taux de croissance de +3,7% marqué par un recul des recettes sous l'effet de la réforme fiscale et, d'autre part, d'un taux de croissance des dépenses de +8,5% en raison d'une évolution importante des dépenses d'investissement.

Malgré une détérioration sensible du solde des administrations publiques en 2017 en raison de la réforme fiscale, le gouvernement prédit donc un solde qui devrait rester positif tout au long de la période 2016-2020 avec une amélioration graduelle significative dès 2018.

Au niveau des sous-secteurs, „le solde de l'Administration centrale restera négatif sous l'effet principalement de la réforme fiscale“, mais il „s'accompagne d'un solde excédentaire des communes et d'un solde de la sécurité sociale plus ou moins stable“.

Comme elle l'avait déjà soulevé dans son avis n° A-2766 du 23 novembre 2015 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle une nouvelle fois que le mode de financement de la sécurité sociale par des transferts (provenant de l'Administration centrale) supérieurs aux prestations sociales versées entraîne un déficit apparent au niveau de l'Administration centrale qui ne se vérifie pas lorsque l'on analyse la situation au niveau de l'ensemble de l'Administration publique plutôt qu'au seul niveau de l'Etat central.

5) Trajectoire d'ajustement de l'Administration centrale

Trajectoire d'évolution de la situation financière de l'Administration centrale au cours de la période 2016-2020

	2016		2017		2018		2019		2020	
	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</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

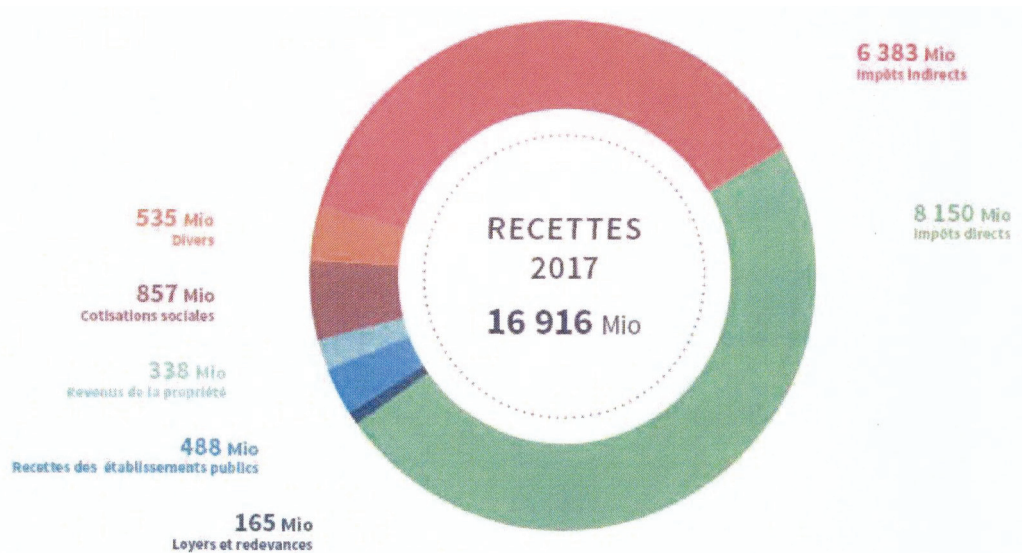
Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020

Les prévisions inscrites au projet de budget pour l'exercice 2015 ayant été dépassées, le gouvernement a revu ses prévisions à la hausse pour 2016 avec un solde effectif de l'Administration centrale

de -0,8% du PIB (contre -1,2% prévu au projet de budget pour l'exercice 2016), qui se détériorerait en 2017 sous l'effet de la réforme fiscale pour remonter progressivement à -0,8% du PIB à l'horizon 2020.

a) Recettes de l'Administration centrale

Répartition des recettes de l'Administration centrale suivant leur nature économique (EUR/SEC 2010)



Source: De Budget 2017 (<http://www.budget.public.lu>), factsheet „Finances publiques“, Ministère des Finances

Au niveau des recettes, le gouvernement prévoit de nouveau une augmentation de 5,4% (à 16.915,8 millions d'euros) des recettes de l'Administration centrale en 2017.

(en millions d'euros)

Recettes	2016	2017	2018	2019	2020
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
Paievements pour autre production non march.	489,9	488,1	484,5	501,0	512,1
Impôts sur la production et les importations	6.202,2	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 revenu, 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%

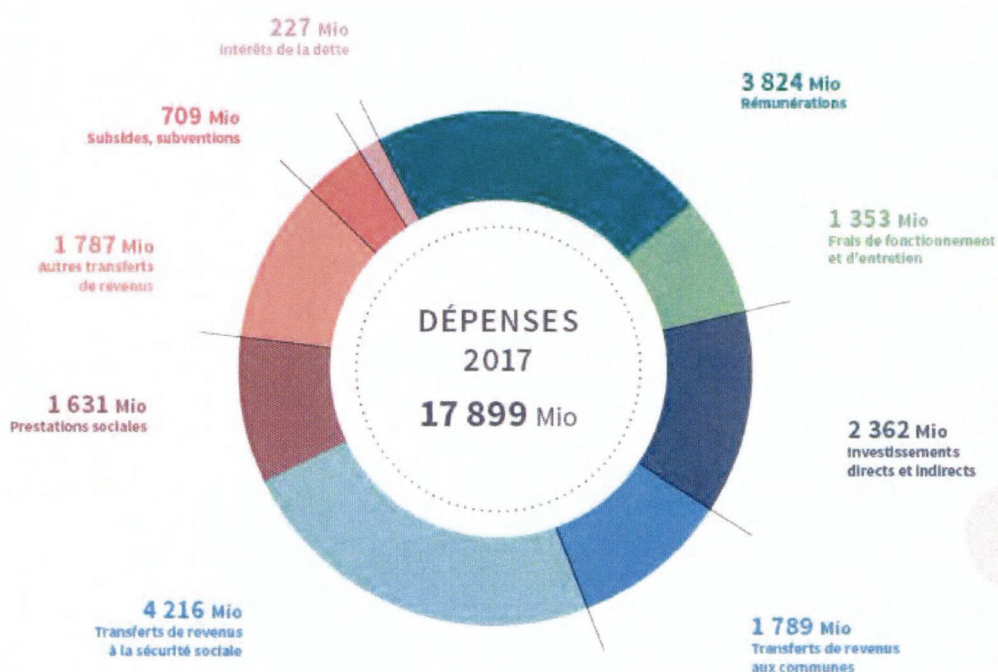
Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020

A noter que ces données concernant l'évolution des recettes et dépenses de l'Administration centrale sont présentées d'après les règles du Système européen des comptes (SEC 2010). Les recettes incluent donc non seulement les recettes comptabilisées au budget de l'Etat selon les règles sur la comptabilité nationale, mais également les recettes propres des fonds spéciaux, les recettes propres des établissements publics, qui font partie de l'Administration centrale, et les recettes propres des services de l'Etat à gestion séparée.

Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 précise néanmoins que la progression de 5,4% des recettes de l'Administration centrale entre 2016 et 2017 est gonflée par la prise en compte, à partir de 2017, d'une partie importante des recettes du fonds communal provenant de l'impôt commercial communal. Suite à la réforme des finances communales, une partie de cet impôt alloué directement aux communes jusqu'en 2016 transite désormais à travers le fonds communal, augmentant ainsi, d'une part, les recettes et, d'autre part, les dépenses du fonds. L'effet sur le solde de l'Administration centrale est toutefois nul. Abstraction faite des recettes issues de cette réforme, les prévisions de recettes de l'Administration centrale montreraient une croissance de 3,1%.

b) Dépenses de l'Administration centrale

Répartition des dépenses de l'Administration centrale suivant leur nature économique (EUR/SEC 2010)



Source: De Budget 2017 (<http://www.budget.public.lu>), factsheet „Finances publiques“, Ministère des Finances

Au niveau des dépenses, le gouvernement table sur un budget d'environ 17,9 milliards d'euros, d'après les règles du SEC 2010, incluant notamment 4.216 millions d'euros de transferts de revenus à la sécurité sociale (selon le graphique repris ci-avant et publié sur le site <http://www.budget.public.lu>) et 3.838,3 millions d'euros pour les rémunérations dans la Fonction publique (selon le projet de budget pluriannuel, alors que selon le graphique prémentionné le budget pour les rémunérations ne s'élève qu'à 3.824 millions d'euros).

(en millions d'euros)

Dépenses	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 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

<i>Dépenses</i>	2016	2017	2018	2019	2020
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 (inv. indir.)	791,6	826,2	898,6	969,9	961,6
11) Acquisitions/cessions d'actifs non fin.	-35,8	-6,5	18,9	-27,0	20,3
Total des dépenses	16.543,4	17.899,2	18.446,5	18.973,3	19.558,3
		+8,8%	+3,1%	+2,9%	+3,1%

Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020

Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 précise néanmoins que la progression de 8,8% des dépenses de l'Administration centrale entre 2016 et 2017 est également gonflée par la prise en compte, à partir de 2017, d'une partie importante des recettes du fonds communal provenant de l'impôt commercial communal, suite à la réforme des finances communales. Abstraction faite des dépenses issues de cette réforme, les prévisions de dépenses de l'Administration centrale montreraient une croissance de 5,1%.

L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi précité indique, concernant l'évolution des effectifs, 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*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics émet de sérieux doutes quant à ces projections, ceci au regard de l'évolution réelle des effectifs dans la Fonction publique depuis 2010, qui semble tendre davantage vers des réductions des effectifs du fait du non-remplacement d'agents partis en retraite. Néanmoins, la Chambre constate avec satisfaction que, à défaut d'accroissement des effectifs, l'évolution des dépenses de rémunérations prévues au projet de budget de l'Etat pour l'exercice 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. La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient en effet à rappeler que la Fonction publique avait accepté, en 2012, de repousser de deux ans la mise en oeuvre de l'accord salarial alors adopté, décalant ainsi d'autant la perception de la prime unique ainsi que l'augmentation de la valeur du point indiciaire, mesures auxquelles les agents publics avaient droit.

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.

6) Trajectoire d'ajustement des administrations de sécurité sociale

<i>Sécurité sociale</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses	9.092,2	9.288,0	9.749,9	10.170,2	10.676,7	11.213,2
		+2,2%	+5,0%	+4,3%	+5,0%	+5,0%
– Consommation intermédiaire	92,9	94,6	103,5	105,3	107,3	109,3
		+1,8%	+9,4%	+1,8%	+1,8%	+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	122,9	127,7	132,3	138,3
		+3,7%	+5,2%	+3,9%	+3,6%	+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	6.929,1	7.242,6	7.605,8	7.998,4
		+3,5%	+4,7%	+4,5%	+5,0%	+5,2%
– Prestations sociales en nature	2.287,1	2.377,0	2.516,3	2.619,2	2.751,0	2.885,8
		+3,9	+5,9	+4,1	+5,0	+4,9%
– Autres transferts courants	49,0	46,4	43,8	40,4	43,5	42,4
		-5,3%	-5,6%	-7,7%	+7,5%	-2,6%
– Transferts en capital à payer (Inv. indirect)	37,4	32,1	25,9	27,6	29,5	31,6

<i>Sécurité sociale</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes	9.849,1	10.137,4	10.633,2	11.078,3	11.585,9	12.087,9
		+2,9%	+4,9%	+4,2%	+4,6%	+4,3%
– Production marchande	24,2	32,0	37,0	39,8	40,2	40,6
		+32,2%	+15,4%	+7,8%	+0,9%	+1,1%
– Revenus de la propriété	382,8	408,3	440,9	469,1	489,9	504,2
		+6,7%	+8,0%	+6,4%	+4,4%	+2,9%
– Cotisations sociales	5.450,8	5.635,2	5.913,9	6.196,2	6.528,5	6.846,8
		+3,4%	+4,9%	+4,8%	+5,4%	+4,9%
– Autres transferts courants	3.978,4	4.048,5	4.223,3	4.356,1	4.509,7	4.676,7
		+1,8%	+4,3%	+3,1%	+3,5%	+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

Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020

Sur la période 2015-2020, le total des dépenses des administrations de sécurité sociale (+4,3%) devrait légèrement dépasser le total des recettes (+4,2%). Les recettes étant néanmoins nettement supérieures aux dépenses dès le début de la période de programmation financière pluriannuelle, l'évolution du solde de la sécurité sociale restera favorable tout au long de la période et devrait atteindre 874,6 millions d'euros en 2020.

L'essentiel des recettes provient des cotisations sociales ainsi que des contributions de l'Etat aux assurances maladie et pension, fixées en fonction des cotisations. Elles évoluent donc en ligne avec l'emploi et la conjoncture économique.

L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle précise toutefois que les transferts courants correspondant à la participation de l'Etat à la Caisse nationale pour l'avenir des enfants (CAE) augmenteront sensiblement suite aux réformes des prestations familiales et du congé parental. L'incidence du congé parental est ainsi estimée respectivement à 10 millions d'euros en 2016 et à 35 à 43 millions d'euros pour les années suivantes, alors que l'impact de l'adaptation des prestations familiales au salaire médian est estimé à 7 millions d'euros en 2018 et 2019, ainsi qu'à 21 millions d'euros en 2020.

Les revenus de la propriété, constitués essentiellement des revenus du Fonds de compensation commun au régime général de pension (FdC) qui est alimenté par de bons résultats en 2014 et 2015 ainsi que par les transferts de l'excédent des recettes du régime de pension, évoluent favorablement.

Les dépenses de sécurité sociale, quant à elles, augmentent peu en 2016 en raison, notamment, de la stagnation du niveau de l'échelle mobile des salaires. Le gouvernement prédit par ailleurs un nouveau ralentissement en 2018 à cause d'une faible progression de l'échelle mobile.

Il ressort en outre dudit exposé des motifs que de 2016 à 2020 les dépenses d'assurance pension pourraient croître plus rapidement que les recettes, mais qu'aucune restructuration n'a été prévue dans ce contexte, dans l'attente d'une analyse de la situation du régime. Le texte souligne ainsi l'importance du solde des opérations courantes actuelles, qui continue à rester excédentaire et à se maintenir à un niveau élevé.

Sont par ailleurs soulevés le solde excédentaire croissant de l'assurance maladie-maternité ainsi que le taux de progression modéré pour l'assurance dépendance sous l'effet des mesures de restructuration et du ralentissement marqué de l'évolution du nombre de bénéficiaires.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics prend bonne note des évolutions précitées, qui confirment la bonne santé de notre système de sécurité sociale ainsi que la solidité de notre système de pension actuel et contredisent les recommandations répétées de la Commission européenne dans le cadre du „semestre européen“, qui visent notamment à inciter le gouvernement luxembourgeois à reculer davantage l'âge de départ à la retraite.

7) Evolution de la dette publique

Le Pacte de stabilité et de croissance impose notamment aux Etats membres de l'Union européenne de maintenir un niveau d'endettement public inférieur à 60% du PIB. Le gouvernement luxembourgeois s'est, quant à lui, engagé à maintenir la dette publique au-dessous de la limite de 30% du PIB.

D'après le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020, le gouvernement a revu à la hausse ses prévisions pour l'évolution du montant absolu de la dette publique par rapport au projet de budget pour l'exercice 2016, mais le texte sous avis prévoit un endettement relatif moins élevé compte tenu de la reprise économique. Il table ainsi désormais sur une dette publique contenue à un niveau inférieur à 23,8% du PIB à l'horizon 2019, contre la prévision d'un niveau inférieur à 24,5% du PIB, prévue par le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2016.

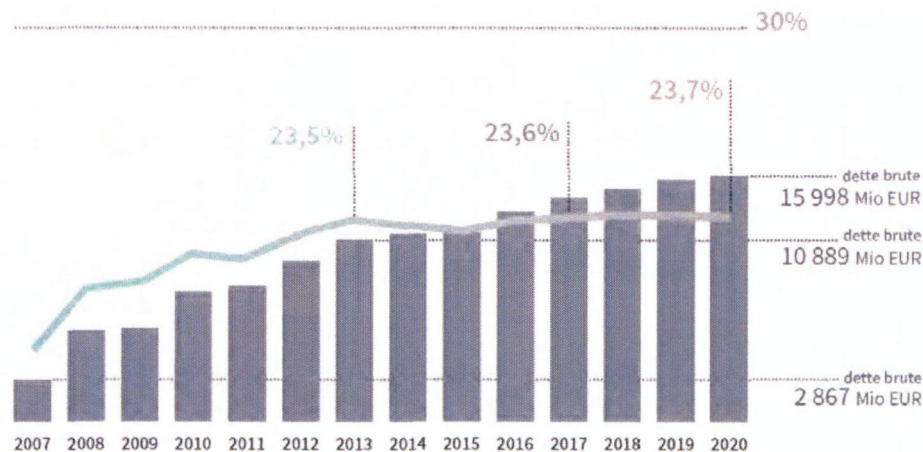
Evolution de la dette publique

	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

Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020

Avec une dette publique brute de 12,4 milliards d'euros à la fin de l'année 2016, soit 23,2% du PIB, le Luxembourg affiche toujours l'un des taux d'endettement les plus bas de la zone euro et respecte largement ses objectifs. Ce faible niveau d'endettement lui permet de se classer parmi les rares pays européens à avoir su conserver l'excellente note „AAA“ dans le cadre de la notation des dettes souveraines des pays de la zone euro par les agences Fitch Ratings, Moody's et Standard & Poor's. Ces cotations attestent de la soutenabilité à long terme des finances publiques luxembourgeoises, gage de la stabilité économique et financière aux yeux des acteurs des marchés financiers internationaux.

Evolution de la dette des administrations publiques (en chiffres absolus et en % du PIB)

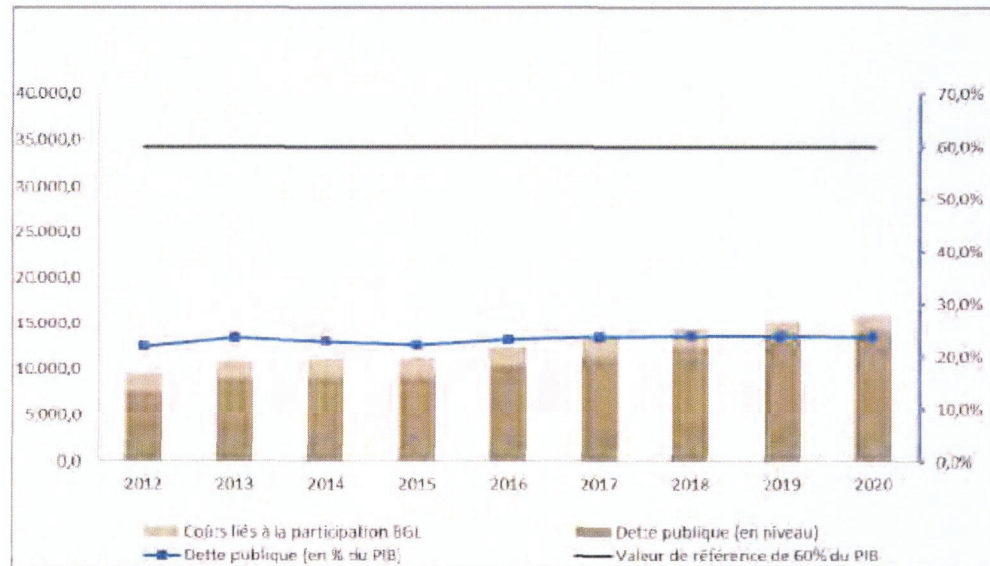


Source: De Budget 2017 (<http://www.budget.public.lu>), factsheet „Finances publiques“, Ministère des Finances

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler que, malgré une forte augmentation depuis 2008, le niveau de la dette publique reflète essentiellement l'endettement de l'Administration centrale et des communes, mais que la dette reste largement compensée par les excédents de la sécurité sociale affectés au Fonds de compensation mis en place pour le financement des prestations futures en matière de pensions. Comme le reconnaît volontiers le gouvernement, avec un solde de 16,54 milliards d'euros au 31 décembre 2015, soit 32,9% du PIB, cette réserve dépasse nettement le taux d'endettement de l'Administration publique. A cela s'ajoutent les participations détenues par l'Etat

luxembourgeois dans des sociétés commerciales et non commerciales, d'une valeur estimée à environ 10% du PIB, qui génèrent à leur tour des dividendes du côté des recettes budgétaires.

Dettes brutes de l'Administration publique entre 2012 et 2020



Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020

Par ailleurs, la Chambre tient à souligner que, abstraction faite des „coûts liés à la participation BGL“, qui font peser un risque conséquent sur les finances publiques, 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.

Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 prévoit un recours à des emprunts obligataires ou à des prêts bancaires pour des montants totaux de 1.120 millions d'euros en 2017, de 1.625 millions en 2018, de 1.000 millions en 2019 et de 2.571 millions en 2020, afin de couvrir les dépenses d'investissement et de refinancer tous les prêts et emprunts venant à échéance pendant cette même période.

Chaque année, l'Etat luxembourgeois paie ainsi 227 millions d'euros d'intérêts. Le coût lié au service de la dette publique (poids des intérêts de la dette) n'excéderait donc pas 0,38% du PIB. Le ministre des Finances a toutefois précisé que l'Etat n'avait contracté aucun nouvel emprunt obligataire depuis 2014, malgré l'autorisation dont il disposait de contracter un tel emprunt pour un montant d'un milliard d'euros. A ce jour, la dette publique est financée à 86,69% par voie d'emprunts obligataires et à 13,31% par voie de prêts bancaires¹⁰.

Comme elle l'a déjà soulevé à maintes reprises dans d'autres avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que l'Etat devrait favoriser le recours aux emprunts obligataires en mobilisant l'épargne populaire. Plutôt que de soutenir davantage les marchés financiers, l'Etat devrait ainsi recourir en priorité à des emprunts obligataires ouverts aux investisseurs particuliers pour leur permettre de placer leur épargne dans des titres fiables qui contribueront à financer les investissements publics moyennant à la fois un rendement intéressant pour les obligataires et un coût réduit pour l'Etat.

¹⁰ Source: Trésorerie de l'Etat, Structure de la dette publique par instruments financiers, http://www.te.public.lu/fr/dette_publicque/moyen_long_terme/Structure_de_la_dette_publicque_par_instruments_financiers.html

8) Soutenabilité à long terme des finances publiques

La Chambre constate, comme déjà évoqué ci-avant, que les mesures d'économies imposées par le gouvernement ont largement excédé les besoins et ont très probablement ralenti les effets de la reprise économique. Les mesures d'économies ont en effet eu un impact négatif conséquent sur le pouvoir d'achat des contribuables ainsi que sur la répartition des richesses.

Sous l'effet des mesures d'économies et de l'absence d'indexation des salaires depuis octobre 2013, la confiance des ménages peine à repartir et les conditions de travail ainsi que l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle se sont dégradés. Malgré le retour de la croissance, les inégalités de revenus se sont creusées et le pouvoir d'achat des ménages de la classe moyenne a stagné¹¹. Depuis 2011, seules les personnes les plus aisées profitent de la croissance économique.

Ces faits démontrent combien il est désormais impératif que le gouvernement se détourne de son obsession pour les objectifs à moyen terme définis par la Commission européenne et qu'il comprenne que la soutenabilité à long terme des finances publiques doit avant tout être guidée par une croissance durable, équitable et de qualité, au service de la société tout entière.

*

IV. PROJET DE LOI CONCERNANT LE BUDGET DES RECETTES ET DES DEPENSES DE L'ETAT POUR L'EXERCICE 2017

1) Perspectives économiques et orientations budgétaires

a) *Prévisions macroéconomiques 2016-2017*

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 a été déposé à la Chambre des députés par le ministre des Finances le 12 octobre 2016. Les prévisions budgétaires y figurant se basent donc sur les informations disponibles fin septembre 2016. Elles constituent une mise à jour intermédiaire des prévisions du STATEC issues de la Note de conjoncture n° 1-2016 de mai 2016 au regard, notamment, des comptes nationaux annuels révisés pour les années 2010 à 2015 et elles tiennent compte des mesures prévues par le gouvernement pour 2017 („*Zukunftspak*“, réforme fiscale et mesures contre les pertes liées à la TVA sur le commerce électronique).

Suite à la publication des comptes nationaux révisés pour les années 2010 à 2015, il s'est avéré que la croissance économique réelle s'est établie à 3,5% en 2015. Les prévisions du STATEC tablent sur une hausse du PIB en volume de 3% en 2016 et de 4,5% en 2017. Ces prévisions restent toutefois très incertaines.

Au niveau de l'emploi, après une hausse de 2,5% en 2015, confirmant les prévisions, le gouvernement prédit une hausse de l'emploi intérieur proche de 3% en 2016 et de 3,2% en 2017. Le taux de chômage, en baisse et à 6,4% en 2016, devrait continuer de diminuer aux alentours de 6,2% en 2017.

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017, la crise aurait également „*induit un meilleur partage de l'emploi avec une baisse du taux d'activité global au profit d'une hausse du taux d'activité féminin*“. La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle toutefois que l'augmentation du taux d'activité féminin ne sera une réelle victoire que lorsque celui-ci sera effectivement choisi et non subi par nécessité et que le droit des femmes d'accéder aux mêmes postes et donc aux mêmes rémunérations que les hommes disposant de compétences équivalentes sera effectivement respecté.

L'évolution des prix à la consommation permet enfin d'entrevoir un retour de l'indexation des salaires avec le déclenchement d'une tranche indiciaire qui était tout d'abord annoncée pour fin 2016, mais qui pourrait finalement intervenir début 2017. L'indice des prix à la consommation national (IPCN) devrait augmenter de 0,3% en 2016 et de 1,4% en 2017, en étant tiré vers le haut par des prix pétroliers plus élevés et une inflation sous-jacente plus forte.

¹¹ Source: STATEC, Etudes et prévisions, Croissance économique et qualité de vie font-elles toujours bon ménage? <http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/conjoncture/2016/11/20161107/index.html>

L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 précise toutefois que „l'avancement de la tranche indiciaire contribuera à une hausse des salaires en plus forte progression (...), mais cette accélération ne fait que traduire la hausse passée des prix et n'a pas d'impact sur le pouvoir d'achat réel. Les ménages devront attendre 2017 et les effets de la baisse des impôts due à la réforme fiscale annoncée pour jouir d'une hausse des encaisses réelles“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics prend bien note de cette information, qui confirme une nouvelle fois la perte de pouvoir d'achat des consommateurs suite au „Zukunftspak“ ainsi que le fait que la population active a déjà préfinancé les mesures prévues à leur égard dans le cadre de la réforme fiscale.

b) *Projet de budget 2017*

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017 se présente, d'après les règles de la comptabilité nationale, comme suit par rapport au budget voté pour l'exercice 2016 et au compte général de l'exercice 2015:

	<i>Compte 2015</i>	<i>Budget voté 2016</i>	<i>Projet de budget 2017</i>	<i>Variations</i>	
				<i>en millions</i>	<i>en %</i>
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	+451,1	+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	12.818,8	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	-	-

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros et ne tiennent pas compte du produit des emprunts nouveaux.

Source: projet de budget 2017

Le projet de budget total pour l'exercice 2017 prévoit une progression des recettes de 1,4% ainsi qu'une progression des dépenses de 3,8% par rapport au budget voté 2016.

Après une amélioration du découvert de 22,5 millions d'euros, amélioration plus importante que prévue entre 2015 et 2016, et au vu du compte de l'exercice 2015, le gouvernement anticipe une nouvelle détérioration de 338 millions d'euros en 2017. Le solde passerait ainsi de -438,2 millions d'euros, selon le budget voté pour 2016, à -775,7 millions d'euros en 2017.

Le projet de budget 2017 justifie toutefois cette détérioration par l'„*impact progressif (...) du projet de réforme fiscale*“ sur les recettes de l'Administration centrale, estimé comme suit:

2017	373 millions
2018	503 millions
2019	524 millions
2020	524 millions

(Source: projet de budget 2017)

Il prévoit ainsi, abstraction faite de l'incidence budgétaire de la réforme fiscale, que la progression des recettes de l'Administration centrale s'élèvera à 4,0%.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient donc à souligner une nouvelle fois qu'elle était dans le juste en annonçant dès 2015 une reprise économique durable, face au pessimisme ambiant qui visait uniquement à justifier davantage de restrictions budgétaires néfastes aux consommateurs, aux familles et à la population active.

Selon le projet de budget 2017, les recettes de l'Administration centrale proviendraient à 55,91% (7.405 millions d'euros) des impôts directs, c'est-à-dire essentiellement des impôts pesant sur les personnes physiques, qui représentent à eux seuls 4.612 millions d'euros de recettes, soit plus de la moitié des impôts directs, dont:

- 3.502 millions d'euros de retenues sur salaires;
- 778 millions d'euros d'impôt par voie d'assiette;
- 332 millions d'euros d'impôt de solidarité.

En outre, les recettes de l'Administration centrale proviendraient à 31,11% des impôts indirects, c'est-à-dire essentiellement des recettes d'accises et de TVA. Cette catégorie de recettes ne devrait pas augmenter en 2017 en raison des pertes de recettes de TVA en matière de „e-commerce“, qui ne seront pas entièrement compensées par la hausse de la TVA survenue au 1^{er} janvier 2015. La TVA reste tout de même le principal poste de recettes budgétaires en matière d'impôts indirects puisqu'elle représente 2.747 millions d'euros en 2017.

La Chambre constate ainsi que les recettes publiques reposeront une nouvelle fois essentiellement sur les personnes physiques. Elle tient donc à insister de nouveau sur le fait que les consommateurs, et plus particulièrement les fonctionnaires et employés de l'Etat, ont déjà largement payé leur part dans le cadre des restrictions budgétaires, notamment par l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire et, pour ce qui est de la Fonction publique, par 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 à respectivement 80, 80 et 90% du traitement initial pendant les trois années du stage.

Au-delà de la suppression de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire – qui, dès sa mise en place, faisait déjà injustement assumer le prix de la crise bancaire et financière aux travailleurs – le gouvernement serait bien avisé de mettre en oeuvre une réforme fiscale plus ambitieuse, réellement favorable aux personnes physiques, qui ont déjà largement payé le prix de cette réforme, plutôt qu'aux sociétés de capitaux qui, soit dit en passant, n'ont 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.

La Chambre renvoie à ce sujet à son avis n° A-2847 de ce jour sur le projet de loi portant mise en oeuvre de la réforme fiscale 2017.

2) Adapter les ressources humaines à la démographie

a) Nouvelle annonce d'un renforcement des effectifs

Lors de la présentation du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017, le ministre des Finances a souligné la nécessité d'adapter le nombre d'agents de l'Etat à la croissance de la population. Dans ce cadre, il annonçait la création de plus de 1.000 postes supplémentaires en 2017, dont notamment:

- 544 postes dans le secteur de l'Enseignement, auxquels s'ajouteront 147 enseignants de religion qui seront repris par l'Etat et qui seront, entre autres, en charge de dispenser le cours „*Vie et société*“;
- 100 postes dans le cadre de la réforme de la Police Grand-Ducale.

Par la signature, le 22 février 2016, avec le Syndicat National des Enseignants (SNE/CGFP), d'un accord portant sur un ensemble de mesures qui permettront d'investir durablement dans la qualité scolaire dans l'enseignement fondamental, le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse s'était notamment engagé à recruter, sur plusieurs années, 150 instituteurs spécialisés qui interviendront dans l'encadrement d'enfants à besoins spécifiques.

Aux termes de l'article 10 du projet de loi budgétaire, les renforcements de personnel suivants sont autorisés:

- 500 postes supplémentaires pour „*les différents services de l'Etat*“ (sans que ledit article 10 précise ni les carrières ni les administrations/services/ministères concernés);
- 230 postes d'enseignants pour l'enseignement postprimaire;

- 209 postes d'instituteurs et d'éducateurs pour l'enseignement fondamental, pour l'éducation précoce et pour les équipes multiprofessionnelles dans l'enseignement fondamental;
- 46 postes d'instituteurs spécialisés supplémentaires;
- 24 postes d'employés de l'Etat pour l'Education différenciée;
- 35 postes d'enseignants pour la réserve nationale de chargés d'enseignement pour les lycées et les lycées techniques.

Au total, 1.044 postes seront donc créés en 2017. D'autres engagements sont encore prévus, sans que ceux-ci se fassent pourtant à travers la création de postes puisqu'ils visent le remplacement de postes existants devenus vacants, partiellement vacants ou sur le point de devenir vacants. L'article 10, paragraphe (3), lettre d), du projet de loi budgétaire renouvelé, par exemple, les dispositions de la loi budgétaire pour l'exercice 2016, permettant de remplacer par anticipation des emplois non vacants pour une durée maximale de six mois, cela pour ainsi faciliter la transmission de connaissances entre un fonctionnaire prévoyant de quitter son poste (par exemple en cas de départ à la retraite ou de changement de poste) et son futur remplaçant.

L'article 10 prévoit par ailleurs 188 postes pour régulariser la situation de personnes actuellement déjà engagées sous d'autres régimes, dont, notamment, les 147 enseignants et chargés de cours de religion qui seront repris par l'Etat.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne s'oppose évidemment pas au renforcement de personnel dans les domaines clés que sont l'Enseignement et la Police Grand-Ducale, elle constate toutefois que les crédits budgétaires consacrés aux rémunérations des agents de l'Etat révèlent une toute autre réalité: l'examen de l'évolution réelle des effectifs dans la Fonction publique ainsi que des budgets prévus pour les rémunérations des agents de l'Etat semblent plutôt contredire l'annonce de vouloir recruter davantage de personnel.

Les chiffres s'avèrent en effet plus conformes à la directive adressée le 11 mars 2016 aux départements ministériels pour l'élaboration des propositions budgétaires 2017, selon laquelle chaque département ministériel doit strictement modérer tout recrutement et veiller au non-remplacement des départs en retraite en présentant „une liste des départs programmés avec des propositions des non remplacements envisagés“.

b) En réalité: une compression des coûts et des effectifs

Le poste de dépenses „Rémunération des salariés“ (comprenant la rémunération de tous les agents au service de l'Etat central) évolue en principe essentiellement en raison de l'échelle mobile des salaires, de la variation des effectifs et des augmentations de traitement (accords salariaux). Entre 1998 et 2014, les dépenses de rémunération des agents de l'Etat augmentaient, en moyenne, de 6,4% par an. Malgré la hausse de la valeur du point indiciaire de 2,2% et le paiement d'une prime unique en 2015, les dépenses de rémunération n'ont néanmoins augmenté que de 6,6% entre 2014 et 2015, sous l'effet d'une réduction des effectifs de 213 unités au 1^{er} janvier 2015.

Or, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le projet de budget sous avis prévoit des dépenses totales de rémunération des agents de l'Etat de 3.838,3 millions d'euros pour 2017, contre 3.643,2 millions d'euros dépensés en 2016 et 3.527,5 millions en 2015. Les dépenses de rémunération, malgré l'annonce de la création de plus de 1.000 nouveaux postes, n'augmenteraient donc en réalité que de 5,4% en 2017 par rapport à 2016.

Part relative des dépenses de rémunération par rapport aux dépenses totales de l'Administration centrale

<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Rémunération des agents</i>	<i>Dépenses totales</i>	<i>Part relative dans le total</i>
2014	3.393,9	15.043,1	22,56%
2015	3.527,5	15.670,2	22,51%
2016	3.643,2	16.453,4	22,14%
2017	3.838,3	17.899,2	21,44%

Sources: projets de budgets 2016 et 2017 (volume 2: „Le cadre européen de la politique budgétaire“)

Le gouvernement prévoit ainsi de consacrer 21,44% des dépenses totales de l'Etat central aux rémunérations du personnel en 2017, contre 22,14% de ces dépenses en 2016 et 22,51% en 2015 (sur la base des données concernant l'Administration centrale au sens du SEC 2010). Ces dépenses sont donc de nouveau, comme l'année précédente, en diminution en termes relatifs et traduisent, en réalité, une réduction des effectifs.

Le gouvernement maintient ainsi pour 2017 son objectif d'abaissement de l'incidence du glissement des carrières de 1,7% habituellement à 1,2%, notamment grâce à la suppression de la majoration d'indice dans le cadre des réformes dans la Fonction publique.

Variation des effectifs au service de l'Etat

	<i>Nombre de postes supplémentaires prévus au budget*</i>	<i>Effectifs au 1^{er} janvier**</i>	<i>Nombre réel de postes supplémentaires créés</i>
2010	120	23.986	/
2011	90	24.662	+676
2012	240	25.278	+616
2013	320	26.112	+834
2014	150	26.883	+771
2015	370	26.670	-213
2016	750	26.919	+249
2017	1.044	???	???

Sources: * projets de budgets de l'Etat des années 2010 à 2017/**rapports d'activité du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative des années 2010 à 2015

L'analyse des effectifs au service de l'Etat montre ainsi que, alors que l'Etat annonçait la création de 150 postes en 2014, de 370 postes supplémentaires en 2015 et de 750 postes en 2016, les effectifs n'ont en réalité augmenté que de 36 unités entre 2014 et 2016.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics dénonce le manque de transparence du projet de budget 2017, qui annonce la création de postes, mais passe totalement sous silence le nombre de postes qui ne seront plus occupés en raison du non-remplacement de personnel en place partant à la retraite, par exemple.

Le projet de budget 2017 prévoit, sous l'article budgétaire 08.0.11.310, des dépenses supplémentaires de 50,1 millions d'euros pour la création de 1.044 nouveaux postes ainsi qu'un reliquat de 9 millions d'euros pour des postes prévus aux exercices précédents, mais non encore occupés. Toutefois, il prévoit en même temps -40 millions d'euros de „moins-values de dépenses résultant de la non-occupation temporaire d'emplois et de diverses autres mesures d'économies“.

Rappelons que le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2016 prévoyait déjà 36,9 millions d'euros de dépenses supplémentaires pour la création de 750 nouveaux postes, mais également -35 millions d'euros d'économies en raison de la „la non-occupation temporaire d'emplois et de diverses autres mesures d'économies“.

Or, le détail de la „Section 11.0 – Enseignement fondamental“ de la rubrique des dépenses du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, figurant au projet de budget 2017, révèle un budget à la baisse de plus de 5 millions d'euros en raison, notamment, de la compression des budgets alloués aux indemnités des employés occupés à titre permanent et de la suppression des crédits octroyés à l'enseignement religieux, qui sont transférés vers le poste budgétaire du Ministère de la Fonction publique à cause de la reprise par l'Etat des enseignants de religion.

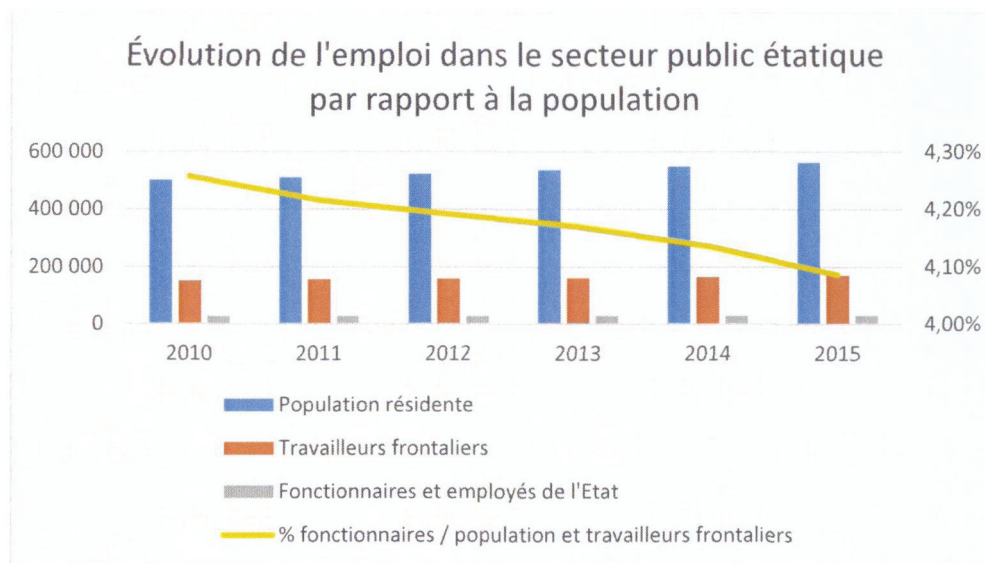
Le détail de la „Section 11.1 – Enseignement secondaire et enseignement secondaire technique“ révèle, quant à lui, une réduction du budget de 19,7 millions d'euros en raison, principalement, d'une réduction de 8,5 millions des crédits alloués aux traitements des fonctionnaires affectés aux établissements d'enseignement postprimaire, d'une réduction de 21,1 millions des crédits alloués aux indemnités des employés occupés à titre temporaire et d'une baisse de 1,8 million de crédits alloués aux

salaires des salariés occupés à titre permanent, diminutions partiellement compensées par des dépenses en hausse de 11,2 millions d'euros au titre des indemnités des employés occupés à titre permanent.

Les annonces de renforcement du personnel des établissements de l'enseignement fondamental et de l'enseignement postprimaire ressemblent donc davantage à un jeu de chaises musicales des articles budgétaires alors que de nombreux postes ne sont pas réellement créés.

c) Résultat: inadéquation de la proportion d'agents de l'Etat par rapport à la population

A ce jour, malgré les alertes répétées de la Chambre, les chiffres parlent d'eux-mêmes: la population résidente a passé la barre des 500.000 habitants en 2010 pour atteindre 576.249 habitants au 1^{er} janvier 2016, ce qui correspond à une augmentation de 15,25%. Le nombre de frontaliers travaillant au Luxembourg a, lui, augmenté de 12,64% en l'espace de cinq ans, avec 171.100 salariés qui passaient la frontière chaque jour en 2015, contre 151.900 en 2010.



Source: STATEC, Portail des statistiques, évolution de la population et marché du travail

Le nombre total d'administrés a donc augmenté de 14% en moyenne entre 2010 et 2016, alors que le nombre d'agents de l'Etat a à peine évolué de 7,7% de 2010 à 2015. La proportion actuelle du personnel étatique n'est donc plus guère adaptée à celle de la population résidente et frontalière. Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer, comme elle l'avait déjà fait dans son avis n° A-2766 sur le projet de budget 2016, que, dans un petit pays comme le Luxembourg, l'éventail des tâches à accomplir par les agents publics n'est pas moins large que dans un grand pays. Le nombre des effectifs étant toutefois, en valeur absolue, nettement moindre, le champ de compétence de chaque agent public doit nécessairement être plus vaste. En effet, si les plus grands pays d'Europe peuvent s'entourer d'une batterie de dizaines de collaborateurs pour traiter, par exemple, la transposition d'une directive européenne, ces mêmes tâches doivent, au Luxembourg, être assumées par une seule personne ou une équipe nettement plus restreinte. Loin d'être moins efficaces que leurs homologues européens, les agents publics luxembourgeois doivent ainsi porter de multiples casquettes et disposer de compétences pluridisciplinaires très larges pour assumer toutes les fonctions que d'autres Etats membres peuvent confier à des équipes de plusieurs spécialistes.

La Chambre approuve donc l'annonce du gouvernement de vouloir recruter 100 nouveaux agents de police, mais elle souhaite pouvoir en vérifier la réalité à l'observation des effectifs réels de la Police Grand-Ducale 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 Chambre 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 Chambre des fonctionnaires et employés publics constate en outre que, malgré les annonces répétées du gouvernement concernant la nécessité d'adapter le système éducatif, d'une part, à la grande diversité linguistique des élèves et, d'autre part, à l'ère de la digitalisation des échanges et de l'économie, les projets ambitieux proclamés ne s'accompagnent pas des crédits budgétaires requis pour recruter et/ou former le personnel nécessaire. La Chambre s'interroge en effet sur les moyens humains effectivement mis à la disposition de l'Education nationale pour la mise en oeuvre du projet „*Digital (4) Education*“, la mise en place d'une nouvelle section I (informatique et communication) à l'enseignement secondaire classique, la mise à disposition de la plateforme en ligne „*MathemaTIC*“ ainsi que l'introduction de „*Office 365 for Education*“ au profit des enseignants de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire ainsi que des élèves de l'enseignement secondaire.

La Chambre 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. 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.

3) Investir pour l'avenir

a) Une politique d'investissement ambitieuse ...

Au-delà des ressources humaines indispensables à une administration efficace, l'Etat doit se donner les moyens de se doter des infrastructures adaptées aux ambitions de l'économie de la connaissance et du „*digital*“ qu'il s'est fixées.

Le gouvernement énonce ainsi son intention de poursuivre activement „*ses efforts en vue du développement des investissements productifs et du renforcement des structures essentielles, sans oublier l'entretien des infrastructures existantes*“. Les dépenses d'investissements directs et indirects atteindront ainsi 2.368,2 millions d'euros en 2017, ce qui correspond à une augmentation de +4,8% par rapport à 2016.

Dépenses d'investissements directs et indirects de l'Administration centrale

(en millions d'euros suivant SEC 2010)

	2013	2014	2015	2016	2017
Investissements directs (formation de capital)	1.021,0	1.059,6	1.385,0	1.467,0	1.542,0
Investissements indirects (transferts en capital)	622,1	583,8	596,1	791,6	826,2
Total	1.643,1	1.643,4	1.981,1	2.258,6	2.368,2
Variations	-	+0,02%	+20,5%	+14,0%	+4,8%

Source: projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017

L'essentiel des dépenses correspond à des investissements directs, réalisés par l'intermédiaire de fonds spéciaux. Ils augmentent ainsi notamment à raison de:

- +37,3 millions d'euros pour le Fonds du rail;
- +38,1 millions d'euros pour „*Luxtram*“.

L'Etat augmentera également ses investissements indirects à raison de:

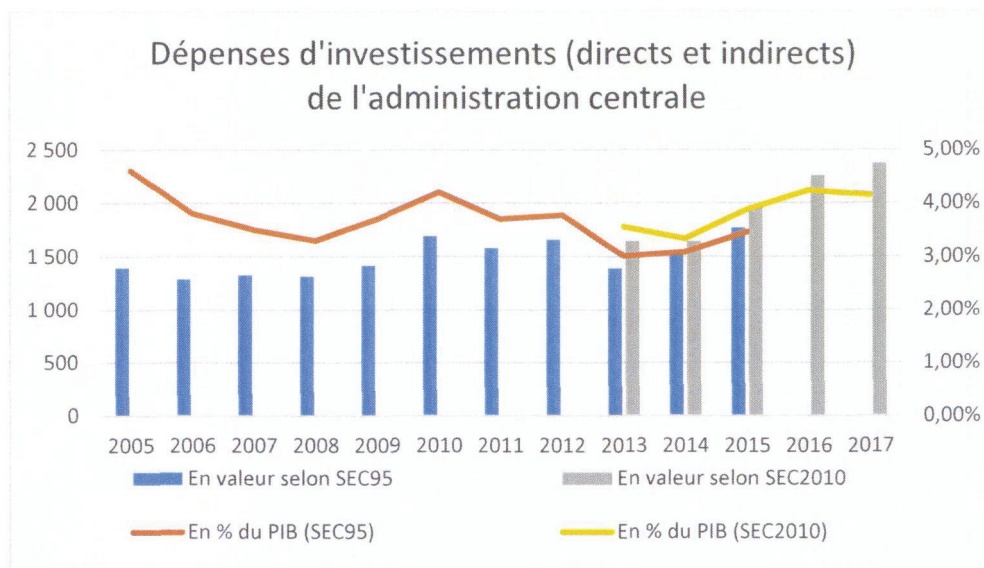
- +13,4 millions d'euros pour le Fonds pour la coopération au développement;
- +21,4 millions d'euros pour le Fonds pour les investissements socio-familiaux;
- +10,5 millions d'euros pour le Fonds climat et énergie.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est bien consciente de la nécessité de soutenir une croissance durable, d'une part, en développant dès aujourd'hui les infrastructures adaptées aux défis démographiques, sociaux et environnementaux de demain, et, d'autre part, en promouvant la

création d'emplois et le développement des connaissances et des formations d'avenir. La Chambre approuve donc tout investissement réfléchi et adapté aux besoins futurs.

b) ... ou un retour à un niveau d'investissement public porteur d'avenir?

Avant de se réjouir de l'augmentation des dépenses d'investissements projetées pour 2017, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient toutefois à revenir brièvement sur l'évolution du niveau des investissements directs au cours des dix dernières années. Si la valeur des investissements connaît effectivement une augmentation conséquente depuis le début de cette législature, l'analyse de l'évolution relative des investissements par rapport au PIB révèle qu'au vu de la reprise économique actuelle, l'Etat pourrait se permettre des plans d'investissements encore plus ambitieux.



Source: STATEC

Bien que les données présentées ci-avant ne soient pas comparables du fait du passage, entre 2014 et 2015, de l'ancienne méthodologie du système européen des comptes nationaux SEC 95 à la nouvelle méthodologie SEC 2010, qui a engendré une variation moyenne du niveau du PIB de +/- 0,1 point de pourcentage, les chiffres montrent que pour 2016 et 2017 la valeur relative des investissements par rapport au PIB restera inférieure à celle de 2005 à 2010.

Quoi qu'il en soit, la Chambre note un retour à un niveau d'investissement plus en ligne avec la nécessité de prendre enfin la voie de la transition écologique. Le projet de budget 2017 semble en effet faire la part belle aux investissements en faveur des infrastructures scolaires, de la recherche et du développement durable.

La Chambre soutient donc cette amorce de prise de conscience du gouvernement face à la nécessité d'abandonner les grandes orientations européennes figées sur le seul objectif de la croissance économique pour prendre enfin le train d'une croissance durable et respectueuse à la fois des populations et de leur environnement.

La Chambre 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.

Avant de se réjouir, la Chambre souhaite toutefois examiner plus en détail si les efforts d'investissements annoncés se vérifient au niveau des budgets alloués aux départements ministériels et aux fonds d'investissements publics.

4) Amorcer la transition écologique

Lors de la présentation du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017, le ministre des Finances annonçait que les investissements environnementaux et climatiques avaient plus que doublé depuis 2013, pour atteindre le niveau record de 617 millions d'euros en 2017, soit pratiquement un quart de l'investissement total.

Le projet de loi budgétaire sous avis est effectivement marqué par une orientation plus verte pour 2017, qui semble faire la part belle aux initiatives en faveur du climat, du développement d'infrastructures de transport public respectueuses de l'environnement, de travaux publics orientés selon des critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de durabilité.

a) Environnement et climat

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017 prévoit un doublement par rapport à 2013 des crédits alloués aux domaines relevant du ressort du ministre de l'Environnement.

Budget du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

(en euros)

	Compte provisoire 2013	Compte provisoire 2014	Compte provisoire 2015	Budget voté 2016	Projet de budget 2017
Section 22.0 – Environnement: dépenses générales	7.298.895	7.666.482	8.680.975	10.720.581	11.449.570
Section 22.1 – Administration de l'Environnement	18.282.748	20.576.476	18.569.090	22.478.807	20.701.854
Section 22.3 – Administration de la Gestion de l'eau	13.056.263	12.021.190	14.320.988	12.996.956	13.632.717
Section 52.3 – Gestion de l'eau	55.837.630	1.855.924	1.986.370	1.885.515	2.537.611
Section 52.0 – Protection de l'Environnement	10.542.467	85.504.956	41.536.743	71.039.068	50.352.743
Section 52.1 – Administration de l'Environnement	24.618.032	17.275.937	102.052.962	130.109.907	159.204.162
Total général	129.636.035	144.900.965	187.147.128	249.230.834	257.878.657

Source: projets de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour les exercices 2015, 2016 et 2017

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017 reprend également les actions prévues pour 2017 dans le cadre de la mise en oeuvre du Protocole de Kyoto et suite à l'accord de Paris négocié lors de la COP21 en décembre 2015, à savoir notamment:

- la poursuite des travaux d'évaluation des potentiels de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2020 et l'évaluation des potentiels de réduction pour 2030;
- la mise en oeuvre des décisions et règlements communautaires afférents;
- la mise en oeuvre des mesures ex ante et ex post du deuxième plan national d'action de lutte contre le changement climatique;
- la poursuite de la mise en oeuvre du pacte climat permettant la certification („*European Energy Award*“) des communes qui s'engagent à mettre en oeuvre sur leur territoire un programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre;
- la poursuite des régimes d'aides en matière de promotion des économies d'énergie et de l'utilisation des énergies renouvelables dans le domaine du logement, ainsi que le développement de nouveaux mécanismes de soutien financier, et
- la réorientation des dépenses pluriannuelles du Fonds climat et énergie avec l'allocation de 5 millions d'euros par an au Fonds vert pour le climat („*Green Climate Fund*“), ainsi que la participation à hauteur de 5 millions d'euros par an (pendant trois ans) pour la mise en place de la plateforme LU-BEI sur le financement climatique international.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi budgétaire prévoit pour 2017 une augmentation des dépenses de +10,5 millions d'euros pour la dotation au Fonds climat et énergie, augmentation qui n'apparaît pas clairement dans le texte du projet de budget. Les crédits alloués à la protection de l'Environnement et au Ministère de l'Économie pour alimenter ce fonds sont toutefois non limitatifs.

La Chambre tient à revenir sur le mode de financement de l'essentiel du budget alloué au Fonds climat et énergie. Celui-ci est principalement financé par le „*produit de la contribution changement climatique*“ prélevée sur les carburants (56,55 millions d'euros) ainsi qu'à 40% par le produit de la taxe sur les véhicules routiers (25,6 millions d'euros). La Chambre reconnaît la pertinence de ce mode de financement, mais elle s'inquiète des risques qu'il fait peser sur la pérennité du fonds.

Les recettes de la contribution prélevée sur les carburants sont passées de 62,54 millions d'euros en 2013 à 60,45 millions en 2014 et à 57,48 millions en 2015, essentiellement en raison de la baisse du prix du baril de pétrole et donc de la baisse de l'avantage compétitif relatif du Luxembourg vis-à-vis des pays frontaliers en matière de commerce à la pompe. Les recettes provenant de la taxe sur les véhicules automoteurs ont également entamé une légère diminution entre 2014 et 2015, passant de 68,2 millions d'euros en 2014 à 68,1 millions en 2015.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate donc que le financement de la lutte contre le réchauffement climatique est paradoxalement dépendant du niveau de consommation d'énergies fossiles et d'émissions de dioxyde de carbone. Ce paradoxe révèle la nécessité de réduire à la fois la dépendance des énergies fossiles néfastes à l'environnement ainsi que la dépendance de notre économie des recettes que génèrent les énergies fossiles. Si le financement du Fonds climat et énergie dispose encore, à moyen terme, de perspectives de croissance en augmentant la part de la taxe sur les véhicules automoteurs (40%) qui lui est allouée, il devient impératif d'obtenir de véritables résultats en matière d'économies d'énergie et de création de croissance verte afin d'extraire le Luxembourg de ce cercle vicieux de la dépendance de l'or noir.

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017 prévoit par ailleurs la finalisation du deuxième Plan National concernant la Protection de la Nature (PNPN) pour fin 2016, le préfinancement d'un „*pool compensatoire national en matière de compensation écologique*“ ainsi qu'une progression des moyens budgétaires mis à la disposition de projets de création, d'amélioration et d'entretien de biotopes en fonction des besoins réels.

Dans le domaine de la construction durable, le projet de budget prévoit, en complément à la création d'une prime sous la tutelle du Ministère du Logement pour soutenir l'établissement de certificats de durabilité des logements („*Lëtzebuurger Nohaltegkeetszertifizéierung*“ – LENOZ), d'allouer 20 millions d'euros pour le nouveau régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement, qui remplacera le régime actuel „*PrimeHouse*“.

Le nouveau régime reprendra l'essentiel des mesures existantes, mais en introduisant notamment un accord de principe, avant le commencement des travaux, sur les critères de durabilité pour l'attribution des aides. Il prévoit des aides plus attractives qui seront accordées pour l'installation d'isolants thermiques les plus performants, pour des rénovations énergétiques poussées ou pour l'installation de chaudières à bois ou la mise en place conjointe d'une installation solaire thermique avec une chaudière à bois ou une pompe à chaleur. Le nouveau régime supprime par contre les subventions pour certains isolants thermiques moins performants.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve a priori les modifications proposées. Elle constate toutefois que la ligne budgétaire afférente prévoit un crédit non limitatif et que le compte provisoire 2015 fait état de 27 millions d'euros de dépenses au titre de ce régime d'aides, alors que le budget voté 2015 ne prévoyait que 17 millions d'euros. La Chambre estime donc que le gouvernement, s'il souhaite réellement donner un coup de pouce en faveur de l'utilisation des énergies renouvelables en matière de logement, devrait revoir ses projections à la hausse pour 2017 afin de prévoir des crédits à la hauteur de ses ambitions. Elle espère par ailleurs que l'indicateur écologique utilisé pour exclure certains isolants thermiques moins performants du régime de subvention correspond bien à une réalité en matière d'efficacité et non pas à un moyen déguisé de réduire les subventions.

Quant au régime d'aides en vue de l'amélioration de l'isolation acoustique de bâtiments d'habitation contre le bruit aérien en provenance de l'Aéroport de Luxembourg, le projet de budget prévoit de lui consacrer 250.000 euros en 2017. Or, les budgets votés pour 2015 et 2016 prévoyaient d'y consacrer

400.000 euros par an, alors que le compte provisoire 2015 fait état de seulement 26.503 euros réellement utilisés.

Compte tenu du peu de succès de ce régime auprès des propriétaires de bâtiments d'habitation, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si le ministère du ressort ne devrait pas davantage informer le grand public sur l'existence des aides en question.

Par ailleurs, la Chambre regrette 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.

b) Efforts en faveur des transports publics

Concernant le Département des transports, le projet de budget pour l'exercice 2017 met l'accent sur le développement des transports publics et l'amélioration de la sécurité des transports. Le gouvernement vise ainsi, conformément à la stratégie de mobilité „*MODU*“, „*un partage modal de 25% en faveur des transports publics pour le trafic motorisé et de 25% en faveur de la mobilité douce pour le trafic global*“.

Le budget alloué au Département des transports a donc essentiellement pour but la mise en oeuvre des projets transfrontaliers définis dans les schémas de mobilité transfrontalière (SMOT), prévoyant notamment:

- l'optimisation du réseau ferroviaire Lorraine-Luxembourg;
- la conception de pôles d'échange intermodaux;
- le développement des mobilités alternatives (autopartage et covoiturage);
- la mise en place d'infrastructures pour carburants alternatifs (bornes de charge électriques, points de ravitaillement en gaz naturel ou en hydrogène), et
- d'autres projets de mobilité au niveau local, régional et national.

En 2017, le Département des transports compte par ailleurs mettre en place un observatoire de la mobilité et réaliser une enquête de mobilité auprès des résidents, des frontaliers et des entreprises, qui sera accompagnée d'une étude sur la réorganisation du réseau RGTR.

Afin de procéder à l'extension et à l'amélioration du réseau ferroviaire, les dépenses du Fonds du rail progresseront de +37,3 millions en 2017. Seront notamment déboursés:

- 36 millions d'euros pour la construction de l'arrêt ferroviaire Pfaffenthal-Kirchberg et du funiculaire correspondant;
- 42,8 millions d'euros pour la plateforme multimodale de Bettembourg;
- 43,9 millions d'euros pour les travaux de construction de la ligne de tramway entre la Cloche d'Or et le Findel, la construction d'un centre de maintenance et de remisage et l'acquisition de rames.

Pour réaliser ces objectifs, le projet de budget confère au gouvernement l'autorisation d'émettre des emprunts nouveaux pour un montant maximum de 1.000 millions d'euros, dont 200 millions pour le Fonds du rail et 150 millions d'euros pour le Fonds des routes, le solde devant servir de marge en cas de besoin de financement inattendu. A ce sujet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics réitère sa position concernant de nouveaux emprunts pour lesquels le recours à des obligations proposées directement à la population devrait être privilégié.

La Chambre soutient par ailleurs les initiatives en faveur d'un partage modal plus durable. Néanmoins, elle craint que le succès du projet de 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. Si le tracé actuellement projeté facilitera très probablement le transit des travailleurs frontaliers, qui prennent le train pour venir travailler à la Cloche d'Or ou au Kirchberg, il ne permettra pas de raccourcir la durée des trajets des résidents qui travaillent ou vivent dans des quartiers ou communes plus éloignés du tracé du tramway.

Comment les transports en commun pourraient-ils attirer davantage de passagers si, même aux heures auxquelles les routes de la capitale sont littéralement prises d'assaut par les flux de frontaliers qui viennent y travailler chaque jour, le trajet d'un point A à un point B prend moins de temps en voiture qu'en autobus? La Chambre des fonctionnaires et employés publics est donc 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.

De plus, le désengorgement des routes nationales passe nécessairement par le développement de l'attractivité du transport ferroviaire. Or, le drainage des frontaliers vers le transport ferroviaire, puis le tramway, ne pourra se faire que si les pays frontaliers mettent en place les infrastructures indispensables à ce mode de transport, notamment des offres de stationnement gratuit suffisantes aux abords directs des gares permettant aux navetteurs de se déplacer plus rapidement en transports en commun qu'en voiture personnelle.

c) Efforts en matière de travaux publics

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017 prévoit notamment de poursuivre la baisse des dépenses d'investissement de l'Administration des Ponts et Chaussées, entamée depuis 2010 (-1,34 million d'euros en 2017) au profit du Fonds des routes vers lequel seront progressivement transférées les dépenses en capital concernant les routes nationales, les chemins repris, les ouvrages d'art routiers, les couloirs pour bus et les pistes cyclables.

Les dotations du Fonds des routes serviront par ailleurs à poursuivre les grands chantiers en cours, tels que la liaison Micheville, la construction de l'échangeur de Hellange, le projet CITA, la réhabilitation du Pont Adolphe à Luxembourg-Ville, le ban de Gasperich, ou l'échangeur de Burange ainsi que l'entretien lourd de la grande voirie.

La „Section 51.3 – Fonds d'investissements publics“ du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017, concernant le Ministère du Développement durable et des Infrastructures, fait effectivement état d'une augmentation des crédits alloués au Fonds des routes de l'ordre de 25 millions d'euros. La dotation de ce fonds passe ainsi de 50 millions d'euros, prévus au budget voté 2016, à 75 millions pour 2017.

La Chambre soutient les ambitions du gouvernement de poursuivre la réalisation des grands chantiers en cours visant à adapter l'infrastructure routière à la démographie ainsi qu'à une mobilité plus verte. Elle constate toutefois que le compte 2015 faisait état de dépenses à hauteur de 170 millions d'euros, soit 95 millions d'euros de plus que ce que prévoit le gouvernement pour 2017. L'augmentation drastique des investissements ne semble donc pas si spectaculaire qu'annoncée. Elle résulte davantage d'une prise de conscience des erreurs commises avec le „Zukunftspak“, qui n'a fait que retarder les investissements qui auraient dû être réalisés déjà en 2016 afin de préparer le pays aux défis à venir.

L'exposé des motifs accompagnant le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017 annonce une augmentation des crédits en faveur de l'entretien, de la construction et de la maintenance des bâtiments occupés par les départements ministériels et non pris en charge par le Fonds d'entretien et de rénovation. Au vu des articles budgétaires afférents, ces crédits concernent essentiellement une augmentation de 5,315 millions d'euros des „dépenses générales“ pour le remboursement au Fonds Belval des frais d'entretien des immeubles construits pour l'Etat par ce fonds, mais dont l'Etat n'est pas encore propriétaire. Les dotations restent stables au niveau des „dépenses communes“, qui concernent essentiellement l'acquisition de mobilier et d'équipements pour les différents services de l'Etat.

L'exposé des motifs indique par ailleurs que „les dépenses des fonds d'investissements publics de la période 2016-2020 serviront à terminer les projets en cours de réalisation et à construire de nouveaux immeubles selon les critères du développement durable, à savoir construire des bâtiments fonctionnels à faible consommation d'énergie“. Il précise également qu'un „accent particulier sera mis sur l'assainissement énergétique des immeubles de l'Etat“ et que „la mise à disposition de moyens adéquats sera dès lors nécessaire“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics soutient la volonté du gouvernement de procéder à une rénovation responsable et durable du parc immobilier de l'Etat. Cette initiative pourrait tout à la fois inciter les entreprises du secteur du bâtiment à développer et à mettre à jour leurs connaissances en matière d'assainissement énergétique des bâtiments, développer l'emploi et les compétences dans un secteur résolument porteur d'avenir, engendrer des économies à long terme au niveau des dépenses énergétiques et, surtout, enclencher la transition énergétique indispensable à la préservation de l'environnement.

Le projet de budget prévoit aussi une augmentation des crédits alloués au Fonds pour la loi de garantie de l'ordre de 15 millions d'euros en 2017, qui permettront de procéder aux remboursements

des montants préfinancés suite à la finalisation de différents chantiers d'envergure. Ces dépenses ne serviront toutefois pas à de nouveaux investissements mais à la finalisation de différents chantiers déjà en cours.

La Chambre constate malheureusement que, malgré une augmentation constante du parc immobilier de l'Etat, les crédits mis à la disposition du Fonds d'entretien et de rénovation, en charge de l'entretien préventif de ce patrimoine, ne seront augmentés que de 3,3%, passant de 60 millions d'euros, prévus au projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2016, à 62 millions en 2017. Les frais d'études et de travaux préparatoires en faveur des fonds d'investissements publics, du Fonds pour la loi de garantie et du Fonds d'entretien et de rénovation, eux, resteront stables. La Chambre doute que ce budget soit adéquat pour assurer efficacement la rénovation énergétique du parc immobilier de l'Etat.

Le projet de budget prévoit par contre une augmentation de 15 millions d'euros de la dotation au Fonds d'investissements publics scolaires, qui passe ainsi de 60 millions d'euros, prévus par le budget voté 2016, à 75 millions d'euros en 2017. L'article 28 du projet de loi budgétaire fixe ainsi les plafonds des dépenses d'investissements pouvant être imputées à charge du fonds pour les projets de constructions concernant, notamment, l'Ecole de la 2ème chance, le Lycée technique pour professions de santé à Ettelbruck, l'Université du Luxembourg, le Lycée technique Grevenmacher, le Centre de logopédie, le LTPS à Bascharage, le Lycée technique des arts et métiers, etc.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics soutient tous les travaux visant à améliorer les infrastructures scolaires au service d'un enseignement de qualité et tourné vers l'avenir.

5) Développer l'offre de logements

Les lignes budgétaires consacrées au Ministère du Logement sont, elles aussi, teintées de vert. Les orientations budgétaires révèlent en effet une volonté d'augmenter l'offre de logements, mais selon un rythme réfléchi qui fait la part belle aux logements durables et à la rénovation énergétique des logements existants.

Budget du Ministère du Logement

(en euros)

	<i>Compte provisoire 2013</i>	<i>Compte provisoire 2014</i>	<i>Compte provisoire 2015</i>	<i>Budget voté 2016</i>	<i>Projet de budget 2017</i>
Section 15.0 – Logement	42.274.121	43.472.474	41.536.743	71.039.068	50.352.743
Section 45.0 – Logement	90.979.509	97.697.084	102.052.962	130.109.907	159.204.162
Total général	133.253.630	141.169.558	143.589.705	201.148.975	209.556.905

Source: projets de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'ESMRO

1XXX

tat pour les exercices 2015, 2016 et 2017

a) Mesures en faveur du logement

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017 prévoit de dynamiser l'offre de logements subventionnés. Selon l'exposé des motifs accompagnant ledit projet, les crédits alloués au Ministère du Logement s'élèvent à 210,2 millions d'euros en 2017, soit 4% de plus qu'en 2016 (+9 millions d'euros).

Cette hausse de crédits s'explique en grande partie par un budget de 93,5 millions d'euros (augmentation de 14% par rapport au budget voté de 2016), alloué principalement aux communes, au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat et à la Société nationale des habitations à bon marché pour la réalisation de différents projets de construction de logements locatifs sociaux et de logements à coût modéré destinés à la vente.

La Chambre soutient les initiatives du gouvernement visant à développer l'offre de logements locatifs et l'offre de logements à coût modéré.

Par contre, avec 56,2 millions d'euros de budget, les crédits nécessaires à l'allocation des aides individuelles au logement seront en baisse de -34% par rapport à 2016, avec notamment:

- -2,4 millions d'euros pour les subventions d'intérêts;
- -18,8 millions d'euros pour la subvention de loyer.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur les raisons de ces prévisions à la baisse et se demande si, en dehors d'éventuels problèmes d'information des bénéficiaires potentiels, les conditions d'éligibilité à la subvention de loyer, mise en place en janvier 2016, ne devraient pas être revues ou clarifiées.

Dans ce contexte, la Chambre tient à rappeler son exposé sur la situation du logement, présenté dans son avis n° A-2766 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016: „*le logement occupe, de loin, le premier poste de consommation de la population résidente: en 2013, un ménage dépensait déjà en moyenne 1.709 euros par mois pour se loger¹², soit 35,2% de ses dépenses mensuelles moyennes*“. Il devient donc 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 Chambre insiste ainsi, comme elle l'a déjà fait dans son avis précité n° A-2766, 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 Chambre 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.

b) Mesures en faveur de l'assainissement énergétique des logements

Pour la mise en oeuvre du paquet „*Klimabank an nohaltegt Wunnen*“, le Ministère du Logement disposera par ailleurs d'un budget supplémentaire de 961.500 euros, cela pour introduire différentes mesures en faveur de la construction de logements durables dès 2017, notamment le prêt climatique à taux réduit et le prêt climatique à taux zéro.

Par ailleurs, un budget de 303.000 euros est prévu pour 2017 afin de financer la prime pouvant être accordée à tout propriétaire pour l'établissement d'un certificat de durabilité de son logement (LENOZ).

Sachant que 65% des logements vendus entre 2014 et 2015 relevaient des classes énergétiques G, H ou I¹³, le potentiel d'économies d'énergies fossiles et de rejet de gaz à effet de serre qui pourrait être généré par l'assainissement énergétique des bâtiments est considérable. La Chambre des fonctionnaires et employés publics soutient donc les budgets alloués à ces nouvelles mesures en matière de logement.

*

V. CONCLUSION

La Chambre 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.

Ces investissements, qui seront notamment réalisés dans les domaines de l'environnement, des infrastructures publiques (travaux et transports publics) et du logement, sont sans doute louables et nécessaires pour les besoins futurs du Grand-Duché. Pour cette raison, la Chambre des fonctionnaires et employés publics 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.

Cela dit, la Chambre apprécie que le gouvernement semble finalement vouloir se détourner d'une politique d'austérité se focalisant sur le seul objectif de la croissance économique. Cette politique, prônée par la Commission européenne, a à suffisance été appliquée pendant les dernières années au Luxembourg, ceci au détriment des consommateurs personnes physiques, dont des agents de la Fonction

¹² Source: STATEC, Informations statistiques n° 26-2015, Deuxième année consécutive d'augmentation de la consommation des ménages privés en 2013, juillet 2015, <http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/conditions-sociales/conditions-vie/2015/07/20150709/index.html>

¹³ Source: STATEC, Le Logement en chiffres, mai 2016, <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/logement-chiffres/2016/logement-4/index.html>

publique, qui ont subi de plein fouet les restrictions budgétaires, et notamment celles qui ont été mises en oeuvre par le „Zukunftspak“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle 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. Elle se prononce donc contre d'éventuelles mesures d'économies futures, surtout à charge des personnes physiques et de la Fonction publique, qui a déjà déployé des efforts conséquents pour rétablir l'équilibre budgétaire.

Cette observation vaut également concernant le recrutement dans la Fonction publique, le gouvernement annonçant en effet souvent la création de nouveaux postes, alors que cette affirmation ne correspond pas toujours à la réalité.

Finalement, la Chambre tient à souligner encore une fois que la situation des finances publiques s'est nettement améliorée aux cours des deux dernières années, raison de plus pour le gouvernement de se détourner de sa politique d'austérité et d'investir davantage dans une croissance durable, équitable et de qualité au service des générations futures.

*

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

Ainsi délibéré en séance plénière le 21 novembre 2016.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF

