

N° 7500¹⁶

N° 7501⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2020 et modifiant :**

- 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;**
- 2° la loi du 27 juillet 1938 portant création d'un fonds de réserve pour la crise ;**
- 3° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 4° la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;**
- 5° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;**
- 6° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embau-chage de chômeurs ;**
- 7° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant**
 - a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;**
 - b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;**
 - c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 8° la loi électorale du 18 février 2003 telle que modifiée ;**
- 9° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'ac-cise et les taxes assimilés sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;**
- 10° la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014 ;**
- 11° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traite-ments et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 12° la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;**
- 13° la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administra-tion de l'enregistrement, des domaines et de la TVA**

PROJET DE LOI

relatif à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2019-2023

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(13.12.2019)

La Commission se compose de : M. André BAULER, Président, M. Yves CRUCHTEN, Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, François BENOY, Eugène BERGER, Alex BODRY, Sven CLEMENT, MM. Franz FAYOT, Gast GIBERYEN, Mme Martine HANSEN, Mme Josée LORSCHÉ, MM. Laurent MOSAR, Gilles ROTH, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres.

*

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
I. Antécédents	4
II. Introduction	6
III. Le contexte économique	7
III.1. La situation économique internationale : Le trou d'air de l'économie mondiale	7
III.2. La situation économique européenne : Un tableau en demi-teinte	8
III.3. La situation économique au Luxembourg : La prudence s'impose	10
IV. La politique budgétaire à moyen terme	14
IV.1. Le contexte politique : le programme gouvernemental	14
IV.2. La 20e actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance (2019 – 2023)	14
IV.2.1. Évolution de la trajectoire des finances publiques	15
IV.2.2. Recommandations adressées au Luxembourg	17
IV.3. La loi de programmation pluriannuelle 2019-2023	18
IV.3.1. Trajectoire pluriannuelle des finances publiques – mise en contexte	18
IV.3.2. L'Administration publique	21
IV.3.3. L'Administration centrale	22
IV.3.4. Les Administrations de la Sécurité sociale	23
IV.3.5. Les Administrations locales	24
V. Le projet de budget pour l'exercice 2020	26
V.1. État des lieux des finances publiques	26
V.1.1. Le compte général 2018	26
V.1.2. Les prévisions de l'exécution du Budget de l'exercice 2019	27
V.2. Le projet de budget pour l'exercice 2020	29
V.2.1. Observation méthodologique	29
V.2.2. Vue globale sur le projet de budget 2020	30
V.2.2.1. Les recettes budgétaires	30

V.2.2.2. Les dépenses budgétaires	34
V.2.3. Les accents politiques du projet de budget pour 2020	36
V.2.3.1. Une politique climatique ambitieuse	36
V.2.3.2. Un engagement fort en faveur de l'inclusion et de l'intégration	37
V.2.3.3. Une politique de santé au service du bien-être de toute la société	38
VI. Le PIB du bien-être : l'ambition d'aller au-delà du « tout économique »	39
VI.1. Introduction	39
VI.2. Premier domaine étudié : la pauvreté et les inégalités	41
VI.2.1. La pauvreté	41
VI.2.2. Les inégalités dans notre société et leur évolution	43
VI.2.2.1. Les inégalités de revenus	44
VI.2.2.2. Les inégalités de salaire	47
VI.2.2.3. Inégalités de patrimoine	48
VI.2.3. Recommandations se rapportant à la pauvreté et aux inégalités	49
VI.3. Deuxième domaine étudié : le logement	50
VI.3.1. Le potentiel foncier entre les mains d'un petit nombre de propriétaires	51
VI.3.2. L'accès à la propriété d'un logement de plus en plus difficile	52
VI.3.3. Les conditions de vie dans le ménage	52
VI.3.4. Le logement pèse sur le pouvoir d'achat	53
VI.3.5. Réorientation de la politique du logement	55
VI.3.6. Recommandations concernant le logement	57
VI.4. Troisième domaine étudié : Le travail	58
VI.4.1. Introduction	58
VI.4.2. La qualité du travail	59
VI.4.3. Évolutions touchant le monde de travail	61
VI.4.4. Fracture numérique	66
VI.4.5. Recommandations concernant le domaine du travail	67
VI.5. Recommandations finales	68
VI.6. Réflexions finales	70
VII. Avis	72
VII.1. Avis du Conseil d'État	72
VII.2. Avis de la Chambre des métiers	73
VII.3. Avis du Conseil national des finances publiques	73
VII.4. Avis de la Chambre des salariés	74
VII.5. Avis de la Chambre de commerce	75
VII.6. Avis de la Cour des comptes	76
VII.7. Avis du Comité olympique et sportif luxembourgeois	77
VII.8. Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics	77
VII.9. Avis du Syndicat des villes et des communes luxembourgeoises	78
VII.10. Avis de la Banque centrale du Luxembourg	79

VIII. Commentaire des articles du projet de loi n°7500	80
IX. Texte du projet de loi n°7500	93
X. Commentaire des articles du projet de loi n°7501	122
XI. Texte du projet de loi n°7501	123

*

Remerciements

Le Rapporteur tient à exprimer ses remerciements à toutes celles et à tous ceux qui ont contribué à la rédaction du présent document.

Il remercie tout particulièrement :

- les membres et la secrétaire-administrateur de la COFIBU, Madame Caroline GUEZENNEC, pour leur bonne collaboration et leurs réflexions ;
- tous les interlocuteurs, toutes les institutions et associations pour leur disponibilité et les échanges instructifs ;
- tous les collaborateurs du groupe parlementaire LSAP et, en particulier, Monsieur Patrick WEYMERSKIRCH qui a contribué avec zèle, assiduité et dévouement à la rédaction du présent rapport ;
- les députés socialistes pour leur confiance qu'ils ont bien voulu témoigner
- le Ministère des Finances, l'Inspection Générale des Finances, les administrations fiscales et le STATEC qui lui ont fourni les renseignements nécessaires.

*

I. ANTECEDENTS

Les deux projets de loi, le projet de loi n° 7500 concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2020 et le projet de loi n° 7501 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (nommé ci-après « PLPFP 2019-2023 »), ont été déposés et présentés à la Chambre des députés en date du 14 octobre par Monsieur Pierre Gramegna, Ministre des Finances.

À l'occasion de sa réunion du 5 juillet 2019, la Commission des Finances et du Budget (nommée ci-après « COFIBU ») a désigné Monsieur Yves Cruchten Rapporteur de ces deux projets de loi.

Un premier amendement parlementaire a été adopté lors de la réunion de la COFIBU du 4 novembre 2019. Trois amendements supplémentaires ont été adoptés le 19 novembre 2019.

Le Conseil d'État a émis son premier avis le 12 novembre 2019 et son avis complémentaire le 26 novembre 2019.

Par ailleurs, les organismes, institutions et représentants suivants ont rendu un avis écrit :

- o La Chambre de commerce (8 et 21 novembre 2019)
- o La Chambre des métiers (15 novembre 2019)
- o La Chambre des salariés (20 novembre 2019)
- o La Cour des comptes (21 novembre 2019)
- o Le Comité olympique et sportif luxembourgeois (21 novembre 2019)
- o La Chambre des fonctionnaires et employés publics (25 novembre 2019)
- o Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (25 novembre 2019)
- o La Banque centrale du Luxembourg (2 décembre 2019)

Pendant plusieurs semaines, la COFIBU s'est penchée sur le budget de l'État pour l'exercice 2020.

Réunions de la COFIBU

<i>Date</i>	<i>Ordre du jour</i>
Lundi, le 14 octobre 2019	Échange de vues avec Monsieur le Ministre des Finances, le Directeur de l'Inspection générale des Finances (IGF) et des représentants du Trésor, présentation du budget du département Finances
Mardi, le 15 octobre 2019	Échange de vues avec des représentants de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines
Vendredi, le 18 octobre 2019	Échange de vues avec des représentants du STATEC au sujet de la situation conjoncturelle et des prévisions économiques
Lundi, le 21 octobre 2019	Échange de vues avec des représentants de l'Administration des Contributions directes ; par la suite : Échange de vues avec des représentants de l'Administration des Douanes et Accises
Vendredi, le 25 octobre 2019	Échange de vues avec les représentants de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF)
Lundi, le 4 novembre 2019	Présentation et adoption d'un projet d'amendement parlementaire
Jeudi, le 7 novembre 2019	Échange de vues avec Madame la Ministre au sujet des volets « affaires intérieures » et « égalité entre les femmes et les hommes ». Réunion jointe avec la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes
Jeudi, le 14 novembre 2019	Échange de vues avec Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale et le Directeur de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) – Échange de vues avec Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire. Réunion jointe avec la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale
Lundi, le 18 novembre 2019	Présentation de l'évaluation du Conseil national des finances publiques (CNFP)
Mardi, le 19 novembre 2019	Examen des avis du Conseil d'État ; Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
Lundi, le 25 novembre 2019	Présentation de l'avis de la Cour des comptes
Lundi, le 2 décembre 2019	Présentation de l'avis de la Banque centrale du Luxembourg (BCL)

Outre les réunions de la COFIBU, le Rapporteur a rencontré, de son côté, les partenaires sociaux et les représentants de la société civile suivants :

Echanges bilatéraux

<i>Date</i>	<i>Interlocuteurs</i>
Mercredi, le 2 octobre 2019	Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC)
Vendredi, le 11 octobre 2019	Stëmm vun der Strooss a.s.b.l.
Jeudi, le 17 octobre 2019	Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER)
Mardi, le 22 octobre 2019	Conseil économique et social (CES)
Jeudi, le 31 octobre 2019	Chambre de commerce
Mardi, le 5 novembre 2019	Monsieur Tom Becker, urbaniste
Mercredi, le 6 novembre 2019	Société nationale des habitations à bon marché (SNHBM)
Jeudi, le 7 novembre 2019	Fondation IDEA a.s.b.l.
Mercredi, le 13 novembre 2019	Conférence générale de la fonction publique (CGFP)
Vendredi, le 15 novembre 2019	Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL)
Lundi, le 18 novembre 2019	Croix-Rouge luxembourgeoise

Mardi, le 19 novembre 2019	Chambre des salariés (CSL)
Jeudi, le 21 novembre 2019	Union des entreprises luxembourgeoises (UEL)
Vendredi, le 22 novembre 2019	Agence immobilière sociale (AIS)
Vendredi, le 22 novembre 2019	Union luxembourgeoise des consommateurs a.s.b.l. (ULC)
Lundi, le 25 novembre 2019	Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg (OGBL)
Mardi, le 26 novembre 2019	Caritas Luxembourg
Mercredi, le 4 novembre 2019	FNCTTFEL Landesverband

*

II. INTRODUCTION

À l'occasion du dépôt du projet de budget 2020, le ministre des Finances Pierre Gramegna a axé son discours sur les trois traits saillants du budget : la protection climatique, les investissements pour préparer l'avenir et les dépenses qui facilitent la vie au quotidien des citoyens.

Le projet de budget 2020 tient compte de l'introduction de la gratuité du transport public. En effet, le Luxembourg sera le premier pays au monde à rendre le transport public entièrement gratuit à partir du 1^{er} mars 2020. Cette mesure emblématique s'inscrit dans le cadre de la volonté du Gouvernement à faire face au défi que représente le réchauffement climatique tout en augmentant le pouvoir d'achat des ménages.

La politique de consolidation budgétaire des années 2014 à 2016 d'un côté, et la forte croissance économique des dernières années de l'autre côté ont permis au Gouvernement de réaliser des investissements productifs d'envergure. L'effort d'investissement du Luxembourg se situe nettement au-dessus de celui de la moyenne de la zone euro, ce qui permet au pays d'être en ligne avec les recommandations récentes de la part de différentes organisations internationales vis-à-vis des pays dotés de marges de manœuvre budgétaires.

Le Gouvernement a donné la priorité à une politique sociale ambitieuse favorisant la cohésion sociale et l'inclusivité. Cette année, l'augmentation du salaire social minimum de 100 euros nets, conjuguée à la réforme fiscale de 2017, a entraîné une hausse du pouvoir d'achat de l'ordre de 400 millions d'euros au niveau macroéconomique tout en renforçant la résilience économique de ceux qui éprouvent des difficultés à joindre les deux bouts. L'augmentation conséquente des budgets alloués au ministère de la Santé et au ministère des Sports témoigne non seulement de la fibre sociale de la politique gouvernementale, mais également de la quête d'une société saine et épanouissante.

Dans son rapport budgétaire relatif au projet de loi budgétaire pour l'exercice 2020 et le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019 à 2023, le Rapporteur tentera d'analyser et de commenter l'état et les perspectives des finances publiques luxembourgeoises. De plus, le Rapporteur saisira l'opportunité d'engager une réflexion plus approfondie sur le bien-être ressenti par les résidents dans leur vie quotidienne et de discuter des ajustements nécessaires afin d'assurer que le bien-être des individus entrera définitivement en ligne de compte dans les politiques menées au niveau national.

*

III. LE CONTEXTE ECONOMIQUE

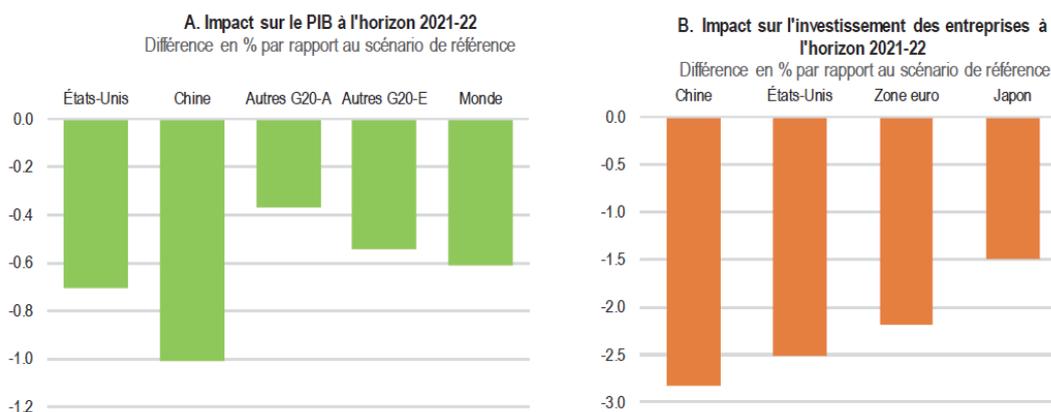
III.1. La situation économique internationale : Le trou d'air de l'économie mondiale

L'économie mondiale se caractérise par un essoufflement sérieux de la conjoncture. En effet, suivant ses dernières *Perspectives de l'économie mondiale* (PEM)¹, le Fonds monétaire international (ci-après « FMI ») table sur une croissance mondiale de l'ordre de 3,0 % en 2019 ce qui correspond à une revue à la baisse de 0,2 % par rapport aux projections des PEM de juillet. Le FMI explique cette révision à la baisse essentiellement par les chiffres du PIB publiés jusqu'à présent, conjugués au fléchissement général de l'inflation. Ainsi, on peut valablement présumer que l'activité mondiale est encore moins élevée que les dernières prévisions. L'OCDE, dans ses *Perspectives économiques intermédiaires* de septembre 2019, part du principe que la croissance mondiale s'établit à 2,9 % pour l'année présente, rythme le plus faible enregistré depuis l'éclatement de la crise financière de 2009².

Les raisons invoquées se fondent à la fois sur des éléments de nature conjoncturelle et structurelle.

Du côté des raisons conjoncturelles, il convient de mentionner la récurrence des tensions commerciales et technologiques entre les deux principales puissances économiques, les États-Unis et la Chine. En effet, les États-Unis ont relevé les droits de douane de 10 % à 25 % sur 200 milliards d'importations chinoises en mai, ce qui a provoqué des mesures de représailles de la part de la Chine portant sur 60 milliards d'importations américaines. À cela s'ajoutent les incertitudes liées au Brexit. Ces phénomènes, conjugués à l'endettement important de certaines économies, ont sensiblement augmenté la volatilité sur les marchés financiers.

Graphique 5. L'augmentation des droits de douane bilatéraux entre les États-Unis et la Chine a des effets négatifs croissants et persistants



Source : OCDE, Perspectives économiques intermédiaires, 19/09/2019

Du côté des explications d'ordre structurel, il s'agit de mettre l'accent sur la faible hausse de la productivité et la démographie vieillissante dans les économies avancées.

Après un ralentissement prononcé sur les trois derniers trimestres de l'année 2018, la croissance dans les économies avancées s'est stabilisée à un rythme faible durant le premier semestre 2019. La croissance a été plus élevée que prévu aux États-Unis et au Japon. Or, en ce qui concerne les États-Unis, son PIB a été porté en partie par l'accumulation des stocks de biens inventés.

Parmi les pays émergents et les pays en développement, au premier trimestre, le PIB chinois a été légèrement supérieur que prévu, mais les indicateurs semblent annoncer une décélération de l'expansion économique sous l'effet des tensions commerciales et du surendettement des entreprises chinoises. Dans les autres pays émergents d'Asie, ainsi qu'en Amérique latine, l'activité a été inférieure aux attentes.

1 Fonds monétaire international, *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 2019.

2 OCDE, *Perspectives économiques intermédiaires*, 19 septembre 2019.

En ce qui concerne les dynamiques dans les différents secteurs économiques, on peut constater que le secteur des services résiste plutôt bien, tandis que le ralentissement de l'activité manufacturière, qui a commencé début 2018, se poursuit. En temps d'incertitudes politiques comme les nôtres, les entreprises hésitent à acquérir des biens d'investissement (machines, outils, etc.) alors que les ménages retardent leur consommation de biens durables (voitures, frigos, etc.). Par conséquent, les flux commerciaux, traditionnellement intenses en biens d'investissement et de consommation durables, voient leur croissance se contracter sensiblement à 1,0 % sur un an au premier semestre 2019, soit le plus faible taux de croissance enregistré depuis 2012. Sur toute l'année, le FMI ne table plus que sur une croissance des flux commerciaux de 2,5 %, par rapport à 3,4 % initialement prévus³.

La divergence entre le secteur manufacturier et celui des services est d'une durée inhabituellement longue, ce qui alimente des inquiétudes quant à une éventuelle répercussion de la mauvaise santé économique de l'industrie manufacturière sur le secteur des services.

En ce qui concerne les perspectives économiques pour l'année 2020, notons que suivant les projections du FMI, la croissance économique devrait légèrement s'accélérer pour atteindre 3,4 % à l'échelle mondiale⁴. Ceci est dû à un état d'esprit globalement positif sur les marchés financiers et la disparition de freins temporaires à la croissance, notamment en zone euro. L'OCDE, dans ses *Perspectives économiques intermédiaires* de septembre 2019, est plus pessimiste et estime que la croissance mondiale ne dépassera pas les 3 % en 2020⁵.

Dans les pays avancés, le FMI prévoit que la croissance s'établira à 1,7 % en 2020⁶. Il est intéressant de souligner que la croissance américaine devrait décélérer à 1,9 % étant donné que les effets de la relance budgétaire par le biais de la baisse d'impôts prendront fin. De plus, l'économie américaine semble se trouver en fin de cycle économique. Dans le groupe des pays émergents et en développement, la croissance devrait atteindre 4,6 %, en baisse par rapport aux prévisions d'avril étant donné des signes précurseurs décevants en provenance de la Chine et de l'Inde.

Face aux risques économiques croissants, la Réserve fédérale américaine s'est vue contrainte d'abaisser ses taux d'intérêts d'un quart de point en septembre et de recourir de nouveau à une politique monétaire plus accommodante. Ainsi, la Fed rompt avec sa stratégie de cycle haussier des taux proclamée en début d'année et dévie de sa ligne enclenchée en décembre 2015 qui visait à normaliser sa politique monétaire.

III.2. La situation économique européenne : Un tableau en demi-teinte

La Commission européenne estime dans ses prévisions économiques d'automne que tous les États-membres bénéficieront d'une croissance économique pour 2019⁷. Au premier trimestre de l'année, la croissance s'est avérée plus forte que prévue dans la zone euro grâce au dénouement favorable de plusieurs facteurs qui pesaient sur la conjoncture dans la zone euro : la vente de voitures a pu redémarrer après des problèmes d'alignement de certains constructeurs automobiles européens aux nouvelles normes d'émission tandis qu'en France, la crise des gilets jaunes s'est dissipée et le tissu économique tricolore a étonnamment bien résisté à l'essoufflement de la conjoncture mondiale.

Si on tente de peaufiner l'analyse, il ressort que conformément à la tendance internationale, le secteur de l'industrie manufacturière européenne se caractérise par une vulnérabilité importante et un refroidissement de son activité. La confiance des industriels de la zone euro, mesurée par l'indicateur PMI (indice des directeurs d'achat), atteignait un point bas en mars à tel point qu'il descendait sous le seuil emblématique de 50, signe précurseur d'une contraction économique⁸. Dans ce contexte, il y a lieu de préciser que sur l'ensemble du premier semestre 2019, la production industrielle de la zone euro s'est contractée de 0,9 % sur un an⁹.

3 Fonds monétaire international, *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 2019.

4 Idem

5 OCDE, *Perspectives économiques intermédiaires*, le 19 septembre 2019.

6 Fonds monétaire international, *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 2019.

7 Commission européenne, *Prévisions économiques de l'automne 2019 : la route s'annonce difficile*, 7 novembre 2019.

8 STATEC, *Conjoncture Flash* juillet 2019, le 24 juillet 2019.

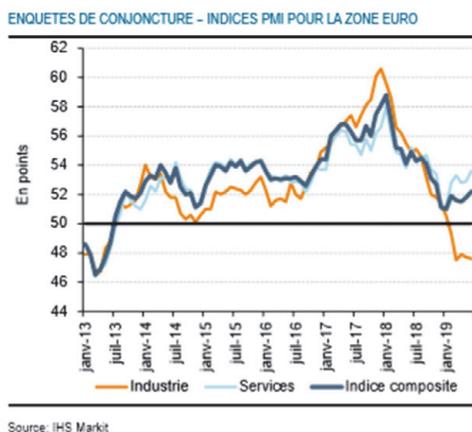
9 STATEC, *Conjoncture Flash* août 2019, le 28 août 2019.

Des dynamiques disparates selon les Etats-membres

Le mauvais climat auprès des industriels résulte notamment des incertitudes liées au Brexit et de l'endettement élevé de l'Italie. Une sortie sans accord du Royaume-Uni sera probablement très coûteuse à court terme et risquera de faire basculer l'économie britannique dans une récession. À cela s'ajoute une économie allemande qui pâtit de l'affaiblissement de la demande extérieure. En effet, l'industrie d'outre-Rhin – qui représente un quart du PIB allemand – a réorienté en partie ses activités d'exportation vers les économies émergentes atteintes des séquelles des tentatives protectionnistes. Ainsi, la première économie de l'Union européenne a échappé de justesse à la récession économique au 3^e trimestre 2019, avec une hausse du PIB de 0,1 % sur un trimestre¹⁰. Pour rappel, elle a fait l'objet d'une contraction de 0,2 % au trimestre précédent. Au total, suivant les prévisions d'automne de la Commission, le PIB allemand n'augmentera que de 0,4 % en 2019.

À l'opposé, la France, deuxième économie de l'Union européenne, se porte relativement mieux. Le soutien de la conjoncture par la consommation privée des ménages a pu être maintenu grâce aux gains de pouvoir d'achat générés par les mesures sociales en réponse au mouvement des gilets jaunes. En parallèle, dans un premier temps, les ménages français ont tendance à épargner une partie substantielle des gains de pouvoir d'achat, ce qui représente un phénomène macroéconomique classique étant donné que la diffusion des gains de pouvoir d'achat en faveur de la consommation finale s'opère de manière graduelle sur l'année suivante. Tout compte fait, la Commission européenne table sur une croissance du PIB tricolore de l'ordre de 1,3 % pour l'année 2019¹¹.

Dans l'ensemble, l'indice composite peut tirer son épingle du jeu grâce au secteur des services qui réussit à afficher un léger redressement. Par conséquent, l'économie européenne peut poursuivre son rythme de croissance certes modéré mais plutôt stable.



Source : STATEC, Conjoncture Flash 07/2019

Les prévisions

Pour cette année, la Commission européenne a révisé à la baisse ses prévisions de croissance du PIB en zone euro par rapport à celles de printemps¹². Désormais, elles s'établissent à 1,1 %. Pour l'année 2020, le PIB en volume de la zone euro est censé croître de 1,2 % ce qui correspond à une baisse de 0,3 % par rapport aux prévisions de printemps. L'OCDE, dans le cadre de ses projections datant de septembre, rejoint le niveau de croissance projeté par la Commission européenne en ce qui concerne le PIB en volume de la zone euro pour 2019. Or, l'OCDE est plus pessimiste pour l'année suivante, tablant sur une croissance de 1,0 % uniquement du PIB en volume pour 2020¹³.

10 STATEC, Note de conjoncture N° 2-2019, le 3 décembre 2019.

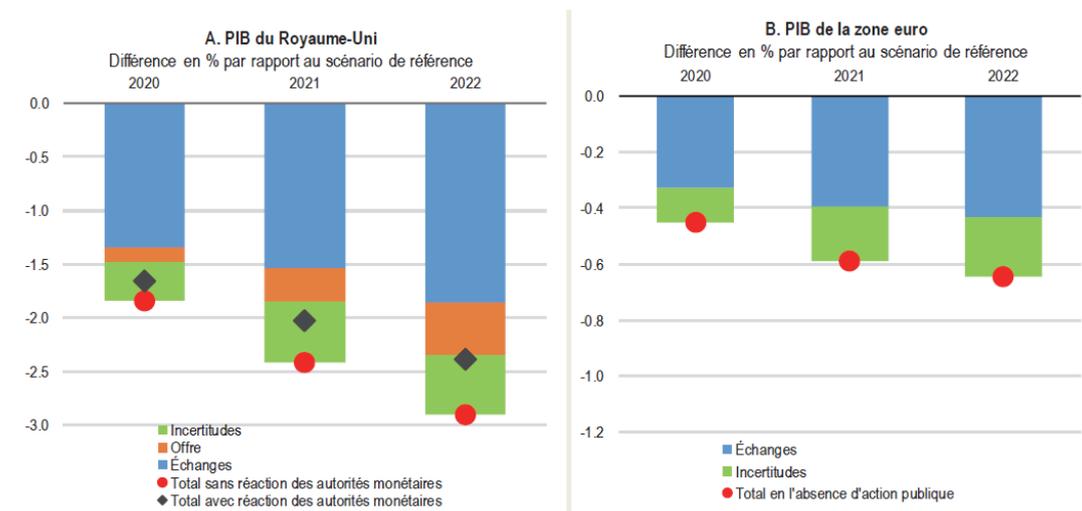
11 Commission européenne, *Prévisions économiques de l'automne 2019 : la route s'annonce difficile*, 7 novembre 2019.

12 Commission européenne, *Prévisions économiques de l'automne 2019 : la route s'annonce difficile*, le 7 novembre 2019.

13 OCDE, *Perspectives économiques intermédiaires*, le 19 septembre 2019.

Quant au PIB de l'UE dans son ensemble, la Commission européenne s'attend à des taux de croissance de 1,4 % pour 2019 et 2020¹⁴.

Les prévisions d'inflation globale dans la zone euro et dans l'UE ont été légèrement revues à la baisse tant pour cette année que pour l'année prochaine, ce qui tient essentiellement à la baisse des prix du pétrole et à la croissance économique relativement timide. L'indice des prix à la consommation harmonisé prévue dans la zone euro est dorénavant de 1,2 % en moyenne, tant pour 2019 que pour 2020. Dans l'UE dans son ensemble, il devrait s'établir à 1,4 % en moyenne en 2019 et en 2020¹⁵.



Source : OCDE, Perspectives économiques intermédiaires, 19/09/2019

III.3. La situation économique au Luxembourg : La prudence s'impose

Globalement, en termes de variation annuelle, le 2e trimestre 2019 s'est distingué par une croissance vigoureuse de l'ordre de 3,7 % sur un an. Si l'activité se maintenait à ce rythme, la croissance pourrait s'élever à 2,8 % en 2019 par rapport à l'année précédente. Néanmoins, il convient de rester prudent en raison de la volatilité des données et d'un contexte international incertain. Ainsi, les prévisions pour les années 2019 et 2020 du STATEC tablent sur une croissance de 2,4 % du PIB en volume pour les deux années¹⁶.

Dans le cadre de sa dernière *Étude économique du Luxembourg* présentée en juillet 2019, l'OCDE prévoit un taux de croissance du PIB luxembourgeois de 2,0 % en 2019 respectivement de 2,5 % en 2020¹⁷.

La Commission européenne, dans le cadre de ses *Prévisions d'automne 2019* publiées le 7 novembre 2019, table sur un taux de croissance du PIB réel du Luxembourg de 2,6 % pour l'année 2019 et 2020¹⁸.

Taux de croissance PIB (en %)	2019	2020
STATEC	2,4	2,4
OCDE	2,0	2,5
Commission européenne	2,6	2,6

14 Commission européenne, *Prévisions économiques de l'automne 2019 : la route s'annonce difficile*, le 7 novembre 2019.

15 Idem

16 STATEC, *Note de conjoncture N° 2-2019*, le 3 décembre 2019.

17 OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2019*, juillet 2019.

18 Commission européenne, *Prévisions économiques de l'automne 2019 : la route s'annonce difficile*, 7 novembre 2019.

Analyse sectorielle de l'activité

L'industrie

À l'instar des tendances au niveau international et européen, le moral des industriels implantés au Grand-Duché se détériore depuis 2018. Cette baisse s'est accentuée au cours des quatre premiers mois de 2019, notamment en raison de la dégradation des opinions sur l'état des carnets de commandes. Après quatre années de hausse et une dégringolade spectaculaire au tournant de 2017 à 2018, la production industrielle stagne plus ou moins depuis 2018. Sur les neuf premiers mois de l'année 2019, le chiffre d'affaires du secteur industriel (sidérurgie incluse) reste inférieur de 0,4 % par rapport au niveau de 2015 tandis qu'il serait carrément inférieur de 2,2 % si on excluait la sidérurgie. Sur le début de 2019, la production de biens de consommation et de produits sidérurgiques se replie alors que celle de biens d'équipement demeure dynamique¹⁹.

La construction et les services non financiers

Les entreprises luxembourgeoises dans le domaine des services non financiers bénéficient d'une tenue conjoncturelle favorable. En effet, les premiers résultats de chiffre d'affaires pour le 2^e trimestre 2019 affichent des progressions substantielles, en particulier pour les services aux entreprises, les activités informatiques, le commerce et la restauration.

Les entreprises œuvrant dans le secteur de la construction bénéficient globalement d'une tenue conjoncturelle satisfaisante. Sur les huit premiers mois de 2019, la production de la branche enregistre une hausse d'environ 1 % (contre 3.5% en 2018). Ce ralentissement trouve son origine dans les domaines du génie civil et du bâtiment (gros-œuvre). La confiance des entrepreneurs demeure à des niveaux historiquement élevés, ce qui permet de conclure que la décélération observée est engendrée par des contraintes d'offre. En effet, la part des entrepreneurs qui identifient le manque de main-d'œuvre comme principale pierre d'achoppement freinant leur activité continue à progresser sur la fin de 2019 (comme c'est le cas depuis l'année 2017). Parallèlement, la part de ceux qui évoquent une demande insuffisante reste ancrée à un faible niveau²⁰.

Le secteur financier

Le secteur des fonds d'investissement affiche une progression timide de ses activités. Au 2^e trimestre 2019, les actifs nets des organismes de placement collectif (OPC) au Luxembourg ont augmenté de 4,1 % sur un an. Or, les valorisations des actions détenues par les OPC ont été limitées en raison des surtaxes douanières entre les États-Unis et la Chine. L'accentuation des incertitudes autour des effets du conflit commercial et la volatilité importante sur les marchés financiers qui en découle ont eu des répercussions néfastes sur le montant des émissions nettes (+ 12 milliards d'euros sur un trimestre contre + 49 milliards d'euros grâce aux variations de marché). Au total, le Luxembourg peut se prévaloir d'actifs nets sous gestion à hauteur de 4.500 milliards d'euros. Ainsi, le Grand-Duché défend sa part de marché en zone euro qui s'élève à 33 % au 1^{er} trimestre²¹.

Au Luxembourg, on compte 130 établissements bancaires à l'heure actuelle²². Le nombre de succursales tend à s'accroître. Comme partout en zone euro, les établissements bancaires luxembourgeois voient leur marge s'amenuiser sous le double effet des taux d'intérêts historiquement bas et des coûts supplémentaires engendrés par un cadre réglementaire plus strict. Ainsi, suivant la dernière note de conjoncture (2-2019) du STATEC, les établissements bancaires ont vu leur marge d'intérêt se contracter de 7,1 % sur un an au premier semestre 2019²³. À cela s'ajoute que dans le domaine de la banque privée, le Luxembourg peine à avoir la taille critique nécessaire pour assurer la rentabilité financière de ces activités. Il en résulte qu'à la fin de l'année 2018, 21 banques implantées au Luxembourg

19 STATEC, *Indicateurs rapides Série BI N°09/2019*, 27 novembre 2019.

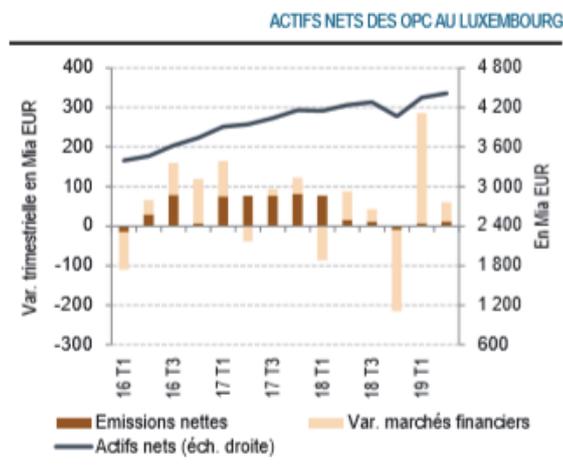
20 STATEC, *Conjoncture Flash novembre 2019*, 29 novembre 2019.

21 STATEC, *Conjoncture Flash août 2019*, 28 août 2019.

22 STATEC, *Conjoncture Flash octobre 2019*, 22 octobre 2019.

23 STATEC, *Note de conjoncture N° 2-2019*, 3 décembre 2019.

souffrent d'un rapport coûts/revenus supérieur à 1, subissant des pertes²⁴. Néanmoins, la moitié des banques implantées au Grand-Duché ont réussi à augmenter leur marge grâce à la hausse du nombre de prêts accordés et aux activités hors zone euro se caractérisant par des taux d'intérêt plus élevés.



Source: CSSF

Source : STATEC, Conjoncture Flash, 08/2019

Marché du travail

Emploi

Sur les deux premiers trimestres de l'année 2019, la croissance de l'emploi salarié se maintient à un taux de + 3,8 % par rapport à la même période de l'année précédente. Or, il s'agit d'une dynamique trompeuse qui cache un ralentissement de la création d'emplois qui s'opère dans plusieurs branches d'activité.

En effet, la stabilité de la croissance de l'emploi trouve son origine dans des phénomènes isolés, notamment l'ouverture récente de nouveaux points de vente dans le commerce de détail (qui représente + 0,3 point de pourcentage dans la croissance de l'emploi) et les relocalisations d'activités financières liées au Brexit qui apportent + 0,1 point de pourcentage à la croissance de l'emploi.

Parmi les branches en perte de vitesse, on peut compter les services aux entreprises qui enregistrent toujours + 4,0 % au 2^e trimestre 2019 mais qui se distinguaient par des taux de croissance de presque 8 % au début de l'année 2016. D'autres branches frappées par un refroidissement dans la création d'emplois sont les activités d'information et de communication (+ 3,8 %, à comparer au pic de + 7 % fin 2017) et l'Horeca (+2,8 % après presque + 5 % au premier trimestre 2018)²⁵.

L'emploi industriel connaît un tassement prononcé : sa croissance annuelle n'est que de + 0,5 % au 1^{er} trimestre 2019 alors qu'elle atteignait + 1,6 % au 2^e trimestre de l'année précédente²⁶.

Le secteur des activités financières et d'assurance a crû de 4,3 % en termes d'emplois au 2^e trimestre 2019 par rapport à l'année précédente. La plupart des emplois nouvellement créés découlent des fonds d'investissement tandis que les emplois dans les établissements bancaires restent plutôt stables. À moyen terme, la digitalisation pourrait avoir des répercussions néfastes dans le secteur bancaire notamment.

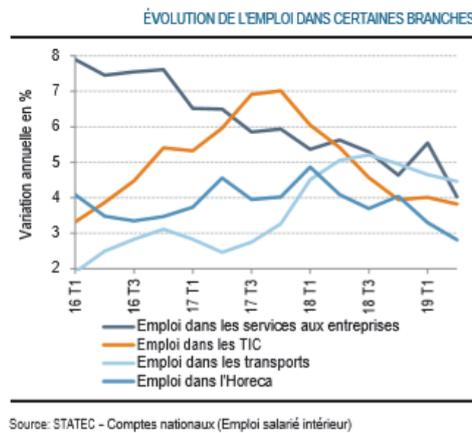
Tout compte fait, le STATEC table sur une croissance annuelle de l'emploi de l'ordre de 3,7 % en 2019 et de 3,2 % pour l'année 2020²⁷.

²⁴ CSSF, *Rapport d'activités 2018*, p.50

²⁵ STATEC, *Conjoncture Flash août 2019*, 28 août 2019.

²⁶ STATEC, *Conjoncture Flash septembre 2019*, 25 septembre 2019.

²⁷ STATEC, *Note de conjoncture N° 2-2019*, 3 décembre 2019.



Source : STATEC, Conjoncture Flash 08/2019

Chômage

Le taux de chômage a rebondi au début de l'année sous l'effet administratif de l'introduction du revenu d'inclusion sociale (REVIS). D'un point bas de 5,1 % en décembre 2018, le taux de chômage a progressivement grimpé jusqu'à atteindre 5,5 % en juin 2019 et semble s'équilibrer à 5,4 % en août 2019, voire à 5,3 % en septembre 2019. Le STATEC prévoit que le taux de chômage reste plutôt stable en 2020 à un taux de 5,3 % de la population active²⁸.

Lorsqu'on procède à une ventilation fondée sur la durée d'inscription des chômeurs, on peut noter que ce sont surtout les inscriptions récentes qui ont alimenté la récente hausse du chômage. Parallèlement, le chômage de long terme (plus de 12 mois) par rapport à la population active poursuit sa trajectoire baissière, même si le recul semble moins prononcé sur les derniers mois.

Salaires et consommation des ménages

Au 2^e trimestre 2019, le coût salarial moyen (CSM) au Luxembourg a progressé de 2,1 % sur un an, à comparer aux niveaux de progression de 2,6 % au 1^{er} trimestre 2019 et de 5,0 % au 4^e trimestre 2018. L'évolution des salaires au 2^e trimestre a été particulièrement favorable dans le secteur des transports (+3,5 % sur un an) et l'Horeca (+3,2 %). Le secteur financier ainsi que celui des services aux entreprises contribuent le plus à l'essoufflement des augmentations de salaires sur le début de 2019, en raison du paiement de primes sur la fin de 2018 (effet de base)²⁹.

Comme dans l'ensemble de la zone euro, la consommation des ménages reste relativement solide au Luxembourg et aide à maintenir la demande intérieure à un niveau élevé. Concrètement, les dépenses de consommation finale des ménages ont progressé de 2,8 % sur un an au deuxième trimestre 2019. Si les ménages luxembourgeois ne sont pas forcément très optimistes sur les perspectives d'activité économique et sur l'évolution de leur situation financière personnelle, force est de reconnaître que les fondamentaux macroéconomiques (croissance démographique, bonne tenue du marché du travail, progression du revenu disponible) continuent de seconder les dépenses de consommation finale³⁰.

L'inflation

Au Luxembourg, l'inflation côtoyait le seuil de 2 % sur un an jusqu'en juillet 2019, malgré une moindre contribution des éléments volatils comme les produits pétroliers ou les aliments non traités. Ce phénomène était dû au renforcement de l'inflation sous-jacente, dont essentiellement celle des services (+2,7 % sur un an en juillet 2019). Or, ces derniers mois, l'inflation a sensiblement reculé au Luxembourg, en ligne avec la tendance observée à l'échelle européenne. En effet, la croissance de l'inflation n'est

²⁸ Idem

²⁹ STATEC, Conjoncture Flash octobre 2019, 22 octobre 2019.

³⁰ STATEC, Note de conjoncture N° 2-2019, 3 décembre 2019.

plus que de 1,2 % sur un an en octobre 2019. Parallèlement, l'inflation sous-jacente accuse également un ralentissement de manière à ce qu'elle n'affiche plus qu'une croissance modérée de 1,6 % sur un an en octobre 2019³¹. Le recul est plutôt le reflet des hausses enregistrées l'année dernière que d'une décélération récente des niveaux de prix. En effet, l'impact de l'indexation d'août 2018 sur les prix des services s'est dissipé entretemps. Dans l'ensemble, le STATEC a procédé début novembre à une révision à la baisse de ses prévisions d'inflation, mettant en perspective une hausse de 1,7 % en 2019 et de 1,6 % en 2020. Ce refroidissement trouve son origine entre autres dans l'introduction de la gratuité du transport public à partir de mars 2020 (impact estimé à - 0,2 point de pourcentage)³². Il convient d'ajouter que le prix du pétrole, avec le cours du Brent comme référence internationale, est susceptible de rester plutôt constant l'année prochaine étant donné le repli de la croissance économique au niveau international et particulièrement en Chine, premier importateur mondial de pétrole brut.

*

IV. LA POLITIQUE BUDGETAIRE A MOYEN TERME

IV.1. Le contexte politique : le programme gouvernemental

Avant de se pencher sur la 20e actualisation du Programme de stabilité et de croissance (PSC) et sur le projet de loi de programmation financière pluriannuelle couvrant la période 2019-2023, il convient de rappeler les objectifs du gouvernement en matière de politique budgétaire.

Ainsi, dans le préambule de l'accord de coalition pour la période de législature 2018-2023, le gouvernement a formulé l'ambition de mener « *une politique financière responsable, durable et innovante. C'est sur base de finances publiques saines respectant le pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne et même plus ambitieux en termes d'endettement que notre pays peut garantir à moyen et à long terme le maintien d'un système de transferts sociaux qui compte parmi les plus performants dans le monde.* »³³

En même temps, l'accord de coalition a retenu que « *le Gouvernement poursuivra un rythme d'investissement ambitieux pour améliorer encore les infrastructures et la qualité de vie.* »³⁴

Plus précisément, le Gouvernement a arrêté les objectifs budgétaires suivants :

- o Respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) tout au long de la période de législature ;*
- o Veiller de façon conséquente à maintenir la dette publique à tout moment en dessous de 30 % du PIB.*³⁵

IV.2. La 20e actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance (2019 – 2023)

Le Programme de stabilité et de croissance (PSC) représente l'un des outils phares introduits par le Pacte de stabilité et de croissance adopté par le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997. Le PSC, qui concerne tous les pays membres qui ont adopté l'euro, permet à la Commission européenne et au Conseil des ministres des Finances de vérifier si les différents pays membres respectent leurs engagements en matière de politique budgétaire, notamment l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT).

Dorénavant, le PSC s'inscrit dans le cadre du cycle de coordination annuel des politiques économiques au sein de l'Union européenne, à savoir le Semestre européen mis en place à la suite des dérives dans la gestion par certains pays européens de leurs finances publiques mises au jour après l'éclatement de la crise financière et économique. Le corollaire du PSC, le Programme national de réforme (PNR) pour une croissance intelligente, durable et inclusive, est également élaboré dans le cadre du Semestre européen et présente les réformes structurelles que le gouvernement entend mettre en œuvre afin de répondre aux défis auxquels le Luxembourg est confronté.

³¹ Idem

³² STATEC, Conjoncture Flash août 2019, 28 août 2019.

³³ Les partis de la coalition DP, LSAP et déi gréng, Accord de coalition 2018-2023, 2018.

³⁴ Idem

³⁵ Idem

La 20e actualisation du PSC est la première sous la nouvelle législature. En raison d'une concomitance exceptionnelle des procédures afférentes, les chiffres du PSC se fondent sur ceux qui ont été présentés dans le cadre du projet de Budget de l'État pour l'exercice 2019 ainsi que du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022. Le document ne tient donc pas compte des derniers chiffres disponibles des comptes nationaux du STATEC. Ainsi, la 20e actualisation du PSC table toujours sur une croissance économique de 3,8 % pour l'année 2020³⁶.

IV.2.1. Evolution de la trajectoire des finances publiques

En date du 23 avril 2019, le Luxembourg a transmis la 20e actualisation du Programme de stabilité et de croissance à la Commission européenne. Le tableau récapitulatif des principaux indicateurs des finances publiques se présente comme suit :

³⁶ Ministère des Finances, *Pacte de Stabilité et de Croissance 2019-2023*, avril 2019.

Tableau synthétique – I. Orientations générales et objectifs de la politique budgétaire

Finances publiques	2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	en mia euros	en % du PIB	en mia euros	en % du PIB	en mia euros	en % du PIB	en mia euros	en % du PIB	en mia euros	en % du PIB	en mia euros	en % du PIB
		variation annuelle en %										
RECETTES TOTALES	26,971	45,9	27,515	45,0	29,106	45,0	30,690	45,0	32,297	45,0	33,913	45,2
dont:												
Impôts sur la production et les importations (i. indirects)	7,093	12,1	7,227	11,8	7,622	11,8	8,053	11,8	8,493	11,8	8,925	11,9
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine (i. directs)	9,883	16,8	9,950	16,3	10,573	16,3	11,220	16,5	11,950	16,7	12,658	16,9
Cotisations sociales	7,304	12,4	7,647	12,5	8,099	12,5	8,472	12,4	8,874	12,4	9,281	12,4
DEPENSES TOTALES	25,456	43,3	26,883	43,9	28,229	43,6	29,688	43,5	30,848	43,0	32,272	43,0
dont:												
Investissement public	2,457	4,2	2,619	4,3	2,735	4,2	3,105	4,6	3,085	4,3	3,299	4,4
Prestations sociales	11,715	19,9	12,343	20,2	12,998	20,1	13,533	19,9	14,133	19,7	14,797	19,7
Consommation intermédiaire	2,181	3,7	2,346	3,8	2,418	3,7	2,484	3,6	2,585	3,6	2,693	3,6
Rémunération des salariés	5,388	9,2	5,771	9,4	6,073	9,4	6,339	9,3	6,629	9,2	6,972	9,3
SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	1,514	2,6	0,632	1,0	0,876	1,4	1,002	1,5	1,449	2,0	1,641	2,2
Solde de l'administration centrale	0,121	0,2	-0,650	-1,1	-0,515	-0,8	-0,482	-0,7	-0,044	-0,1	0,200	0,3
Solde des administrations locales	0,334	0,6	0,285	0,5	0,340	0,5	0,393	0,6	0,335	0,5	0,305	0,4
Solde de la Sécurité sociale	1,059	1,8	0,997	1,6	1,051	1,6	1,091	1,6	1,158	1,6	1,136	1,5
SOLDE STRUCTUREL		2,6		0,9		0,8		1,1		1,8		2,2
DETTE PUBLIQUE BRUTE	12,571	21,4	12,370	20,2	12,870	19,9	13,150	19,3	13,200	18,4	13,000	17,3
<i>Indicateurs macroéconomiques</i>		<i>2018</i>		<i>2019</i>		<i>2020</i>		<i>2021</i>		<i>2022</i>		<i>2023</i>
CROISSANCE												
PIB réel (en %)		3,0		3,0		3,8		3,5		3,0		2,5
PIB nominal (en %)		6,3		4,1		5,8		5,3		5,2		4,6
PIB nominal (niveau, en mia euros)		58,791		61,213		64,740		68,177		71,745		75,049
EVOLUTION DES PRIX												
Inflation IPCN (en 96)		1,5		1,6		1,7		1,6		1,8		1,7
EMPLOI												
Croissance de l'emploi intérieur (en %)		3,7		3,4		2,9		3,0		2,6		2,0
Taux de chômage (harmonisé, Eurostat, en %)		5,2		4,7		4,5		4,3		4,3		4,5

Source : Ministère des Finances, *Pacte de Stabilité et de Croissance 2019-2023*, avril 2019.

Même en 2019, année marquée par l'amenuisement de l'écart de production et une position moins favorable dans le cycle économique, le solde structurel des Administrations publiques reste au-dessus de la valeur de référence minimale de l'OMT.

L'endettement public par rapport au PIB poursuivra une trajectoire baissière tout au long de la période considérée. La dette publique brute s'élevait fin 2018 à 21,4 % par rapport au PIB avant de diminuer à 20,2 % en 2019 pour passer en dessous du seuil emblématique de 20 % en 2020. La 19e actualisation du PSC prévoyait une réduction de l'endettement par rapport au PIB sensiblement plus lente. Il en découle que le Luxembourg continue à figurer parmi les États-membres avec les taux d'endettement les plus bas de la zone euro, tout en restant nettement inférieur à la valeur de référence de 60 % du PIB inscrite dans les traités européens et la limite de 30 % convenue dans le programme gouvernemental 2018-2023.

IV.2.2. *Recommandations adressées au Luxembourg*

Généralités

Le programme national de réforme du Luxembourg (PNR) pour 2019 intègre les nouvelles priorités politiques du gouvernement issu des élections législatives d'octobre 2018. Il tient compte des recommandations de 2018-2019 du Conseil, des objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020, des priorités de l'Examen annuel de la croissance de la Commission européenne, mais il répond également aux conclusions retenues par la Commission dans son rapport pays publié fin février 2019.

Le 5 juin 2019, la Commission européenne a publié ses analyses ainsi que les projets de recommandations spécifiques par pays que le Conseil européen a approuvés et que le Conseil ECOFIN a formellement adoptés en date du 9 juillet 2019.

Dans ses observations, la Commission salue que le Luxembourg relève du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance et continue de respecter l'OMT sur l'ensemble de la période étudiée. De plus, le scénario macroéconomique qui sous-entend ces projections budgétaires serait « favorable tout le long de la période sur laquelle porte le programme, sauf en 2023, année pour laquelle il est plausible. » Dans l'ensemble, la Commission estime donc que « le Luxembourg devrait être en mesure de respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et en 2020. »³⁷

Conclusions

La Commission admet que le modèle luxembourgeois se distingue par sa prospérité économique favorisée par des niveaux de productivité élevés et entraînant une création soutenue d'emplois qualifiés. Or, elle souligne également que la croissance de la productivité a stagné ces dernières années étant donné le faible niveau d'investissement des entreprises dans l'innovation et l'intégration numérique. Les investissements publics importants réalisés en vue de la transition vers une économie fondée sur les données et les connaissances n'a, selon la Commission, pas eu d'effet d'entraînement sur l'investissement privé dans l'innovation et la numérisation³⁸.

Afin de remédier à cette problématique, la Commission recommande d'orienter la politique économique liée à l'investissement de manière à encourager la numérisation et l'innovation et à stimuler le développement de connaissances. Dans ce contexte, la Commission estime qu'il est crucial d'élaborer un cadre national cohérent et intégré pour les politiques de recherche et d'innovation et de définir des priorités fondées sur une évaluation rigoureuse des incidences économiques attendues.

La Commission observe que la bonne santé globale du marché du travail n'empêche pas que certains groupes se voient confrontés à des difficultés sur le marché du travail. En effet, le taux d'emploi des personnes âgées demeure particulièrement bas, ce qui a pour corollaire que les régimes de retraite anticipée sont répandus.

³⁷ Commission européenne, *Recommandations du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2019, 5 juin 2019.*

³⁸ Idem

En vue de favoriser l'emploi des travailleurs âgés, il faudrait selon la Commission mettre en œuvre une stratégie globale intégrant des mesures qui soutiennent l'employabilité des personnes concernées.

La Commission juge que la pollution de l'air et les embouteillages aux heures de pointe demeurent des problèmes sérieux affectant à la fois la compétitivité du pays et l'environnement. La faible taxation du carburant destiné au transport et les prix élevés de l'immobilier favorisent l'utilisation accrue de la voiture et entravent ainsi l'amélioration de la qualité de l'air et des conditions de circulation.

La Commission encourage les autorités luxembourgeoises à améliorer le transport durable et accroître l'offre de logements, notamment en étoffant les incitations et en levant les obstacles à la construction.

Plus précisément, la Commission souligne que l'absence de mesures incitant les propriétaires terriens à construire de nouveaux logements aggrave la pénurie de logements disponibles et attise ainsi la hausse des prix du logement au Luxembourg. La Commission qualifie l'offre de logements sociaux comme « insuffisante » et rejoint ainsi les critiques formulées dans l'examen économique de 2019 de l'OCDE.

La Commission rappelle encore une fois que les dépenses liées à l'âge, notamment celles liées aux retraites, devraient sensiblement augmenter à long terme de manière à pouvoir mettre en péril la viabilité des finances publiques en cas d'absence d'adaptations du système actuel.

IV.3. La loi de programmation pluriannuelle 2019-2023

En vertu de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, les lois de la programmation pluriannuelle font partie intégrante du dispositif législatif du Grand-Duché.

Dans les parties qui suivent, il est proposé de s'attarder sur la trajectoire pluriannuelle des finances publiques en mettant l'accent sur l'évolution des différentes entités de l'Administration publique, à savoir de l'Administration centrale, de l'Administration locale et de la Sécurité sociale.

IV.3.1. Trajectoire pluriannuelle des finances publiques – mise en contexte

Le tableau récapitulatif, qui résume la trajectoire des finances publiques telle qu'elle est renseignée dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023, se présente comme suit :

	2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	en mio	en % du PIB										
1) Solde nominal :												
Administration centrale	+263	+0,4%	-83	-0,1%	-640	-1,0%	-401	-0,6%	-108	-0,1%	+158	+0,2%
Administrations locales	+248	+0,4%	+286	+0,5%	+341	+0,5%	+318	+0,5%	+330	+0,5%	+335	+0,4%
Sécurité sociale	+1 090	+1,8%	+1 062	+1,7%	+1 056	+1,6%	+1 024	+1,5%	+1 076	+1,5%	+1 015	+1,3%
Administration publique	+1 601	+2,7%	+1 264	+2,0%	+757	+1,2%	+942	+1,4%	+1 297	+1,8%	+1 508	+2,0%
2) Solde structurel :												
Administration publique	-	+2,1%	-	+1,6%		+0,9%		+1,0%		+1,6%		+1,9%

Source : Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023, p.32

Il ressort du tableau ci-dessus que les **saldes nominaux de l'Administration publique** sont largement **excédentaires**. Au cours de la période de programmation, le solde nominal de l'Administration publique s'améliore constamment, passant de +1,2 % du PIB (un excédent de 757 millions d'euros) en 2020 à +1,4 % du PIB (un excédent de 942 millions d'euros) en 2021 pour atteindre +2,0 % (un excédent de 1.508 millions d'euros) en 2023 en fin de période.

La période de programmation est marquée par une **consolidation du solde de l'Administration centrale**. Si le compte de l'Administration centrale affiche un solde déficitaire, force est de reconnaître que le déficit tend à s'amenuiser progressivement au fil des exercices budgétaires pour disparaître en 2023. En effet, selon les prévisions, le solde de l'Administration centrale passe de -640 millions d'euros (-1,0 % du PIB) en 2020 à +158 millions d'euros (+0,2 % du PIB) en 2023.

➔ La COFIBU constate que le solde de l'Administration centrale est estimé s'améliorer graduellement au fil de la période de programmation.

200 millions d'euros du déficit au niveau du solde nominal auprès de l'Administration centrale trouvent leur origine dans la comptabilisation au titre de l'exercice 2020 de l'avion militaire, qui est déjà entièrement payé dans les faits. Sans cet effet purement technique du Système européen des comptes (SEC), le solde de l'Administration centrale s'établirait en-dessous du déficit estimé lors de la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) de 2019-2022, soit 440 millions d'euros.

Les Administrations locales continuent d'afficher un excédent autour de 0,5 % du PIB, ce qui correspond à 300 millions d'euros en moyenne. De même, le sous-secteur de la Sécurité sociale se distingue par une relative stabilité de son solde autour de 1,5 % du PIB, ce qui implique un excédent légèrement supérieur à 1.000 millions d'euros.

Le solde structurel de l'Administration publique s'élève à +0,9 % du PIB en 2020 pour passer à +1,0 % du PIB en 2021 avant de remonter plus substantiellement à un solde de +1,6 % du PIB en 2022 et de +1,9 % du PIB en 2023. Considérant l'OMT fixé par la Commission européenne à +0,5 % du PIB pour le Luxembourg sur les 3 prochaines années, il convient de saluer que la trajectoire établie par le présent projet de loi aboutit à un solde structurel largement supérieur à l'OMT. Ainsi, le solde structurel pour la période 2020 à 2023 préserve une marge de manœuvre budgétaire supplémentaire.

L'écart de production et la position de notre économie dans le cycle

En macroéconomie, le solde structurel peut être défini comme étant le solde public, corrigé des effets directs du cycle économique et des événements exceptionnels. En d'autres termes, on enlève la composante conjoncturelle du solde public pour arriver au solde structurel.

Par conséquent, le solde structurel est le solde budgétaire qui serait obtenu si la croissance économique atteignait le PIB potentiel et si les agents économiques utilisaient au mieux l'ensemble de leurs capacités productives.

En comparant le solde structurel au solde nominal (budgétaire) de l'Administration publique, on constate que l'écart entre les deux soldes tend à s'amenuiser. En d'autres termes, l'écart de production tend à se réduire. Dans la situation actuelle, la production économique réelle demeure supérieure à la production théorique que les unités productives peuvent réaliser sur le long terme avec les facteurs de production existants, mais comme cet écart positif se réduit, on peut valablement en déduire – si on applique la théorie macroéconomique aux chiffres projetés – que la phase d'expansion économique dans le cycle économique touche doucement à sa fin.

La nécessité des investissements publics

Par convention, les dépenses d'investissements de l'État regroupent les catégories SEC « formation de capital » et « transferts en capital ». De ce fait, les ressources de l'État allouées aux investissements directs et indirects sont prises en considération afin de déduire l'effort d'investissement global. Sur la période 2018 à 2023, la progression moyenne des dépenses d'investissement de l'Administration centrale s'élève à 6,5 % par an. En moyenne, l'effort d'investissement annuel se chiffrera à 4,0 % du PIB sur la période 2018 à 2023. Cet effort déterminera les capacités de développement économique du pays à long terme. Il va de soi que le ratio d'investissement se doit d'être plus élevé dans une économie à

plus forte croissance économique et démographique comme celle du Grand-Duché, d'autant plus que la croissance démographique luxembourgeoise, qui s'est progressivement découplée de celle du PIB, engendre la nécessité d'investissements importants dans les infrastructures et le logement notamment.

La seule formation de capital (les investissements directs) des Administrations publiques passera de 3,88 % du PIB en 2018 à 4,25 % en 2023, ce qui représente un accroissement substantiel et louable. Or, en même temps, il convient de rappeler qu'un tel niveau d'investissements publics, s'articulant autour de 4 % du PIB, n'est pas non plus exceptionnel d'un point de vue national. En effet, la moyenne 2000-2018 s'est établie à 4,13 % du PIB.

De plus, relevons que ce sont les transferts en capital à payer (les investissements indirects, ou encore les aides à l'investissement en faveur des entreprises, des associations sans but lucratif au service des ménages, des Administrations locales etc.) qui progresseront le plus pendant la période 2018-2023 : leur taux de croissance moyenne annuelle est estimé à 9,5%.

Enfin, il ne faut pas non plus perdre de vue qu'un pays comme le Luxembourg, qui se développe à une cadence soutenue et qui connaît de ce fait un stock de capital fixe de plus en plus important, a besoin d'un investissement croissant pour simplement contrebalancer l'amortissement d'un stock de capital fixe croissant. En d'autres termes, une part croissante des investissements bruts devient nécessaire pour compenser la dépréciation des infrastructures existantes. Comme le note également la Banque centrale du Luxembourg (BCL) dans son avis relatif au projet de budget 2020, la partie des investissements bruts qui peut servir à élargir le stock de capital (et donc améliorer réellement les infrastructures publiques au service des citoyens) est décroissante. Suivant les calculs de la BCL, elle est passée de 61 % en 1995 à 54 % en 2018. Pour maintenir le rythme d'élargissement du stock de capital fixe, l'effort d'investissement brut se doit de croître continuellement.

L'endettement public

L'endettement public demeure un sujet récurrent dans le monde économique et continue de faire couler beaucoup d'encre. Pour les uns, il représente une bombe à retardement. Pour d'autres, les vrais défis qui pèsent sur nos économies globalisées se situent ailleurs.

Si l'on excepte quelques cas particuliers, notamment l'Allemagne, la tendance est généralisée : la dette publique des 36 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est passée de 49,5 % à 72,6 % du PIB entre 2007 et 2019³⁹. Historiquement, en temps de paix, la dette publique a rarement atteint des niveaux aussi élevés par rapport à la richesse créée dans le pays. À la fin de la seconde guerre mondiale, le fardeau des neuf majeures puissances économiques de l'OCDE (Australie, Canada, France, Allemagne, Italie, Japon, Corée du sud, Royaume-Uni, Etats-Unis) culminait à 116 % du PIB. Il est tombé à 23,5 % en 1965 sous l'effet bénéfique des « trente glorieuses ». L'endettement est graduellement reparti à la hausse à la suite du choc pétrolier de 1974 pour littéralement exploser dans certains pays depuis l'éclatement de la crise économique et financière de 2008.

Selon des estimations de Deutsche Bank, les sept principaux pays développés empruntaient à des taux réels (en tenant compte de l'inflation) de 4,05 % en moyenne au XIXe siècle. Au XXe siècle, le taux moyen réel se chiffrait à 1,48 % pour s'établir légèrement au-dessus de 0 % depuis mi-2012. Or, depuis plusieurs mois, des pays réputés avoir une économie solide réussissent à emprunter à des taux négatifs.

Afin de pouvoir juger avec davantage de précision le préjudice économique éventuel qui peut aller de pair avec l'endettement public à long terme, il faut absolument faire la distinction entre l'endettement qui sert à financer des dépenses courantes et celui qui sert à assurer des investissements productifs. Il est indéniable que le Luxembourg se classe dans le deuxième cas de figure.

Au Luxembourg, pour l'exercice budgétaire de 2020, en se limitant à l'Administration centrale, on peut constater que les investissements directs et indirects, avec un chiffre total de 2.816 millions d'euros, dépassent largement le déficit de 640 millions d'euros. Ainsi, le Luxembourg se retrouve dans la situation remarquable de pouvoir financer plus de 77 % de ses investissements directs et indirects par les recettes de l'Administration centrale.

³⁹ OECD (2019), *OECD Sovereign Borrowing Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris.

Dans l'accord de coalition, le Gouvernement luxembourgeois a prévu une gestion plus dynamique de la dette publique et des liquidités. Ainsi, début novembre, le Grand-Duché a su placer avec succès un premier emprunt obligataire à taux d'intérêt négatif, à savoir -0,247%. L'emprunt de 1,7 milliards d'euros d'une durée de 7 ans viendra à échéance en novembre 2026. Il servira au refinancement d'un emprunt de 2 milliards d'euros venant à échéance en mai 2020 et qui avait été contracté à un taux de 3,375 %.

Ainsi, les dépenses engendrées par le service de la dette ne cessent de baisser. En guise d'illustration, le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2016-2020 déposé le 12 octobre 2016 à la Chambre des députés prévoyait une charge liée au service de la dette proche de 221 millions d'euros au niveau de l'Administration centrale. À titre de comparaison, le PLPFP 2019-2023 déposé le 14 octobre 2019 table quant à lui sur un service de la dette proche de 120 millions d'euros en 2021.

→ La COFIBU, au vu des chiffres qui précèdent, salue que les coûts liés au service de la dette pourront prévisiblement être réduits de plus de 45 % entre 2017 et 2021.

Si l'on fait entrer en ligne de compte le remboursement de l'emprunt de type Sukuk de 200 millions d'euros, on peut retenir que la dette publique pourra être réduite de 500 millions d'euros en termes absolus entre octobre 2019 et mai 2020.

À la fin du 2^e trimestre 2019, suivant les derniers chiffres publiés par Eurostat, le Luxembourg s'est classé à la deuxième place des pays les moins endettés de l'Union européenne, juste derrière l'Estonie, grâce à un ratio de la dette publique par rapport au PIB de 20,3 %. En 2020, la dette publique de l'Etat va s'établir à 19,8 % du PIB. À titre de comparaison, la moyenne de l'Union européenne au 2^e trimestre 2019 a été de 80,5 %.

L'analyse de sensibilité

L'annexe 9 du PLPFP 2019-2023 procède à une analyse de sensibilité qui permet de visualiser l'impact sur les finances publiques de trajectoires alternatives pour la croissance. Une première analyse se fonde sur l'étude de deux chocs symétriques, un choc négatif et un choc positif, d'une ampleur de 0,5 point de pourcentage par an, appliqués à la croissance de la zone euro à partir de 2019. La deuxième analyse de sensibilité porte sur une incrémentation annuelle des taux d'intérêt de la zone euro de 50 points de base.

Il est intéressant de noter que le scénario défavorable – qui simule une baisse du taux de croissance de la zone euro de l'ordre de 0,5 point de pourcentage – résulterait dans un taux de croissance du PIB réel de l'économie luxembourgeoise de 1,6 % (-0,8 % par rapport au scénario central servant de base au projet de budget). Pour la période 2021-2023, la croissance devrait retrouver des couleurs en franchissant la barre de 2,0 %, tout en restant en-dessous des taux de croissance du scénario central. Il s'ensuit que les finances publiques feraient l'objet d'une détérioration par rapport aux chiffres présentés sous le scénario central. Si ledit choc négatif se matérialisait, l'excédent de l'administration publique se réduirait de 0,2 point de pourcentage en 2020. Au fil de la période 2020-2023, le solde serait estimé à accumuler des moins-values de 1.626 millions d'euros et atteindrait un excédent de 1,1 % du PIB en fin de période contre 2,0 % du PIB au scénario central. Parallèlement, la dette publique s'établirait prévisiblement à 20,7 % du PIB d'ici 2023 contre 17,5 % du PIB au scénario central.

En guise de conclusion, il convient donc de retenir que la réalisation du choc négatif décrit n'empêcherait pas de garder un excédent substantiel au niveau de l'Administration publique. De surcroît, le plafond de la dette de 30 % du PIB prévu à l'accord de coalition serait également toujours respecté.

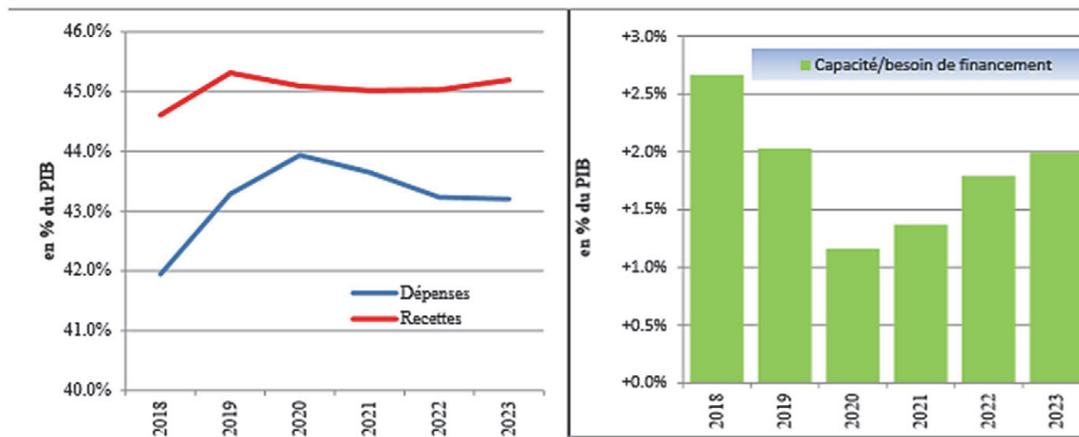
IV.3.2. L'Administration publique

Aux termes des prévisions, le total des dépenses des Administrations publiques progresse en moyenne annuelle de 5,4 % et le total des recettes au rythme de 5,0 % sur la période 2019-2023. Contrairement aux prévisions de la LPFP 2019-2022, **la croissance moyenne prévue des recettes est moins importante que celle des dépenses**. Cette tendance ne se répercute pas négativement sur l'évolution future du solde nominal des Administrations publiques, étant donné que les dépenses croissent relativement beaucoup par rapport aux recettes pour l'année 2020, ce qui ne sera plus le cas pour les exercices budgétaires des années 2021, 2022 et 2023.

En effet, au cours des exercices 2021-2023, les dépenses augmenteront en moyenne de 4,5 % tandis que les recettes s'accroîtront de plus de 5,1 %.

Il convient encore de relever que l'exercice 2020 se caractérise par une croissance des recettes de +4,2 % et une croissance des dépenses de +6,3 %. En ne tenant pas compte de la comptabilisation de l'avion militaire, les dépenses progressent de 5,6 % uniquement. Le solde de l'Administration publique s'améliorerait de 757 millions d'euros à 957 millions d'euros.

Selon les prévisions, les dépenses en termes absolues passeront de 28.690 millions d'euros en 2020 à 30.016 millions d'euros en 2021, à 31.288 millions d'euros en 2022 pour atteindre un niveau de 32.705 millions d'euros en 2023. Du côté des recettes, les montants en termes absolues se chiffrent à 29.446 millions d'euros en 2020 et progressent à 30.958 millions d'euros en 2021. Les années 2022 et 2023 se caractérisent par des recettes de respectivement 32.585 millions d'euros et de 34.213 millions d'euros.



Source : Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2023, p.38

IV.3.3. L'Administration centrale

Aux termes des prévisions, le total des dépenses de l'Administration centrale progresse en moyenne annuelle de 5,4 % et le total des recettes au rythme de 5,9 % sur la période 2018-2023. Il s'ensuit que **la croissance moyenne prévue des recettes est plus élevée que celle des dépenses**. Plus précisément, on constate que la trajectoire de l'Administration centrale est marquée par une croissance soutenue des recettes en 2018 (+10,3 %).

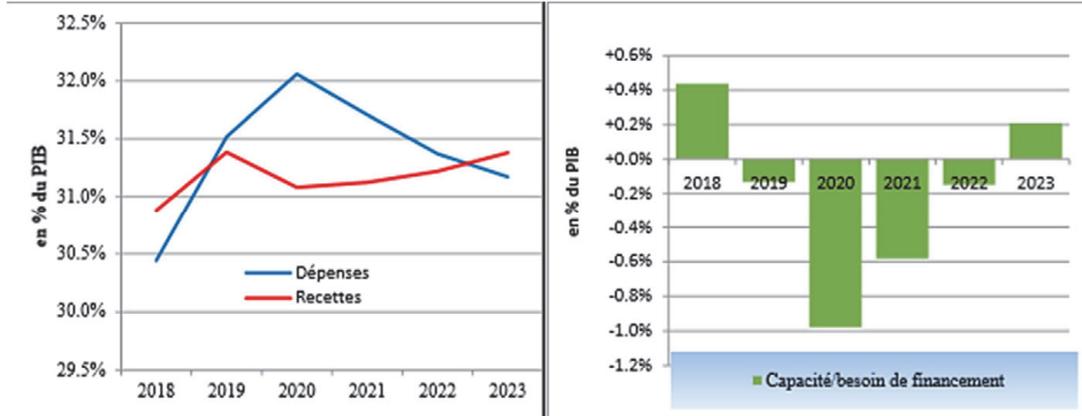
Ainsi, le total des dépenses de l'Administration centrale progresserait en moyenne annuelle de 5,3 % et le total des recettes au rythme de 5,1 % si on se limitait sur la période 2019-2023. Les dépenses augmenteraient donc plus rapidement que les recettes sans la prise en compte de la croissance exceptionnelle des recettes en 2018.

Du côté des recettes, les impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (code D.5 dans le SEC) connaîtront une croissance moyenne annuelle de 7,2 % entre 2018 et 2023, ce qui tient notamment à une hausse importante pendant l'année 2018 (le taux de croissance annuel ne serait que de 5,9 % si on faisait abstraction de l'année 2018). Les impôts sur la production et les importations (code D.2 dans le SEC) augmenteront de 5,3 % annuellement entre 2018-2023. Du côté des dépenses, la croissance moyenne des dépenses d'investissements directs et indirects s'établira à +6,7 %.

Evolution du solde et des dépenses en termes de PIB

Il ressort des prévisions que le solde nominal de l'Administration centrale passera prévisiblement de -0,1 % du PIB en 2019 à un déficit plus prononcé de -1,0 % du PIB en 2020 (dû, entre autres, à la comptabilisation de l'avion militaire). Par la suite, le déficit budgétaire diminuera progressivement à -0,6 % du PIB en 2021 et à -0,1 % en 2022 pour se transformer en excédent budgétaire en 2023 (+0,2 % du PIB). Le Luxembourg arrivera donc à assainir ses comptes publics au niveau de l'Administration centrale tout en poursuivant une politique d'investissement ambitieuse qui permettra la prospérité économique à plus long terme.

À partir de 2019, les dépenses totales en termes de PIB diminuent de 31,5 % en 2019 à 31,2 % en 2023. Parallèlement, les recettes en termes de PIB se maintiendront globalement constants, atteignant 31,4 % en 2019 comme en 2023 (avec des fluctuations d'un exercice à l'autre, comme on peut le constater sur le graphique).



Source : Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2023, p.41

IV.3.4. Les Administrations de la Sécurité sociale

Il ressort des prévisions que le solde de la Sécurité sociale se maintient à un niveau élevé, constamment supérieur à un milliard pour atteindre 1.015 millions d'euros à l'horizon 2023. La capacité de financement pour l'année 2020 s'élève à 1,6 % du PIB et s'articulera autour de 1,5 % en 2021 et 2022. Finalement, en 2023, la capacité de financement baissera légèrement à 1,3 %.

Le solde dans le PLPFP 2020-2023 pour l'année 2019 s'avère sensiblement plus favorable que celui retenu dans la 20e actualisation du PSC datant d'avril 2019. À l'opposé, les soldes prévus dans le PLPFP 2020-2023 pour les années 2021, 2022 et 2023 sont légèrement inférieurs aux soldes correspondants de la 20e actualisation du PSC datant d'avril 2019. Dans ce contexte, il convient de rappeler que ces soldes résultent pour l'essentiel de l'excédent annuel du régime général de pension, et son niveau prévisiblement constant traduit, parmi d'autres facteurs, un scénario macroéconomique relativement favorable et notamment une création soutenue d'emplois. En effet, les prévisions macroéconomiques tablent sur une croissance moyenne annuelle de l'emploi de 2,9 % entre 2019 et 2023. Les chiffres sensiblement plus favorables de la croissance de l'emploi intérieur en 2019 et 2020 dans le PLPFP 2020-2023 par rapport à la 20e actualisation du PSC peuvent expliquer la correction à la hausse du solde pour ces deux exercices budgétaires.

Le total des dépenses s'accroît de +5,2 % en moyenne annuelle sur la période 2019-2023, contre une croissance moyenne estimée des recettes de +4,7 % sur la même période. Cette dynamique explique largement la trajectoire de la capacité de financement des Administrations de la Sécurité sociale.

Comme les recettes sont supérieures aux dépenses en termes absolus, le différentiel de croissance en termes de pourcentage ne se répercute pas de manière visible sur le solde en fin de période. Or, sur le long terme, il convient de rappeler que la dette cachée liée au vieillissement de la population posera la question de la viabilité financière de la Sécurité sociale. Le Groupe de travail européen sur le vieillissement démographique estime que le coût du vieillissement pourrait atteindre 12,9 % du PIB à l'horizon 2070.

Le côté des recettes

La plus grande partie des recettes est constituée par les cotisations sociales ainsi que par les contributions de l'État aux assurances maladie et pension, fixées à leur tour en fonction des cotisations. L'évolution globale des recettes est donc largement déterminée par l'évolution de l'emploi. La progression annuelle moyenne des cotisations s'établit à +5,0 % entre 2019 et 2023. Les transferts courants versés à la Sécurité sociale, l'autre pilier au sein des recettes, progressent en moyenne annuelle de +4,2 %. À cet égard, il convient de mentionner que l'évolution de ces transferts est influencée notam-

ment par la participation de l'État à la Caisse pour l'avenir des enfants (CAE) qui représente près de 25 % des transferts.

Abstraction faite de cette dernière, les autres transferts à la Sécurité sociale (notamment les contributions de l'État aux assurances, maladie, dépendance et accidents), progressent de +4,9 % en moyenne annuelle, et affichent donc un taux de croissance comparable à celui des cotisations.

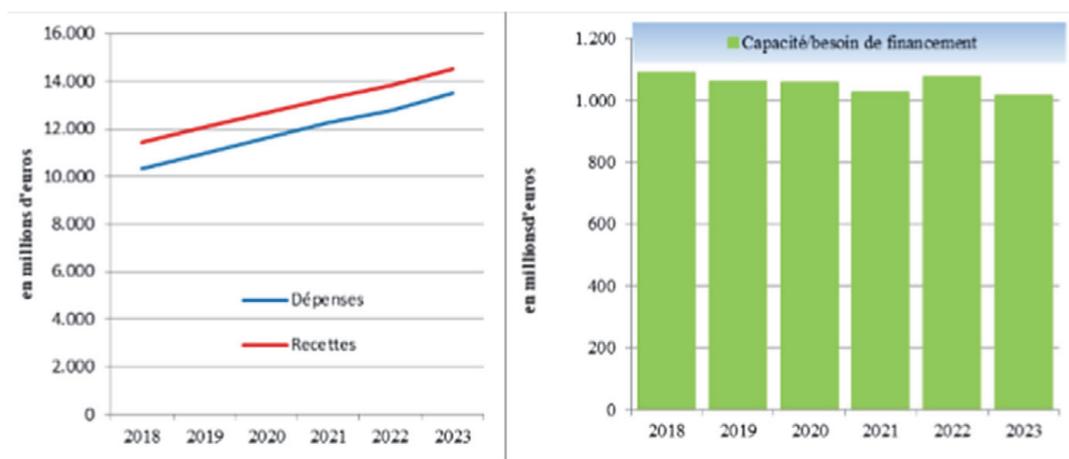
Les revenus de la propriété sont estimés passer de 432 millions d'euros en 2019 à 547 millions d'euros en 2023, ce qui représente une hausse annuelle moyenne de +6,1 % et tire donc l'évolution générale des recettes vers le haut. Ces revenus trouvent leur origine essentiellement dans le revenu net d'exploitation du Fonds de compensation SICAV-FIS (intérêts et dividendes effectivement perçus). Il ne faut pas oublier que ces revenus restent tributaires de l'évolution des cours boursiers, élément peu prévisible.

Le côté des dépenses

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

- Les dépenses de l'assurance pension sont censées croître en moyenne annuelle de +6,0 % entre 2019 et 2023, ce qui est supérieur à la croissance moyenne des recettes (essentiellement les cotisations et la contribution de l'État) de l'ordre de +5,1 %. Le solde continue à rester excédentaire grâce à la dynamique et l'importance du solde des opérations courantes actuelles. Il convient de noter que la croissance moyenne retenue du nombre de bénéficiaires est de 3,5 % entre 2020 et 2023.
- Les dépenses courantes de l'assurance maladie-maternité, constituées principalement des prestations en nature, sont estimées augmenter de +5,5 % en moyenne annuelle sur la période 2019-2023, ce qui est légèrement supérieur à la croissance estimée des cotisations (+5,1 %). Il en découle une forte décroissance du solde excédentaire à partir de 2019 débouchant dans une situation de déficit dès l'année 2022.

Pour toute précision complémentaire quant à l'évolution de l'Administration de la Sécurité sociale, il est renvoyé à l'exposé des motifs⁴⁰.



Source : Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2023, p.45

IV.3.5. Les Administrations locales

Comme les années précédentes, les prévisions des dépenses du secteur communal ont été établies sur base d'une estimation globale des évolutions antérieures, adaptées en fonction de l'incidence des facteurs modificatifs escomptés.

⁴⁰ Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2023, p.46 et suivantes

Compte tenu de ces estimations, on peut retenir que le solde des Administrations locales se maintient autour de +0,5 % du PIB sur l'ensemble de la période 2019-2023. En rythme moyen, les dépenses progressent de +4,3 % contre +4,2 % pour les recettes.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que cet excédent parfaitement constant au niveau des Administrations locales au fil des exercices budgétaires tient notamment à la règle d'équilibre budgétaire. En effet, l'évolution du total des dépenses suit celle des recettes. De plus, le solde est financé soit par le recours aux excédents reportés des exercices antérieurs soit par emprunt, à condition que la charge de l'emprunt (intérêts et remboursement du capital) puisse être honorée par des excédents du budget de fonctionnement.

Dépenses

Du côté des dépenses, leur taux de croissance résulte essentiellement de la croissance soutenue des investissements de +5,1 % en rythme annuel moyen et des rémunérations de +4,1 % en moyenne annuelle.

Recettes

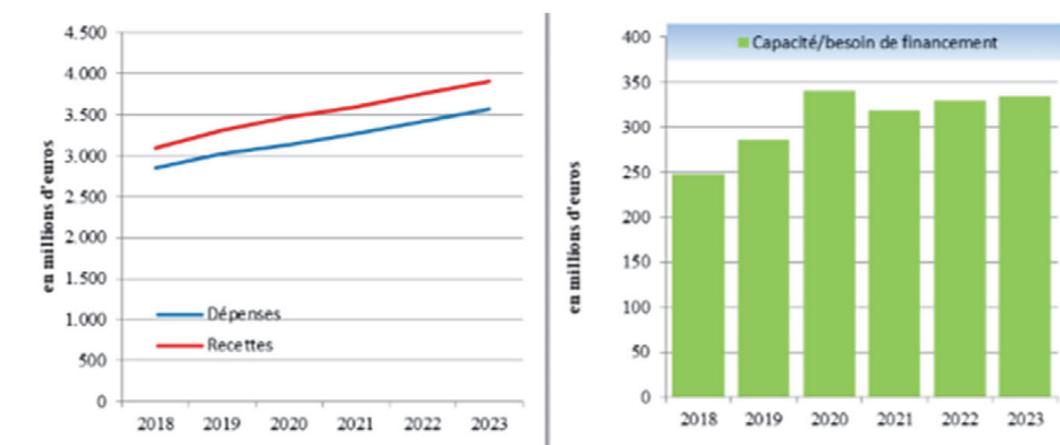
L'évolution des recettes du secteur communal est largement déterminée par les transferts courants en provenance du budget de l'État.

Rappelons à cet égard que par l'intermédiaire du Fonds de dotation globale des communes (FDGC) créé par la loi du 14 décembre 2016, les communes participent dans le produit de trois impôts étatiques, à savoir : 18 % de l'impôt prélevé sur les personnes physiques, 10 % de la TVA (déduction faite des sommes dues à l'UE) et 20 % de la taxe sur les véhicules automoteurs.

La deuxième recette du secteur communal, en termes d'importance relative, est constituée par l'impôt commercial communal (ICC), qui présente une progression de +2,5 % sur la période 2021 à 2023 après avoir enregistré une croissance estimée de +9,7 % entre 2019 et 2020. Depuis l'année 2017, 65 % du produit de l'ICC transite directement par le biais du FDGC, montant majoré par des contributions supplémentaires des communes dont le revenu en ICC par habitant dépasse 35 % du revenu en ICC par habitant du pays. Ainsi, les disparités entre communes en termes de répercussions sur leur budget de l'ICC et de sa volatilité ont pu être réduites.

Le troisième facteur d'envergure au niveau des recettes du secteur communal consiste dans les recettes au titre de la production marchande et non marchande, qui représentent pour l'essentiel les produits des taxes communales et dépendent donc des choix politiques afférents des conseils communaux respectifs. Celles-ci devraient croître de 3,8 % annuellement sur la période 2019 à 2023.

Finalement, la dernière ressource d'une certaine importance concerne les transferts en capital versés par l'État en vertu des différents régimes de subventionnement d'investissements, et s'élève en moyenne à plus de 250 millions d'euros par an.



Source : Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2023, p.50

V. LE PROJET DE BUDGET POUR L'EXERCICE 2020

V.1. Etat des lieux des finances publiques

V.1.1. Le compte général 2018

De prime abord, il convient de rappeler que le compte général de l'exercice 2018 est établi suivant les règles de comptabilité de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Le compte général de l'exercice se présente comme suit :

	<i>Budget voté 2018</i>	<i>Compte général 2018</i>	<i>Écart en millions d'euros</i>	<i>Écart en %</i>
Budget courant				
Recettes	13.981,1	15.076,3	1.095,2	7,83%
Dépenses	13.396,2	13.555,4	159,2	1,19%
Excédents	584,9	1.520,9	936,0	
Budget en capital				
Recettes	83,5	752,7	669,2	801,44%
Dépenses	1.635,3	2.698,7	1.063,4	65,03%
Excédents	-1.551,8	-1.946,0	-394,2	
Budget total				
Recettes	14.064,6	15.829,0	1.764,4	12,54%
Dépenses	15.031,5	16.254,1	1.222,6	8,13%
Excédents	-966,9	-425,1	541,8	

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros (sauf indication contraire).

Source : Projet de loi n° 7447 portant règlement du compte général de l'exercice 2018, p.3

Il ressort du tableau que le compte général de l'exercice 2018 s'est clôturé avec un déficit de 425,1 millions d'euros tandis que le budget voté renseignait un déficit de 966,9 millions d'euros.

À l'instar des exercices précédents, la représentation du compte général est affectée par des opérations pouvant être qualifiées d'exceptionnelles.

Les opérations dites « exceptionnelles »

En effet, au niveau des recettes en capital, la différence entre le compte général et le budget voté se chiffre au total à 669,2 millions d'euros. Elle tient essentiellement à deux prêts contractés au cours de l'année 2018 pour un montant total de 650 millions d'euros. En vertu des règles comptables applicables, le produit de ces prêts est porté en recettes au budget en capital.

Au niveau des dépenses en capital, la différence s'élève à 1.063,4 millions d'euros. Elle s'explique à raison de 350 millions d'euros par les dotations supplémentaires au profit du Fonds du rail et du Fonds des routes, ceci en raison de l'absence d'emprunt obligataire au titre duquel ces dotations avaient été prévues au moment de l'élaboration du projet de budget 2018. De plus, un montant de 700 millions d'euros découle du remboursement de trois prêts bancaires par le biais du Fonds de la dette publique dont l'alimentation ne figurait pas au budget voté.

Tout compte fait, l'impact net de ces opérations à caractère exceptionnel sur le solde du compte général se chiffre à 400 millions d'euros, dont 650 millions d'euros au niveau des recettes en capital et 1.050 millions d'euros au niveau des dépenses en capital.

Hors opérations exceptionnelles

En vue d'apprécier l'exécution budgétaire de 2018 à sa juste valeur, il y a lieu de faire abstraction de ces opérations à caractère exceptionnel.

Dès lors, l'exercice budgétaire 2018 se distingue par une surperformance remarquable qui est due majoritairement à des plus-values importantes en matière des recettes. Au total, les recettes effectivement encaissées (recettes courantes et en capital) au cours de l'année 2018 dépassent de 1.114,4 millions d'euros ou de 7,92 % les prévisions budgétaires. Les dépenses, quant à elles, dépassent les crédits budgétaires votés dans une moindre mesure, et ce de l'ordre de 172,6 millions d'euros, soit 1,15 %.

Si l'on tient compte des effets cumulés des éléments précités, le compte général 2018 corrigé des opérations exceptionnelles atteint quasiment l'équilibre budgétaire avec un solde de -25,1 millions d'euros. Ce résultat représente une amélioration de l'ordre de 941,8 millions d'euros par rapport au budget voté.

Cette surperformance de l'exercice budgétaire 2018 a été engendrée notamment par des recettes supplémentaires générées par l'impôt sur le revenu des collectivités (+ 588 millions d'euros par rapport au budget voté), l'impôt retenu sur les revenus de capitaux (+ 157 millions d'euros par rapport au budget voté) ainsi que l'impôt sur la fortune (+ 108 millions d'euros par rapport au budget voté).

	<i>Budget voté 2018</i>	<i>Compte général 2018 hors opérations financières</i>	<i>Écart en millions d'euros</i>	<i>Écart en %</i>
Budget courant				
Recettes	13.981,1	15.076,3	1.095,2	7,83 %
Dépenses	13.396,2	13.555,4	159,2	1,19 %
Excédents	584,9	1.520,9	936,0	
Budget en capital				
Recettes	83,5	102,7	19,2	22,99 %
Dépenses	1.635,3	1.648,7	13,4	0,82 %
Excédents	-1.551,8	-1.546,0	5,8	
Budget total				
Recettes	14.064,6	15.179,0	1.114,4	7,92 %
Dépenses	15.031,5	15.204,1	172,6	1,15 %
Excédents	-966,9	-25,1	941,8	

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

V.1.2. Les prévisions de l'exécution du Budget de l'exercice 2019

En date du 15 novembre 2019, le ministre des Finances, Pierre Gramegna, a présenté à la réunion jointe de la COFIBU et de la COMEXBU, la situation budgétaire et financière de l'État au 30 septembre 2019.

Le tableau ci-dessous résume l'évolution des recettes et des dépenses, conformément à la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État :

	<i>Budget 2019</i>	<i>Situation au 30/09/2019</i>	
		<i>En valeur</i>	<i>En % du budget</i>
Budget courant			
Recettes	16.502,7	12.795,1	77,5 %
Dépenses	15.185,9	11.238,1	74,0 %
Excédents	+1.316,9	+1.557,0	

	Budget 2019	Situation au 30/09/2019	
		En valeur	En % du budget
Budget en capital			
Recettes	98,7	104,8	106,1 %
Dépenses	2.230,8	1.268,3	84,5 %
Excédents	-2.132,0	-1.779,5	
Budget total			
Recettes	16.601,5	12.899,9	77,7 %
Dépenses	17.416,6	13.122,5	75,3 %
Excédents	-815,2	-222,6	

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros et le Budget présenté exclut les opérations financières

Il ressort du tableau reproduit ci-dessus que les recettes courantes collectées jusqu'au 30 septembre s'établissent à 77,5 % du budget voté. Pour les dépenses courantes, ce seuil n'atteint que 74,0 %. En ce qui concerne l'exécution du budget en capital, les dépenses réalisées représentent 84,5 % du budget inscrit, tandis que les recettes encaissées s'élèvent carrément à 106,1 % du budget voté. Par conséquent, il s'ensuit que le solde du budget d'État se présente sous un meilleur jour. En effet, le solde au 30 septembre réussit à afficher un déficit relativement contenu de 222,6 millions d'euros tandis que le budget de 2019 prévoit un déficit de l'ordre de 815,2 millions d'euros.

Établi selon les règles du SEC 2010, le solde de l'Administration centrale connaît l'évolution suivante :

	Situation au 30/09/2019					
	2016	2017	2018	2019	Variation 2018-2019	
					En millions	En %
Dépenses						
1. Consommation intermédiaire	892,0	886,0	951,5	1.036,4	+85,3	+9,0 %
2. Formation de capital	1.171,0	1.225,1	1.136,7	1.172,2	+35,5	+3,1 %
3. Rémunération des salariés	2.580,6	2.772,2	3.005,6	3.248,0	+242,4	+8,1 %
4. Subventions (Services publics d'autobus, logement...)	384,5	416,8	450,9	431,8	-19,1	-4,2 %
5. Revenus de la propriété (intérêts débiteurs)	-22,6	112,5	158,6	162,3	+3,7	+2,3 %
6. Prestations sociales autres qu'en nature (Chômage, Revis...)	1.153,7	1.222,4	1.237,0	1.335,2	+98,3	+7,9 %
7. Prestations sociales en nature	38,3	39,1	36,8	34,2	-2,6	-7,1 %
8. Autres transferts courants (Pensions, Maladie, Famille)	5.415,9	5.624,6	6.092,5	6.150,6	+58,2	+1,0 %
9. Transferts en capital	291,8	358,4	456,1	438,4	-17,8	-3,9 %
10. Corrections sur actifs non financiers non produits	-6,2	-1,9	8,4	23,1	+14,7	+175,7 %
Dépenses totales	11.898,8	12.655,5	13.534,1	14.032,6	+498,6	+3,7 %
Recettes						
11. Impôts sur la production	4.565,6	4.732,2	5.140,4	5.473,0	+332,6	+6,5 %
12. Impôts courants sur le revenu	5.313,8	5.851,5	6.324,0	6.980,1	+656,1	+10,4 %
13. Autres recettes	1.954,9	2.047,9	2.058,0	2.315,6	+257,5	+12,5 %
Recettes totales	11.834,3	12.631,5	13.522,3	14.768,6	+1.246,3	+9,2 %
Solde	-64,5	-24,0	-11,7	+736,0	+747,7	

En vertu des règles du SEC2010, l'Administration centrale affiche au 30 septembre 2019 un excédent de 736,0 millions d'euros, ce qui représente une progression significative par rapport aux années précédentes. En 2017 et en 2018 le solde de l'Administration centrale s'établissait, en cette même période, respectivement à -24,0 millions d'euros et à -11,7 millions d'euros. Il va de soi que malgré cette excellente performance des comptes publics sur les neuf premiers mois de l'année, ces chiffres ne permettent pas d'extrapoler sur le solde final atteint en fin d'année.

Retour à la normale ?

Les recettes enregistrées jusqu'au 30 septembre par l'Administration centrale s'élèvent à 14.768,6 millions d'euros, ce qui correspond à une augmentation de 9,2 % (+1.246,8 millions d'euros) par rapport à la même période de l'année précédente. 1.209,8 millions parmi ces 1.246,3 millions supplémentaires collectés au 30 septembre ont déjà été collectés au 30 juin. D'après les chiffres mis en contexte dans le « Conjoncture Flash » du STATEC d'octobre 2019, l'État a pu collecter 1,4 milliards d'euros supplémentaires sur les 3 premiers trimestres de 2019 par rapport à la même période de l'année précédente. Ceci correspond à une croissance avoisinant 12 %. Or, ce taux de croissance a été porté par l'évolution vigoureuse du 1^{er} trimestre (+20 % sur un an), à comparer aux niveaux de croissance sur les 2^e et 3^e trimestres (+9,7 % respectivement +4,5 %). Il se pourrait que le rythme de croissance des recettes tende à converger de nouveau vers des niveaux plus habituels (il était de 5 % en moyenne entre 2013 et 2017). Il est néanmoins difficile de porter un jugement définitif étant donné que la collecte des soldes d'impôts des années fiscales antérieures dépend entre autres de la croissance économique effective, qui à son tour ne peut être définitivement mesurée qu'avec un retard de 2 à 3 ans.

La dynamique au niveau des recettes résulte essentiellement des impôts courants sur le revenu, et plus précisément, des contributions directes prélevées auprès des collectivités. En effet, le STATEC retient dans son « Conjoncture Flash » d'octobre que la moitié des recettes supplémentaires enregistrées sur les 3 premiers trimestres 2019 trouvent leur origine dans les impôts sur les sociétés.

→ Comme l'effet de la déclaration électronique obligatoire de l'impôt sur le revenu des collectivités peut être considéré comme un effet « one shot », la COFIBU se félicite que le PLFP 2019-2023, conformément au principe de la prudence budgétaire, ne prévoit qu'une augmentation moyenne annuelle proche de 2,56 % des recettes de l'IRC entre 2020 et 2023.

Les dépenses de l'Administration centrale se chiffrent à 14.032,6 millions d'euros. Elles ne progressent que de 3,7 % (+498,6 millions d'euros) par rapport à la même période de l'année 2018. La progression tient notamment à la rémunération des salariés de l'Administration centrale, élément de dépense incompressible.

V.2. Le projet de budget pour l'exercice 2020

V.2.1. Observation méthodologique

La comptabilisation suivant les règles du SEC2010 et la comptabilisation suivant la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État se différencient sur plusieurs points étant donné que les deux normes comptables obéissent à des logiques différentes. En effet, la comptabilité de l'État luxembourgeois représente essentiellement une comptabilité de caisse, tandis que le SEC se fonde sur les principes d'une comptabilité des droits constatés.

En vue de faciliter l'analyse des recettes et des dépenses, l'IGF a réalisé, à l'occasion du budget 2019, des efforts considérables pour rapprocher les deux méthodes de comptabilisation et favoriser une meilleure lisibilité des chiffres budgétaires.

Si les deux méthodes ont effectivement pu être rapprochées, force est de reconnaître que des écarts subsistent. D'une part, le périmètre de l'Administration centrale diffère de celui du budget de l'État dans la mesure où il englobe un ensemble plus large par rapport au budget de l'État, à savoir les recettes et dépenses des fonds spéciaux de l'État et des organismes contrôlés ou financés majoritairement par l'État (établissements publics, fondations, services de l'État à gestion séparée, etc.). D'autre part, la norme SEC2010 prévoit l'intégration de divers éléments qui proviennent de la comptabilité nationale et qui ne peuvent être représentés dans le budget de l'État, comme le Service d'Intermédiation Financière Indirectement Mesuré (SIFIM).

De plus, il existe des traitements comptables différents entre ces deux normes étant donné une compréhension différente de la finalité de la dépense ou recette. En guise d'illustration, notons que le SEC2010 reconnaît à la Recherche et Développement les caractéristiques d'un actif fixe. De ce fait, les dépenses de R&D sont comptabilisées au niveau des investissements, mais aussi en contrepartie au niveau des recettes dans la catégorie « Production pour usage final propre ». L'effet sur le solde est nul.

V.2.2. Vue globale sur le projet de budget 2020

Le projet de budget pour l'exercice 2020, tel qu'il a été présenté en date du 14 octobre 2019 à la Chambre des Députés, se présente comme suit par rapport au compte de l'exercice 2018 et par rapport au budget voté de l'exercice 2019 :

	2018 (Compte)	2019 (Budget voté)	2020 (Projet de budget)	Variations	
				En millions	En %
Budget courant					
Recettes	15.076,0	16.502,7	17.786,7	+1.284,0	+7,8 %
Dépenses	13.542,8	15.185,9	16.318,3	+1.132,5	+7,5 %
Excédents	+1.533,2	+1.316,9	+1.468,4		
Budget en capital					
Recettes	102,0	98,7	98,9	+0,1	+0,2 %
Dépenses	1.966,7	2.230,8	2.249,6	+18,9	+0,8 %
Excédents	-1.864,7	-2.132,0	-2.150,7		
Budget total					
Recettes	15.178,0	16.601,5	17.885,6	+1.284,1	+7,7 %
Dépenses	15.509,5	17.416,6	18.568,0	+1.151,3	+6,6 %
Excédents	-331,5	-815,2	-682,4		
Opérations financières					
Recettes	651,1	0,3	2.458,2	+2.457,9	
Dépenses	744,6	246,9	2.054,2	+1.807,3	+731,9 %
Excédents	-93,6	-246,6	+404,0		
Budget total avec op. fin.					
Recettes	15.829,1	16.601,8	20.343,8	+3.742,0	+22,5 %
Dépenses	16.254,1	17.663,6	20.622,2	+2.958,6	+16,7 %
Excédents	-425,1	-1.061,8	-278,4		

Source : Projet de budget 2020, p.26

Rappelons dans ce contexte qu'en raison des rapprochements des deux méthodes comptables, le compte provisoire 2018 n'est pas directement comparable au projet de budget 2020.

Il ressort du tableau que, pour l'année 2020, les recettes s'élèveront à 17.885,6 millions d'euros (hors opérations financières) ce qui représente une augmentation de 7,7 % par rapport au budget voté pour l'exercice 2019. De l'autre côté, les dépenses ne progressent que de 6,6 % par rapport à l'exercice budgétaire de l'année précédente. Ainsi, l'exercice budgétaire 2020 fera prévisiblement l'objet d'une croissance plus soutenue des recettes que des dépenses. Il en résulte que solde du projet de budget 2020 s'améliore par rapport au solde du budget voté de 2019, passant de -815 millions à -682 millions d'euros.

V.2.2.1. Les recettes budgétaires

Le tableau représenté ci-dessous regroupe les prévisions de recettes pour l'exercice budgétaire 2020.

En ce qui concerne l'exercice budgétaire 2018, les auteurs du projet de loi ont déployé l'effort de calculer les prévisions en se fondant une fois sur l'ancienne méthode de calcul et l'autre fois sur les

conceptions visant à rapprocher les deux normes comptables. Il importe de préciser que les divergences n'apparaissent qu'au niveau des impôts indirects et des autres recettes. Afin d'alléger le tableau ci-dessous, il a été fait abstraction de l'ancienne méthode de calcul. Tous les chiffres qui figurent dans le tableau ont donc été établis suivant la nouvelle structure du budget.

<i>Recettes budgétaires</i>	2018	2019		2020	
	<i>Compte</i>	<i>Budget voté</i>	<i>Compte prévisionnel</i>	<i>Projet de budget</i>	<i>Variation en %⁴¹</i>
1. Impôts directs, dont :	8.794,1	8.901,7	9.593,1	9.753,4	+1,7 %
Impôt général sur le revenu	7.478,3	7.578,5	8.128,5	8.339,0	+2,6 %
Impôt fixé par voie d'assiette	766,0	810,0	810,0	845,0	+4,3 %
Impôt sur le revenu des collectivités	2.302,9	2.050,0	2.600,0	2.250,0	-13,5 %
Impôt retenu sur les traitements et salaires	3.899,1	4.265,0	4.265,0	4.765,0	+11,7 %
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	509,1	445,0	445,0	470,0	+5,6 %
Impôt concernant les contribuables non-résidents	1,2	1,5	1,5	1,5	+0,0 %
Impôt retenu sur les contributions versées à un régime complémentaire de pension agréé pour indépendants	0,0	7,0	7,0	7,5	+7,1 %
Impôt sur la fortune	682,2	670,0	770,0	700,0	-9,1 %
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	173,3	154,3	195,7	169,4	-13,5 %
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	361,9	393,8	393,8	435,3	+10,5 %
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	45,0	49,0	49,0	52,0	+6,1 %
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non-résidents)	0,0	0,0	0,0	0,0	+0,0 %
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	30,4	36,0	36,0	37,0	+2,8 %
Contribution de crise	0,0	0,0	0,0	0,0	+0,0 %
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	5,2	2,0	2,0	2,0	+0,0 %
Droits de timbre	17,5	18,0	18,0	18,6	+3,3 %
Autres impôts directs	0,2	0,1	0,2	0,2	+0,0 %
2. Impôts indirects, dont :	6.917,6	7.119,9	7.159,6	7.526,2	+5,1 %
Taxe sur les véhicules automoteurs	66,9	67,0	67,0	68,0	+1,5 %
Part dans les recettes communes de l'UEBL	982,5	979,6	1.002,8	1.023,6	+2,1 %
Accises autonomes huiles minérales	198,7	219,2	225,0	228,4	+1,5 %
Accises autonomes cigarettes	143,3	151,3	153,0	157,1	+2,7 %
Droits d'enregistrement	359,0	351,0	351,0	384,6	+9,6 %
Droits d'hypothèques	63,0	61,8	61,8	67,0	+8,4 %
Taxe sur valeur ajoutée	3.723,9	3.888,5	3.888,5	4.121,1	+6,0 %
Taxe sur les assurances	57,3	55,9	55,9	58,0	+3,8 %
Taxe d'abonnement sur les titres de société	1.026,7	1.027,0	1.027,0	1.087,4	+5,9 %
Produit de la taxe de consommation sur l'alcool	42,5	40,9	43,4	43,4	+0,0 %
Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants	128,7	129,1	133,4	135,7	+1,7 %

<i>Recettes budgétaires</i>	2018	2019		2020	
	<i>Compte</i>	<i>Budget voté</i>	<i>Compte prévisionnel</i>	<i>Projet de budget</i>	<i>Variation en %⁴¹</i>
Produit de la contribution spéciale à l'assurance dépendance résultant de la majoration de la redevance à charge du secteur de l'énergie électrique	1,9	2,0	2,0	2,0	+0,0 %
Produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants	62,4	85,0	87,3	88,6	+1,5 %
Impôt spécial en charge des assureurs dans l'intérêt du service des secours	2,2	5,0	5,0	5,0	+0,0 %
Taxe de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées	9,6	9,3	9,3	9,1	-2,7 %
Produit provenant de la vente de droits d'émissions destiné au Fonds climat et énergie	18,3	18,0	18,0	18,0	+0,0 %
Autres impôts indirects	30,6	29,4	29,4	29,4	+0,0 %
3. Autres recettes, dont :	615,2	579,8	589,0	606,1	+2,9 %
Intérêts de fonds en dépôt	1,0	2,0	2,0	1,0	-50,0 %
Recettes provenant de participations de l'État	128,0	140,0	148,4	145,0	-2,3 %
Droits de succession	88,9	85,0	85,0	85,0	+0,0 %
Produits d'emprunts nouveaux	650,0	0,0	0,0	0,0	
Autres recettes	397,4	352,8	353,6	375,1	+6,1 %
A. Recettes budgétaires (courant et capital, 1+2+3)	16.326,9	16.601,5	17.341,7	17.885,6	+3,1 %
B. Recettes budgétaires pour opérations financières, dont :	651,1	0,3	0,3	2.458,2	
Différence de change en relation avec des paiements de factures en devises	0,3	0,3	0,3	0,3	
Recettes en relation avec l'émission et le retrait de signes monétaires	0,8	0,0	0,0	0,9	
Institutions financières internationales : versements en rapport avec l'ajustement de la souscription du Grand-Duché versée en monnaie nationale à l'évolution de la valeur du dollar américain	0,0	0,0	0,0	0,0	
Recettes provenant de la vente de participations de l'État	0,0	0,0	0,0	0,0	
Produits d'emprunt nouveaux	650,0	0,0	0,0	440,0	
Emission de certificats de trésorerie	0,0	0,0	0,0	0,0	
Débiteurs de l'État : remboursement de prêts octroyés par l'État	0,0	0,0	0,0	0,0	
Produits d'emprunts pour refinancement de la dette publique				2.017,0	
C. Recettes budgétaires totales	16.977,9	16.601,8	17.342,0	20.343,8	+17,3 %

41 Variation en % par rapport au compte prévisionnel 2019

En tenant compte du compte prévisionnel de 2019, la progression des recettes inscrite dans le projet de budget s'élèverait à +3,1 % au lieu de la hausse de 7,7 % par rapport au budget voté de 2019. D'emblée, notons que les prévisions s'alignent sur un impératif de prudence qui s'impose dans l'établissement d'un budget d'État afin d'assurer une gestion rigoureuse des finances publiques.

Le tableau ci-après renseigne sur l'évolution des principales catégories de recettes de l'Administration centrale entre 2019 et 2020 selon le SEC2010 :

	2019 Prévisions	2020 Prévisions	Variation
Recettes de l'Administration centrale	19.568	20.295	3,7 %
Production marchande	118	132	11,7 %
Production pour usage final propre	292	320	9,8 %
Production non marchande	654	696	6,4 %
Impôts sur la production et les importations	7.198	7.572	5,2 %
Revenus de la propriété	307	295	-3,9 %
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	9.627	9.786	1,6 %
Cotisations sociales	952	1.030	8,2 %
Autres transferts courants	193	222	15,0 %
Transferts en capital à recevoir	227	242	6,8 %

Note : les chiffres sont exprimés en millions d'euros

Dans l'ensemble, il ressort du tableau que les recettes de l'Administration centrale augmentent de 3,7 % par rapport aux prévisions pour l'exercice 2019.

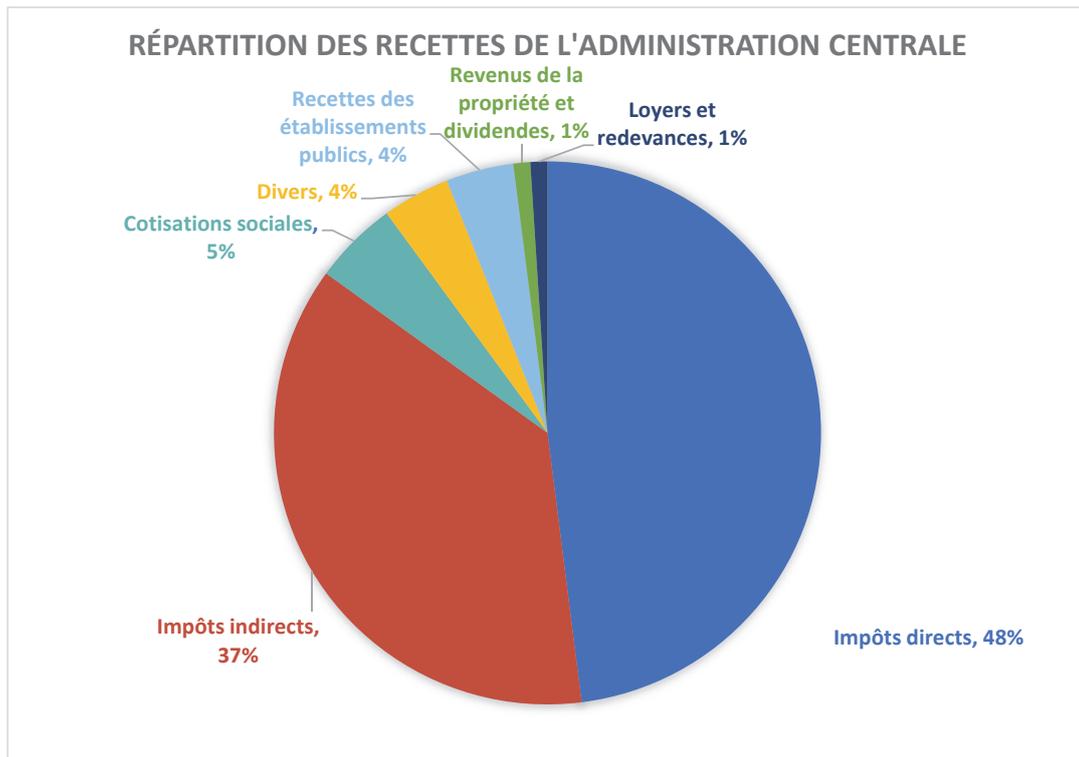
Les **recettes des impôts sur la production et les importations**, englobant essentiellement les recettes TVA, les recettes d'accises et la taxe d'abonnement, progressent de 5,2 % pour atteindre prévisiblement 7.572 millions d'euros en 2020. Les auteurs du projet de loi peaufinent les prévisions en faisant la ventilation suivante : +232 millions d'euros au niveau de la TVA, +60 millions d'euros qui découlent de la taxe d'abonnement et une stagnation au niveau de 2019 en matière des droits d'accises. Ainsi, les recettes générées par la TVA et la taxe d'abonnement sont estimées avoisiner une croissance de 6 % par rapport aux prévisions de 2019.

En ce qui concerne la taxe d'abonnement, il convient de mentionner qu'entre l'année 2000 et 2018, le montant moyen d'actifs nets nécessaires afin de générer 1 euro de taxe d'abonnement est passé de 7.771 euros à 16.449 euros. De plus, comme la dynamique dans la gestion d'actifs nets trouve sa source notamment dans les secteurs bénéficiant d'un taux réduit, il en résulte qu'une amplification des actifs nets sous gestion au Luxembourg n'entraînera pas forcément une hausse proportionnelle de la taxe d'abonnement.

Les **impôts courants sur le revenu et le patrimoine** ne s'accroissent que de 1,6 % pour atteindre 9.786 millions d'euros en 2020. Cette catégorie de recettes inclut notamment l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt retenu sur les traitements et salaires, l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette, l'impôt sur les revenus de capitaux, la retenue libératoire sur les intérêts s'appliquant aux résidents de même que l'impôt sur la fortune. La croissance modérée tient essentiellement au respect d'une approche prudente dans l'estimation des recettes fiscales, en raison des plus-values importantes encaissées en 2019.

En guise d'illustration, notons que les prévisions portant sur l'impôt sur le revenu des collectivités sont inférieures de 13,5 % par rapport au compte prévisionnel de 2019, étant donné que les recettes exceptionnelles enregistrées en 2019 sont liées à des phénomènes transitoires, comme la conjoncture économique favorable des dernières années et l'introduction de la déclaration électronique obligatoire de l'impôt sur le revenu des collectivités affectant la grande majorité des entreprises et favorisant l'accélération de la collecte des soldes d'impôts dus.

En ce qui concerne l'impôt sur les traitements et salaires, il convient de relever que le projet de budget table sur une augmentation substantielle de l'ordre de 11,7 % par rapport aux prévisions de 2019 qui, à leur tour, sont en ligne avec les recettes inscrites dans le budget voté de 2019.



Source : IGF/Ministère des Finances

V.2.2.2. Les dépenses budgétaires

D'une part, les dépenses budgétaires s'inscrivent dans la continuité des mesures politiques mises en œuvre par le Gouvernement. D'autre part, elles sont révélatrices des priorités politiques poursuivies pour l'année à venir. Certaines évolutions de dépenses, comme celle relative à l'assurance pension, résultent d'un engrenage mécanique. Au total, suivant la norme comptable nationale, les dépenses budgétaires passent à 18.568 millions d'euros en 2020 hors opérations financières, ce qui représente une hausse de 1.151 millions d'euros et de 6,6 % par rapport au budget de 2019. Cette progression des dépenses s'explique notamment par la variation des postes de dépenses ci-après :

• Rémunération des agents de l'État	+203,9 millions d'euros
• Participation dans le financement de l'assurance pension	+133,7 millions d'euros
• Alimentation du Fonds de dotation globale des communes (dotation complémentaire)	+87,9 millions d'euros
• Participation dans le financement de l'assurance maladie	+86,7 millions d'euros
• Participation au financement de l'assurance dépendance	+6,0 millions d'euros
• Participation financière à des initiatives relatives à la finance soutenable	+7,8 millions d'euros
• Services publics d'autobus et ferroviaire assurés par les CFL	+43,1 millions d'euros
• Services publics d'autobus assurés par des entreprises privées	+26,2 millions d'euros
• Participation aux frais d'investissements liés à la ligne du tramway à Luxembourg entre la Gare centrale et la Cloche d'Or	+25,1 millions d'euros
• Participation aux frais d'investissements liés à la ligne du tramway à Luxembourg entre la Gare centrale et le Circuit de la foire	+9,5 millions d'euros
• Dotation au profit du Fonds du rail dans l'intérêt de la prise en charge de la gestion de l'infrastructure ferroviaire	+15,5 millions d'euros
• Contribution à l'Union européenne, assise sur le produit national brut provenant de la taxe sur la valeur ajoutée	+20,6 millions d'euros
• Participation dans le cadre du chèque-service accueil	+16,0 millions d'euros
• Dotation de l'État à la Caisse pour l'avenir des enfants	+15,7 millions d'euros

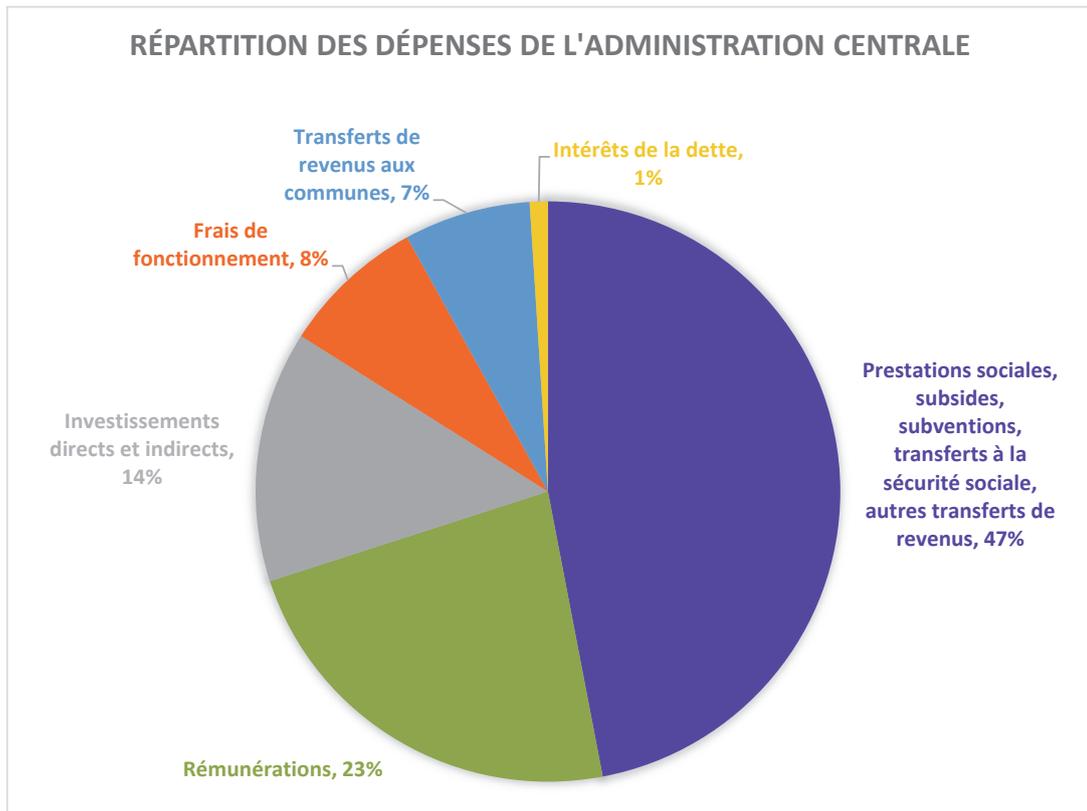
• Participation de l'État aux frais concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants	+15,4 millions d'euros
• Aide de l'État concernant les bourses pour études supérieures	+11,0 millions d'euros
• Aides aux entreprises industrielles et de prestation de services ayant une influence motrice sur le développement et a diversification économiques	+14,0 millions d'euros
• Famille – secteur conventionné	+13,4 millions d'euros
• Contributions du Luxembourg aux frais d'exploitation de l'unité binationale d'avions de transport militaire A400M	+11,1 millions d'euros
• Participation au financement d'infrastructures immobilières des organismes internationaux concourant à la défense du pays	+10,0 millions d'euros
• Dotation dans l'intérêt du fonctionnement du CTIE	+7,5 millions d'euros
• Alimentation du Fonds d'équipement sportif national	+7,5 millions d'euros
• Aide à la construction d'ensembles : participation étatique aux frais, versée aux communes et organismes agréés	+7,2 millions d'euros
• Développement et diversification économiques : acquisition, construction et aménagement de bâtiments et d'équipements	+6,3 millions d'euros
• Participation au coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aide directe aux entreprises	+6,0 millions d'euros

Le tableau ci-après résume, dans l'optique du SEC2010, l'évolution des différentes catégories de dépenses de l'Administration centrale :

	2019 Prévisions	2020 Prévisions	Variation
Dépenses de l'Administration centrale	19.651	20.935	6,5 %
Consommation intermédiaire	1.641	1.735	5,7 %
Formation de capital	1.563	1.801	15,2 %
Rémunération des salariés	4.537	4.886	7,7 %
Subventions	715	733	2,5 %
Intérêts de la dette publique	165	151	-8,5 %
Prestations sociales en espèce	1.750	1.829	4,5 %
Prestations sociales en nature	76	74	-1,9 %
Autres transferts courants	8.211	8.701	6,0 %
Transferts en capital	957	1.015	6,1 %
Autres dépenses	38	12	-67,9 %

Au vu des chiffres, il convient de relever que l'exercice budgétaire 2020 se distingue par une croissance des dépenses d'investissements directs (formation de capital) et indirects (transferts en capital) de l'ordre de 11,7 % par rapport aux prévisions pour l'année 2019. Par conséquent, l'effort d'investissement est porté de 4,0 % à 4,3 % du PIB. En faisant abstraction dans les calculs des dépenses d'investissement inhérentes à l'avion militaire, la croissance des investissements atteindra un taux de croissance de 8,5 %.

De plus, notons que la première catégorie de dépenses d'envergure, à savoir les autres transferts courants, croissent de 6,0 % par rapport aux prévisions de 2019. Il s'agit en partie d'une progression mécanique intimement liée à l'évolution de la masse cotisable, étant donné que les autres transferts courants concernent, entre autres, la participation étatique au financement de l'assurance-pension (1.955 millions d'euros ; +7,33 % par rapport à 2019) et de l'assurance maladie-maternité (1.352 millions d'euros ; +7,26 % par rapport à 2019). En effet, en ce qui concerne ces deux postes de dépenses mentionnés, le principal facteur de progression est l'évolution de la masse cotisable dont la dynamique reflète d'un côté l'augmentation de l'emploi depuis 2016 et de l'autre côté celle du revenu cotisable moyen.



Source : IGF/Ministère des Finances

V.2.3. Les accents politiques du projet de budget pour 2020

V.2.3.1. Une politique climatique ambitieuse

Il est indéniable que la gratuité des transports publics constitue une mesure politique phare du projet de budget. En effet, il importe de rappeler que le Luxembourg est le premier pays au monde à rendre le transport public entièrement gratuit sur l'ensemble de son territoire national.

De plus, la gratuité des transports publics n'empêche pas le Gouvernement de revoir à la hausse les dépenses courantes afin d'étendre et de renforcer le réseau. En guise d'illustration, il convient de noter que les dépenses en faveur des services publics assurés par les CFL et RGTR progressent respectivement de 43 millions d'euros et de 26 millions d'euros par rapport au budget voté 2019. L'ensemble des frais d'exploitation des transports publics (gratuité des transports publics incluse) s'élèveront à 604,7 millions d'euros en 2020 par rapport à 537,3 millions d'euros en 2019.

Le projet de budget 2020 prévoit également une politique d'investissement ambitieuse en matière de transport public. A titre d'exemple, la participation étatique aux frais d'investissement liés à l'extension du tramway de la Gare Centrale vers la Cloche d'Or se chiffre à 26,5 millions d'euros pour l'exercice budgétaire 2020. Dans une perspective pluriannuelle, les investissements dans le tramway entre 2019 et 2023 atteindront un montant de 217 millions d'euros tandis que ceux en faveur du rail seront de 1.370 millions d'euros. Dans un cadre plus large, les investissements environnementaux et climatiques grimpent à un montant total de 501,8 millions d'euros et englobent entre autres les dotations au Fonds du rail (251,4 millions), au Fonds climat et énergie (65,1 millions), au Fonds pour la gestion de l'eau (86,9 millions d'euros) ainsi qu'au Fonds pour la protection de l'environnement (6,7 millions).

En matière fiscale, il convient de mentionner que le projet de budget vise à adapter les limites maximales du droit d'accise autonome sur le gasoil dans la loi du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques. Cette mesure permet au Gouvernement de se doter de la marge de manœuvre nécessaire et de concourir aux objectifs nationaux concernant la lutte contre les

changements climatiques. Ainsi, le droit d'accise autonome additionnel dénommé « contribution changement climatique » par 1000 litres passe de 50 euros à 55 euros.

En ce qui concerne le développement durable, le programme gouvernemental prévoit que la mise en œuvre de l'Agenda 2030 du développement durable se matérialise par le biais du Plan national pour un développement durable (PNDD) à l'horizon 2030 afin de favoriser la cohérence entre les différentes politiques sectorielles. À cet effet, le projet de budget prévoit de doter le Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD) de moyens budgétaires supplémentaires. Il en est de même du crédit lié aux frais d'études et d'experts en relation avec la gestion des déchets, la protection de la nature, du sol et de l'atmosphère, les énergies nouvelles et renouvelables, les réductions de CO₂ et les concepts énergétiques qui passe de 445.000 à 540.000 euros.

Comme la lutte contre le réchauffement climatique représente un défi auquel nous ne pourrons remédier que par la voie de la solidarité internationale, le projet de budget tient compte également de la décision du Gouvernement en Conseil du 6 septembre 2019 relative à la participation nationale annuelle au financement climatique international (FCI) de porter le montant global à 200 millions d'euros pour la période 2021 à 2025. Par conséquent, l'allocation annuelle en faveur du Fonds vert pour le climat (Green Climate Fund, GCF) pourra prévisiblement être portée à 10 millions d'euros.

Finalement, notons que les frais d'experts et d'études permettant la mise en œuvre de la stratégie nationale « zéro déchets » sont passés de 1.110.000 euros à 1.313.500 euros pour l'exercice budgétaire 2020.

V.2.3.2. Un engagement fort en faveur de l'inclusion et de l'intégration

En 2020, le Gouvernement entend poursuivre la mise en place du Plan d'intégration national (PAN) en favorisant le développement de ses deux programmes phares, le parcours d'intégration accompagné (PIA) et le contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Le PIA s'adresse aux réfugiés et s'articule autour de deux volets essentiels : l'apprentissage d'au moins une des langues usuelles du pays et la compréhension du fonctionnement de la vie quotidienne au Grand-Duché. De son côté, le CAI représente un outil novateur d'intégration qui s'adresse aussi bien aux ressortissants de l'UE qu'aux ressortissants de pays tiers, aux nouveaux arrivants comme aux personnes installées au Luxembourg depuis plus longtemps.

Les dépenses allouées en faveur du nouveau PAN intégration avoisineront un montant de 2,7 millions d'euros en 2020, ce qui représente une hausse de 102.000 euros par rapport au budget voté de 2019. Ce budget supplémentaire (non limitatif et sans distinction d'exercice) permettra de développer les trois phases du PIA et d'offrir des cours d'intégration en nombre suffisant au niveau du CAI. Dans l'ensemble, le nouveau PAN intégration bénéficiera d'un total de 14,8 millions d'euros jusqu'à l'horizon 2023 en vue de saisir les opportunités de la diversité culturelle et d'assurer la cohésion sociale, force motrice essentielle du Grand-Duché.

L'engagement en faveur de l'intégration se traduit également par la participation de l'État aux frais de fonctionnement d'associations œuvrant dans le domaine de l'intégration à hauteur de 2,6 millions d'euros en 2020.

En vue de favoriser l'engagement des communes, un budget annuel de 500.000 euros sera prévu jusqu'en 2023 pour soutenir les projets communaux dans le domaine de l'intégration des non-Luxembourgeois. Ceci correspond à un doublement par rapport aux moyens inscrits dans le budget voté de 2019. L'idée consiste à proposer à 20 communes par an un subside de 25.000 euros par commune pour les inciter à mettre en place un plan communal d'intégration, facteur clé d'une politique d'intégration portant ses fruits sur le terrain.

Le Gouvernement veillera à assurer l'efficacité des politiques d'intégration entamées en ayant recours à des études avec des centres de recherche publics et l'OCDE couvrant les domaines de l'intégration, de l'exclusion sociale et de l'isolement, de même que les flux des migrants après leur arrivée au Luxembourg, afin de détecter les déficiences éventuelles. Pour ce faire, le budget alloué au financement des programmes et projets de recherche entrepris en collaboration avec les centres de recherche publics sera quadruplé en 2020 par rapport au budget voté de 2019.

Dans le domaine de la solidarité, le Gouvernement prévoit les moyens financiers nécessaires afin de continuer sa politique de soutien aux membres les plus vulnérables de notre société. À titre d'exemple, il convient de mentionner que les dotations du Fonds national de solidarité en faveur du

revenu pour personnes gravement handicapées dépasseront le seuil de 50 millions d'euros. De plus, en guise d'illustration, la participation étatique aux frais d'encadrement des bénéficiaires REVIS affectés à des mesures d'activation/de stabilisation se chiffre à plus de 8,9 millions d'euros en 2020.

V.2.3.3. Une politique de santé au service du bien-être de toute la société

Le budget global du ministère de la Santé pour l'année 2020 s'élève à 228,3 millions d'euros, représentant une croissance de 10,3 %. Les seules dépenses courantes du ministère accusent une augmentation de 15,2 % par rapport au budget de l'année 2019.

Cette croissance considérable traduit la volonté du Gouvernement de se donner les moyens nécessaires pour relever les nombreux défis auxquels le domaine de la santé devra faire face dans les années à venir.

En effet, dans un contexte de vieillissement démographique qui engendre un besoin croissant en soins de santé, il convient de garantir la disponibilité de personnel qualifié et d'infrastructures adaptées pour pouvoir garantir une prise en charge médicale de qualité et à la pointe du progrès.

Ainsi, suite à la présentation de l'« état des lieux des professions médicales et des professions de santé au Luxembourg⁴² » réalisé par Marie-Lise Lair-Hillion, qui a décelé des signes précurseurs à une éventuelle pénurie de personnel médical et de santé dans les dix prochaines années, le ministère de la Santé alloue un budget de 1,3 millions d'euros à la revalorisation des professions de santé et des professions médicales. De façon plus concrète, il s'agit de mettre en œuvre une stratégie nationale élaborée de concert avec les acteurs concernés sur base des recommandations formulées.

La création respectivement l'augmentation des crédits pour le paiement d'indemnités, de bourses ou de rémunérations aux étudiants en médecine, aux médecins en stage de formation ou en voie de spécialisation s'inscrit dans cette politique.

Le budget 2020 du ministère de la Santé prévoit par ailleurs un nouveau crédit pour la recherche clinique par le biais du remboursement des frais générés par la création de trois postes de médecins-chercheurs implantés dans les établissements hospitaliers. Cette mesure vise également à améliorer l'offre de soins et la qualité de la prise en charge des patients, tout comme les moyens alloués aux maisons médicales – au sujet desquelles une étude de fonctionnement est en cours – ou les crédits prévus depuis l'année en cours pour la création de cabinets de groupe.

Les investissements dans le domaine des infrastructures hospitalières par le biais du Fonds spécial sont estimés à un total de 79 millions d'euros. Tandis que 15 millions d'euros sont destinés à des projets en voie d'élaboration, 64 millions sont affectés à des projets en cours : 40 millions d'euros sont affectés aux frais relatifs aux études effectuées les années précédentes et les travaux préparatoires du projet CHEM « Südspidol »⁴³, 5 millions sont consacrés aux travaux de modernisation et d'extension de la « ZithaKlinik »⁴⁴, 3 millions d'euros sont destinés à couvrir les frais de l'extension du service de psychiatrie juvénile des Hôpitaux Robert Schuman à Kirchberg, alors que les mesures architecturales dans les services d'urgence et les hôpitaux de jours dans les quatre centres hospitaliers sont estimées à 4 millions d'euros.

Toujours dans le cadre des dépenses en capital, la participation étatique aux frais de construction, d'aménagement ou de modernisation des installations des associations conventionnées œuvrant dans le domaine de l'action socio-thérapeutique et de traitement se chiffre à plus de 2,3 millions d'euros, affichant une hausse de 14,4 % par rapport au budget voté de 2019. En guise d'illustration, les projets « Caddy II » et « Schweessdrëps II » de l'association Stëmm vun der Strooss seront regroupés sous un même toit à Sanem et permettront de distribuer de la nourriture gratuitement à 10 services sociaux, tout en réduisant le gaspillage alimentaire.

La digitalisation dans le domaine de la santé constitue une priorité au sein de la politique de la santé : elle devra permettre le développement d'une médecine préventive et personnalisée en facilitant l'échange, le partage et une meilleure utilisation des données par les professionnels de la santé mais également par le patient lui-même. Les moyens alloués aux actions et projets dans le cadre de la stra-

42 Marie-Lise Lair-Hillion, *État des lieux des professions médicales et des professions de santé au Luxembourg*, octobre 2019.

43 Loi du 1^{er} août 2018 autorisant l'État à participer au financement des travaux de construction du « Südspidol »

44 Loi du 16 avril 2015 autorisant l'État à participer au financement des travaux de modernisation et d'extension de la ZithaKlinik

tégie nationale eSanté en collaboration avec le GIE Agence eSanté par le ministère de la Santé – qui assure le financement à hauteur d'un tiers – augmentent de 77,2% pour atteindre 3,8 millions d'euros.

Finalement, des efforts particuliers concernent par ailleurs les politiques de prévention : les crédits alloués aux différents Plans nationaux de santé sont relevés de façon substantielle pour atteindre plus de 6 millions d'euros (+26,6 %). Ainsi, le Luxembourg suit une recommandation de l'OCDE qui préconise « d'établir un meilleur équilibre entre les dépenses allouées aux soins curatifs et celles affectées à la prévention des maladies ».

*

VI. LE PIB DU BIEN-ETRE : L'AMBITION D'ALLER AU-DELA DU « TOUT ECONOMIQUE »

VI.1. Introduction

Avec des taux de croissance franchissant la barre emblématique des 3 % à partir de l'année 2013, on peut retenir que le Luxembourg a retrouvé le chemin de l'expansion économique depuis un certain temps. La bonne conjoncture économique des dernières années n'est pas uniquement allée de pair avec une baisse sensible du taux de chômage, mais elle est également à l'origine d'une demande sociale plus forte en faveur du bien-être. En effet, une fois que les séquelles de la crise économique et financière ont été surmontées, les considérations souvent jugées secondaires en temps de récession économique reviennent au cœur du débat public : conciliation entre vie privée et professionnelle, croissance des inégalités et répartition des richesses, dégradation de l'environnement, questionnement sur un modèle de croissance plus vertueux etc. La croissance économique en tant que garant d'un haut niveau de vie est remise en question au vu des défis posés par la croissance démographique, la surutilisation des ressources et la dégradation environnementale. Il est donc utile d'analyser le lien entre croissance économique et augmentation du bien-être de la population. Une bonne compréhension des facteurs qui déterminent le degré de satisfaction de la vie permet de mieux cerner les objectifs d'une croissance qualitative.

Dans beaucoup de pays développés, le constat qu'une hausse de la croissance économique ne favorise pas mécaniquement le bien-être des citoyens semble de moins en moins contesté. Début 2008, le Président français a lancé l'idée d'une commission d'experts chargée de mener « *une réflexion sur les moyens d'échapper à une approche trop quantitative, trop comptable de la mesure de nos performances collectives*⁴⁵ ». Cette idée s'est matérialisée par la mise en place de la « Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social » présidée par l'économiste Joseph Stiglitz. Ladite commission a présenté son rapport final le 14 septembre 2009⁴⁶.

Au niveau scientifique, la corrélation entre croissance économique et bien-être continue également de faire couler de l'encre. Dans le papier intitulé *When Does Economic Growth Improve Life Satisfaction?*, Malgorzata Mikucka, Francesco Sarracino et Joshua Kjerulf Dubrow ont présenté en 2017 les résultats de leur étude menée sur un ensemble de données à grande échelle couvrant plus de 30 années de séries chronologiques de 46 États différents. L'étude n'a pas pu mettre en évidence un effet statistiquement significatif de la croissance à elle seule sur le bien-être. En revanche, elle révèle que dans les pays où l'inégalité des revenus diminue et où la confiance sociale augmente, on peut raisonnablement s'attendre à ce que la croissance économique favorise le bien-être. Elle a notamment conclu que dans les pays développés, le creusement des inégalités érode davantage l'effet positif de la croissance sur le bien-être que dans les pays en développement.

Au Luxembourg, la déclaration à la Chambre des Députés sur le programme gouvernemental de 2009 annonçait l'introduction d'un PIB du bien-être à côté du PIB classique.⁴⁷ Le Conseil supérieur du développement durable (CSDD) et le Conseil économique et social (CES) ont publié un rapport commun en 2013 portant sur le « PIBien-être » et réunissant 63 indicateurs différents⁴⁸. L'indice de

45 https://www.lemonde.fr/economie/article/2008/01/28/de-nouveaux-outils-pour-la-mesure-du-bien-etre_1004357_3234.html

46 <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000427.pdf>

47 https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/discours/2009/07-juillet/29-declaration-fr.html

48 CES et CSDD, « PIBien-être. Avis commun CES-CSDD », 28 octobre 2013.

bien-être synthétisé (Luxembourg Index of Well-being, LIW) a été calculé pour les années 2009 à 2015. Les conclusions y relatives ont été présentées en novembre 2017 dans le cadre d'un premier rapport du STATEC, organisme chargé de l'exécution opérationnelle du « PIBien-être »⁴⁹. Depuis, le STATEC actualise et publie régulièrement quelques sous-indicateurs utilisés pour le « PIBien-être » sans pour autant actualiser le « Luxembourg Index of Well-being » dans son ensemble.

Le présent rapport du projet de budget n'a évidemment pas l'ambition de dresser un tableau exhaustif de tous les domaines qui entrent en jeu dans la détermination du bien-être, notion qui reste toujours assez difficile à appréhender de manière plus concrète. Plutôt, le Rapporteur se permet de focaliser l'analyse sur trois domaines essentiels du bien-être de notre société : la pauvreté et les inégalités, le logement ainsi que les conditions de travail.

Dans les différents indicateurs nationaux du bien-être élaborés dans les pays ayant l'ambition d'aller au-delà des mesures purement économiques et comptables, on retrouve généralement un volet d'ordre objectif et, en corollaire, un volet de nature plus subjective. Dans la littérature scientifique, on distingue généralement trois piliers différents du bien-être subjectif : la satisfaction dans la vie (le jugement d'ensemble de l'individu sur sa vie à un moment donné), la présence de sentiments ou d'affects positifs (la joie ou la sensation de vitalité ressenties sur un intervalle de temps) et l'absence d'affects négatifs (la colère, la tristesse ou le désespoir ressentis sur un intervalle de temps).

Dans la résolution 65/309 *Le bonheur : vers une approche globale du développement*⁵⁰ votée le 19 juillet 2011, l'Assemblée générale des Nations Unies incite les États-membres à « élaborer de nouvelles mesures qui tiennent mieux compte de l'importance de la recherche du bonheur et du bien-être pour le développement afin d'orienter leurs politiques nationales ». La conscience que la croissance économique ne devrait pas être une fin en soi semble donc prendre pied à l'échelle internationale.

Ladite résolution a également favorisé l'élaboration du *World Happiness Report (WHR)*, une publication annuelle du United Nations Sustainable Development Solutions Network et dont l'objectif consiste entre autres à mesurer le bonheur des habitants des différents pays et à mieux comprendre ses déterminants.

Encadré 1 : La méthodologie de l'enquête du *World Happiness Report (WHR)*

Le classement des 156 pays étudiés dans l'édition de 2019 s'opère par une enquête auprès des individus. On leur demande d'évaluer eux-mêmes leur vie au moment de l'enquête sur une échelle allant de 0 à 10, avec 0 étant très mauvais et 10 étant excellent. Les auteurs cherchent ensuite à appréhender les raisons qui peuvent provoquer les différences entre pays en ayant recours à six facteurs clés. On y retrouve des facteurs objectivement mesurables, notamment le PIB/habitant et l'espérance de vie à la naissance. Or, les auteurs suggèrent également des facteurs de nature plus subjective comme les deux facteurs binaires soutien social (moyenne nationale des réponses à la question « *est-ce que vous pouvez compter sur un membre de famille ou un ami quand vous avez besoin d'aide?* ») et liberté à pouvoir faire ses propres choix de vie (moyenne nationale des réponses à la question « *êtes-vous satisfait ou insatisfait avec votre liberté à faire vos choix dans la vie?* »).

Dans l'édition 2019 du rapport, le Luxembourg a pu se positionner en 14^e place sur les 156 pays observés, affichant ainsi une bonne performance générale. Le point fort du Luxembourg réside dans sa richesse matérielle (en 2^e position en ce qui concerne le PIB/habitant parmi les 156 pays de la liste). De plus, l'écart-type des réponses données est faible (en 3^e position de l'ensemble des pays) ce qui est révélateur d'une distribution égalitaire des valeurs. En d'autres mots, le bonheur semble être mieux réparti entre résidents que dans d'autres pays. Néanmoins, le Luxembourg n'arrive qu'à la 62^e position quand on examine la moyenne nationale des réponses à la question si l'individu a eu beaucoup de moments de jouissance et de rires pendant la journée précédent l'enquête (« *positive affect* »).

Les résultats de la régression statistique, avec l'évaluation sur une échelle de 0 à 10 de la vie par l'individu comme variable dépendante (expliquée), s'avèrent intéressants. En effet, les deux facteurs d'ordre subjectif (voir encadré 1) sont statistiquement aussi significatifs dans l'explication du bonheur que le PIB/habitant ou l'espérance de vie à la naissance.

⁴⁹ Statec, « PIBien-être. The report », avril 2018.

⁵⁰ https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/309&Lang=F

L'interprétation des coefficients des variables explicatives permet de conclure qu'une hausse du PIB/habitant de 1 % entraîne une augmentation de 0,0032 de l'indicateur de l'évaluation de la vie (qui, pour rappel, varie entre 0 et 10). La présence d'un soutien social et la liberté de faire ses choix de vie augmentent l'indicateur de 2,4 respectivement de 1,2. Ainsi, le PIB/habitant devrait être multiplié par 5 pour avoir un effet comparable sur le bonheur que le soutien social ou la liberté de faire ses choix. Il en résulte que la richesse d'une nation a beau être positivement corrélée au bonheur des habitants, elle reste à elle seule insuffisante pour procurer le bonheur auprès des individus.

VI.2. Premier domaine étudié : la pauvreté et les inégalités

VI.2.1. La pauvreté

La pauvreté représente un déterminant crucial du bien-être des individus. La pauvreté est souvent mesurée par rapport à la situation monétaire des résidents. Or, la pauvreté peut revêtir plusieurs formes, allant d'une privation matérielle à l'exclusion sociale et culturelle de la société.

On peut constater sur le terrain que la fréquentation des épiceries sociales s'est fortement accrue au Luxembourg ces dernières années, témoignant de besoins grandissants. Ainsi, les rapports annuels de Caritas Luxembourg et de la Croix-Rouge luxembourgeoise révèlent que le nombre de bénéficiaires est passé de 4.182 personnes en 2014 à 10.204 en 2018. La « Spëndchen », centrale d'approvisionnement commune des épiceries sociales du réseau Croix-Rouge luxembourgeoise et Caritas Luxembourg, a distribué pas moins de 200 tonnes de fruits et de légumes en 2018⁵¹. Ces ONG confirment également que les situations d'extrême gravité sociale dans lesquelles elles sont sollicitées se sont multipliées ces trois dernières années.

Les situations de pauvreté peuvent se présenter sous des formes hétéroclites et varient beaucoup selon leur intensité. Ce sont souvent les formes les plus aiguës de la pauvreté qui échappent aux statistiques.

Privation matérielle grave

Encadré 2 : Comment mesurer la pauvreté ?

La plupart des pays mesurent le niveau de pauvreté en se fondant sur un seuil absolu, c'est-à-dire une valeur normalisée fixe définissant ce sur quoi les ménages doivent pouvoir compter pour satisfaire leurs besoins élémentaires. Néanmoins, plusieurs pays ont recours à un seuil relatif, c'est-à-dire une limite calculée en fonction de la distribution globale des revenus dans le pays concerné. Cette dernière notion présente l'avantage de prendre en compte le niveau de vie du pays étudié et constitue la base pour le calcul du taux de risque de pauvreté (défini comme étant la part des individus ayant moins qu'une fraction définie du revenu médian disponible). En revanche, le concept de pauvreté relative s'apparente plutôt à une mesure de l'inégalité.

EUROSTAT mesure le pourcentage de la population totale résidente se trouvant en situation de privation matérielle grave. Ce concept permet de mesurer la pauvreté en se fondant sur des critères objectifs. L'institut des statistiques européen considère qu'une personne subit une situation de privation matérielle grave si elle rencontre des difficultés à satisfaire à au moins quatre des neuf indicateurs de privation suivants :

- 1) de régler le loyer ou les factures pour les services d'utilité publique,
- 2) de chauffer convenablement le domicile,
- 3) de faire face à des dépenses imprévues,
- 4) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent protéiné tous les deux jours,
- 5) de partir en vacances hors du domicile une semaine par an,
- 6) d'acheter une voiture,
- 7) d'acheter une machine à laver le linge,
- 8) d'acheter une télévision couleur,
- 9) de payer une connexion téléphonique.

⁵¹ Croix-Rouge luxembourgeoise, Rapport d'activités 2018, p.15

Le Luxembourg se distingue par un taux de privation matérielle grave très faible par rapport aux autres États-membres européens. En 2004, il s'élevait à 0,8 % (le taux le plus faible parmi les 13 pays recensés) tandis qu'en 2018, il a été égal à 1,3 %, permettant ainsi au pays de garder sa première place parmi les 28 États-membres, reléguant la Suède à la deuxième place⁵². Dans ce contexte, une particularité devrait être relevée : la majorité des personnes concernées (soit 0,8 %) par le phénomène de la privation matérielle grave n'habite même pas dans un ménage à très faible intensité de travail. Ce phénomène sera discutée dans le chapitre portant sur les conditions de travail.

Il convient de conclure que les situations de privation matérielle sont relativement moins fréquentes au Luxembourg que dans la plupart des autres pays. Pourtant, ce taux a tendance à s'accroître sur le long terme malgré une croissance économique soutenue. Une analyse détaillée de la situation des personnes touchées par la privation matérielle grave devrait permettre de mieux cibler les mesures sociales de manière à améliorer leur efficacité.

Sachant que le taux de risque de pauvreté du Luxembourg se situe dans la moyenne européenne, l'incidence faible de situations de privation matérielle grave permet de conclure que les situations de risque de pauvreté vécues au Luxembourg sont globalement moins précaires qu'à l'étranger étant donné que la part des individus en-dessous du seuil de risque de pauvreté faisant face à une situation de privation matérielle grave est également plus faible qu'à l'étranger. Le rapport *Travail et cohésion sociale* de 2019 fait état d'un taux de 0,8 % de personnes concernées à la fois par le risque de pauvreté et la privation matérielle grave⁵³. Ce faible taux s'explique notamment par les transferts sociaux importants.

Or, dans tous les pays, il existe des catégories de personnes qui sont davantage susceptibles de subir une situation de privation matérielle grave que d'autres. Ainsi, au Luxembourg, les familles monoparentales ont un taux de risque de pauvreté supérieur à 40 % depuis plusieurs années. En 2018, il a baissé par rapport à 2016 et 2017, ce qui est certainement lié à la hausse du crédit d'impôt monoparental dans le cadre de la réforme fiscale de 2017. Le Gouvernement devrait continuer sur cette lancée.

Reconnaître que la pauvreté affecte beaucoup de familles monoparentales au Luxembourg revient à dire qu'elle touche également des enfants. Le LISER, en collaboration avec l'Université de Bristol et sur commande d'EUROSTAT, a élaboré un indicateur de déprivation des enfants. Il comprend une liste de 17 critères spécifiques censés cerner les besoins d'un enfant. Les enfants qui ne peuvent pas bénéficier de trois de ces critères au moins pour des raisons financières sont considérés comme déprivés.

Ainsi, le LISER a estimé qu'en 2014, 8 % des enfants au Luxembourg faisaient face à une situation de déprivation. Par conséquent, aussi longtemps qu'on ne va pas creuser le sujet, le Luxembourg peut se classer dans le palmarès des pays les moins concernés par la déprivation des enfants, juste derrière la Suède, la Finlande et le Danemark. **Or, si on peaufine l'analyse, on constate qu'au sein des familles monoparentales, 30 % des enfants étaient dépourvus d'au moins trois des critères de déprivation tandis que le taux correspondant est de 4 % auprès des enfants vivant dans un couple.** Dans aucun autre pays de l'UE, le clivage concernant l'incidence respective de situations de déprivations n'est aussi net.

Les privations les plus fréquentes des enfants au sein des familles monoparentales étaient : vivre dans un ménage qui ne parvient pas à remplacer des meubles abîmés (50 %), à partir en vacances une semaine dans l'année (30 %), à éviter les arriérés de paiement (12 %) ou encore à faire participer l'enfant aux excursions scolaires (7 %).

Risque persistant de pauvreté

Le taux de risque de pauvreté ne permet de mesurer que la proportion de gens susceptibles de glisser dans une situation de précarité à un moment donné. Cet indicateur est figé dans le temps de manière à ce qu'il ne donne aucune indication sur la dynamique de la pauvreté. À l'opposé, le taux de persistance à la pauvreté permet de voir si les gens concernés réussissent à améliorer leur sort en se sortant de la pauvreté. Le STATEC, en collaboration avec le LISER, a analysé les données EU-SILC d'Eurostat⁵⁴ sur la période 2014 à 2017. Ainsi, le taux de persistance à la pauvreté appliqué à la période

52 <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipslc30/default/bar?lang=fr>

53 STATEC, Rapport *Travail et cohésion sociale 2019*, p.139

54 https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li21&lang=en

2014 à 2017 représente la proportion d'individus en risque de pauvreté en 2017 et au moins deux fois au cours de la période 2014 à 2016. Toutes catégories d'âges confondues, l'indicateur s'élève à 10,1 % en 2017. L'année précédente, le taux était de 9,7 %.

Dans l'ensemble de la zone euro, la moyenne s'élève à 11,5 % (donnée estimée) en 2017 respectivement à 11,2 % en 2016. **Il en découle que les situations de pauvreté ont tendance à être moins persistantes au Luxembourg que dans la zone euro en moyenne.** Par rapport à nos pays voisins, le Luxembourg peut se prévaloir d'un taux légèrement moins élevé que celui en Belgique (10,8 %) et en Allemagne (11,6 %) mais sensiblement supérieur à celui en France (8 %) et aux Pays-Bas (5,6 %).

La persistance d'une situation de pauvreté peut être particulièrement frustrant pour les personnes concernées dans la mesure où elle entraîne le sentiment d'absence de perspective. L'espoir de pouvoir monter l'échelle sociale et défier le phénomène des plafonds en verre est un facteur clé d'accomplissement personnel et donc de bien-être. Par conséquent, faire diminuer ce taux – qui était autour de 8 % au début du 21e siècle – est également un enjeu pour le bien-être et la cohésion sociale.

Les associations et ONG sur le terrain regrettent notamment qu'une fois qu'elles ont réussi de stabiliser la personne concernée, il s'avère difficile de lui donner une perspective et de la réintégrer dans le monde du travail. Dans ce contexte, il serait utile de mener une discussion sérieuse sur l'opportunité d'introduire le concept du « housing first » au Luxembourg. Ce concept consiste à inverser la logique prédominante de l'aide sociale en proposant un logement aux personnes sans domicile fixe sans soumettre l'octroi du logement à des conditions contraignantes. Les nouveaux locataires disposeront d'une adresse, ce qui facilite la dispense effective d'un accompagnement individuel et l'octroi d'aides sociales. Surtout, le fait d'avoir une adresse augmente fortement la probabilité de trouver un emploi stable ce qui permettrait de briser le cercle vicieux de l'interdépendance entre travail et domicile. En même temps, ils sont responsabilisés dans la mesure où ils doivent payer un loyer raisonnable. Le housing first est censé se substituer aux foyers d'hébergement. La Finlande a étrenné le concept du housing first en 2008 dans les 10 premières villes finlandaises. L'État finlandais finance les coûts liés à l'engagement des assistants sociaux tandis que les ONG responsables de la mise en œuvre ont contracté elles-mêmes les prêts immobiliers nécessaires au financement de la construction des logements, bénéficiant d'un co-financement de la loterie nationale finlandaise en cas de rachat de logements du marché privé⁵⁵.

VI.2.2. Les inégalités dans notre société et leur évolution

Les inégalités représentent un phénomène social présent à tous les niveaux de notre société et susceptible de provoquer le cas échéant des tensions sociales. Or, la définition usuelle qu'on donne aux inégalités sociales a fait l'objet de mutations profondes au cours du temps et reflète l'évolution des structures sociales. Au XIXe siècle ainsi qu'au début du XXe siècle, le régime d'inégalités qui prévalait dans nos sociétés occidentales était celui d'une inégalité des classes sociales s'inscrivant dans le contexte de sociétés industrielles nationales. Les classes sociales étaient définies d'une manière plutôt claire et assuraient des structures perçues comme cohérentes. Elles étaient à l'origine du sentiment d'appartenance à une communauté de destin, comme celle des ouvriers. De nos jours, les formes d'inégalités se sont multipliées à tel point que la lutte contre les inégalités est devenue de plus en plus une épreuve personnelle. L'individu est à la quête de l'égalité des chances. Il ou elle veut pouvoir bénéficier des mécanismes de la mobilité sociale.

En même temps, si les définitions de l'inégalité ont évolué au cours du temps, elles ont toujours été intimement liées aux revenus et au niveau de patrimoine auxquels un modèle-type d'une classe sociale respectivement un individu a pu prétendre.

Le *World Happiness Report* de l'année 2017⁵⁶ a mis en exergue l'importance du revenu relatif comme facteur clé du niveau de bonheur des individus. En effet, malgré des taux de croissance cumulés impressionnants sur les dernières décennies dans la grande majorité des pays industrialisés, l'indice de satisfaction est souvent resté atone. Les gens ont tendance à comparer leur revenu à celui des autres de manière à ce que les personnes ont tendance à se sentir moins heureux si les autres deviennent plus riches, tous niveaux de revenus confondus.

⁵⁵ <https://ysaatio.fi/en/housing-first-finland>

⁵⁶ John Helliwell, Richard Layard, and Jeffrey Sachs, *World Happiness Report 2017*.

Encadré 3 : Comment définir le revenu médian équivalent

En statistiques, la médiane d'un ensemble de valeurs (comme le revenu) est la valeur qui permet de couper l'ensemble des valeurs en deux parties égales : mettant d'un côté une moitié des valeurs, qui sont toutes inférieures ou égales à la valeur médiane et de l'autre côté l'autre moitié des valeurs, qui sont toutes supérieures ou égales à la valeur médiane. Ainsi, on peut dire que 50 % des résidents disposent d'un revenu inférieur au revenu médian, l'autre moitié des résidents ayant un revenu supérieur au revenu médian.

Afin de tenir compte de l'hétérogénéité en termes de taille et de composition des ménages, les statisticiens ont tendance à recourir au concept du revenu équivalent. Le revenu équivalent attribué à chaque membre du ménage est calculé en divisant le revenu disponible total du ménage par le nombre d'équivalents-adulte. EUROSTAT applique la méthodologie introduite par l'OCDE en 1994 suivant laquelle la première personne du ménage ayant atteint l'âge de 14 ans compte pour un équivalent-adulte, tout membre supplémentaire du ménage âgé de 14 ans ou plus pour 0,5 et tout membre âgé de 13 ans ou moins pour 0,3.

Le revenu médian équivalent considéré ici combine donc ces deux concepts.

Enfin, notons qu'il inclut le revenu du travail, les revenus issus des investissements et de la propriété, les transferts entre ménages et les transferts sociaux monétaires. Il exclut la valeur ajoutée générée par la production non marchande de biens et de services pour usage final propre (comme les travaux domestiques).

Les revenus sont exprimés ici en standard de pouvoir d'achat (SPA) afin de permettre une comparaison entre pays tout en tenant compte des différences de prix et de pouvoir d'achat.

VI.2.2.1. Les inégalités de revenus

Dans un premier temps, nous allons nous concentrer sur les inégalités au niveau des revenus et passer en revue différents indicateurs mesurant les inégalités de revenus au fil du temps.

Le ratio S80/S20

Le ratio S80/S20 permet de comparer la part du revenu disponible équivalent perçue par les 20 % les plus aisés (le dernier quintile de la distribution selon les revenus) à celle perçue par les 20 % les plus pauvres (le premier quintile). Ainsi, toute hausse du ratio S80/S20 permet de conclure à une inégalité plus prononcée entre les revenus du premier et du dernier quintile.

Dans le cadre du panorama social de 2019, la Chambre des salariés (CSL) a analysé de plus près l'évolution de cet indicateur des inégalités sur base des chiffres d'EUROSTAT⁵⁷. En se limitant à la période allant de 2005 à 2017, on constate que le Luxembourg compte parmi les rares pays où le ratio S80/S20 augmente. Ainsi, entre 2005 et 2017, la hausse moyenne annuelle au Luxembourg a été de 2,1 %, tandis que celle de la zone euro ne s'est élevée que de 0,7 %. **Le Luxembourg, qui était relativement moins inégalitaire que la moyenne de la zone euro entre 2005 et 2014, a progressivement rejoint le niveau d'inégalité de la zone euro à partir de 2015.** Si les revenus des 20 % les plus aisés ne représentaient que le quadruple de ceux des 20 % les plus pauvres en 2007, force est de reconnaître que le ratio S80/S20 est passé à 5,0 en 2017. Il en résulte que le Luxembourg devient plus inégalitaire et ne peut se classer qu'en douzième position au sein de la zone monétaire.

Il convient de noter que nos principaux pays partenaires européens affichent de meilleures performances en ce qui concerne le degré d'inégalités mesuré sur base de ce critère : le ratio S80/S20 en 2017 s'est élevé à 3,8 en Belgique, à 4,5 en Allemagne ou encore à 4,4 en France.

Dans son cahier économique N° 123 de 2017, le STATEC dénote le creusement des inégalités entre les extrêmes de la distribution de revenus. En effet, si le ratio S80/S20 peut paraître encore relativement stable dans le temps, force est de reconnaître que le ratio intervingtiles S95/S5 connaît une trajectoire plus volatile et progresse fortement à partir de 2015. En 2016, il s'établit à 13 ce qui veut dire que les 5 % les plus aisés disposent d'un revenu 13 fois supérieur que celui des 5 % les plus pauvres.

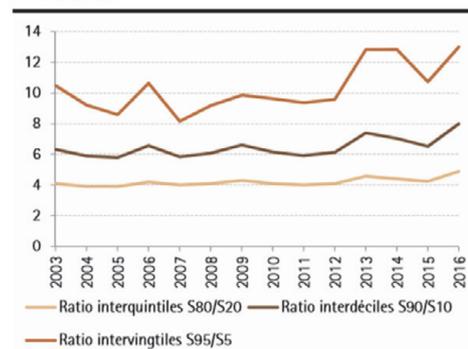
⁵⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespm151/default/table?lang=fr>

Visuellement, on peut constater sur le graphique suivant que plus on compare les extrêmes de la distribution des revenus, plus la pente ascendante entre 2015 et 2016 est raide. Sur la période 2003 à 2016, le ratio intervingtiles est celui qui a crû le plus. La progression notable du ratio intervingtiles par rapport aux deux autres ratios considérés peut être révélatrice d'inégalités croissantes portées par les 5 % les plus aisés. Il semblerait donc que le creusement des inégalités soit tiré par les extrêmes de la distribution, ce qui – si cette tendance se poursuit à l'avenir – représentera un défi majeur pour la cohésion sociale au Luxembourg.

Historiquement, l'étirement de l'échelle des revenus est certainement lié aussi au poids du secteur de la finance dans le tissu économique luxembourgeois. La financiarisation progressive à partir des années 70 n'est pas uniquement allée de pair avec des emplois fortement rémunérés, mais également avec le développement d'autres secteurs tertiaires générant une forte valeur ajoutée. Si l'expansion du secteur financier a incontestablement apporté de nouvelles richesses au Luxembourg, force est de reconnaître qu'il a favorisé les inégalités.

Or, sachant que le secteur financier revêtait un rôle clé dans le tissu économique bien avant l'année 2003, il ne peut pas à lui seul expliquer le creusement des inégalités.

Graphique 10 : Ratios interquintiles S80/S20, interdéciles S90/S10 et intervingtiles S95/S5, 2004-2016



Source : STATEC, Cahier économique N° 123
Rapport travail et cohésion sociale 2017

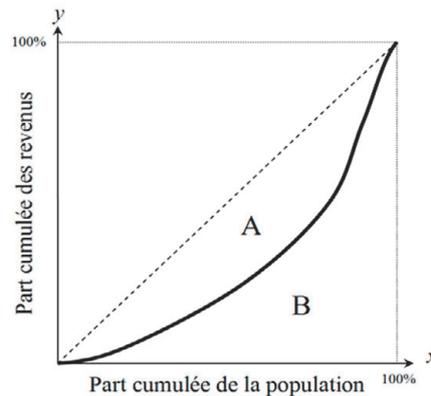
Le coefficient de Gini

Contrairement au ratio S80/S20, qui est très sensible aux changements aux extrêmes de la distribution des revenus, le coefficient de Gini présente l'avantage de tenir compte des inégalités dans la distribution des revenus dans son ensemble.

Encadré 4 : Le coefficient de Gini

Le coefficient de Gini est défini en référence à la courbe de Lorenz qui représente la relation entre la part cumulée de la population triée par niveau de revenu disponible équivalisé et la part cumulée du revenu disponible équivalisé que la part cumulée de la population reçoit. Le coefficient de Gini est alors égal au ratio entre la surface qui se situe entre la diagonale d'égalité parfaite et la courbe de Lorenz d'une part (surface A) et la surface totale située sous la ligne d'égalité parfaite d'autre part (surface A + B).

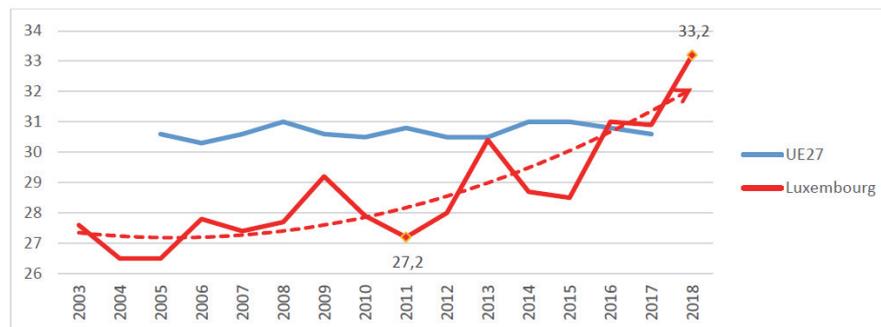
Si la répartition des revenus est parfaitement égalitaire (tout le monde a le même revenu disponible), le coefficient de Gini s'annule. À l'opposé, si l'intégralité des revenus sont détenus par une seule personne, le coefficient est égal à l'unité.



Source : www.wikipedia.fr

Dans la neuvième édition de son ouvrage *Panorama de la société*⁵⁸, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a calculé le coefficient de Gini de 38 pays à des fins de comparaison. Les travaux de l'OCDE s'avèrent d'autant plus intéressants qu'ils permettent de comparer le coefficient de Gini avant et après impôts et transferts sociaux. Si on limite l'analyse aux 23 pays membres de l'UE examinés, on peut constater qu'en 2016 le Luxembourg, avec un coefficient de Gini (après impôts et transferts sociaux) de 0.304, s'est classé en quinzième place. En faisant abstraction des impôts et transferts sociaux, le Luxembourg s'est retrouvé au 11e rang des pays les plus égalitaires avec un coefficient de Gini initial de 0,48⁵⁹. **On peut donc en conclure que les impôts prélevés et les transferts sociaux dispensés – s'ils réduisent le coefficient de Gini – ne permettent pas au Luxembourg de maintenir sa 11e place dans la distribution. En d'autres mots, le système redistributif est relativement moins efficace que celui d'autres États-membres.**

Ces performances mitigées du Luxembourg face aux autres pays membres de l'UE découlent d'une tendance à la hausse des inégalités sur les dix dernières années. Ainsi, en ayant recours à l'enquête EU-SILC d'EUROSTAT sur le coefficient de Gini du revenu disponible équivalent⁶⁰, on constate que ce dernier a augmenté au Luxembourg de 27,4 (2007) à 33,2 (2018). En revanche, le coefficient de Gini est resté plutôt stable dans la moyenne de la zone euro (19 pays) où il est passé de 30,0 (2007) à 30,6 (2018).



Source : AVIS III/29/2019, CSL

Cette hausse observée au Luxembourg ne s'est pas faite de manière linéaire. En effet, le coefficient de Gini a connu une évolution en forme de dents de scie, avec une forte augmentation entre 2008 et 2009 (passage du coefficient de 27,7 à 29,2). En 2013 le Luxembourg atteint le degré d'inégalité de la zone euro (30,4 respectivement 30,7). En 2014 et 2015, le coefficient de Gini connaît une baisse transitoire. Or, il recommence à aller croissant depuis 2015, dépassant la moyenne de la zone euro en

58 OECD (2019), *Panorama de la société 2019 : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, OECD Publishing, Paris

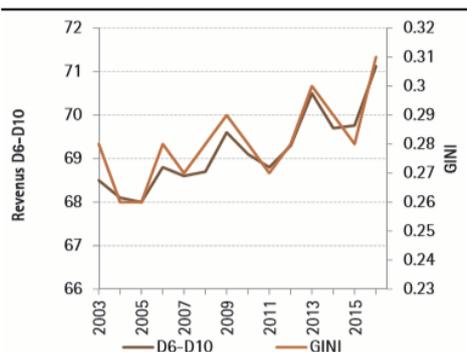
59 <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=66670>

60 <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi190/default/table?lang=fr>

2016 (31,0 par rapport à 30,7 en moyenne dans la zone euro). En 2018, il fait un bond par rapport à 2017.

Dans son *cahier économique N° 123*, le STATEC a mis en exergue le fait que **l'évolution de la part du revenu total possédée par les déciles supérieurs et celle du coefficient de Gini sont parallèles. Par conséquent, on peut conclure qu'au Luxembourg, les inégalités de revenus sont très sensibles aux changements ayant lieu dans les déciles supérieurs et plus précisément à l'augmentation de leur part des revenus totaux.**

Graphique 11 : Coefficient de Gini et pourcentage de la masse totale des revenus possédée par les déciles D6-D10, 2004-2016



Source : STATEC, Cahier économique N° 123
Rapport travail et cohésion sociale 2017

En conclusion, on peut retenir que l'évolution de la distribution des revenus se recoupe avec le constat du *WHR* de 2017 que la croissance économique a une tendance à aggraver les inégalités et à réduire de ce fait le sentiment de bien-être général. Une redistribution est donc nécessaire si l'objectif recherché est de maintenir à un niveau élevé, voire d'augmenter le sentiment de bien-être dans la société.

VI.2.2.2. Les inégalités de salaire

Une partie des inégalités de revenus explicitées dans le présent chapitre est due au creusement des inégalités de salaires. Dans son *Panorama social*⁶¹ de 2019, la Chambre des salariés (CSL) s'est attardée sur les inégalités de salaires, en se référant notamment aux rapports des projets de loi successifs modifiant l'article L.222-9 du Code du travail relatif au salaire social minimum.

En effet, au cours des dix-sept dernières années, le salaire horaire moyen (SHM) a connu une progression plus forte que le plus haut salaire horaire du deuxième décile de la distribution (S20). Le rapport entre ces deux niveaux de salaire a augmenté de 1,69 en 2000 à 1,91 en 2017. À l'instar de cette tendance de disparités accrues dans la distribution de salaires, on peut constater que l'écart entre le plus bas salaire parmi les 5 % de salariés les mieux rémunérés (S95) et le salaire moyen est allé croissant. Le rapport entre ces deux niveaux de salaire a augmenté de 2,16 en 2000 à 2,29 en 2017.

Comme les deux écarts de salaire mentionnés ont augmenté au cours du temps, il est évident que le ratio S95/S20 a connu une progression d'autant plus conséquente. En 2000, ce ratio était égal à 3,65 tandis qu'en 2017, le salaire le plus bas parmi les 5 % de salariés les mieux rémunérés était égal à 4,38 fois le salaire le plus haut parmi les 20 % des salariés les plus faiblement rémunérés.

En même temps, on peut voir que les inégalités sont moins fortes si on focalise l'analyse sur les salaires uniquement. Dès qu'on élargit l'analyse à toutes les sources de revenus, les inégalités s'avèrent plus importantes. **La hausse des inégalités s'explique donc principalement par d'autres facteurs que la distribution des salaires.**

61 CSL, *Panorama social 2019*, avril 2019.

La disparité salariale liée au sexe

L'égalité des chances est une condition sine qua non pour le bon fonctionnement d'une société inclusive. Par conséquent, les disparités salariales liées au sexe peuvent également contribuer à mieux appréhender le bien-être au sein de la société.

Parmi les pays de l'OCDE, le Luxembourg réussit à se distinguer comme meilleur élève. Ainsi, avec un écart salarial entre hommes et femmes de 3,4 % uniquement pour l'année 2014, le Luxembourg enregistre, après la Roumanie, le plus faible écart mesuré pour tous les 35 pays membres de l'OCDE⁶².

De plus, il convient de rappeler que la Chambre des Députés a voté le 15 décembre 2016 une loi qui inscrit dans le Code du Travail le principe de l'égalité salariale, selon lequel aucun salarié ne peut faire l'objet d'une discrimination en matière de rémunération. L'inégalité salariale ayant été élevée au rang d'une infraction, l'écart salarial entre hommes et femmes va probablement davantage se réduire de manière à ce que le Luxembourg reste un modèle à suivre.

Notons que le projet de budget pour l'exercice 2020 prévoit un montant de 306.000 euros pour la mise en place du futur Observatoire de l'égalité. Les deux premiers domaines pour lesquels cet observatoire recueillera et traitera des données concernent la violence domestique et l'égalité en matière d'emploi. Ainsi, la mise à jour systématique des statistiques permettra de disposer d'un état des lieux fiable ce qui favorisera un meilleur ciblage des politiques.

VI.2.2.3. Inégalités de patrimoine

Un autre facteur clé des inégalités entre ménages concerne le patrimoine.

En général, il est plus difficile de mesurer les inégalités de patrimoine que celles des revenus étant donné que le patrimoine net d'un ménage peut être négatif (on soustrait les dettes de la somme des actifs réels et financiers) et contrecarrer ainsi le calcul du coefficient de Gini (qui est positif). De plus, compte tenu de la théorie du cycle de vie, le patrimoine détenu par un ménage est largement déterminé par l'étape de la vie que les membres du ménage parcourent au moment de la collecte des données statistiques : le patrimoine a tendance à être faible pour les jeunes, à augmenter avec l'âge à mesure que les membres adultes des ménages progressent dans leur carrière professionnelle et à diminuer une fois que la vie professionnelle est achevée. Par conséquent, les inégalités de patrimoine entre pays peuvent être engendrées par les disparités dans la pyramide des âges respective des pays comparés.

Dans le cadre de son bulletin 2017/1, la Banque centrale (BCL) a présenté les résultats des deux vagues de l'enquête LU-HFCS (*Luxembourg Household Finance and Consumption Survey*)⁶³, basés sur environ 1 600 entretiens avec des ménages résidents sélectionnés sur base aléatoire⁶⁴.

Ainsi, l'enquête a permis de calculer le rapport P80/P20, défini comme étant le ratio entre le patrimoine net détenu par les 20 % les plus aisés et celui des 20 % les plus pauvres. En 2010, ce rapport était égal à 25,7 tandis qu'en 2014 il équivalait à 31,3. Ceci correspond à une augmentation de 22 % sur quatre années. En faisant entrer en ligne de compte le ratio interdéciles P90/P10, on peut constater que les 10 % les plus aisés détiennent un patrimoine 344 fois plus élevé que les 10 % les plus pauvres en 2014, contre 273 pour l'année 2010. En revanche, le ratio P90/P50 est resté parfaitement stable sur la même période, et était égal à 3,5.

Il en résulte que les inégalités de patrimoine sont nettement plus aiguës que celles des revenus ou des salaires analysées précédemment. De plus, ces chiffres permettent de conclure que les inégalités s'accroissent surtout quand on compare les extrêmes de la distribution. Si les ratios interquintiles et interdéciles peuvent à première vue inciter l'observateur à extrapoler à une croissance exponentielle du patrimoine cumulé des ménages les plus aisés, force est de reconnaître que la situation est plus complexe. Les calculs de la BCL révèlent par exemple que la part du patrimoine net détenu par les 10 % les plus aisés est même tombée de 51 % en 2010 à 49 % en 2014.

La hausse du ratio P90/P10 et la stabilité concomitante du rapport P90/P50 traduit plutôt les difficultés des 10 % les plus démunis à pouvoir constituer une épargne. Ainsi, le creusement des inégalités

62 <https://data.oecd.org/earnwage/gender-wage-gap.htm>

63 http://www.bcl.lu/fr/publications/bulletins_bcl/Liste-encadres-et-analyses/2017_1_1.pdf

64 <http://www.bcl.lu/fr/Recherche/enquetes/HFCS/apropos/index.html>

de patrimoine ne tient pas autant à un effet de décollage des 10 % les plus riches puisque les 50 % les plus pauvres pris ensemble bénéficient entre 2010 et 2014 du même rythme de croissance de patrimoine que les 10 % les plus riches.

Il est donc fort probable que les 10 % les plus pauvres se voient dans l'incapacité matérielle d'accumuler des actifs en vue de constituer un patrimoine personnel. Cette hypothèse peut être étayée par d'autres calculs de la BCL sur base de la deuxième vague de l'enquête LU-HFCS : en effet, à peine 0,9 % des revenus bruts des 20 % les plus pauvres trouvent leur origine dans des actifs réels et financiers alors que ce taux atteint 7,8 % pour les 20 % les plus aisés. **On est donc en présence d'un cercle vicieux : ceux qui ne perçoivent qu'un petit salaire n'ont pas les moyens de constituer une épargne, ce qui les exclut d'office des revenus que le patrimoine est susceptible de générer.**

Dans ce contexte, relevons que la politique expansionniste de la Banque centrale européenne (BCE) visant à relancer l'activité économique en baissant les taux directeurs a eu pour corollaire de faire augmenter la valeur des titres cotés sur les marchés financiers. Si le quantitative easing de la BCE était certainement nécessaire afin d'aider certains pays membres de la zone euro lourdement endettés, il a contribué, par le biais d'une revalorisation des actifs financiers détenus, à accentuer les inégalités de patrimoine.

VI.2.3. Recommandations se rapportant à la pauvreté et aux inégalités

Les inégalités se sont creusées ces dernières années. Cette tendance concerne surtout le revenu et le patrimoine. Si le Luxembourg était pendant longtemps un pays plus égalitaire que la moyenne de l'UE, force est de concéder que tel n'est plus le cas à l'heure actuelle. La comparaison de l'évolution dans le temps des ratios interquintiles, interdéciles et intervingtiles dénote que les inégalités de revenus découlent des dynamiques dans les extrêmes de la distribution.

Les indicateurs mesurant le degré d'inégalités n'ont pas encore pu prendre en compte les effets de la réforme fiscale en vigueur depuis l'année 2017. Or, la réforme fiscale a été conçue de manière à alléger surtout la charge fiscale des ménages modestes et à revenus intermédiaires. À titre d'exemple, un contribuable salarié appartenant à la classe d'impôt 1 bénéficiant d'un revenu brut annuel de 25.000 € a vu sa charge fiscale s'amointrer de 52 % tandis qu'un contribuable salarié dans la même classe d'impôt mais doté d'un salaire brut annuel de 100.000 € n'a pu bénéficier que d'une réduction de 5 % de sa charge fiscale.

De plus, il convient de rappeler que dans le cadre du budget voté de l'année 2019, le Gouvernement a renforcé de manière substantielle le soutien aux structures de scolarisation et d'encadrement psycho-social des élèves à besoins spécifiques (+11 millions d'euros sur une année, ce qui correspond à une augmentation de 18,4 %). De même, le Gouvernement a mis à disposition les fonds nécessaires pour que les prestataires du domaine de l'aide à l'enfance puissent offrir une cinquantaine de places destinées à accueillir des enfants qui en raison d'un parcours de vie très difficile, souffrent de graves problèmes comportementaux. Ces mesures ne peuvent pas se répercuter favorablement sur les différents indicateurs analysés d'une année sur l'autre, mais il est indéniable que ces efforts en faveur d'un meilleur encadrement des jeunes en marge de la société porteront leurs fruits à plus long terme.

Heureusement, la privation matérielle grave reste un fléau social rarement vécu au Grand-Duché. Néanmoins, là encore, si on creuse un peu et si on s'intéresse aux données désagrégées suivant le statut social, on doit reconnaître que les familles monoparentales, et plus concrètement les enfants vivant dans une famille monoparentale sont très souvent exposés à des déprivations matérielles. La même conclusion s'applique à la persistance de la pauvreté : elle est encore relativement moins répandue au Luxembourg que dans la moyenne de l'UE, mais sur le long terme, on doit malheureusement concéder qu'elle va croissant.

Afin de remédier à ces tendances potentiellement nocives pour la cohésion sociale et le bien-être au Grand-Duché, plusieurs pistes de réflexions devraient être envisagées.

En matière de lutte contre la pauvreté, le Rapporteur se permet, au vu des échanges bilatéraux avec les représentants de la société civile, de formuler les pistes de réflexion suivantes :

- Afin de contenir les conséquences sociales allant de pair avec la pauvreté, il faudrait revoir à la hausse les infrastructures permettant l'accès à bas seuil aux personnes en phase de stabilisation ne pouvant pas intégrer le monde du travail (ni le premier ni le second marché du travail)

- Il conviendrait d'attribuer davantage de moyens à des associations sans but lucratif conventionnées pour qu'elles puissent effectivement accompagner les personnes vulnérables. Souvent, vu l'ampleur de la pauvreté des personnes en marge de notre société, les acteurs sur le terrain doivent se limiter à répondre aux besoins les plus vitaux des personnes sans domicile fixe, alors que ces dernières auraient le plus besoin d'un accompagnement individuel.
- Il serait utile de créer des postes de coordinateurs/coordinatrices bénévoles en vue de dispenser une formation initiale en faveur des personnes bénévoles. En effet, il faut que les personnes qui se déclarent bénévoles soient à leur tour encadrées afin qu'elles puissent être à la hauteur de situations plus difficiles qui peuvent éventuellement survenir au cours de leur bénévolat. Un encadrement initial des personnes bénévoles permet d'assurer la complémentarité entre professionnels et bénévoles sur le terrain.
- Il conviendrait de mener une analyse sur la répartition géographique des structures sociales existant au Luxembourg
- Il serait essentiel d'étudier l'opportunité d'étendre les projets existants mis en œuvre selon le concept du housing first, à l'image du programme mis en place en Finlande notamment.
- L'accord de coalition prévoit que « en fin de législature, l'indexation des prestations familiales sans rattrapage sera réintroduite.⁶⁵ » Des prestations familiales généreuses représentent un élément fondamental pour de nombreuses familles, en premier lieu les familles monoparentales, afin de subvenir aux besoins de leurs enfants.

En matière de réduction des inégalités, le Rapporteur, suite aux entrevues bilatérales, aimerait véhiculer les messages suivants :

- On peut se poser la question de l'opportunité de créer un Observatoire des inégalités, à l'image de l'Observatoire de la compétitivité. Cette cellule aurait pour mission d'aider le gouvernement et les partenaires sociaux à définir les orientations et le contenu de politiques propices à une croissance plus inclusive, source de bien-être. L'Observatoire représentera une cellule de veille et d'analyse de l'évolution des inégalités au Grand-Duché chargée d'instruire les dossiers, de les surveiller et d'impulser de nouvelles initiatives. De plus, elle permettrait de collecter les travaux réalisés par les différents instituts et établissements publics afin d'augmenter la visibilité de ceux-là.
- La prise en compte des prestations sociales en nature dans l'analyse des situations de pauvreté représente un défi au niveau de la faisabilité méthodologique. En effet, les indicateurs courants de la mesure des inégalités ne tiennent compte que du revenu disponible, incluant les transferts sociaux monétaires uniquement. Néanmoins, au vu de l'importance des moyens que l'État investit dans la mise à disposition notamment des prestations chèque-service accueil, il est essentiel d'apporter une réponse afin de pouvoir évaluer l'efficacité de ces prestations. Dans ce contexte, il est louable que le STATEC ait tenté d'apporter des éclaircissements dans son rapport Travail et Cohésion sociale de 2019.
- Dans le cadre de la réforme fiscale envisagée pour la présente période de législation, il est primordial d'assurer qu'elle soit ciblée, suivant le principe de la sélectivité sociale. Toute réforme fiscale devrait concourir à l'objectif de réduire les inégalités de revenus. En effet, une baisse des impôts généralisée et non ciblée a mécaniquement tendance à profiter le plus aux personnes les plus aisées étant donné qu'elles paient le plus d'impôts en termes absolus.
 - o Étant donné l'ampleur de situations de déprivation touchant des enfants qui vivent dans une famille monoparentale, il faudra réfléchir à augmenter davantage le crédit d'impôt monoparental (il a été revu à la hausse avec la réforme fiscale de 2017). Il convient notamment de veiller à ce que l'introduction d'un barème d'imposition unique prévue dans le cadre de la réforme fiscale mette fin à l'absurdité d'une imposition relativement plus avantageuse des familles en couple par rapport aux familles monoparentales.

VI.3. Deuxième domaine étudié : le logement

Les inégalités de patrimoine pèsent d'autant plus sur le bien-être de la population en général, si elles concernent la distribution inégale de biens nécessaires à une vie décente. Au Luxembourg, ceci est surtout vrai pour le patrimoine foncier et l'accès au logement. La croissance économique et des emplois

⁶⁵ Les partis de la coalition DP, LSAP et déi gréng, Accord de coalition 2018-2023, 2018.

inhérente à l'attractivité du pays s'accompagnent d'une forte demande en logements. Au vu de l'offre qui n'évolue pas au même rythme, les prix atteignent un niveau prohibitif pour une partie de la population qui n'arrive plus à se loger.

Suivant l'indicateur rapide Série C du STATEC⁶⁶, les prix de vente de l'immobilier ont augmenté de près de 5,4 % par an entre 2011 et 2018. Au quatrième trimestre de l'année 2018, le prix des logements neufs ou anciens a même augmenté de 9,2 % sur un an. Si on s'intéresse à la croissance cumulée du prix du logement, on peut noter que le prix au mètre carré d'un appartement neuf ou ancien a crû en moyenne de 40,2 % entre 2011 et 2018. Parallèlement, le LISER s'est penché sur l'évolution des prix des loyers en se basant sur les prix annoncés collectés par l'Observatoire de l'Habitat⁶⁷. Entre 2008 et 2017, les prix des loyers ont augmenté de 3 % par an en moyenne, ce qui permet de conclure qu'en règle générale, les prix de vente croissent plus rapidement que les prix de la location.

Il n'est donc guère étonnant que l'OCDE, dans son examen économique du Luxembourg pour l'année 2019⁶⁸, a mis l'accent sur le fait que parmi les 34 pays membres de l'OCDE considérés, le Luxembourg arrive en 7^e position en ce qui concerne la variation en pourcentage de l'indice des prix réels de logement entre 2008 et 2018.

VI.3.1. Le potentiel foncier entre les mains d'un petit nombre de propriétaires

C'est surtout le prix du foncier qui est à la base de cette évolution. Il est donc utile de regarder de près les inégalités concernant la propriété foncière. En février 2019, l'Observatoire de l'Habitat a publié une étude sur le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat⁶⁹.

Selon cette étude, seulement 11 % de la surface disponible pour l'habitat sont aux mains d'entités publiques. 14 % sont détenues par des sociétés privées, tandis que 72,5 % appartiennent à des personnes physiques. La valeur des terrains détenus par ces 15.907 personnes physiques est estimée à 13,3 milliards d'euros, ce qui correspond à peu près à 15 % de la valeur totale estimée de toutes les résidences principales au Luxembourg.

Par ailleurs, de fortes inégalités existent aussi parmi ces 15.907 propriétaires de terrains constructibles. Ainsi, les 1000 propriétaires physiques possédant les terrains les plus étendus détiennent à eux seuls 44,7 % du potentiel foncier détenu par des personnes physiques. S'y ajoute qu'ils possèdent également les terrains les plus chers. Ainsi, les top 10 % des propriétaires aux possessions foncières à la plus haute valeur totalisent 60 % de la valeur du potentiel foncier appartenant à des personnes physiques, tandis que 50 % des personnes physiques aux possessions foncières à la plus basse valeur ne détenaient que 8 % de la valeur totale.

Un nombre très limité de personnes détient donc une bonne partie des terrains constructibles. En 2016, en termes monétaires, les 159 personnes physiques formant le top 1 % détenaient 16,4 % de la valeur totale, ce qui représente un quart de la valeur des possessions foncières disponibles aux mains de personnes physiques (25,1 %).

Au vu de la montée des prix des terrains, ces propriétaires n'ont pas intérêt à vendre. Ils n'ont même pas besoin de construire des logements afin de valoriser leur propriété, puisque celle-ci gagne de toute façon en valeur d'année en année.

S'y ajoute un cadre législatif favorable à ce type de spéculation. Les fonds d'investissements spécialisés (FIS) sont exonérés de certains impôts directs. En effet, ils ne sont soumis ni à l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt commercial communal ni à l'impôt sur la fortune. Après six mois de durée minimale de détention, les actionnaires résidents profitent également d'une exonération fiscale lors de la cession d'une participation inférieure à 10% des actifs nets totaux du FIS. Cet outil, avec la possibilité de constituer des fonds à compartiments multiples (« umbrella fund ») permet à des actionnaires qui investissent dans le foncier et l'immobilier d'échapper à l'impôt sur les plus-values et les encourage à parquer des terrains dans un FIS au lieu de les viabiliser en vue de la construction de logements.

66 STATEC, *Indicateurs rapides Série C N°01/2019*, le 24 juin 2019.

67 https://www.liser.lu/ise/display_indic.cfm?id=553

68 OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2019*, juillet 2019

69 LISER, *Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016, 2019*, Notes de l'Observatoire de l'Habitat n°23.

La spéculation foncière crée un disfonctionnement systémique du marché immobilier luxembourgeois qui ne menace pas seulement l'équité sociale et l'accès au droit fondamental au logement, mais également la croissance économique du pays. La spéculation foncière est un type d'investissement improductif qui ne crée aucune richesse supplémentaire et n'augmente pas la productivité. Il existe un besoin énorme en investissements, si on veut réussir la transition écologique et accompagner la digitalisation de manière adéquate. Les investissements publics à eux seuls seront insuffisants et on aura besoin d'investissements privés pour relever ces défis. Dans ce contexte, les investissements fonciers lui semblent contraires à la croissance qualitative visée par le Gouvernement puisqu'ils freinent la croissance économique et ne créent pas de plus-value pour le Luxembourg.

Par l'effet de la spéculation, les inégalités s'accroissent donc entre les propriétaires et ceux qui ne possèdent pas de terrain.

Pour les acteurs publics ceci signifie qu'un petit nombre de propriétaires peut leur dicter les conditions lorsqu'il s'agit d'acquérir de nouveaux terrains constructibles. Par ailleurs, chaque année qui passe rend l'accès aux terrains constructibles plus onéreux. L'urbanisme doit en partie s'arranger autour des terrains servant uniquement à la spéculation, ou du moins prendre en considération les demandes des propriétaires pas toujours orientées vers l'intérêt public.

Cette situation met un frein important au développement du parc immobilier public.

VI.3.2. L'accès à la propriété d'un logement de plus en plus difficile

À l'autre extrême des grands propriétaires fonciers se trouvent ceux qui ne possèdent ni terrain, ni logement et qui ont de plus en plus de mal à se loger. Comme le coût du logement croît en général plus vite que le revenu disponible des habitants, il en résulte que le pouvoir d'achat et le niveau de vie en sont sensiblement affectés. Si l'indice du bien-être du Luxembourg (Luxembourg Index of Well-Being)⁷⁰ a cru moins vite entre 2012 et 2015 que le PIB, cette situation tient entre autres à la mauvaise performance du domaine du logement (-6 %) sur cette période. Parmi les cinq indicateurs considérés, trois sont restés plutôt stables tandis que les deux autres ont régressé. Dès lors, il convient d'analyser de plus près la situation au Luxembourg en matière d'accès à un logement décent, déterminant majeur du bien-être de tout individu.

VI.3.3. Les conditions de vie dans le ménage

Le surpeuplement

Le surpeuplement constitue un des cinq indicateurs choisis par le STATEC pour le domaine du logement dans le cadre du calcul de son indice du bien-être.

Suivant la définition d'EUROSTAT⁷¹, le taux de surpeuplement correspond au pourcentage de la population vivant dans un ménage surpeuplé. Une personne est considérée comme vivant dans un ménage surpeuplé si ce dernier ne dispose pas d'un nombre minimal de pièces, soit:

- une pièce par ménage;
- une pièce par couple composant le ménage;
- une pièce pour chaque personne célibataire âgée de 18 ans au moins;
- une pièce pour chaque paire de personnes célibataires de même sexe âgées de 12 à 17 ans;
- une pièce pour chaque personne célibataire âgée de 12 à 17 ans non incluse dans la catégorie précédente;
- une pièce par paire d'enfants âgés de moins de 12 ans.

Le taux de surpeuplement représente un élément important pour mieux appréhender la qualité de vie au quotidien des résidents au Grand-Duché. En effet, la présence d'une chambre ou d'un coin de tranquillité permettant à l'individu de se retirer et de se détendre est propice au maintien d'un bon état mental. Au Luxembourg, toutes catégories de revenus et de statut d'occupation confondues, le taux de surpeuplement est relativement faible. En effet, il s'élevait à 8,4 % pour l'année 2018. Ce taux classe

⁷⁰ STATEC, « PIBien-être. The report », avril 2018.

⁷¹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Overcrowding_rate/fr

le Luxembourg en 10^e position dans l'UE des États-membres avec le taux de surpeuplement le plus faible. Ainsi, le Luxembourg est sensiblement en-dessous de la moyenne de l'UE (15,5 %) et de la zone euro (12,3 %)⁷².

Si l'on s'intéresse à la disparité du taux de surpeuplement suivant le statut de pauvreté des personnes, on constate que le taux de surpeuplement est positivement corrélé à la pauvreté. En effet, en ce qui concerne les personnes en-dessous du seuil de risque de pauvreté (dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian), pas moins de 21,7 % ont été touchées par le phénomène du surpeuplement au Luxembourg. En revanche, les personnes au-dessus de ce seuil (dont le revenu excède 60 % du revenu médian) sont sensiblement moins concernées (le taux baisse à 5,5 %). Cependant, ce constat vaut pour toute l'UE dans son ensemble et il n'est guère surprenant. La différence entre les taux de surpeuplement suivant que les personnes se situent en-dessous ou au-dessus du seuil de risque de pauvreté est égal à 12,9 % dans l'UE tandis qu'il correspond à 16,2 % au Luxembourg. Le Grand-Duché n'est donc pas particulièrement vertueux en ce qui concerne la répartition du phénomène de surpeuplement à travers les couches sociales. Il n'en reste pas moins que 5,5 % des personnes qui, au vu de leur revenu ne sont pas considérées comme pauvres ou même susceptibles de se retrouver dans la précarité, se retrouvent en situation de surpeuplement.

Or, une autre variable susceptible de déployer ses effets sur le taux de surpeuplement concerne le statut d'occupation. En ayant recours aux chiffres d'EUROSTAT de 2016 analysés de plus près dans le numéro 21 de *actualité & tendances* par la Chambre de commerce⁷³, il s'avère que les locataires soumis au prix du marché représentent de loin les résidents les plus affectés par le surpeuplement : pas moins de 20,9 % d'entre eux se retrouvaient dans cette situation en 2016. Les propriétaires, qu'ils aient une hypothèque/prêt en cours (6,2 %) ou pas (1,1 %) sont nettement moins concernés. Le différentiel en termes de prédominance du surpeuplement selon le statut d'occupation est assez frappant.

Taux de privation grave de logement

Il est possible de peaufiner l'analyse en ayant recours au taux de privation grave liée au logement. Le taux de privation grave de logement correspond au pourcentage de la population vivant dans un logement considéré comme surpeuplé et répondant simultanément à l'un des critères de privation de logement.

Ces critères visent le manque de commodités de base et concernent les ménages qui occupent un logement dont le toit fuit, sans baignoire ou douche ni toilette intérieure ou qui possèdent un logement considéré comme trop sombre.

Globalement, pour l'année 2016, le taux de privation grave de logement au Grand-Duché était plutôt faible et nettement en-dessous de la moyenne européenne : 2,1 % contre 4,8 % dans l'UE⁷⁴. Or, là encore, il convient de relever que le taux est plus élevé lorsque la privation grave liée au logement concerne les locataires soumis au prix du marché : il s'élevait à 6,6 % au Luxembourg en 2016 contre 6,4 % dans l'UE en moyenne. Si on prend en ligne de compte uniquement les personnes contraintes de payer un loyer au prix du marché, il faut donc reconnaître que la privation grave liée au logement devient plus fréquente au Grand-Duché que dans l'UE dans son ensemble. Il ne faut pas non plus oublier que même si le Luxembourg se distingue globalement par une tradition d'accession à la propriété, les ménages modestes ne peuvent pas aussi fréquemment devenir propriétaire d'un logement. Ce volet s'avère d'autant plus affligeant que ce sont donc les couches plus vulnérables sur le plan financier qui subissent de plein fouet le renchérissement des prix de logement. Il ressort donc clairement qu'au Grand-Duché, les locataires soumis au prix du marché s'en sortent nettement moins bien que dans d'autres États membres.

VI.3.4. Le logement pèse sur le pouvoir d'achat

Le dernier rapport Travail et Cohésion Sociale (2018) du STATEC⁷⁵ s'est penché entre autres sur les conséquences sociales qui découlent du renchérissement du logement. Ainsi, le poids des dépenses

⁷² https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_11_10/default/table?lang=fr

⁷³ Chambre de commerce, *Actualité & tendances : Pauvreté : de la juste mesure aux mesures appropriées*, mars 2019

⁷⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tepsr_lm440/default/table?lang=fr

⁷⁵ STATEC, *Rapport Travail et cohésion sociale 2018*

de logement dans le budget, appelé le taux d'effort moyen net (moyenne du rapport entre la somme des dépenses de logement de l'ensemble des ménages au revenu disponible des ménages, les allocations logement déduites) est globalement passé de 23 % à près de 26 % entre 2012 et 2017. Or, l'effort consenti par les ménages pour couvrir les dépenses liées au logement varie sensiblement suivant leur statut d'occupation, et ce différentiel a tendance à se creuser. En effet, le taux d'effort des locataires a augmenté de 7 % entre 2012 et 2017. Le taux d'effort pour les ménages modestes locataires a carrément progressé de près de 10 % sur la même période⁷⁶. Les chiffres dénotent encore une fois que le renchérissement du logement touche donc essentiellement les ménages qui ne sont pas propriétaires et/ou les ménages défavorisés.

Dans le cadre de sa publication *Regards* numéro 18⁷⁷ datant d'août 2019, le STATEC a procédé à une ventilation par quintiles. Pour le premier quintile des ménages, le coût de logement s'est renchéri plus rapidement que leur revenu disponible. À l'inverse, pour les ménages aisés du quatrième et cinquième quintile, le taux d'effort moyen net reste plutôt stable, voire diminue. Ce clivage dans l'évolution respective des taux d'efforts moyens nets selon le revenu des ménages s'explique en large partie par les coûts de logement en tant que tels qui augmentent plus vite auprès des ménages défavorisés : une progression de 20 % pour le premier quintile et de 24 % pour le deuxième quintile entre 2012 et 2017 contre une augmentation de 7 % uniquement pour le quatrième quintile sur la période considérée. Ces évolutions pourraient s'expliquer par le fait que le renchérissement généralisé des prix de logement contraint plus de personnes à opter pour un logement plus petit et ancien, ce qui crée à son tour des tensions supplémentaires sur le marché immobilier pour ces catégories de logement, conduisant in fine à un cercle vicieux.

En 2017, la part des dépenses de logement dans le revenu disponible des 20 % des ménages les plus défavorisées s'élève à 42 % tandis que celle des 20 % des ménages les plus aisés n'est que de 14,5 %. Il en ressort que le coût de logement constitue une charge très importante pour le budget des ménages ayant de faibles revenus à tel point qu'il risque de provoquer des situations de précarité financière auprès de ces ménages.

L'OCDE a mis en exergue dans son examen économique du Luxembourg pour l'année 2019⁷⁸ que le Grand-Duché se classe en 3e position des pays en ce qui concerne la part des ménages subissant un ratio dette/revenu supérieur à 300 %. En effet, la part des ménages endettés à concurrence de 300 % ou plus par rapport à leur revenu brut annuel était de 38 % environ pour l'année 2014. Cette tendance s'avère d'autant plus inquiétante que la part des ménages concernés avoisine carrément l'intégralité (100 %) lorsqu'on s'intéresse au quintile inférieur. Il n'y a aucun autre pays où le quintile inférieur des ménages est aussi largement endetté à au moins 300 % de leur revenu. L'OCDE qualifie le seuil de 300% d'endettement comme étant un indicateur de surendettement.

Or, l'OCDE n'est pas la seule organisation à mettre en garde contre le surendettement des ménages au Luxembourg alimenté par le gonflement des prix des logements. Ainsi, dans son avis intitulé *vulnerabilities in the EU residential real estate sector* de novembre 2016⁷⁹, le comité européen du risque systémique relevait que la part substantielle des crédits immobiliers octroyés à taux variable (52 % du total entre mai 2015 et mai 2016) favorisait une situation où une petite hausse des taux d'intérêt pouvait entraîner des variations importantes du revenu disponible des ménages.

Le logement, amplificateur des inégalités

Les indicateurs phares d'inégalités et de pauvreté portent généralement sur le revenu disponible avant dépense pour logement. Le STATEC, toujours dans le cadre du numéro 18 de sa publication *Regards*, s'est intéressé à mesurer les inégalités dans le cas où on tient compte du coût de logement. En se fondant sur le ratio inter-quintiles (S80/S20) et le coefficient de Gini traités dans le chapitre précédent, on peut en déduire que le coût de logement accentue sensiblement les inégalités. En effet, en 2012, le ratio S80/S20 avant les dépenses de logement passait de 4,1 à 5,6 une fois que ces dépenses étaient prises en ligne de compte. Pour la même année, le coefficient de Gini remontait de 27,8 à 33,6.

⁷⁶ Par ménage modeste, on comprend ici les déciles 1 à 3

⁷⁷ STATEC, *Regards numéro 18 : Le logement, amplificateur des inégalités au Luxembourg*, août 2019.

⁷⁸ OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2019*, juillet 2019

⁷⁹ European Systemic Risk Board, *vulnerabilities in the EU residential real estate sector*, p. 86, novembre 2016

Après une deuxième lecture, on s'aperçoit que non seulement les inégalités se creusent en raison du logement, mais ce creusement des inégalités s'est exacerbé ces dernières années. En effet, si l'écart en ce qui concerne le ratio S80/S20 était de 1,5 en 2012 (de 4,1 à 5,6), force est de reconnaître qu'il a doublé pour atteindre 3 au cours des cinq années suivantes (de 4,8 à 7,8 après prise en compte des dépenses de logement).

En guise de conclusion, notons que le coût de logement aggrave les inégalités déjà existantes et que son effet sur les inégalités s'est amplifié. Cette tendance est susceptible de se muer en une menace sérieuse pour la cohésion sociale de notre pays.

VI.3.5. Réorientation de la politique du logement

Au cours des décennies passées les priorités de la politique du logement ont changé. Si l'État cherchait pendant longtemps surtout à faciliter l'accès à un premier logement par des aides au logement, cette politique a été complétée par un renforcement des mesures visant à augmenter l'offre de logements sur le marché. Ainsi, le Pacte logement entré en vigueur en 2008 avait pour objectif principal l'accroissement du nombre de logements. S'il y a bien eu création de logements pendant les dix années passées, les inégalités se sont également renforcées. Il s'est montré que les efforts publics en matière de logement n'ont pas réussi à freiner l'augmentation des prix.

Étant donné que même les propriétaires les plus modestes profitent de cette valorisation de leur bien, tous ceux qui dans le passé ont eu accès à la propriété ont les moyens d'offrir une garantie suffisante afin d'obtenir des prêts pour un nouveau logement plus cher qui à son tour gagnera en valeur. Il en est de même de ceux qui ont pu hériter d'un logement. Au vu des prix des loyers, il n'est pas étonnant que même des personnes à revenu modeste acceptent des crédits qui les lient pour la majeure partie de leur vie active et qui pèsent fortement sur leur revenu, puisque les possibilités pour les locataires de constituer une épargne et d'accéder à la propriété plus tard deviennent de plus en plus restreintes. On peut donc s'attendre à ce qu'une bonne partie de la population restera en mesure de participer à cette spirale des prix, accompagnée d'une augmentation du taux d'endettement.

En même temps, la part de la population qui ne pourra plus accéder au logement ira croissant. Il en résulte une forte inégalité entre ceux qui ont pu accéder à un logement dans le passé et les primo-arrivants sur le marché, donc en grande partie les jeunes et les immigrants.

En conclusion, il y a un risque que ni les aides au logement existantes, ni la création de logements à un rythme accéléré ne réussiront à rendre le logement accessible à une plus grande partie de la population. Les prix continueront à augmenter ce qui rendra in fine tous les transferts sociaux moins efficaces, puisque cette recette des ménages moins aisés sera contrebalancée par des dépenses pour le logement de plus en plus importantes. Seul un parc immobilier public nettement plus important pourra garantir l'accès au logement de tous ceux qui ne peuvent ni offrir des garanties suffisantes pour un prêt immobilier ni payer les loyers du marché.

Le Pacte logement 2.0

Les communes jouent un rôle crucial dans le domaine du logement. Par la définition de leurs plans d'aménagement communaux, ils déterminent le potentiel du foncier, le nombre de logements qui pourront être construits et le nombre de ménages qui pourront nouvellement s'installer sur leur territoire. Par ailleurs, elles peuvent être plus ou moins actives dans la création de logements sociaux ou à coût modéré.

Sans l'appui conséquent de la part de l'État, les communes ont peu d'intérêt à un accroissement démographique et encore moins à la création de logements subventionnés. L'accroissement démographique va de pair avec un développement des infrastructures publiques coûteux. Une politique volontariste en matière de logements sociaux entraîne une demande plus forte de services sociaux. Par ailleurs, une telle politique est souvent peu populaire parmi les résidents qui craignent une diminution de leur propre qualité de vie, due à la disparition d'espaces verts, l'augmentation de trafic routier ou qui préfèrent tout simplement ne pas cohabiter avec des personnes socialement défavorisées.

Le Pacte logement de 2008 a surtout tenté d'éliminer le premier obstacle en offrant un soutien financier substantiel corrélé à la croissance démographique et utilisé en grande partie pour le développement de l'infrastructure publique. Cette mesure a été bien accueillie par les communes et la possibilité

d'investir dans des infrastructures appréciées également par la population résidente a contribué à l'acceptation générale d'une densification du bâti.

Or, le premier Pacte logement a très peu contribué à la création de logements publics et encore moins à la création de logements locatifs gérés par une commune.⁸⁰

Entre 2008 et 2017, 56 communes ont signé en total 88 conventions PAP avec les promoteurs privés pour la réalisation de quelques 7000 logements, dont environ 830 logements à coût modéré. Ces logements à coût modéré ont dans la grande majorité été vendus en pleine propriété à des bénéficiaires des aides individuelles au logement. Le fait que les promoteurs aient été obligés à vendre 10% des logements créés dans le contexte de projets de plus de 25 logements à coût modéré n'a donc pas contribué à agrandir le parc immobilier public.

Entre 2008 et 2016, seulement treize communes ont usé de leur droit de préemption pour acquérir des terrains. Peu étonnant, puisque peu de communes ont construit des logements. Néanmoins une évaluation des mesures censées faciliter l'acquisition de terrains par les acteurs publics s'impose. Si le parc immobilier public doit s'accroître substantiellement il faudra s'assurer que les acteurs concernés aient accès au foncier constructible.

Dans ce contexte, le projet de loi 7495 concernant la création d'un Fonds spécial de soutien au développement du logement pourra offrir un instrument complémentaire qui simplifiera la mobilisation du potentiel foncier. Une ligne budgétaire de 3 millions d'euros semble peu ambitieuse au vu de l'intention proclamée du Gouvernement de se donner une « stratégie active d'acquisition de terrains ». Néanmoins, la loi en projet n'entrera en vigueur qu'au courant de 2020 et le Fonds ne sera donc pas encore opérationnel pour une partie de l'année. Par la suite, il faudra clairement délimiter les objectifs de ce fonds spécial et le doter en conséquence.

Bien que le Pacte logement 2.0 vise en premier lieu le soutien financier pour la construction de logements publics, les communes doivent toujours être en mesure d'utiliser une partie de ces fonds pour l'adaptation de leurs infrastructures. Les communes seront peu enclines à investir dans la création de logements publics si elles doivent supporter à elles seules tous les investissements nécessaires au niveau des équipements publics qui en découlent.

Le soutien étatique aux communes ne doit pas se limiter à l'octroi de subventions financières. Étant donné que les communes seront encouragées à créer plus de logements locatifs qu'ils devront gérer par la suite, elles devront disposer des moyens et du cadre nécessaire afin de pouvoir assumer cette tâche. Un certain nombre de communes ont mené une politique volontariste dans ce domaine par le passé. Cet aspect a été pris en compte lors de la réforme des finances communales de 2017. À part ce complément financier, il faudra encourager différentes formes de coopération pour les communes qui auront du mal à gérer un parc immobilier locatif.

Si la création et l'acquisition de logements sociaux loués à des personnes à faible revenu est une priorité absolue, il faudra prendre en compte le fait que ce n'est plus une minorité de personnes qui se retrouvent dans une situation précaire qui n'arrivent plus à se loger au Luxembourg. Les logements publics nouvellement créés devront considérer les besoins de différents types de demandeurs : les personnes sans domicile fixe, les personnes à faible revenu tout aussi bien les familles monoparentales ou les jeunes adultes en formation ou en début d'une carrière professionnelle. En effet, la Chambre de commerce⁸¹ note qu'au Luxembourg, plus d'un quart des jeunes adultes entre 25 et 34 ans vivent chez leurs parents. Si ce taux de 28,4 % est comparable à la moyenne européenne, il est pourtant nettement supérieur à ce même indicateur pour les pays voisins du Luxembourg : Pays-Bas (10,6 %), France (13,4 %), Allemagne (17,9 %) et Belgique (22,0 %). Entre 2003 et 2016, la proportion de jeunes adultes résidents de 25 à 34 ans habitant chez leurs parents est passée de 18,6 % à 28,4 %. Si ce taux a augmenté dans la plupart des États membres, la hausse luxembourgeoise est l'une des plus marquantes sur le plan européen. La Chambre de commerce estime que cette évolution est du moins en partie liée à la hausse des prix de l'immobilier.

Une offre diversifiée de logements publics contribuera également à la mixité sociale dans le logement subventionné. Ceci est d'autant plus important dans le cadre des projets de logements publics d'envergure.

⁸⁰ Ministère du Logement, Ministère de l'Intérieur, *Présentation Pacte Logement 2.0*, du 14.11.2019

⁸¹ Chambre de commerce, *Actualité & tendances : Pauvreté : de la juste mesure aux mesures appropriées*, mars 2019

Le Pacte logement 2.0 aura pour conséquence une densification du bâti. L'acceptation des résidents d'un tel programme de construction dans leur commune dépendra en large partie de la qualité de l'urbanisme. Par ailleurs, ce développement doit contribuer à la mise en œuvre des objectifs de l'aménagement du territoire.

La coopération avec des acteurs privés

La façon dont l'État co-finance des initiatives privées en faveur du logement social doit être revue afin de s'aligner aux objectifs et critères appliqués par les acteurs publics. Dans ce contexte, on devra accorder une attention particulière aux compétences et rôles spécifiques des différents acteurs qui doivent répondre à des besoins d'accompagnement très hétéroclites.

Ceci est d'autant plus vrai pour les acteurs qui ne se limitent pas à la création de logements sociaux, mais qui sont impliqués à différents degrés dans la gestion de logements locatifs et l'accompagnement social.

L'Agence immobilière sociale (AIS), département de la Fondation pour l'accès au logement (FAL), joue un rôle important dans ce contexte puisqu'elle se situe entre les propriétaires privés auxquels elle offre certains avantages et garanties et les bénéficiaires qui profitent du plafonnement de l'indemnité d'occupation (au maximum un tiers du revenu total) adapté à leur situation. Gérant pas moins de 554 logements à l'heure actuelle, l'AIS a pu contribuer à baisser le taux de vacance dans le parc immobilier. Au vu des capacités insuffisantes de la Fondation pour l'accès au logement (FAL) pour répondre convenablement au besoin d'accompagnement social des ménages admis, un nouveau département interne a été créé sous forme de projet-pilote qui peut intervenir en dernier recours.

Puisqu'une bonne partie des dépenses de certains acteurs du logement social n'est pas directement liée au logement, mais plutôt à l'encadrement social, la qualité de leur travail dépend d'un nombre suffisant de personnel qualifié. En conséquence, le budget 2020 prévoit une augmentation de plus de 30 % de la participation de l'État aux frais de fonctionnement d'associations sans but lucratif, de fondations et de sociétés d'impact sociétal œuvrant dans le domaine du logement. Ceci permettra de développer ce type d'initiative, qui contribue à la fois à réduire le nombre de logements inoccupés et à permettre l'accès à un logement aux plus défavorisés.

VI.3.6. Recommandations concernant le logement

- Le Gouvernement doit prendre des mesures pour combattre la spéculation foncière et pour éviter que la concentration des terrains constructibles entre les mains d'un petit nombre de personnes physiques bloque une politique du logement efficace.
L'OCDE, dans son examen économique du Luxembourg pour l'année 2019, a préconisé une hausse des impôts fonciers sur les terrains constructibles. De toute façon, une réforme de l'impôt foncier s'impose, puisque la valeur unitaire des propriétés immobilières est fixée d'après un relevé des biens évalués au 1^{er} janvier 1941, ce qui explique en grande partie pourquoi les recettes générées par l'impôt foncier tel qu'il est en vigueur peuvent paraître dérisoires. Cette réforme devrait permettre de distinguer entre les petits propriétaires d'une résidence principale et ceux qui détiennent une large partie du potentiel foncier et qui s'enrichissent uniquement du fait d'une offre en logements insuffisante et de la montée des prix qui s'en suit. La réforme de l'impôt foncier devrait également faciliter une taxation spécifique d'inoccupation ou de non-affectation.
- Le régime fiscal spécial dont profitent les fonds d'investissements spécialisés (FIS) qui investissent dans le marché immobilier luxembourgeois doit être réformé afin de mettre fin aux abus y relatifs.
- Le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain concernant les contrats d'aménagement doit être complété par l'introduction d'une taxe sur la création de la valeur ajoutée et finalisé dans les meilleurs délais. Prioritairement, la politique du logement doit viser le développement d'un parc immobilier public important non-soumis aux lois du marché si l'on veut éviter que la crise du logement ne mine le système social du Luxembourg et menace la cohésion sociale.
- Le « Fonds spécial de soutien au développement du logement » à créer doit être doté de moyens suffisants afin de permettre à l'État d'acquérir un grand nombre de terrains à l'intérieur et aux abords des périmètres de construction.

- Pour étoffer le parc de logements locatifs sociaux tout en préservant la mixité sociale, l'OCDE propose de faire financer directement l'acquisition de nouveaux terrains par les promoteurs publics. De plus, il faudrait envisager de relever le pourcentage minimal de clients de la SNHBM qui doivent être bénéficiaire d'une prime de construction publique. En vue de mieux cibler l'offre de logements sociaux, il serait utile de procéder à une évaluation régulière des ressources des occupants.
- Le parc immobilier public devra prendre en compte les besoins de différents types de personnes qui ont du mal à se loger. Tout en privilégiant les personnes à revenu faible, un plus grand nombre de citoyens devrait avoir accès aux logements publics. Le loyer doit être adapté au revenu de la personne bénéficiaire. Un cadre légal qui facilitera de nouvelles formes de logement, comme par exemple l'habitat intergénérationnel, doit être créé. La loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation doit être complétée par des dispositions simplifiant la sous-location et la colocation.
- Il faudra mettre en place un guichet unique pour les demandeurs d'un logement social.
- L'offre en logements abordables pour étudiants doit être élargie.
- Le Pacte logement 2.0 devra être orienté vers le développement du parc immobilier public.
- Un meilleur encadrement du droit de préemption permettra aux communes de constituer une réserve foncière réservée à la construction de logements abordables et des infrastructures nécessaires dans le cadre de la croissance démographique.
- Le Pacte logement 2.0 prévoit l'établissement d'un programme d'action local « Logement » qui détermine un catalogue de mesures concrètes à réaliser par la commune conventionnée. Un subventionnement ciblé d'infrastructures qui doivent être réalisées en lien avec ces mesures doit être prévu par le Pacte logement 2.0.
- En principe, les logements créés par des acteurs publics ne devront plus être vendus en pleine propriété à des bénéficiaires d'aides au logement. La priorité doit être donnée à la création de logements publics locatifs.
- Pour la création et la gestion de logements publics, les petites communes doivent être encouragées à coopérer.
- Des ressources humaines et des conseillers expérimentés doivent être mis à disposition des communes, afin de garantir un développement urbanistique adapté au contexte existant qui améliore la qualité de vie au niveau local.
- Au Luxembourg, l'étalement urbain est important, ce qui accroît la pollution, les embouteillages et le coût des infrastructures publiques nécessaires. Afin de remédier à cette situation aggravant la pénurie de logements disponibles, il convient d'augmenter la densité résidentielle, notamment autour des pôles de transport, en construisant des bâtiments plus hauts. Des projets innovants concernant un éco-urbanisme favorisant les échanges entre les habitants d'une même résidence ont vu le jour à l'étranger et démontrent comment on peut assurer la qualité de vie tout en consommant moins de ressources et d'espace.
- Les spécificités régionales doivent être prises en compte dans l'intérêt d'un développement harmonieux. L'évaluation des programmes d'action locaux « Logement » ne devra pas se limiter à des critères quantitatifs.
- La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement doit être réformée. Les montants et plafonds doivent être revus afin d'élargir le nombre de personnes qui pourront profiter des aides au logement. On devra définir ce que l'on entend par « logement social », « logement abordable », « logement à coût modéré » etc. Une terminologie claire facilitera la détermination de critères d'éligibilité pour les différents types de bénéficiaires d'aides.

VI.4. Troisième domaine étudié : Le travail

VI.4.1. Introduction

L'emploi occupe une place primordiale tant dans notre système économique que dans la vie quotidienne des individus. Le monde du travail se trouve actuellement en pleine évolution. En effet, le marché du travail a connu une flexibilisation progressive tandis que la digitalisation et la robotisation, avec la diffusion des technologies numériques et l'essor de l'interconnectivité qui en découlent, provoquent des transformations à une allure frappante. Dans ce contexte de mutations et d'incertitudes, il

est important que les acteurs politiques encadrent et règlementent l'émergence de phénomènes nouveaux et assurent aussi bien la protection que le bien-être des travailleurs. La garantie des droits sociaux devrait prendre une place prépondérante.

En premier lieu, un travail est surtout une source de revenu nécessaire pour subvenir aux besoins primaires et secondaires. Si un emploi devrait en théorie garantir une vie digne, force est de reconnaître que ceci n'est pas toujours le cas. Comme l'a démontré le chapitre ci-dessus, le logement consomme souvent une partie disproportionnée du salaire en raison de l'augmentation époustouflante des prix du logement. Le phénomène de la pauvreté laborieuse demeure répandu au Luxembourg et les inégalités peuvent miner la cohésion sociale.

S'il importe donc d'examiner le travail dans cette perspective, il serait erroné de le réduire à son aspect financier. En vue d'examiner et d'améliorer le bien-être des gens, il faut s'intéresser également à la qualité et aux conditions de travail qui ont une incidence non-négligeable sur ce bien-être.

En effet, le travail constitue un facteur clé pour l'inclusion sociale et apporte une structure sociale à l'individu. L'emploi peut être une source d'identité et de valorisation, et constitue un mécanisme de socialisation. Un travail peut conférer aux individus un sentiment d'appartenance à un collectif. Dans le cadre du *Quality of Work Luxembourg 2018*, environ un tiers des individus interrogés ont indiqué que « le travail constitue la plus grande source de satisfaction dans leur vie ». 45 % considèrent que leur épanouissement global dans la vie provient au moins en partie de l'exercice d'un travail⁸².

Comme les dynamiques citées ci-dessus pèsent lourdement sur les réalités du travail, il devient indispensable d'examiner l'impact de ces évolutions sur les conditions de travail et sur l'architecture du bien-être des gens.

VI.4.2. La qualité du travail

Les aspects non pécuniaires jouent un rôle non négligeable, étant donné que les personnes passent une grande partie de leur vie quotidienne au travail. Ainsi, l'ambiance, la collaboration avec les collègues et les supérieurs, la structure managériale, la liberté d'action ou encore les contraintes physiques et mentales ressenties ont une influence notable sur le bien-être et la satisfaction des gens au travail.

Le travail peut également influencer sur la vie privée. Des problèmes de santé liés au travail, le stress qui afflige les gens après une journée au travail, l'impossibilité de se déconnecter et des difficultés à concilier sa vie professionnelle avec sa vie familiale et privée engendrent souvent des effets néfastes sur le bien-être. En même temps, une qualité de travail élevée peut constituer une source d'épanouissement et amplifier ainsi le bien-être ressenti.

Au Luxembourg, la Chambre des salariés, conjointement avec l'Université du Luxembourg, réalise depuis 2012 le projet « Quality of Work Index ». Depuis, l'« Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH⁸³ » publie une étude annuelle permettant de tracer les évolutions en la matière. En s'appuyant sur des entretiens approfondis avec un échantillon de plus de 1.500 salariés, ces études présentent une panoplie d'indicateurs et de sujets ventilés par âge, genre et catégorie d'emploi.

Ce rapport ne peut donner qu'un aperçu des déterminants de la qualité au travail et de leur interaction potentielle.

La conciliation de la vie professionnelle et familiale

Selon l'accord de coalition, « la conciliation de la vie privée avec la vie professionnelle restera une ambition prioritaire du Gouvernement qui répondra aux besoins de flexibilité des familles et des entreprises »⁸⁴. L'établissement d'un équilibre entre ces deux sphères constitue par ailleurs une pierre angulaire de la politique européenne de l'emploi et un des principes du socle européen des droits sociaux. Selon le *QoWL 2018*, 82% des salariés affirment que leur temps de travail souhaité et leur

⁸² Infas, *Rapport: Quality of Work Luxembourg 2018*, 2018, p.57

⁸⁴ Les partis de la coalition DP, LSAP et déi gréng, *Accord de coalition 2018-2023*, 2018, p.4.

temps de travail effectif sont plus ou moins alignés⁸⁵. Les difficultés de concilier travail et vie privée ont cependant augmenté au fil des dernières années. En 2019, 43% des interrogés ont indiqué dans le cadre du *QoWL 2019* avoir ce problème au moins parfois, une hausse de 13% par rapport à 2014.⁸⁶

Le Gouvernement a d'ores et déjà pris d'importantes mesures pour promouvoir la conciliation entre vie professionnelle et vie privée, notamment par la réforme du congé parental, la réforme des chèques-services et la réforme du congé pour raisons familiales. Ces mesures s'annoncent comme ayant des impacts positifs, même s'il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives. S'y ajoute la mise en place des comptes-épargne temps tant dans le secteur privé que dans la Fonction publique (loi du 1^{er} août 2018, respectivement loi du 29 avril 2019).

Le service à temps partiel à durée indéterminée (STPi) et le service à temps partiel à durée déterminée (STPd), introduits par la loi du 9 mai 2018, permettent dès lors des régimes de travail à temps partiel plus flexibles au sein de la Fonction publique. Le travail à temps partiel peut effectivement permettre une meilleure conciliation entre vie professionnelle et privée. En effet, en 2017 plus que la moitié des gens qui exerçaient un travail à temps partiel ont choisi ce mode de travail pour des raisons familiales ou personnelles, taux bien plus élevé au Luxembourg que dans le reste de l'Union européenne⁸⁷. A noter que ce phénomène se présente largement féminin. Par ailleurs, le STATEC a trouvé que ceux qui travaillent à temps partiel volontairement affichent une satisfaction plus élevée par rapport à la satisfaction moyenne⁸⁸.

La conciliation entre les deux sphères est facilitée par la digitalisation et l'essor des nouvelles technologies. En effet, la mise à disposition de smartphones et d'ordinateurs portables ainsi que l'omniprésence de l'internet mobile permettent de découpler l'exécution de tâches d'un lieu ou horaire de travail spécifique, facilitant un travail plus mobile, par exemple par le biais du télétravail.⁸⁹ En effet, le rapport Travail et cohésion sociale 2019 du STATEC souligne que le taux de personnes ayant recours au télétravail a augmenté de 13% au fil des huit dernières années pour culminer à 20% en 2018. Cet essor se limite cependant à un faible nombre d'heures de télétravail par semaine. Ainsi, 17% de télétravailleurs travaillent 15 heures ou moins par semaine à distance.⁹⁰ À noter que la structure économique du Luxembourg avec le poids important du secteur des services est propice à l'usage du télétravail.

<i>Heures effectuées par télétravail</i>	<i>Ventilation des 20% de télétravailleurs</i>
<4 heures	8%
4-7 heures	5%
8-15 heures	4%
16-31 heures	2%
32 heures et plus	1%
Total	20%

Cette nouvelle flexibilité spatiale et temporelle entraîne des avantages tant pour le travailleur que pour l'entreprise. Des études⁹¹ ont constaté des niveaux de stress réduits, une meilleure conciliation du travail avec la vie privée et des gains de temps suite à l'élimination de trajets parfois ardu, ce qui débouche dans une satisfaction accrue, un absentéisme réduit et une productivité plus élevée. En même temps, il faut souligner que les préférences à cet égard sont très diverses : certains travailleurs ne cherchent pas à exercer leur travail hors du lieu de travail mais plutôt des horaires plus flexibles. Par ailleurs, l'aménagement du temps de travail ne peut pas être transposé de la même façon dans tous les secteurs ou s'avère carrément impossible pour des emplois pour lesquels la présence physique au lieu de travail est nécessaire.

85 QoWL 2018, p.56

86 Chambre des Salariés, *Quality of Work Index 2019*, Présentation des résultats de la 7ème enquête, novembre 2019

87 STATEC, *Rapport Travail et Cohésion sociale 2019* : pp. 40-41.

88 STATEC, *Rapport Travail et Cohésion Sociale 2019* : p.70.

89 Iso und ZEW, *Arbeiten 4.0- Chancen und Herausforderungen für Luxemburg*, 2018, p.65.

90 STATEC, *Rapport Travail et Cohésion sociale 2019*, p.53.

91 Voir *Arbeiten 4.0*, pp.65-66.

Si cette flexibilisation peut donc bénéficier au travailleur, il s'agit néanmoins d'une arme à double tranchant. La possibilité d'exercer son travail de manière plus flexible peut brouiller la frontière entre vie professionnelle et privée. S'il existe d'importantes différences selon les secteurs, à peu près un tiers des salariés ont indiqué que leur employeur s'attend à ce qu'ils soient « souvent » ou « (presque) toujours » joignable, même en dehors des heures de travail.⁹² Des études montrent d'ailleurs que la joignabilité peut perturber ou réduire les temps de repos nécessaires, avec des incidences potentiellement négatives pour la santé mentale.⁹³ En effet, le seul fait d'être hors d'un contexte de travail est insuffisant pour récupérer ; il importe de se désengager du travail sur le plan mental.

Cependant, le *QoWL 2018* a trouvé que 30,3% ne sont pas en mesure de se déconnecter du travail ; 28% ne sont capables de le faire que moyennement⁹⁴. Si la digitalisation n'en est pas la seule raison, elle peut néanmoins renforcer cette tendance. Les salariés concernés tendent à afficher des scores plus bas sur une série de sujets, y compris la satisfaction au travail, le bien-être général, un degré de conflit entre travail et vie privée plus élevé ou encore le sentiment d'épuisement qui, dans les cas extrêmes, peut se dégrader en « burnout ».⁹⁵

S'il est donc opportun de miser sur la digitalisation pour permettre une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie privée, il importe d'assurer que ces nouvelles libertés numériques ne portent pas atteinte au bien-être des travailleurs. À cet effet, le principe de la déconnexion représente une piste qui pourrait protéger le travailleur contre une joignabilité forcée, voire un empiètement excessif du travail sur la vie privée et le temps de repos. Environ 60% des salariés se sont prononcés en faveur de la mise en œuvre d'un tel principe.⁹⁶

VI.4.3. *Evolutions touchant le monde de travail*

Le point précédent a révélé d'ores et déjà la nature ambivalente des nouvelles technologies. Les évolutions touchant le marché du travail sont simultanément porteuses d'opportunités et sources de risques et donnent lieu à des tensions importantes avec, d'une manière ou une autre, un impact sur le bien-être des travailleurs. Il appartient à la politique de définir un cadre approprié et de trouver le bon équilibre entre la nécessité de la protection des travailleurs d'un côté et les intérêts des entreprises de l'autre côté.

Travail atypique

L'emploi a connu une flexibilisation progressive qui a permis à certains, auparavant exclus, d'accéder au marché de travail. Cependant, cette flexibilisation affecte profondément aussi la vie des travailleurs, et in fine, leur bien-être. L'essor de nouvelles formes de travail, dit atypiques, étroitement liées aux nouvelles technologies, ont des incidences sur des aspects comme le temps de travail, la relation avec l'employeur, la santé physique et mentale ainsi que sur la conciliation de la vie professionnelle et privée.

Travail atypique : Selon le STATEC, le travail atypique correspond à « toutes les formes de travail qui ne correspondent pas à la norme du contrat à temps plein et à durée indéterminée couvrant des horaires de travail normaux.⁹⁷ »

Si le STATEC cite notamment le travail à temps partiel, le travail temporaire et le travail suivant des horaires atypiques (y compris le soir, les weekends ou le travail posté), les évolutions récentes ont accouché des formes de travail plus irrégulières, comme le travail à la demande sans heures de travail garanties, les contrats « à zéro heures », le travail occasionnel, le travail domestique, le travail basé sur des chèques ou le travail via une plateforme.

92 Infas, *Quality of Work Luxembourg 2017*, 2017, p.95.

93 Voir *Arbeiten 4.0*, p.65

94 *QoWL 2018*, p.68.

95 CSL, *Quality of Work Luxembourg 2018, Présentation des résultats de la 6ème enquête*, novembre 2018.

96 *QoWL 2017*, p.98.

97 STATEC, *Rapport Travail et Cohésion Sociale 2019*, p.31.

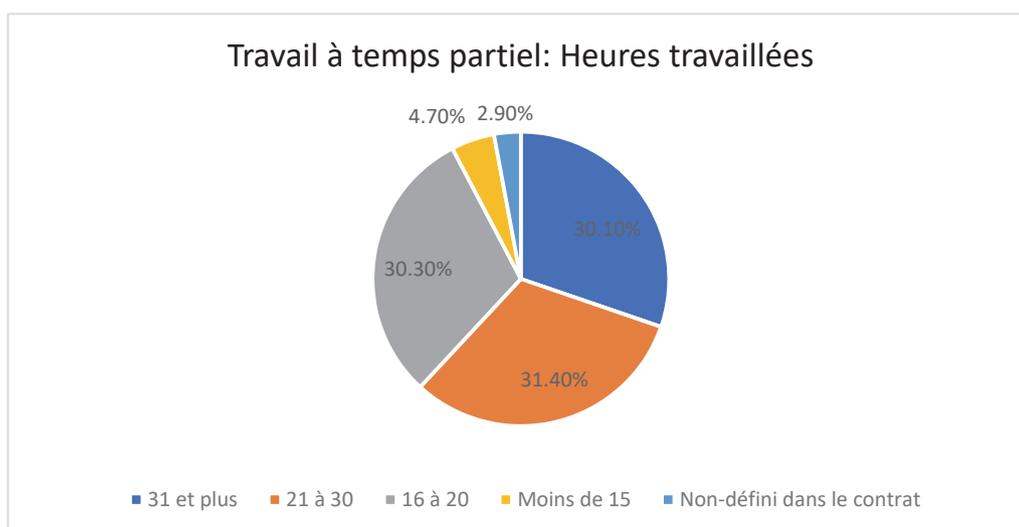
Si le travail atypique demeure encore timide au Luxembourg, il a néanmoins progressé d'environ 15% depuis 2010.⁹⁸

Selon une étude effectuée dans le cadre de l'élaboration de la Directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles, 20% des plus de cinq millions d'emplois créés dans l'Union européenne depuis 2014 ont pris une nouvelle forme d'emploi⁹⁹.

Les nouvelles formes d'emplois, parfois entourées d'une certaine opacité, soulèvent une panoplie de questions et de risques. Privation de droits, risque d'exclusion du système de protection sociale, clauses d'exclusivité qui piègent les travailleurs : ces pratiques ne sont que quelques exemples qui constituent des défis d'ampleur pour le bien-être des travailleurs. Etant donné que les femmes sont sur-représentées dans ces formes de travail, il faut assurer que la flexibilisation n'affaiblit pas les efforts en matière de l'égalité des genres sur le marché du travail.¹⁰⁰

Le travail à temps partiel

Le travail à temps partiel représente la forme de travail atypique la plus répandue au Luxembourg. Ainsi, 17,8% des travailleurs sont engagés à temps partiel en 2018, taux qui le situe en-dessous de la moyenne européenne et qui le place en 11ème position dans l'Union européenne. Après une croissance de cette forme de travail au cours des dernières années, ce taux a connu une baisse en 2018¹⁰¹. Le *Quality of Work Luxembourg 2018* précise la ventilation de ce taux en heures travaillées par semaine¹⁰² :



Si le travail à temps partiel demeure un phénomène largement féminin, l'écart entre les genres a néanmoins diminué de 9,5% entre 2008 et 2018. En 2018, 5,8% des hommes travaillent à temps partiel, une hausse de 3,1% par rapport à 2008, et 31,8% de femmes, ce qui correspond à une baisse de 6,4%.¹⁰³

Il importe de distinguer entre le travail à temps partiel exercé sur base volontaire ou involontaire. En effet, le travail à temps partiel est une épée à double tranchant. Il peut constituer un choix personnel, mais dans le cas contraire, il devient une contrainte imposée par l'employeur ou la situation du marché de l'emploi qui peut résulter dans la précarité financière. Le Luxembourg se trouve néanmoins bien

⁹⁸ Idem

⁹⁹ Commission européenne, 2017/0355 (COD) Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on transparent and predictable working conditions in the European Union, 2017, p.1.

¹⁰⁰ European Political Strategy Centre, *10 Trends Shaping the Future of Work in Europe*, October 2019, p. 24.

¹⁰¹ STATEC, Rapport *Travail et Cohésion sociale 2019*, pp. 38-39.

¹⁰² *QoWL 2018*, p.46.

¹⁰³ STATEC, Rapport *Travail et Cohésion Sociale 2019*, p.38.

en-dessous de la moyenne européenne en matière de personnes travaillant à temps partiel involontairement, affichant un taux de 12,5% contre 24,8% au niveau de l'UE.¹⁰⁴

Contrats à zéro heure

Sous cette forme de travail, qui appartient à la famille du travail à temps partiel et qui s'est notamment développée au Royaume-Uni, un salarié signe un contrat de travail selon lequel l'entreprise peut convoquer le salarié lorsqu'elle a besoin de lui. Le contrat « zéro heure » confère une flexibilité maximale à l'entreprise et au salarié, ce dernier étant en mesure de refuser la prestation des heures demandées s'il n'est pas disponible. Le salarié n'est payé et assuré que sur les heures effectivement prestées. Par conséquent, ces contrats sont susceptibles de provoquer la précarité. Des clauses d'exclusivité qui empêchent les salariés d'occuper un autre emploi, une imprévisibilité financière et temporelle, et des difficultés de réussir la transition vers un emploi à plein temps peuvent conduire à la précarité financière et rendre la conciliation de la vie professionnelle avec la vie privée plus difficile. Etant donné que ce contrat ne prévoit pas d'horaires de travail fixes, le salarié doit dans certains cas être disponible à tout temps, empiétant sur son temps de repos. Par ailleurs, il n'est pas rémunéré en cas de maladie et n'a pas droit au congé payé.

Travail temporaire

Au Luxembourg, à peu près 10% des salariés sont dotés d'un contrat à durée déterminée (CDD). Si ce taux s'avère relativement faible par rapport à la moyenne européenne, il a cependant progressé au fil des dernières années.¹⁰⁵ À noter que les résidents étrangers sont davantage touchés par cette augmentation que les Luxembourgeois. Si la différence entre ces deux groupes s'élevait à 0,3 % en 2008, elle a atteint 3,2 % en 2018.¹⁰⁶ Il est cependant notable que 26,4 % des personnes concernées sont exposées au risque de pauvreté, taux qui dépasse celui des salariés bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée de 15 %¹⁰⁷

Le faible taux de CDD est dû au moins en partie au fait que la législation luxembourgeoise en matière de travail temporaire est très contraignante. En effet, la Section 1 du Chapitre II du Livre premier du Code du travail (articles L.122-1 à L. 122-13) limite le recours au contrat à durée déterminée en le réservant à des situations précises pouvant justifier le caractère temporaire d'une occupation. Par ailleurs, mis à part certains domaines définis de façon très précise, la durée maximale d'un contrat conclu pour une durée déterminée ne peut, entre un employeur et un même salarié, excéder vingt-quatre mois, renouvellements compris. Finalement, l'article L. 122-6 prévoit que « (s)i la relation de travail se poursuit après l'échéance du terme du contrat à durée déterminée, celui-ci devient un contrat à durée indéterminée. »

Travail de plateforme

Le développement des plateformes sur internet permet de rapprocher l'offre et la demande de travail rémunéré.¹⁰⁸ Si ce type de travail peut favoriser l'innovation, la croissance et la compétitivité, il faut également assurer la protection des salariés et garantir des conditions de travail équitables, comme la Commission européenne l'a d'ailleurs noté dans son « Agenda européen pour l'économie collaborative »¹⁰⁹ Le travail de plateforme se trouve dans une phase embryonnaire au sein de l'Union européenne, mais connaît néanmoins une évolution rapide¹¹⁰.

104 STATEC, Rapport *Travail et Cohésion Sociale 2019*, p.41.

105 STATEC, Rapport *Travail et Cohésion Sociale 2019*, pp.42-44.

106 STATEC, Rapport *Travail et Cohésion Sociale 2019*, p.47.

107 STATEC, Rapport *Travail et Cohésion Sociale 2019*, p.84.

108 Eurofound, *Conditions d'emploi et de travail dans une sélection d'activités professionnelles via une plateforme* – Synthèse 2018, p.1

109 COM(2016) 356 final Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Un agenda européen pour l'économie collaborative, p.18

110 Eurofound, *Conditions d'emploi et de travail dans une sélection d'activités professionnelles via une plateforme* – Synthèse 2018, p.1

Le travail de plateforme a des conséquences importantes en matière de protection sociale. Etant donné que les travailleurs engagés dans le travail de plateforme sont considérés comme indépendants, ils sont obligés de régler l'intégralité de leurs cotisations. Cette constellation s'avère d'autant plus problématique que le travail de plateforme peut constituer la source principale de revenu. Ainsi, les travailleurs sont considérés comme indépendants sur le plan de la sécurité sociale, mais travaillent souvent sous l'autorité directe d'un employeur, donnant lieu à la notion de « faux-indépendant ». Le travail de plateforme soulève des désavantages et des risques similaires aux contrats à zéro heures.

L'hétérogénéité du travail de plateforme et les conditions de travail qui varient fortement ne permet pas aux acteurs politiques de répondre aisément aux défis inhérents au travail de plateforme. Cet état des lieux nécessite des politiques ciblées plutôt qu'une approche uniforme.

Afin de répondre à ces défis, le Gouvernement doit œuvrer en faveur d'un juste équilibre qui tient compte des évolutions technologiques et permet de capitaliser sur ces développements, tout en protégeant résolument les travailleurs. Comme le constate la Chambre des salariés, « la flexibilité des horaires de travail n'est positive que si l'intensité du travail est appropriée et le temps de travail correctement mesuré »¹¹¹ En d'autres termes, il faut éviter une hyper-flexibilisation qui portera atteinte au bien-être des travailleurs.

D'une part, le socle européen des droits sociaux, une série de 20 principes clés qui portent notamment sur l'accès au marché du travail, les conditions de travail et la protection sociale, constitue un cadre global pour prévenir et contrecarrer les effets néfastes découlant des mutations affectant le marché du travail. D'autre part, la directive européenne relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles fournit une opportunité concrète pour réglementer les risques de ces développements.

La directive 2019/1152 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles est une mesure pour mettre en œuvre le socle des droits sociaux de l'UE. La directive vise d'une part à mettre à jour et à ériger de nouveaux standards minimums pour le monde du travail du 21^{ème} siècle et d'autre part à élargir le champ d'application de ces droits de manière à couvrir ceux exerçant des emplois atypiques. Ainsi, les travailleurs seront entre autres protégés contre des pratiques frauduleuses dans le cadre des contrats « à zéro heures » et disposeront d'un droit de prévisibilité des horaires de travail.

Elle vise à garantir que ces droits couvrent tous les travailleurs et toutes les formes de travail, y compris les plus souples et les plus atypiques, ainsi que les nouvelles formes de travail, tels les contrats « zéro heure », le travail occasionnel, le travail domestique, le travail basé sur des chèques ou le travail via une plateforme. Les États membres de l'UE auront jusqu'en 2022 pour transposer les nouvelles règles en droit national.

La disparition et la transformation des emplois

La numérisation et l'automatisation ont des effets profonds sur la structure du marché de travail et sur les activités et tâches exercées par les salariés. L'OCDE estime qu'environ 14% des emplois dans ses États-membres seront très probablement phagocytés par l'automatisation ; 32% sont au risque de connaître des changements profonds au fil des 10 à 20 prochaines années.¹¹² Elle constate également que 4 sur 10 emplois créés au cours de la décennie écoulée se trouvent dans des secteurs à forte intensité digitale. Si la transformation numérique va également créer de nouveaux emplois, il est difficile d'anticiper la nature exacte de ceux-ci.

En effet, ces évolutions ont déjà conduit à une polarisation du marché de travail dans beaucoup de pays. Ce phénomène engendre une montée des emplois des personnes peu qualifiées « effectuant des tâches manuelles non-routinières » et ceux des personnes hautement qualifiées « effectuant des tâches plutôt analytiques interactives non-routinières », ceci au détriment des emplois intermédiaires,¹¹³ provoquant la disparition d'emplois à salaire moyen. Ainsi, la petite classe moyenne, d'ailleurs l'épine dorsale de notre structure sociale, pourrait se retrouver le plus lourdement affectée ce qui peut, à terme,

¹¹¹ CSL, *Quality of Work Index 2019*, Présentation des résultats de la 7^{ème} enquête, novembre 2019.

¹¹² OECD, *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives*, 2019.

¹¹³ Arbeiten 4.0, p.2.

poser un risque pour notre cohésion sociale. Cette évolution rendra plus aigüe la compétitivité pour les emplois peu qualifiés et soulève l'importance de la reconversion professionnelle.

Selon une étude Eurofound,¹¹⁴ la situation au Luxembourg va cependant à l'encontre de cette tendance. Ainsi, l'emploi a diminué dans le quintile des salaires les plus bas et a augmenté dans les trois quintiles supérieurs. Par rapport aux autres États membres de l'UE, le Luxembourg occupe le premier rang en matière d'activités prometteuses pour l'avenir.¹¹⁵ Par ailleurs, 78,2% des salariés ont indiqué qu'ils ont peur de perdre leur emploi dans les 10 prochaines années à cause des progrès technologiques que dans une faible ou très faible mesure.¹¹⁶ Cependant, il est indéniable que ces évolutions vont, à terme, conduire à la disparition et la transformation d'emplois. Au Luxembourg, des domaines comme le back-office du secteur financier luxembourgeois seront vraisemblablement affectés. Avec quelque 58.000 effectifs directs, même un faible taux de rationalisation d'emplois dans le secteur bancaire et d'assurance peut avoir un coût social non-négligeable.

Si les avancées sur le plan technologique peuvent influencer profondément les inégalités sur le marché du travail, elles sont également porteuses d'opportunités. La robotisation peut permettre, à titre d'exemple, d'alléger la charge physique au travail ou d'éliminer les tâches répétitives. Les nouvelles technologies peuvent promouvoir l'inclusion sociale, permettant par exemple à des individus handicapés d'exercer un emploi grâce à l'utilisation d'outils technologiques.

Ainsi, il incombe au Gouvernement de contrecarrer les risques et de promouvoir les avantages des évolutions technologiques. Si l'essor des technologies demeure non-règlementé et n'est considéré que sous l'angle de l'optimisation de la productivité, il aura des effets néfastes pour les travailleurs et produira de nouvelles inégalités. Les acteurs politiques doivent assurer que cette transition soit juste et accompagner les salariés dans leur effort d'adaptation au nouveau monde de travail. Si on n'y porte pas remède, ces évolutions ont le potentiel de provoquer une fracture sociale.

Compétences et formation

Dans le cadre d'un marché de travail en pleine évolution, le Centre européen de stratégie politique constate que les travailleurs devront surtout développer une capacité de s'adapter (« reskill ») en vue de réussir la transition de secteurs en déclin vers des secteurs en plein essor.¹¹⁷ D'une part, les capacités digitales joueront un rôle primordial et seront dès lors considérées comme compétences de base pour un grand nombre d'emplois. En effet, 65,2% des salariés au Luxembourg ont indiqué qu'ils sont contraints d'approfondir constamment leurs compétences en raison de la digitalisation.¹¹⁸ Les nouveaux processus numérisés exigent des capacités cognitives en vue de recueillir et de traiter de nouvelles informations et pour s'emparer rapidement de nouveaux contenus. D'autre part, les compétences relationnelles et sociales (« soft-skills ») gagneront en importance dans un monde de travail numérisé plus fluide et décentralisé et confèrent au travailleur davantage de responsabilité tout en promouvant la collaboration.¹¹⁹ Par ailleurs, l'apprentissage tout au long de la vie va s'instituer comme la nouvelle norme pour faire face à l'évolution dynamique du marché de travail. Il sera crucial d'encadrer les travailleurs dans cette quête.

Il s'avère important de veiller à ce que la digitalisation ne crée ou ne renforce pas les inégalités. Ainsi, l'OCDE a trouvé que les plus qualifiés sont mieux placés pour saisir les opportunités découlant de la numérisation. Au niveau de l'OCDE, 73% des travailleurs hautement qualifiés bénéficient de formations en entreprise tandis que le taux de diffusion ne s'élève qu'à 40 % pour les travailleurs peu qualifiés.¹²⁰ Ainsi, ceux qui sont d'ores et déjà mieux placés peuvent améliorer leur position relative, creusant les disparités. Le sociologue américain Robert K. Merton a dénommé ce phénomène « Matthew Effect », qui stipule que des avantages initiaux se traduisent dans des retours plus importants au fil du temps.

114 Eurofound, *Upgrading or polarisation? Long-term and global shifts in the employment structure: European Jobs Monitor 2015*, 2015, p.15.

115 *Arbeiten 4.0*, p.49.

116 CSL, Actualités du « Quality of Life Index » N°8.

117 European Political Strategy Centre, *10 Trends Shaping the Future of Work in Europe*, October 2019, p.3.

118 *QoWL 2017*, p.87.

119 Caroli et van Reenen, OCDE in *Arbeiten 4.0*, p.53.

120 OCDE, *Going Digital : Shaping Policies, Improving Lives*, Summary, p.8.

La formation en compétences digitales représente un défi d'envergure. D'une part, la majorité des emplois nécessitera des compétences digitales de base. D'autre part, il y aura une demande accrue pour des spécialistes en TIC. Selon Eurostat, le Luxembourg connaît une pénurie de main d'œuvre à cet égard. En effet, 71% des entreprises au Luxembourg indiquaient en 2017 avoir connu des difficultés pour pourvoir de tels postes, un taux bien au-dessus de la moyenne européenne de 53 %.¹²¹ Dans leur article de conférence intitulé « Competing through e-skills: Luxembourg and its second level digital divide », Binsfeld, Whalley et Pugalis analysent la situation professionnelle des compétences digitales au Luxembourg et constatent un manque de compétences digitales approfondies au marché de travail¹²². Les acteurs politiques devront ainsi mettre en place les politiques nécessaires pour combler cette pénurie et permettre aux travailleurs de profiter des opportunités de la numérisation.

La digitalisation risque également de creuser les inégalités entre les femmes et les hommes. Si le Luxembourg occupe le troisième rang au sein du « Women in Digital Scoreboard » de la Commission européenne et se trouve généralement au-dessus de la moyenne européenne en matière d'usage d'internet et de compétence digitale, il est à la traîne en ce qui concerne les spécialistes en TIC féminins. Au Luxembourg, 12,5% de femmes occupent de tels emplois contre 17,2% au niveau de l'UE¹²³. L'étude « Women in the Digital Age » a montré qu'au Luxembourg, le creusement entre femmes et hommes qui ont obtenu un diplôme dans des domaines TIC est l'un des plus grands dans l'UE avec un ratio de 10 : 1.¹²⁴

Le gouvernement a déjà reconnu cette problématique et le développement des compétences est, selon l'accord de coalition, au cœur de sa réponse aux exigences du marché de travail, tant pour ceux qui cherchent un emploi que pour le maintien dans l'emploi. Ceci nécessitera notamment des investissements considérables et une stratégie des compétences.

VI.4.4. *Fracture numérique*

Les conséquences de la digitalisation sont ressenties à tous les niveaux de la société. En effet, l'innovation technologique a toujours constitué une force motrice de changements sociétaux. Les technologies digitales provoquent des changements à une vitesse alarmante et ont tendance à dérégler nos relations sociales, la politique et l'économie.

Ces technologies sont souvent, à juste titre, acclamées comme force de démocratisation et de promotion d'égalité des chances. Les développements en matière de la numérisation, de l'intelligence artificielle et de la robotisation peuvent fournir des solutions à des problèmes de longue date, créer de nouvelles voies de participation au débat public et amener de nouveaux confort personnels. En même temps, l'impulsion digitale soulève des problématiques sérieuses, tant en matière de la vie privée et de la protection des données que de la cohésion sociale et la création de nouvelles inégalités. En effet, à l'instar des effets observables sur le marché de travail, les nouvelles technologies peuvent mener à l'exclusion sociale en dehors du milieu professionnel de ceux qui ne souhaitent pas ou qui sont incapables de participer à la nouvelle société digitale.

La génération ou le renforcement d'inégalités par les nouvelles technologies digitales peuvent conduire à une fraction numérique. Cette terminologie s'avère pourtant quelque peu trompeuse. Si elle semble conceptualiser un clivage rigide entre les individus qui sont connectés à internet et ceux qui ne le sont pas, il faut plutôt adopter dans un deuxième temps une perspective plus nuancée pour analyser les inégalités relatives qui surgissent au niveau social et économique suite à la profonde influence qu'exerce la digitalisation dans tous les domaines de nos vies.

Dans cette perspective, Martin Hilbert a proposé d'analyser la fracture numérique selon quatre axes qu'il synthétise dans la question suivante : « Who, with which kinds of characteristics, connects how to what? »¹²⁵. Cette approche permet de disséquer le problème en identifiant ses différents volets, à

121 Commission européenne, Indice relatif à l'économie et à la société numériques 2019 (DESI) : Luxembourg, p.7.

122 Binsfeld, Nico; Whalley, Jason; Pugalis, Lee (2016) : Competing through e-skills: Luxembourg and its second level digital divide, 27th European Regional Conference of the International Telecommunications Society (ITS), Cambridge, United Kingdom, 7th – 9th September 2016, International Telecommunications Society (ITS), Cambridge, UK

123 Commission européenne, Women Digital Scoreboard 2019 : Luxembourg, 2019.

124 Women in the Digital Age, Iclaves, 2018, p.29.

125 Hilbert, M. (2011). The end justifies the definition: The manifold outlooks on the digital divide and their practical usefulness for policy-making. Telecommunications Policy, 35(8), 715-736.

savoir les acteurs (individus, communautés, organisations, pays...), les caractéristiques de ces acteurs (revenu, géographie, âge...), la nature de la connexion (le simple accès ou l'utilisation effective et aisée) ainsi que les types de technologies (l'internet, le smartphone, l'ordinateur...). La réponse politique à cette question doit se fonder sur un objectif stratégique défini préalablement par les autorités politiques. Ainsi, il s'avère indispensable de formuler des solutions individualisées pour aborder des défis et objectifs spécifiques.

Ainsi, l'accès en tant que tel est nécessaire mais ultimement insuffisant pour éviter une fracture numérique. Les démarches administratives, les services de santé, les modes de communication, tous les relais sociaux sont de plus en plus numérisés. Il ne suffit pas d'équiper les individus en nouvelles technologies ; plutôt, il faut fournir à leurs usagers les connaissances nécessaires pour traverser les labyrinthes digitaux en toute confiance et avec un esprit critique afin d'éviter que certaines personnes soient exclues. En même temps, comme le prévoit d'ailleurs l'accord de coalition, il demeure important de continuer à assurer la possibilité d'effectuer des démarches administratives par voie « analogique »¹²⁶.

Selon les classements internationaux, le Luxembourg est un bon élève en matière de digitalisation. À titre d'exemple, il occupe la sixième place du « Digital Economy and Society Index » (DESI) qui mesure la santé digitale des 28 États membres de l'UE. Cette étude témoigne que le pays jouit d'une excellente connectivité, signifiant qu'une très grande majorité des ménages ont accès aux TIC. Par ailleurs, le pays obtient un excellent score en matière de capital humain, notion qui fait référence aux compétences digitales des personnes, où il occupe la troisième place. Le Grand-Duché arrive en tête en ce qui concerne les compétences numériques de base et plus avancées et les personnes ayant au moins des compétences logicielles de base. Il se place en sixième place en ce qui concerne l'utilisation des services internet.¹²⁷

Il ne faut cependant pas oublier que la numérisation progressive de la société risque de miner le tissu social. Si l'interaction humaine est de plus en plus remplacée par l'usage de machines et si l'accès aux biens et services publics et de la vie courante se fait exclusivement en ligne, les rencontres qui ont caractérisé ces activités quotidiennes auparavant vont, à terme, disparaître. Un tel développement va affaiblir la dimension sociale de place publique et pourrait augmenter l'isolement social. Il importe d'assurer que la cohésion sociale ne devient pas la victime d'une digitalisation excessive.

Tous les efforts déployés par le Gouvernement pour dématérialiser certaines démarches administratives ou services publics ne doivent en aucun cas perdre de vue que certains groupes plus vulnérables sont davantage exposés au risque d'exclusion digitale, par exemple les chômeurs de longue durée, les personnes handicapées ou les personnes isolées socialement. Il en est de même pour les personnes âgées, partie de la population qui est d'ailleurs en hausse. Les technologies ne vont cesser de se développer, nécessitant une réponse continue des acteurs politiques.

VI.4.5. Recommandations concernant le domaine du travail

- Le tableau de bord social permet de surveiller la performance des États-membres de l'UE en matière de droits sociaux et sert de base pour inclure des standards sociaux au sein du semestre européen de la coordination des politiques économiques. Le Gouvernement pourrait mettre en avant cette démarche au niveau européen pour affirmer l'importance de la dimension sociale dans les considérations d'adhérence aux règles européennes.

En matière du travail atypique

- En vue de couvrir les nouvelles formes de travail et d'activités ainsi que les nouveaux statuts hybrides qui en découlent, le droit du travail doit impérativement être modernisé, comme le préconise d'ailleurs l'accord de coalition. Il faut éviter que certaines personnes occupant des emplois aux marges de notre droit du travail ne soient laissées pour compte.
- De manière plus générale, il importe de revoir l'application des législations en ce qui concerne le statut de l'indépendant pour rapprocher les protections sociales des personnes travaillant dans le cadre d'un contrat de travail et ceux travaillant de façon indépendante, tout comme l'application du régime de chômage à une personne qui travaille sous le statut de l'indépendant. Il serait important d'avancer sur ce dossier

¹²⁶ Les partis de la coalition DP, LSAP et déi gréng, accord de coalition 2018-23, p.14.

¹²⁷ DESI 2018.

- À la lumière des bouleversements qui secouent le monde du travail, le Gouvernement devrait à court terme explorer la piste, d'ailleurs ancrée dans l'accord de coalition, « de rendre les allocations de chômage accessibles aux personnes qui ont démissionné de leur poste de travail », sous certaines conditions.
- La transposition de la directive européenne relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles fournit une opportunité à régler une série des développements et phénomènes qui ont surgi avec l'essor du travail atypique.

En matière de conciliation entre vie professionnelle et vie privée

- En vue de solidifier la frontière entre vie professionnelle et privée, le Gouvernement devrait introduire le principe de la déconnexion. L'accord de coalition prévoit de mettre en œuvre ce principe par le biais de conventions collectives ou d'accords interprofessionnels. Etant donné que ces conventions ne couvrent pas tous les travailleurs, il faudra trouver des solutions pour ne pas laisser certains travailleurs pour compte. L'élaboration de normes minimales, auxquelles les employeurs doivent adhérer, serait une piste pour remédier à ce problème.
- Le Gouvernement pourrait également explorer d'autres options pour la mise en œuvre du principe de la déconnexion. A titre d'exemple, la France a, en 2018, adopté une loi introduisant le droit à la déconnexion, selon laquelle l'employeur est obligé chaque année de négocier la mise en œuvre effective de ce droit. À noter cependant que le texte français présente une série de difficultés, notamment l'absence de définition précise du droit à la déconnexion, l'absence de contrainte juridique ainsi que le fait que ce droit ne s'applique pas aux salariés du secteur public. Toute ambition législative devrait prendre en compte ces défis.

En matière de formation et de compétences

- Accélérer l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie des compétences avec l'appui de spécialistes, prévues par l'accord de coalition.
- Etudier de plus proche la praticabilité d'un compte de formation personnel et l'établissement d'un véritable droit à la formation, soulevé dans l'accord de coalition.
- Analyser le rôle que l'ADEM peut jouer en ce qui concerne le volet de la formation et des compétences.

En matière de fracture sociale

- Le Gouvernement devrait poursuivre en priorité le plan d'action annoncé dans l'accord de coalition, censé élaborer des propositions pour assurer l'inclusion numérique.
- Continuer les efforts de formation en matière de technologies d'information et de communication pour les personnes âgées.

VI.5. Recommandations finales

Après avoir examiné les avis écrits relatifs aux projets de loi sous rubrique et suite aux échanges de vues avec les interlocuteurs les plus divers, la COFIBU et le Rapporteur se permettent de formuler les recommandations suivantes :

En matière de gouvernance :

- La COFIBU suggère, au niveau de l'administration de la Chambre des députés, de prévoir davantage de moyens pour mener une évaluation ex-post plus rigoureuse et systématique des politiques mises en œuvre par l'exécutif, en collaboration avec la Cour des comptes. Cette démarche irait de pair avec l'engagement de personnel hautement qualifié.
- La COFIBU rappelle qu'il conviendrait d'analyser l'opportunité d'un découplage du volet pluriannuel et du projet de budget annuel. En effet, l'avancement du volet de programmation financière pluriannuelle au printemps de chaque année permettrait d'opérer un rapprochement avec le PSC et de revaloriser les débats portant sur les orientations financières stratégiques à moyen terme. Par conséquent, il serait suffisant que le projet de loi de programmation financière pluriannuelle se limite

à chiffrer des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des Administrations publiques, conformément à l'article 3 (5) de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

- Dans le cadre de l'établissement du projet de budget, dans un souci de transparence, la COFIBU recommande aux autorités compétentes de recourir à une ventilation plus précise au sein d'un article budgétaire lorsque ce dernier vise à regrouper plusieurs articles budgétaires comptabilisés séparément lors des exercices budgétaires antérieurs.
- Reconnaissant la nécessité d'adopter une logique d'anticipation des besoins futurs dans le domaine des infrastructures publiques, le Rapporteur recommande de mettre en place une commission nationale chargée d'un côté de veiller aux besoins futurs à long terme en matière d'infrastructures publiques et de l'autre côté de chapeauter la coordination des grands projets d'infrastructure en phase de planification. À l'image de la National Infrastructure Commission (NIC) créée en 2017 au Royaume-Uni, une telle commission devrait pouvoir établir des études thématiques spécifiques découlant dans des recommandations concrètes et effectuer un monitoring permanent de la mise en œuvre de la partie des recommandations proposées ayant reçu le feu vert par l'exécutif.

En matière d'analyse macroéconomique

- La COFIBU constate que des problèmes récurrents se posent en relation avec la méthodologie d'estimation du produit intérieur brut (PIB). Par conséquent, des divergences substantielles existent entre la prévision du PIB et la valeur définitive mesurée ex-post, ce qui peut engendrer des répercussions majeures sur les projections à moyen terme de variables économiques qui en dérivent, notamment l'emploi, le coût salarial moyen, l'excédent brut d'exploitation et la consommation privée. C'est la raison pour laquelle la COFIBU, consciente des problèmes de volatilité macroéconomique inhérents aux économies ouvertes et de petite taille, rappelle au Gouvernement d'élucider, dans la mesure du possible et en collaboration avec les services du STATEC, les défis méthodologiques propres à la détermination du PIB afin de rapprocher davantage les prévisions de la réalité. Pour rappel, l'avis du Conseil national des finances publiques (CNFP) a relevé à l'occasion de son avis relatif au projet de budget 2020 que le taux de croissance du PIB en volume qui sous-entend le projet de budget 2020 est inférieur de 1,0 point de pourcentage de celui retenu en printemps dans l'analyse de sensibilité du PLPFP 2018-2022 dans le scénario défavorable alors que ce dernier prévoyait une exacerbation des tensions commerciales d'une envergure qui ne s'est pas matérialisée.
- Dans le contexte d'une remise en question de la méthodologie relative au calcul du PIB, une réflexion approfondie devrait être entamée sur la comptabilisation des opérations à caractère exceptionnel de cas isolés de firmes multinationales, pour lesquelles se posent des difficultés méthodologiques de mesure.
- La COFIBU estime que le STATEC devrait, conformément à la recommandation numéro deux du rapport final du « High-Level Expert Group on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (HLEG) »¹²⁸, successeur au niveau de l'OCDE de la Commission pour la mesure des performances économiques et du progrès social (CMPEPS), disposer des moyens financiers nécessaires afin de mener à bien les travaux sur le PIB du bien-être et publier un indice du bien-être de manière régulière, voire sur base annuelle si possible. En effet, la COFIBU estime qu'une société qui aspire à un développement durable et qualitatif doit se doter d'outils de mesurage en adéquation avec les objectifs économiques et sociaux qu'elle poursuit.

En matière de gestion des fonds d'investissement

- La COFIBU suggère de clarifier l'articulation entre le Fonds souverain, obéissant à une logique de justice intergénérationnelle, et le Fonds de rééquilibrage budgétaire, censé s'inscrire dans une perspective conjoncturelle. Il conviendrait en premier lieu de préciser les modalités de mobilisation du Fonds de rééquilibrage. Les documents budgétaires prévoient que « le ministre ayant le Budget dans ses attributions est autorisé à disposer des sommes constituant le Fonds de rééquilibrage budgétaire aux fins exclusives de réduire un solde budgétaire déficitaire ». La COFIBU estime qu'il serait utile d'impliquer davantage le législateur dans ce processus. La COFIBU se félicite qu'en vertu de la loi

¹²⁸ OECD, *Beyond GDP. Measuring What Counts for Economic and Social Performance*, novembre 2018

modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie, les moyens du fonds ne seront pas fongibles avec les avoirs disponibles de la Trésorerie de l'État de manière qu'ils ne sauraient être utilisés pour couvrir d'autres opérations courantes.

VI.6. Réflexions finales

Le PIB reste un indicateur de référence. Le problème ne réside pas dans l'utilisation du PIB en soi, mais dans les attentes que de nombreux observateurs ont dans cet indicateur de la comptabilité nationale. En effet, le PIB ne mesure que la valeur ajoutée générée par la production sur le territoire. Il s'agit d'un indicateur composite qui nous renseigne sur la dynamique des activités productives au Grand-Duché à un moment donné. L'ambition du PIB ne saurait aller au-delà.

En février 2008, le Président de la République française a demandé aux économistes Joseph Stiglitz (Président de la Commission), Amartya Sen (conseiller) et Jean-Paul Fitoussi (coordinateur) de mettre en place une commission qui prenait le nom de « Commission pour la mesure des performances économiques et du progrès social » (CMPEPS).

Dans le rapport final de la Commission, les auteurs reconnaissent notamment qu'il « *semble souvent exister un écart prononcé entre, d'une part, les mesures habituelles des grandes variables socio-économiques comme la croissance, l'inflation, le chômage, etc., et, d'autre part, les perceptions largement répandues de ces réalités.*¹²⁹ » En effet, dans une économie de plus en plus complexe, il s'avère crucial de mettre au point des statistiques qui permettent d'appréhender au mieux les réalités de vie des citoyens. Si une part croissante de citoyens estime que les résultats mesurés par les statistiques nationales ne reflètent plus ce qu'ils vivent au quotidien, nous risquons de provoquer un phénomène d'aliénation auprès de ces citoyens de manière à susciter une défiance généralisée à l'égard de nos institutions publiques. D'où justement l'importance du PIB du bien-être qui est parfaitement complémentaire au PIB classique et qui englobe un champ d'analyse beaucoup plus vaste.

De plus, compte tenu du contexte particulier d'une petite économie extrêmement tributaire des activités comptabilisées par certaines firmes multinationales, il convient de rappeler que l'estimation des agrégats macroéconomiques est très sensible à certains choix méthodologiques. La comptabilisation par la succursale luxembourgeoise d'achats de biens et de services fournis par le groupe (et dotés de droits de propriété intellectuelle) permet de faire disparaître de la valeur ajoutée selon les normes comptables en vigueur. Cela peut entraîner des situations paradoxales où des firmes multinationales implantées au Luxembourg pèsent lourdement en termes de chiffre d'affaires et d'emplois alors que leur contribution au PIB national est disproportionnellement mince. La pratique du « profit shifting » est susceptible de créer un découplage progressif entre l'évolution du PIB et celle des autres indicateurs conjoncturels (l'emploi, les recettes fiscales, les indicateurs de confiance), ce qui complique également l'analyse des fondements économiques des projets de budgets successifs par les observateurs mais aussi les parlementaires.

Il est intéressant de noter que dans les milieux scientifiques et politiques, la conscience que la focalisation unilatérale sur le PIB est insuffisante, gagne du terrain. Peu à peu, des initiatives concrètes voient le jour. Ainsi, le gouvernement néo-zélandais a éterné le 30 mai 2019 un budget qui se fonde sur le bien-être de ses concitoyens plutôt que sur des statistiques purement économiques, ce qui fait de la Nouvelle-Zélande le premier pays occidental à prendre le bien-être de sa population comme point focal dans l'établissement de sa politique budgétaire. Ce premier budget du bien-être a défini six priorités politiques : la lutte contre la pauvreté infantile, le soutien aux populations indigènes, la santé mentale, l'innovation économique, la transition écologique et les programmes d'investissements en faveur des infrastructures de services publics.

Or, la refonte de la procédure budgétaire néo-zélandaise est allée plus loin. Le projet de budget s'accompagne d'une série d'objectifs chiffrés à atteindre à moyen terme pour chacune des six priorités. Des comités interministériels ont été chargés en amont de définir des politiques qui convergent vers lesdites priorités dans une logique transversale. La classification budgétaire ne suit pas une pure logique de recettes et de dépenses selon les différents ministères, mais elle se fait en fonction des domaines de politique publique. Le ministère des Finances néo-zélandais comprend un département interne qui mesure l'indicateur national de bien-être (« The Treasury's Living Standards Framework ») dont les sous-indicateurs sont explicités et mis en contexte dans le document budgétaire¹³⁰.

129 Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, Stiglitz, Sen et Fitoussi, p.7

130 *The Wellbeing Budget, The Treasury*, 30 mai 2019.

Le Rapporteur du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2006, Monsieur Roger Negri, s'est attardé dans le cadre de son plaidoyer pour une refonte de la procédure budgétaire sur l'exemple français de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) promulguée le 1^{er} août 2001 pour conclure que « si un pays comme la France, autrement plus grand que le Luxembourg et au budget autrement plus complexe que le nôtre, a réussi le pari de révolutionner véritablement son architecture budgétaire, il est difficile d'appréhender pourquoi un exercice similaire serait impraticable chez nous. »¹³¹

S'il est difficile de déterminer la plus-value directe que la LOLF a pu apporter au fonctionnement de cet engrenage complexe que représente la procédure budgétaire, il convient de concéder que la logique de résultat dans l'allocation des crédits budgétaires devrait se substituer à la logique de moyens classique en vigueur.

Établir un indicateur synthétisant autant de domaines différents de la vie des individus représente un sérieux défi. Les approches au niveau multilatéral n'ont souvent pas été à la hauteur des attentes. Ainsi, l'indice de développement humain (IDH) promu par le programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a certes acquis une grande visibilité au niveau international, mais il s'est avéré inutile pour capter les évolutions du bien-être dans les pays avancés. Le PIB du bien-être nécessite de faire des choix politiques quant aux sous-indicateurs à vouloir prendre en compte et leur pondération respective dans l'indicateur composite qu'est le PIB du bien-être. Ladite pondération est le reflet des demandes sociales et des priorités qui prévalent dans chaque pays, d'où la difficulté de se mettre d'accord sur un modèle harmonisé du PIB de bien-être à l'échelle européenne ou de l'OCDE. Or, comme il s'agit plutôt de comparer l'évolution dans le temps du PIB classique par rapport au PIB du bien-être au niveau national, la quête d'harmonisation à une échelle supranationale de l'indicateur du bien-être ne devrait pas freiner l'ambition d'établir un indicateur du bien-être au Luxembourg.

Il est évident que la mesure du bien-être et du bonheur doit faire face à des difficultés méthodologiques, notamment en ce qui concerne le volet d'ordre subjectif du bien-être. On peut observer une corrélation entre le score de satisfaction moyen avec la vie dans un pays et son PIB par habitant. À l'inverse, la corrélation entre le revenu et les déclarations personnelles d'affects positifs ou négatifs est en général nettement plus faible. Malgré l'absence de référence externe objective, la mesure du bien-être subjectif n'est pas pour autant dépourvue de validité statistique. En effet, la comparaison du bien-être subjectif auto-déclaré d'un échantillon de personnes avec la fréquence de leurs sourires ou avec des témoignages fournis par d'autres personnes de l'entourage a permis de mettre en évidence une certaine validité statistique. Il convient donc de garder cette partie plus subjective dans la détermination du PIB du bien-être.

En ce qui concerne les éléments de nature plus objective, il serait certainement utile de pouvoir mettre à jour tous les indicateurs utilisés à chaque fois que le PIB du bien-être est mesuré. À l'heure actuelle, certains des 63 indicateurs sont calculés tous les ans alors que d'autres ne le sont pas, ce qui ne permet plus de pouvoir mesurer de manière précise et crédible l'évolution du PIB du bien-être d'une année à l'autre, comme il doit se fonder en partie sur des indicateurs qui ne sont pas à jour.

Plus précisément, en ce qui concerne la mesure des situations de précarité et de vulnérabilité économique au Luxembourg, on a pu voir que les indicateurs d'ordre plus général captent plutôt mal l'ampleur de ces situations étant donné qu'elles concernent des sous-catégories bien particulières (dans le domaine du logement, les locataires aux prix de marché par exemple). Par conséquent, conformément à la recommandation numéro 4 du HLEG, il est important de désagréger les indicateurs suivant les marqueurs de statut social (sexe, distribution de revenus, statut d'occupation etc.) afin d'avoir une image fidèle du bien-être ressenti par les différents groupes sociaux. La désagrégation des données est également un facteur clé dans l'évaluation ex-post rigoureuse des effets des politiques en vigueur.

On ne peut reprocher aux instituts statistiques de ne pas faire un travail exhaustif et rigoureux. Au contraire, au cours des différentes entrevues que le Rapporteur a eu avec les responsables du STATEC, du LISER ou encore de l'Université du Luxembourg, il a pu se rendre compte de la pluridisciplinarité et de la richesse de leurs travaux. Par conséquent, il est primordial que les députés se tournent davantage vers ces travaux et exploitent plus souvent les résultats mesurés par ces travaux afin de réaliser une meilleure analyse ex-post de l'efficacité de nos politiques.

*

¹³¹ Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2006, COFIBU, 2 décembre 2005.

VII. AVIS

VII.1. Avis du Conseil d'Etat

Dans son premier avis du 12 novembre 2019, le Conseil d'État souligne préalablement que compte tenu des délais serrés dont il a disposé pour élaborer son avis, il a limité son analyse à l'examen des grandes lignes du projet de budget 2020 et du projet de la loi budgétaire proprement dite.

Dans ses considérations générales, le Conseil d'État constate d'emblée que contrairement aux budgets pour les exercices 2017 et 2018, le budget 2020 se caractérise par une croissance des recettes supérieure à celle des dépenses. De même, le Conseil d'État note que le Gouvernement respectera tout au long de la période de programmation les deux objectifs qu'il s'est fixés, à savoir le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») et le maintien de la dette publique en deçà de 30 % du PIB. Néanmoins, il tient à réitérer son appel à la prudence face à un essoufflement prévu de certaines recettes d'impôts par rapport aux prévisions de l'exercice 2019. Par conséquent, le Conseil d'État incite le Gouvernement à contenir la progression des dépenses publiques et à mener les réformes structurelles permettant de prévenir une dégradation de la situation financière des administrations publiques. Dans ce contexte, il souhaite, à l'instar de son avis du 15 novembre 2016 portant sur le projet de budget 2017, avoir une justification par rapport à l'évolution « inédite et importante » des recrutements auprès de l'État, d'autant plus que « le recrutement d'agents de l'État constitue une charge à long terme. »

Quant à l'examen du projet de loi budgétaire proprement dite, le Conseil d'État estime que les articles 33, 34 et 37 à 39 sont à considérer comme des « cavaliers budgétaires ». En effet, il récuse l'idée que la loi budgétaire est appelée à modifier une disposition législative normative sans lien direct avec le budget de l'État. De plus, un « cavalier budgétaire » ne permettrait pas aux parlementaires de procéder à une analyse détaillée des dispositions en tant que telles. Finalement, un texte limité quant à la durée de ses effets comme la loi budgétaire ne devrait pas contenir des dispositions à caractère définitif. Par conséquent, la Haute Corporation préconise que les modifications législatives figurant dans les articles énumérés donnent lieu à un projet de loi *ad hoc*.

Concernant l'article 5, qui a pour objet d'introduire un nouveau paragraphe 29b dans la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« *Abgabenordnung* ») visant à rendre « caduques » à la fin de l'année d'imposition 2019 les décisions anticipées émises avant le 1^{er} janvier 2015, le Conseil d'État tient à préciser que l'adjectif « caduc » implique l'intervention d'un élément futur dont l'absence entraîne l'anéantissement potentiellement rétroactif de l'acte initial. Il émet une proposition en vue de la reformulation de l'alinéa 1^{er} du paragraphe en question.

Au niveau de l'article 33, le Conseil d'État s'interroge sur le lien entre l'article 4, alinéa 1^{er}, lettre a) de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et l'article 4, paragraphe 6, de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière. En effet, ce dernier article porte sur l'organisation du service de garde des centres hospitaliers et non sur le transport en urgence. Dès lors, l'utilisation des termes « en application » suscite une insécurité juridique dans le sens où elle suggère que les auteurs de la loi en projet visent les transports en urgence vers un centre hospitalier assurant un service de garde conformément au plan du service de garde. De même, le « transport en urgence » n'est pas un concept décrit avec la précision requise. Par conséquent, la Haute Corporation s'oppose formellement à l'article sous examen.

En ce qui concerne l'article 34, censé proroger la prise en charge par l'État du surcoût engendré par la différence entre la rémunération des agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois dotés d'un statut d'agent public et affectés à CFL Cargo et celle des salariés de CFL Cargo engagés sous forme de contrat de droit privé, le Conseil d'État soulève la question du respect par le Luxembourg de ses engagements à l'égard des règles européennes applicables aux aides d'État. À défaut de recevoir la confirmation que ladite extension de l'aide étatique soit compatible avec les règles européennes, il entend s'opposer formellement à cet article.

Finalement, dans le cadre de l'amendement parlementaire du 4 novembre 2019 insérant un article 42 dans le projet de loi sous avis, le Conseil d'État considère que le choix de l'expression « partenaire stable non matrimonial » est source d'insécurité juridique à tel point qu'il s'y oppose formellement.

Dans son avis complémentaire du 26 novembre 2019, la Haute Corporation note que les trois amendements parlementaires qui lui ont été transmis par dépêche le 19 novembre n'appellent pas d'observation de sa part de manière à ce qu'elle puisse lever son opposition formelle relative aux articles 33 et 41 (anciennement 42). De même, elle se déclare d'accord avec la suppression de l'article 34.

VII.2. Avis de la Chambre des métiers

La Chambre des métiers a publié son avis relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 en date du 15 novembre 2019.

De prime abord, la Chambre des métiers fait part de ses doutes quant à la fiabilité des prévisions des comptes publics pour l'exercice budgétaire de 2020. En effet, elle note que le principal facteur de l'amélioration de la trajectoire des années 2018 et 2019 est l'importante sous-estimation de l'impôt sur le revenu des collectivités étant donné l'introduction de l'imposition automatique des entreprises. Dans ce contexte, elle insiste également sur un autre élément explicatif de l'écart récurrent entre prévisions et données budgétaires réelles : en 2018, l'investissement public effectivement réalisé a été inférieur au volume prévu dans le projet de budget voté de l'ordre de 192 millions d'euros. Dans l'ensemble, la Chambre des métiers a calculé que pour les exercices budgétaires de 2017, 2018 et 2019, les finances publiques se sont améliorées cumulativement de 3,2 milliards d'euros par rapport aux prévisions respectives. L'envergure de ces écarts amène la Chambre des métiers à remettre en question le bien-fondé des techniques de prévisions budgétaires en vigueur.

En ce qui concerne le PLPFP 2019-2023, la Chambre des métiers estime que le ralentissement économique qui s'opère au niveau international risquera d'impacter davantage l'économie luxembourgeoise, et donc les recettes fiscales émanant tant des entreprises que des ménages. Du côté des recettes, elle pointe l'évolution très optimiste de l'impôt sur les traitements et salaires. En effet, cet impôt ferait l'objet de taux de croissance supérieurs à sa moyenne de long terme (1995-2018) tandis que les prévisions font parallèlement état d'une perte de dynamisme à la fois au niveau de la création d'emplois et de l'évolution des salaires moyens. De plus, compte tenu de l'introduction de l'imposition automatique affectant les entreprises, l'État se priverait de l'instrument des « arriérés » d'impôts qui a permis par le passé de lisser ces recettes fiscales. Dorénavant, suivant l'avis de la Chambre des métiers, on devrait faire face à une volatilité accrue du produit de cet impôt en fonction des aléas conjoncturels.

La Chambre des métiers déplore le manque d'accents politiques du projet de budget. Si elle se félicite du soutien durable apporté à la réforme du brevet de maîtrise et à l'accompagnement du secteur de l'artisanat face aux défis de la digitalisation, force est de reconnaître qu'elle désapprouve la hausse marginale des dépenses en capital (+1,8 %) dans le domaine du logement, compte tenu de la pénurie de logements abordables au Luxembourg. La hausse des prix du logement empêche l'attraction d'une main-d'œuvre désireuse d'immigrer au Luxembourg et exerce une pression haussière sur les salaires, ce qui porte atteinte à la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. La Chambre des métiers recommande d'augmenter substantiellement les crédits prévus en faveur de l'acquisition d'immeubles destinés à l'habitat, de favoriser une densification accrue afin de contenir la consommation de sols, d'impliquer davantage les communes dans la création de logements sociaux et de stimuler la mise sur le marché de terrains à bâtir.

Par ailleurs, la Chambre des métiers constate une disparité importante entre l'offre et la demande de sites d'implantation dans les zones d'activités économiques (ZAE). Ainsi, les seuls besoins de l'artisanat sont estimés se situer entre 80 et 100 hectares, alors que la disponibilité de terrains dans les ZAE régionales se chiffre à quelque 10 hectares.

Enfin, elle insiste sur la nécessité de remédier au manque de main-d'œuvre dans le secteur de l'artisanat et présente dans son avis plusieurs pistes pour attirer du personnel parmi les frontaliers, les salariés qualifiés immigrants, les jeunes, les salariés âgés ou encore les demandeurs d'emploi.

Pour le détail, le Rapporteur renvoie au texte de l'avis.

VII.3. Avis du Conseil national des finances publiques

Conformément à la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, le Conseil national des finances publiques (CNFP) a présenté en date du 18 novembre 2019 à la COFIBU son évaluation des finances.

D'emblée, il se félicite que la règle budgétaire concernant la conformité du solde structurel des Administrations publiques à l'objectif budgétaire à moyen terme devrait être respecté tout au long de la période 2019 à 2022, et ceci indépendamment de la méthode de calcul du solde structurel.

En ce qui concerne les prévisions macroéconomiques pour la période de programmation, il insiste sur le fait que le PLPFP 2019-2023 se fonde sur un scénario macroéconomique non cohérent. En effet,

par rapport au précédent PLPFP (2018-2022), des révisions importantes du PIB réel ont été effectuées pour le court terme (les années 2019 et 2020) tandis que les anciennes prévisions de mars 2019 ont été reprises pour le moyen terme. Par conséquent, la fiabilité des projections macroéconomiques à moyen terme soulèvent des interrogations aux yeux du CNFP, d'autant plus que le FMI et la Commission européenne tablent sur des taux de croissance plus prudents sur le moyen terme.

De plus, il constate que l'écart de production demeure positif sur toute la période 2019-2023 tandis que toute ébauche de tensions inflationnistes fait défaut. L'écart de production est mécaniquement mis à zéro alors que le PIB réel ne converge pas vers le PIB potentiel en 2024. Au vu de ces contradictions macroéconomiques, le CNFP réitère sa recommandation pour l'établissement d'un scénario macroéconomique cohérent, c'est-à-dire l'actualisation du PIB réel et du PIB potentiel sur toute la période de programmation avec un écart de production calculé à partir du PIB réel et du PIB potentiel figurant dans le PLPFP.

Le CNFP exprime dans son avis des doutes quant à la trajectoire budgétaire à moyen terme retenu dans le PLPFP sous avis. En effet, la réforme fiscale prévue dans la présente période de législature est implicitement supposée budgétairement neutre d'après le PLPFP 2019-2023, alors que la prévision pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, établie à politique inchangée, présente un rythme de croissance nettement supérieur à celui du PIB. La croissance moyenne de 8 % entre 2021 et 2023 semble difficilement conciliable avec la réforme fiscale envisagée. De même, l'hypothèse retenue dans le PLPFP 2019-2023 d'une évolution moins dynamique des investissements publics à moyen terme est critiquable étant donné les taux de progression soutenus des années 2019 et 2020 ainsi que les défis actuels dans le domaine de la mobilité et du logement.

Finalement, le CNFP retient que, sur base des prévisions du PLPFP 2019-2023, les Administrations publiques respecteront sur toute la période sous revue le plafond de l'endettement public de 30 % du PIB fixé par l'accord de coalition. La diminution du ratio d'endettement public à moyen terme résulte de la progression du PIB nominal.

VII.4. Avis de la Chambre des salariés

Dans son avis du 20 novembre 2019, la Chambre des salariés (CSL) considère qu'eu égard aux défis sociaux et écologiques auxquels le Luxembourg doit faire face et vu les conditions favorables actuelles, le Gouvernement devrait utiliser toute la marge budgétaire laissée par le pacte de stabilité et de croissance (PSC) pour investir dans des mesures permettant d'évoluer vers une société plus écologique et plus équitable.

De prime abord, en ce qui concerne l'analyse de la situation économique actuelle, la CSL tient à souligner que bien que nombre d'indicateurs des finances publiques soient exprimés par rapport au PIB nominal, le raisonnement tend à se focaliser sur les prévisions du PIB en volume. Par conséquent, les recettes fiscales dont on prévoit l'évolution dans les projets de budget sur fond d'un raisonnement à partir du PIB en volume, risquent d'être sous-estimées, ce qui pourrait – suivant la CSL – biaiser les prises de décision en matière de finances publiques. Selon les prévisions, le Luxembourg devrait poursuivre ses bonnes performances au niveau de la croissance du PIB nominal lui procurant les recettes fiscales nécessaires pour mettre en œuvre des politiques économique, sociale et écologique ambitieuses.

Pour la CSL de telles politiques sont d'autant plus nécessaires que depuis la crise de 2008, la pauvreté et les inégalités au Luxembourg se sont amplifiées.

Elle rappelle ainsi que le coefficient de Gini, qui mesure les inégalités au niveau de la répartition des revenus, a fortement augmenté depuis 2011 (27,2) et atteint un niveau record en 2018 (33,2), se situant au-dessus de la moyenne de l'UE27. Le taux de risque de pauvreté a connu une forte augmentation depuis 2009 et s'est stabilisé depuis 2017 aux alentours de 18 %. Depuis lors, la situation des plus pauvres parmi les pauvres (moins de 40 % du revenu médian) a toutefois continué à se dégrader, leur taux de risque de pauvreté ayant plus que doublé en 9 ans et augmenté de 17,2 % entre 2017 et 2018.

La CSL revient ainsi sur la situation des personnes et des ménages les plus touchés – les familles monoparentales, les enfants, les chômeurs –, et met en exergue que les offices sociaux, les épicerie sociales, les structures pour sans-abris ou des associations comme Médecins du monde se voient confrontés à des demandes croissantes.

Sur base de cette analyse du contexte social, la CSL dénonce une dégradation de la situation d'une majorité des ménages et revendique un renforcement des politiques sociales. À l'égard des 22,5 % de son PIB que le Luxembourg consacre à ses dépenses sociales – un pourcentage qui se situe 12 points en dessous de celui de la France et environ 7 points en dessous de la moyenne de la zone euro – la CSL estime que le Luxembourg « peut mieux faire » et souligne que les investissements dans le domaine social sont des investissements dans l'avenir et pour les générations futures.

Dans le domaine de la politique en faveur des familles, la CSL critique la réforme des allocations familiales en 2016, qui, combinée à la désindexation des prestations familiales suite aux accords tripartite de 2006, a causé un manque à gagner considérable au niveau du budget des familles, tout comme par ailleurs la limitation de paiement des allocations familiales aux 18 ans de l'enfant ou l'abolition de l'allocation d'éducation. La CSL demande partant de réintroduire un mécanisme d'adaptation des prestations familiales et de revaloriser le montant unique par enfant.

Pour la CSL, la politique des prestations en nature – comme par exemple les chèques service accueil pour les enfants âgés de 0 à 12 ans ou la gratuité des manuels scolaires pour les élèves du lycée – ne devrait pas se faire aux dépens des prestations en espèces.

Devant l'évolution des prix de l'immobilier et ce qu'elle appelle « la crise imminente du droit au logement », amplifiant les phénomènes de risque de pauvreté et des inégalités, la Chambre des salariés considère que la « hausse minimale » des crédits du Ministère du Logement n'est pas à la hauteur des enjeux. Elle estime que le Gouvernement devrait prévoir des investissements conséquents pour augmenter le nombre de logements locatifs sociaux et à coût modéré et mettre en œuvre des réformes fiscales et structurelles ambitieuses en la matière.

Souscrivant entièrement à une politique de décarbonisation de l'économie, la CSL s'oppose à une augmentation des impôts indirects, comme par exemple une hausse des droits d'accises sur les carburants, du moins si elle n'est pas mise en œuvre de manière sélective et accompagnée de compensations en faveur des ménages à revenus faibles et moyens. Elle plaide pour d'autres mesures en faveur de la transition écologique qu'elle juge plus équitables, telle une taxation des transactions financières ou un prélèvement sur les permis d'émissions négociables, et demande, dans un esprit d'équité, de remplacer l'abattement pour frais de déplacement par un crédit d'impôt adapté à l'indice des prix à la consommation et d'augmenter l'allocation de vie chère.

VII.5. Avis de la Chambre de commerce

La Chambre de commerce a présenté la première partie de son avis relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 en date du 8 novembre 2019. Dans cette première partie, elle s'est attardée sur les mesures fiscales inscrites dans le projet de budget. De prime abord, elle se félicite du maintien de la bonification d'impôt en cas d'embauche de chômeurs et de l'application du taux super-réduit de TVA de 3 % aux services prestés par les écrivains, compositeurs et artiste-interprètes dans l'exercice de leur profession. Néanmoins, elle s'oppose à la disposition visant à rendre caducs, à compter de la fin de l'année d'imposition 2019, les rescrits fiscaux émis avant le 1^{er} janvier 2015. En effet, suivant la Chambre de commerce, cette décision contrecarre le principe de la prévisibilité juridique.

La Chambre de commerce a présenté la deuxième partie de son avis relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 ainsi que celui relatif au projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) en date du 21 novembre 2019. La Chambre de commerce a pris l'habitude de résumer les points essentiels de son appréciation du budget sous forme de dix messages.

En guise d'introduction, la Chambre de commerce exprime le souhait de saisir l'opportunité dans le cadre des projets de budget successifs d'embrasser les défis liés à l'évolution à long terme de l'économie et de la société luxembourgeoise. Ainsi, elle revendique notamment une analyse plus profonde de la soutenabilité des finances publiques luxembourgeoises. Si elle salue les progrès réalisés ces dernières années dans le contexte de la gouvernance budgétaire, dont la récente réduction des écarts entre les normes comptables luxembourgeoise et européenne, force est de souligner qu'elle aimerait que le projet de budget pluriannuel s'attarde davantage sur le fonds souverain, les coûts du vieillissement ou encore sur la planification à plus long terme des investissements publics.

Afin d'améliorer l'architecture budgétaire, la Chambre de commerce recommande d'un côté de définir des plafonds pluriannuels de dépenses respectivement des normes de progression soutenable,

et de l'autre côté d'introduire une budgétisation par objectifs en ayant recours à des indicateurs concrets de performance.

Surtout, la Chambre de commerce regrette que les autorités acceptent un retour aux déficits en 2019 et en 2020 – années marquées par une croissance économique relativement forte – d'autant plus que l'ampleur du déficit avoisinerait presque celle des exercices budgétaires de la période de crise 2009-2012. Elle souligne que la trajectoire de l'Administration centrale vers l'équilibre dépend de manière cruciale de la volonté réelle d'endiguer la progression des dépenses escomptées sur la période 2020-2023. Dans ce contexte, elle tient à rappeler que les PLPFP successifs prévoyaient systématiquement un ralentissement de la hausse des dépenses au fil des horizons temporels successifs sans se matérialiser par la suite.

Ainsi, la Chambre de commerce met particulièrement en garde contre la dynamique de progression au niveau de la rémunération des salariés de l'Administration centrale – poste de dépense qui a enregistré une augmentation de quelque 73 % entre 2010 et 2020. Au total, elle souligne que les trois grands blocs de dépenses incompressibles (dépenses sociales, autres transferts courants, rémunération du personnel) représenteront 75 % des dépenses de l'Administration centrale en 2023.

En ce qui concerne le niveau des investissements publics, la Chambre de commerce estime que l'effort d'investissement de l'ordre de 4,25 % du PIB à l'horizon 2023 peut – à première vue – paraître élevé en comparaison avec l'Allemagne et la Belgique, mais – au regard de la moyenne historique du pays et des taux de croissance économique et démographique nettement plus élevés par rapport à nos pays voisins – le niveau d'investissement du Luxembourg n'est pas extraordinaire. Par conséquent, la Chambre de commerce préconise la mise en place d'une commission nationale des investissements publics.

VII.6. Avis de la Cour des comptes

La Cour des comptes a émis son avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 ainsi que sur le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) en date du 21 novembre 2019. Dans le cadre de son avis, la Cour des comptes a mené une série de réflexions qui vont au-delà d'une appréciation classique du projet de budget proprement dit, et qui se focalisent sur la fiscalité écologique, l'architecture budgétaire et l'évolution du cadre international d'imposition des entreprises.

En premier lieu, en ce qui concerne les prévisions économiques, la Cour des comptes estime que les prévisions de croissance ayant servi à l'établissement du projet de budget 2020 sont en ligne avec les perspectives de croissance du FMI et de la Commission européenne. Or, dans une optique pluriannuelle, elle est d'avis que les prévisions de croissance figurant dans le PLPFP 2019-2023 devront être revues à la baisse.

En ce qui concerne l'analyse de l'évolution des recettes, la Cour des comptes souligne que la dynamique actuelle au niveau des impôts sur les sociétés ne se pérennisera pas dans le futur. En effet, elle rappelle que ladite dynamique tient à la collecte accélérée des arriérés d'impôts ce qui aura pour corollaire de peser sur les recettes futures. Néanmoins, comme une partie non-négligeable des soldes d'impôts sont désormais résorbés, tout ralentissement éventuel de l'activité économique aura un effet plus immédiat sur le niveau des encaissements futurs. De plus, pour l'instant, l'impact budgétaire du relèvement du plafond de revenu imposable permettant de bénéficier du taux réduit (15 %) n'est pas chiffré. Finalement, au niveau des recettes, la Cour des comptes met l'accent sur le fait que les grandes catégories d'impôts directs (impôts sur le revenu des collectivités, sur les traitements et salaires, sur les revenus de capitaux, sur la fortune) demeurent tributaires du secteur financier. En effet, pour l'année 2018, la contribution de ces quatre grandes catégories d'impôts directs s'est élevée à 56,6 % du total.

Par ailleurs, la Cour des comptes s'est également prononcée sur la comptabilisation des fonds spéciaux. Elle rappelle qu'à l'occasion de la présentation des premières pistes de réflexion sur le rapprochement des systèmes de comptabilisation en mars 2018, le réexamen du bien-fondé de certains fonds spéciaux a été envisagé. Or, à l'heure actuelle, à part le Fonds de la dette publique, aucun autre fonds spécial n'a été supprimé. Ainsi, au vu du niveau faible de dépenses annuelles, la Cour des comptes suggère de supprimer le Fonds de la pêche, le Fonds des eaux frontalières, le Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier, le Fonds social culturel ainsi que le Fonds d'assainissement en matière de surendettement. De même, la Cour des comptes tient à réitérer sa revendication relative à l'exhaustivité des informations sur les projets financés par le biais des fonds spéciaux. En effet, les

informations ayant trait aux autorisations légales, aux coûts autorisés et adaptés ainsi qu'aux paiements effectués à charges des exercices antérieurs et postérieurs au programme font défaut pour tous les fonds spéciaux.

Le premier sujet thématique mentionné dans l'avis de la Cour des comptes porte sur la fiscalité écologique. Ainsi, elle met en évidence que la hausse des taxes sur les huiles minérales entrée en vigueur le 1^{er} mai 2019 n'a pas atténué les volumes écoulés sur les neuf premiers mois de l'année par rapport aux chiffres de l'année précédente et par rapport aux prévisions inscrites au budget voté de 2019. De plus, la Cour des comptes note que le poids des recettes fiscales environnementales par rapport au PIB a sensiblement diminué entre 2012 et 2017, passant de 2,6 % du PIB à 1,7 % du PIB. La Cour des comptes recommande au Gouvernement de neutraliser l'effet de l'introduction de nouvelles taxes écologiques en ayant recours à une diminution ciblée d'autres catégories d'impôts ou de charges collectives de manière à maintenir le niveau des recettes budgétaires à peu près constant. Ainsi, conformément à la théorie macroéconomique du « double-dividende », les autorités pourront induire un bénéfice environnemental (baisse de la pollution) et économique (recettes nouvelles).

Dans le cadre d'un deuxième sujet thématique, la Cour des comptes s'est attardée sur les conséquences découlant de l'évolution du cadre international d'imposition des entreprises. Elle reprend les chiffres avancés par la Commission européenne et note que le projet AC(C)IS, instrument phare de la Commission européenne en vue d'une harmonisation européenne de l'impôt sur les sociétés et d'une réallocation des droits d'imposition, pourrait réduire les recettes fiscales luxembourgeoises de l'ordre de 600 millions d'euros, ce qui correspond à peu près à 1 % du PIB actuel. Dans l'ensemble, la Cour des comptes estime néanmoins que les risques qui émanent des différentes initiatives supranationales pour le budget de l'État sont tangibles, mais pas encore imminents.

Enfin, concernant l'architecture budgétaire, la Cour des comptes salue l'ébauche d'un passage d'une culture de moyens vers une culture de résultats au niveau des dépenses courantes du Ministère des sports. Cependant, afin de parvenir à une véritable gestion budgétaire orientée vers les résultats, la Cour des comptes préconise la fixation d'objectifs clairs et concis à atteindre et l'introduction d'indicateurs de performance fiables permettant d'évaluer si les moyens alloués ont effectivement permis de réaliser les objectifs définis en amont. Il incomberait à la Chambre des députés de veiller à d'éventuelles déviations entre les objectifs définis et leur mise en œuvre concrète.

VII.7. Avis du Comité olympique et sportif luxembourgeois

Dans son avis du 21 novembre 2019 relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020, le Comité olympique et sportif luxembourgeois (COSL) se déclare particulièrement satisfait de constater que le Ministre des Sports a donné suite à ses vœux dans la mesure où la contribution financière au « Luxembourg Institute for High Performance in Sports » (LIHPS) a été revue à la hausse, permettant aux sportifs d'élite de s'entraîner dans les meilleures conditions. De plus, le COSL se félicite de l'augmentation de plus de 10 % des subsides accordés au COSL lui-même ainsi qu'aux fédérations sportives agréées et aux sociétés affiliées.

Par ailleurs, le COSL salue également la nouvelle enveloppe budgétaire dédiée à la promotion de l'image du Luxembourg dans le sport, ce qui s'inscrit dans la stratégie du « Nation Branding ».

Enfin, le COSL préconise de viser comme objectif à moyen terme un budget sport de l'ordre de 1 % du budget total de l'État central.

VII.8. Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics

La Chambre des fonctionnaires et employés publics (CHFEP) a publié son avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 ainsi que sur le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) en date du 25 novembre 2019.

Dans le cadre de son analyse de la soutenabilité à long terme des finances publiques, la Chambre des fonctionnaires et employés publics (CHFEP) souligne que les dernières prévisions de l'exécution du budget de l'exercice 2019 – avec un solde de +736 millions d'euros au 30 septembre – s'avèrent largement plus favorables que les prévisions du PLPFP sous avis. Ainsi, la Chambre estime que les prévisions budgétaires peignent systématiquement un tableau plus noir afin de justifier des restrictions budgétaires au détriment des personnes physiques. En vue d'assurer la viabilité financière du système

des pensions, la Chambre recommande de focaliser l'attention sur la recherche de modes de financements alternatifs assis non plus sur le travail mais sur les transactions financières et digitales, permettant ainsi d'opter pour un modèle de croissance qualitative moins tributaire de la croissance démographique.

Au vu du contexte macroéconomique mondial, la Chambre se prononce en faveur de règles budgétaires assouplies au niveau européen qui permettent d'exclure les dépenses d'investissement public nettes du champ d'évaluation de la conformité avec le Pacte de stabilité et de croissance.

En ce qui concerne le projet de loi budgétaire proprement dite, du côté des recettes, la Chambre tient à porter l'attention sur le fait que la part des impôts directs payée par les personnes physiques augmente plus rapidement que celle payée par les personnes morales. Afin de remédier à cette situation portant atteinte au pouvoir d'achat des ménages, elle préconise de réactiver le mécanisme d'adaptation automatique du tarif de l'impôt sur le revenu à l'évolution du coût de la vie, conformément à l'ancien article 125 LIR abrogé depuis l'année d'imposition 2013.

Par ailleurs, la Chambre se déclare satisfaite de la volonté du Gouvernement de recruter davantage de personnel dans des domaines prioritaires, notamment l'Éducation nationale, la Police, l'Armée et l'Administration pénitentiaire. Elle se félicite également de l'augmentation conséquente des crédits alloués pour couvrir les frais de fonctionnement de l'Institut national d'administration publique (INAP). Néanmoins, la Chambre recommande de préciser le nombre de postes à créer auprès de l'intégralité des services de la fonction publique à des fins de transparence dans la gestion des ressources humaines auprès de l'État.

La Chambre s'est attardée dans son avis sur le défi du logement. En premier lieu, elle invite le Gouvernement à mettre fin au plus vite aux abus rendus possibles par le recours aux fonds d'investissement spécialisés (FIS) en vue de contourner l'imposition des plus-values sur les transactions immobilières. De plus, afin de contenir la spéculation, elle propose l'introduction d'une taxe annuelle de 5 % à payer par les grands promoteurs privés sur la valeur marchande des terrains faisant l'objet de spéculations. Elle met également l'accent sur la nécessité d'une refonte de l'impôt foncier afin de mobiliser les terrains constructibles disponibles. Finalement, la Chambre est d'avis que le plafond d'application du taux super-réduit de la TVA-logement de 50.000 euros devrait être augmenté à 120.000 euros.

À la fin de son avis, la Chambre a mené des réflexions quant au sérieux de la politique en matière de développement durable. Dans ce contexte, elle critique que 70 % des investissements annoncés en faveur de l'environnement concernent exclusivement les infrastructures de transports en commun, tandis que le Fonds climat et énergie et le Fonds pour la protection de l'environnement ne recevront que 14 % des investissements annoncés dans le contexte de la lutte contre le réchauffement climatique.

Pour le détail, le Rapporteur renvoie au texte de l'avis.

VII.9. Avis du Syndicat des villes et des communes luxembourgeoises

Le Syndicat des villes et des communes luxembourgeoises (SYVICOL), après s'en être auto-saisi, a émis son avis en date du 25 novembre 2019. Dans celui-ci, le SYVICOL s'étonne de ne pas avoir été consulté au sujet du projet de budget, d'autant plus que l'accord Gouvernemental 2018-2023 prévoit explicitement une consultation systématique du Syndicat des villes et des communes luxembourgeoises pour tous les projets de loi ou règlements grand-ducaux concernant le secteur communal.

Aussi le SYVICOL s'est-il concentré pour son analyse sur les éléments du projet de loi sous rubrique ayant des implications sur les communes.

La première remarque du SYVICOL a trait aux dépenses courantes du ministère de l'Intérieur, et plus précisément à la dotation de l'État au profit du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS), qui pour l'année 2020 s'élèvera à 23 millions d'euros et dépassera de façon substantielle les prévisions établies dans le cadre de la procédure législative concernant le projet de loi 6861, devenu par la suite la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile. Étant donné que la différence entre les dépenses et les recettes (mis à part les dépenses financées intégralement par l'État) est pris en charge à parts égales par l'État et les communes, ce dépassement ne manquera pas d'affecter la situation financière des communes.

Le SYVICOL souligne par ailleurs que les crédits destinés à l'alimentation du Fonds pour la réforme communale – utilisé e. a. pour soutenir financièrement les fusions de communes – baissent de 14 millions d'euros en 2019 à 4 millions d'euros en 2020 ; la programmation pluriannuelle prévoit une réduction de l'avoir du fonds de près de la moitié entre le 1^{er} janvier 2019 et décembre 2023. Aux yeux du SYVICOL, cette évolution est surprenante car contraire à l'accord de coalition, selon lequel le Gouvernement continuera à soutenir activement et financièrement les fusions volontaires des communes.

Finalement, le SYVICOL s'attarde sur les modifications apportées à la loi sur enseignement musical : en effet, selon la législation en vigueur, celui-ci est financé à raison d'un tiers par la commune organisatrice, par l'État et par l'ensemble des communes. Le SYVICOL dénonce le fait que le texte proposé introduit un plafond à la participation étatique – sans reprendre la formulation précisant que la participation étatique s'élève à un tiers des rémunérations brutes du personnel enseignant. Le Syndicat des villes et des communes luxembourgeoises y voit un abandon de l'idée d'une répartition des frais de l'enseignement musical en trois parts égales de sorte qu'il s'y oppose.

VII.10. Avis de la Banque centrale du Luxembourg

La Banque centrale du Luxembourg (BCL) a publié son avis relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 ainsi que celui relatif au projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP 2019-2023) en date du 2 décembre 2019.

En premier lieu, la BCL analyse de plus près le contexte macroéconomique du pays depuis l'éclatement de la crise financière. Ainsi, malgré la stabilisation de la croissance projetée pour l'année 2020, la BCL tient à souligner que le niveau de PIB observé en 2018 demeure inférieur de près de 24 % par rapport au PIB qui aurait été atteint avec le rythme de croissance tendanciel d'avant crise. Parallèlement, la BCL remarque que ce n'est que depuis 2015 que les exportations nettes de biens et de services ont pu apporter de nouveau des contributions positives à la croissance du PIB réel par rapport à leur niveau de 2008. De plus, pour l'année 2020, les prévisions de croissance qui sous-entendent le projet de budget s'avèrent plus pessimistes que celles établies par le FMI, la Commission européenne ou encore l'OCDE.

En deuxième lieu, en matière de mesure des performances macroéconomiques du Grand-Duché, la BCL met l'accent sur le clivage croissant qui s'est opéré entre le PIB et le RNB au cours des dernières années. En effet, sur la période s'étendant de 2007 à 2018, le PIB a progressé de 62 % tandis que le RNB n'a pu croître que de 36 % sur la même période. La BCL souligne que ce phénomène s'expliquerait par la présence sur le territoire luxembourgeois de sociétés qui génèrent des plus-values importantes mais qui sont contrôlées depuis l'étranger alors qu'elles établissent leur bilan financier au Luxembourg. Par conséquent, les profits réalisés par ces entreprises produisent des flux de revenus comptabilisés dans le PIB luxembourgeois, tout en n'étant pas comptabilisés dans le RNB. En effet, il convient de rappeler que le PIB mesure la plus-value générée par l'ensemble des activités économiques ayant lieu sur le territoire national tandis que le RNB prend en compte les revenus totaux des agents résident au Luxembourg, indépendamment du lieu de résidence de l'activité économique des agents respectifs.

En ce qui concerne l'évolution des recettes issues de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), le projet de budget 2020 table sur une progression de 10,1 % malgré un ralentissement de la croissance de la masse salariale par rapport aux prévisions du PLPFP 2018-2022. La BCL estime que cette projection est optimiste d'autant plus qu'aucune mesure susceptible d'augmenter les recettes n'est prévue pour l'année 2020. De même, la BCL est d'avis que la croissance annuelle moyenne de 7,8 % des recettes IRPP prévue entre 2021 et 2023 s'avère trop optimiste étant qu'elle se situe au-dessus des taux de croissance observés au fil des dernières années alors qu'en même temps, la croissance de la masse salariale nominale projetée est inférieure aux tendances des dernières années. À l'opposé, l'évolution projetée sur la période de programmation financière des recettes générées par l'impôt sur le revenu des sociétés paraît plausible. Il est intéressant de noter que la BCL chiffre le déchet fiscal suite à l'abaissement du taux d'imposition global de 29,2 % en 2016 à 24,94 % en 2019 à quelque 0,7 % du PIB. Sur la base des données disponibles, le niveau des recettes de l'année 2015, qui est quasiment observé en droits constatés, avoisine 5,1 % du PIB. Si on tient compte de l'abaissement progressif du taux global, le ratio des impôts devrait converger vers une tendance à moyen terme de l'ordre de 4,4 % du PIB, ce qui est en-dessous du niveau retenu dans les projections budgétaires (4,9 % du PIB).

Concernant l'évolution des dépenses, la BCL note que le ratio des dépenses totales des Administrations publiques n'est censé augmenter que de 0,2 point de pourcentage à l'horizon 2023 par rapport au niveau observé en 2018 (41,9 % du PIB). Si la Banque centrale soutient l'idée que la maîtrise du ratio des dépenses s'avère essentiel au vu des incertitudes liées au vieillissement de la population, elle estime que cette évolution ne permettrait pas de répondre aisément aux défis auxquels le pays devra faire face dans le domaine du logement, des infrastructures publiques et de la lutte contre le réchauffement climatique.

Par ailleurs, la BCL s'est attardée sur l'effort d'investissement des Administrations publiques par rapport à leur moyenne historique. Ainsi, sur la période 1995-2018, la progression des investissements bruts en valeur absolue a été en ligne avec celle du PIB nominal. Or, l'évolution des investissements bruts est à nuancer. En effet, la BCL tient à souligner que la part des investissements nets (déduction faite de la consommation de capital fixe) dans les investissements bruts n'a cessé de se réduire, passant de 61 % en 1995 à 54 % en 2018. Par conséquent, une part croissante des investissements bruts devient nécessaire pour compenser la dépréciation du stock de capital existant. Il n'en reste pas moins que les investissements nets corrigés de l'effet prix ont progressé de 4 % en moyenne annuelle depuis 1995.

*

VIII. COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI n° 7500

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

*

Observations générales

Le Conseil d'Etat rappelle que les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule uniquement au premier substantif. Partant, il y a lieu d'écrire, à titre d'exemple : « Administration de la nature et des forêts », « Cour de justice européenne », « Dépôts des ponts et chaussées » et « Administration de l'enregistrement », « Division des ouvrages d'art », « Division de la voirie de Luxembourg », « Fonds pour la gestion de l'eau », « Service maintenance et infrastructure », « Ministère de l'intérieur ».

Toute référence à une administration, un bâtiment, un projet de construction, etc., est à faire suivre de sa localité en insérant, de façon systématique, le terme « à » entre la dénomination et la localité afférente, pour écrire, à titre d'exemple : « Administration des ponts et chaussées à Rédange » et « Domaine thermal à Mondorf-les-Bains ».

Il convient d'employer uniformément l'orthographe des dénominations des localités et lieux en langue française, en écrivant, par exemple, « Geeseknaeppchen » au lieu de « Geeseknäppchen » ou encore « Kreuzenhoecht » au lieu de « Kräizenhéicht ».

Lors des renvois, les différents éléments du dispositif auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, pour écrire, à titre d'exemple : « à l'article 18₂ alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ».

La Commission des Finances et du Budget procède aux modifications énumérées ci-dessus.

Intitulé

Le Conseil d'Etat signale que les points 1°, 2° et 7° sont à faire suivre d'un point-virgule.

En ce qui concerne le point 1°, dans un souci d'homogénéité, il est de mise de faire figurer le terme « Abgabenordnung » entre guillemets pour écrire « (« Abgabenordnung ») ». Il s'agit effectivement d'un terme d'origine allemande, donc étrangère, et cette approche se trouve régulièrement appliquée au regard d'autres intitulés d'actes rédigés en langue allemande, tels que « Steueranpassungsgesetz » et « Gewerbesteuer-gesetz ». Cette observation vaut également pour le dispositif de la loi en projet sous avis.

Quant au point 2°, il convient d'insérer une virgule entre « 1938 » et « portant ». En effet, il faut veiller à reproduire l'intitulé d'un acte cité tel que publié officiellement.

Pour ces mêmes raisons, au point 6°, il convient de faire abstraction des termes « concernant l'exploitation des chemins de fer et ».

Au point 8°, il faut supprimer le deux-points après le terme « portant », étant donné que celui-ci ne figure pas dans la publication officielle de l'acte cité. Par ailleurs, il convient de compléter la lettre c) par les termes « de l'État ».

Au point 9°, il convient d'accorder le terme « assimilés » au genre féminin, pour écrire « assimilées ».

La Commission des Finances et du Budget procède à l'ensemble de ces modifications. Suite à la suppression de l'article 34, le point 6° initial de l'intitulé est supprimé. Suite à l'amendement parlementaire du 4 novembre 2019, un nouveau point 8° est inséré dans l'intitulé.

Chapitre 2 – Dispositions fiscales

Article 3. Modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Selon le Conseil d'Etat, l'article sous examen est à reformuler de la manière suivante :

« Art. 3. Modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

La loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est modifiée comme suit :

1° À l'article 102, alinéa 6, le tableau des coefficients de réévaluation est modifié comme suit :
« [...] ; »

2° L'article 174, alinéa 1^{er}, est remplacé comme suit :

« L'impôt sur le revenu des collectivités est fixé à :

1° 15 pour cent [...] ;

2° 26 250 euros [...] ;

3° 17 pour cent [...] . »

La Commission des Finances et du Budget reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Article 5. Modification de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (Abgabenordnung)

La décision anticipée lie l'Administration des contributions directes vis-à-vis du contribuable lors de la procédure d'établissement de l'impôt.

Il importe de garantir la cohérence juridique entre les ancienne et nouvelle procédures relatives à l'émission des décisions anticipées. Afin d'éviter que l'Administration des contributions directes ne soit liée par des décisions émises avant l'introduction de la procédure définie au paragraphe 29a, le paragraphe 29b entend limiter la durée de validité des décisions anticipées émises avant l'entrée en vigueur du paragraphe 29a.

Cette limitation vise à assurer que la condition de durée de validité d'un maximum de 5 années d'imposition, telle que visée au paragraphe 29a, alinéa 3, s'applique également aux décisions anticipées émises avant le 1^{er} janvier 2015. Le contribuable concerné pourra donc invoquer une dernière fois une décision anticipée émise avant le 1^{er} janvier 2015 dans le cadre de sa déclaration d'impôt pour l'année d'imposition 2019, pour autant que cette décision anticipée soit conforme à la législation en vigueur.

Par contre, il ne pourra plus invoquer une telle décision anticipée émise avant le 1^{er} janvier 2015 pour les années d'imposition subséquentes.

Si le contribuable souhaite une décision anticipée pour les années d'imposition subséquentes à l'année d'imposition 2019, il devra introduire une nouvelle demande, conformément à la procédure prévue au paragraphe 29a.

Le Conseil d'Etat constate que le présent article entend introduire un nouveau paragraphe 29b dans la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (*Abgabenordnung*) aux fins de rendre caduques, à la fin de l'année d'imposition 2019, les décisions anticipées émises avant le 1^{er} janvier 2015 tout en précisant que « le contribuable concerné peut introduire une nouvelle demande de décision anticipée conformément à la procédure prévue au paragraphe 29a ».

À l'alinéa 1^{er} du nouveau paragraphe 29b, il est prévu que « les décisions anticipées émises avant le 1^{er} janvier 2015 sont caduques de plein droit à la fin de l'année d'imposition 2019 ».

L'adjectif « caduc » n'est pas utilisé à bon escient en l'espèce, en ce qu'il implique l'intervention d'un élément futur dont l'absence implique l'anéantissement potentiellement rétroactif de l'acte initial¹³². Cet élément futur fera perdre à un acte régulièrement formé un de ses éléments d'existence.

Par conséquent, en l'absence de l'intervention d'un élément ou circonstance futurs, le Conseil d'État demande à ce que le premier alinéa soit rédigé de la manière suivante :

« (1) Les décisions anticipées émises avant le 1^{er} janvier 2015 cessent de plein droit d'avoir effet à la fin de l'année d'imposition 2019. »

La Commission des Finances et du Budget reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'État tient encore à souligner que lorsqu'un contribuable soumet, en application de l'alinéa 2 de ce nouveau paragraphe 29b, une demande de décision anticipée visant à remplacer à partir de l'année d'imposition 2020 celle devenue caduque, il ne pourra se voir objecter, en application de l'article 1^{er}, point 2^o, du règlement grand-ducal du 23 décembre 2014 relatif à la procédure applicable aux décisions anticipées rendues en matière d'impôts directs et instituant la Commission des décisions anticipées que la demande concerne une opération ou des opérations ayant déjà produit leurs effets.

La Commission des Finances et du Budget partage cet avis du Conseil d'Etat.

Article 6. Modification de 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 manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques

Le Conseil d'Etat signale qu'au point 1^o, au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient de citer l'intitulé de l'acte en question tel que publié officiellement, pour écrire « directive ~~modifiée~~ 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE ».

Au point 1^o, au paragraphe 1^{er}, alinéa 5, deuxième phrase, il convient d'insérer le terme « de » avant les termes « la disponibilité ».

La Commission des Finances et du Budget procède à l'ensemble de ces modifications.

Chapitre 4 – Dispositions concernant le budget des dépenses

Article 10. Nouveaux engagements de personnel

Paragraphe 3

Ce paragraphe détermine les engagements supplémentaires, exprimés en équivalent temps plein, de personnel au service de l'État auxquels le Gouvernement peut procéder par dérogation aux dispositions générales des paragraphes 1^{er} et 2.

Le texte proposé sous 5^o reconduit le contingent de 2 200 heures-hommes par semaine, soit le contingent identique à celui arrêté pour 2019, toutefois il est ajouté un nouveau point b).

Cette disposition vise la situation, lorsqu'un fonctionnaire qui a comparu devant la commission, soit à sa demande, soit à la demande de l'administration, n'a pas été reconnu sujet à des infirmités qui le mettraient hors d'État de continuer son service, il est aussitôt tenu de reprendre son service.

Conformément à la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, celle-ci prévoit dans ses articles que durant la période du service à temps partiel pour raisons de santé, le fonctionnaire doit se soumettre à des contrôles médicaux périodiques à organiser par le médecin du travail. Si dans le cadre de ces réexamens, les experts arrivent à la conclusion qu'il y a lieu à annulation ou à modification du service à temps partiel pour raisons de santé préalablement accordé sur avis de la commission, ils transmettent leurs recommandations médicales à la commission qui se prononcera une nouvelle fois sur le dossier. L'initiative de révision appartient également au fonctionnaire qui saisit la commission à cette fin.

Comme il est la volonté de la Commission d'économies et de rationalisation de réoccuper après une période de 2 ans d'absence définitivement les quotes-parts de postes vacants, en vue de l'utilisation

¹³² Voir arrêt de la Cour administrative du 13 décembre 2018 (n° 41580C).

optimale des ressources internes, la vacance de poste d'origine n'est souvent plus disponible au moment de la décision de la Commission des Pensions, de sorte qu'il serait important de prévoir la possibilité d'attribution de ces augmentations de tâche dans le cadre du contingent des heures-hommes prévu sous 5°.

Le Conseil d'Etat signale qu'au paragraphe 3, point 5°, lettre a), il faut corriger l'intitulé de l'acte y cité, en écrivant « loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ».

Au paragraphe 3, point 5°, lettre b), il convient de citer les intitulés des actes en question tels que publiés officiellement, pour écrire « loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois » et « loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ».

En ce qui concerne le paragraphe 3, point 5°, lettre d), le Conseil d'État rappelle son avis précité du 26 mars 2019 sur le projet de loi n° 7540 et signale que la loi modifiée du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et de réinsertion a été abrogée par la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail. Si les auteurs visent la commission mixte dont il est question à l'article L. 552-1 du Code du travail, il y a lieu d'adapter le dispositif sous examen en ce sens.

Au paragraphe 3, point 5°, lettre g), le Conseil d'État rappelle son avis du 26 mars 2019¹³³ et signale qu'il n'existe pas de « Division prévention santé » au sein du Ministère de la fonction publique.

La Commission des Finances et du Budget procède à l'ensemble de ces modifications. Tout comme elle l'avait fait dans le projet de loi budgétaire 2019, elle remplace la référence à la « Division prévention santé » par celle au « service psychosocial » du ministère de la Fonction publique.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5 reconduit pour 2020 les dispositions correspondantes relatives à la procédure d'autorisation d'engagement de personnel de l'État.

Le Conseil d'Etat signale qu'au paragraphe 5, alinéa 4, il convient d'écrire « ministre d'État » avec une lettre « m » minuscule, étant donné qu'est visée la fonction et non pas le titulaire.

La Commission des Finances et du Budget procède à cette modification.

Article 11. Recrutement d'employés ressortissant de pays tiers auprès des administrations de l'Etat

Une dérogation expresse à la condition de nationalité s'impose toujours pour l'engagement de ressortissants non communautaires, quel que soit le secteur concerné. La liste des postes qui peuvent ainsi être occupés, sur avis conforme du ministre ayant dans ses attributions la Fonction publique, par des ressortissants de pays tiers est fixée au paragraphe (1) de l'article.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas pour ce qui concerne l'engagement du personnel recruté localement auprès des représentations diplomatiques, consulaires et économiques à l'étranger ainsi que des bureaux décentralisés de la coopération luxembourgeoise à l'étranger. Toutefois les plafonds repris dans le tableau au paragraphe (1) de l'article ne peuvent en aucun cas être dépassés.

Les plafonds repris dans le tableau au paragraphe (1) de l'article tiennent comptes des agents ayant la nationalité britannique pour le cas où le Royaume Uni quitterait l'Union européenne.

Le Conseil d'Etat constate que contrairement aux dispositions correspondantes dans les lois budgétaires d'exercices précédents¹³⁴, l'article 11, paragraphe 2, de l'article sous rubrique ne mentionne pas que les décisions relatives aux engagements de la catégorie de personnes concernées sont prises par le Gouvernement en conseil. Il ne reprend pas non plus la précision que le statut de ces personnes est régi par l'article L.121-1 du Code du travail, à l'exception du régime des personnes engagées auprès des représentations diplomatiques, économiques et touristiques à l'étranger. Ce dernier régime était réglé par voie de règlement grand-ducal et, pendant la période entre l'entrée en vigueur de la loi bud-

¹³³ Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2019 (...) (doc. parl. n° 7450²).

¹³⁴ Voir article 11, paragraphe 2, de la loi du 26 avril 2019 concernant le budget des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice 2019 ; article 19, paragraphe 2, de la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018.

gétaire et celle de ce règlement grand-ducal, le personnel engagé auprès des représentations diplomatiques, économiques et touristiques à l'étranger était soumis à la législation du travail du pays d'occupation.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que, dans un souci de simplification administrative, il n'a plus été jugé nécessaire de prévoir ces dispositions dans la loi budgétaire.

En ce qui concerne les représentations diplomatiques, économiques et touristiques à l'étranger, l'équipe du personnel recruté localement d'une mission diplomatique à l'étranger est constituée d'un nombre très faible de salariés. Lors d'une vacance de poste ou d'un remplacement temporaire, la mission est, pour garantir son bon fonctionnement, tenue à procéder au recrutement dans un très court laps de temps. Le passage par le Conseil du Gouvernement prend beaucoup de temps et empêche de respecter le rythme de la mise en œuvre souhaité. Pour ces raisons, il est requis d'abolir cette étape.

L'idée d'un règlement grand-ducal relatif au régime du personnel recruté localement par les missions diplomatiques, s'est avéré inutile et ce pour la simple raison que les missions diplomatiques sont obligées à se conformer et à appliquer le droit du travail local du pays d'accréditation. Notons que lesdits recrutés locaux sont des salariés privés tombant sous la législation locale en matière de droit du travail du pays d'accréditation de la mission diplomatique respective.

Articles 12 à 24

Le texte des articles 12 à 24 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat quant au fond.

Le Conseil d'Etat constate que, contrairement aux lois budgétaires des exercices précédents, la loi en projet ne contient pas de disposition concernant l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur les véhicules routiers au Fonds climat et énergie et au Fonds de dotation globale des communes.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que la disposition en question a été supprimée, car jugée superfétatoire. En effet, l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur les véhicules routiers au Fonds climat et énergie est inscrite à l'article budgétaire 52.0.93.012 « Versement au Fonds climat et énergie de 40% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs » et celle au Fonds de dotation globale des communes à l'article 2 de la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes qui y attribue 20 pour cent du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs. Le reste du produit de la taxe est affecté dans les recettes de l'Etat comme les autres recettes.

Chapitre 5 – Dispositions sur la comptabilité de l'Etat

Article 19. Recettes et dépenses pour ordre: rémunération des agents publics du Centre hospitalier neuro-psychiatrique, des centres, foyers et services pour personnes âgées et du service national de santé au travail

A l'instar des exercices antérieurs, les frais de personnel en relation avec les agents publics repris par les établissements concernés au moment de leur création, sont imputés au budget des recettes et des dépenses pour ordre.

La disposition en question reflète donc le principe que la charge des rémunérations des agents des centres ci-dessus gardant leur statut public incombe à l'établissement et non pas à l'Etat.

Selon le Conseil d'Etat, la subdivision en points 1° et 2° est à écarter.

La Commission des Finances et du Budget procède à la suppression de cette subdivision.

Chapitre 6 – Disposition concernant des mesures d'intervention économiques et sociales

Article 22. Prorogation de dispositions destinées à stimuler la croissance économique à maintenir le plein emploi

Cet article qui a pour objet de proroger le dispositif de lutte contre le chômage et pour la promotion de l'emploi et qui a été instauré en 1977 est prorogé d'un an.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, point 1°, le Conseil d'Etat signale que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, en écrivant « loi modifiée du

24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi ».

La Commission des Finances et du Budget procède à la modification en question.

Chapitre 7 – Dispositions concernant les finances communales

Article 24. Fonds communal de péréquation conjoncturale

Cet article reconduit pour l'année 2020 les dispositions qui figurent à l'article 26 de la loi budgétaire du 26 avril 2019.

Les années de référence 2020 et 2018 sont substituées à celles de 2019 et 2017 (paragraphe 1^{er} et 3).

La date du 31 décembre 2018 est remplacée par celle du 31 décembre 2019 (paragraphe 2).

Le Conseil d'Etat signale qu'au paragraphe 3, il y a lieu de préciser le renvoi aux dispositions visées, en écrivant « Sous réserve des dispositions des paragraphes 1^{er} et 2 ».

La Commission des Finances et du Budget procède à cette modification.

Article 25. Modification de la loi modifiée du 28 avril 1998 portant

a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;

b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;

c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires

Ad 2° Le mode de financement tel que prévu par le règlement grand-ducal du 14 avril 1999, et appliqué après l'entrée en vigueur de la loi de 1998 et donc, dès le début du financement de l'enseignement musical remplace le mode de financement prévu par la loi de 1998, lequel n'a jamais été appliqué.

Le Conseil d'Etat signale qu'au point 2°, à la lettre b), au paragraphe 2, alinéa 3, les tirets sont à remplacer par des numérotations simples (1°, 2°, 3°,...). En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Toujours au point 2°, à la lettre b), au paragraphe 2, alinéa 3, deuxième tiret, le point-virgule est à remplacer par un point final.

La Commission des Finances et du Budget procède à ces modifications.

Chapitre 8 – Dispositions concernant les Fonds d'investissements

Article 28. Dispositions concernant le Fonds du rail – Frais d'études

Le Conseil d'Etat signale qu'au paragraphe 2, il faut écrire « à l'article 80, paragraphe 1^{er}, lettre d), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ».

La Commission des Finances et du Budget procède à ces modifications.

Article 29. Dispositions concernant le Fonds des routes – Projets de construction

Le Conseil d'Etat signale qu'il y a lieu d'écrire « Division de la voirie de Luxembourg ».

La Commission des Finances et du Budget rectifie le texte dans ce sens.

Article 30. Disposition concernant le Fonds des routes – Frais d'études

Le Conseil d'Etat signale qu'il faut écrire correctement « Esch-sur-Sûre ».

La Commission des Finances et du Budget rectifie le texte dans ce sens.

Article 31. Fonds pour la gestion de l'eau – Participation aux frais d'études

Le Conseil d'Etat signale qu'à l'intitulé de l'article sous examen, il convient d'écrire « Fonds pour la gestion de l'eau ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 1^{er}.

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « les projets énumérés ci-dessous ».

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, il convient d'écrire « aux projets énumérés ci-dessous ».

La Commission des Finances et du Budget procède à ces modifications.

Selon le Conseil d'Etat, le paragraphe 2, alinéa 2, est superfétatoire, dans la mesure où la référence à l'article 80, paragraphe 1^{er}, lettre d), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État se trouve aussi à l'alinéa 1^{er} de ce paragraphe.

La Commission des Finances et du Budget supprime l'alinéa en question.

Article 32. Modification du champ d'application du fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Selon le Conseil d'Etat, l'intitulé de l'article sous avis est à reformuler comme suit :

« **Art. 32. Modification de la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2014** ».

La Commission des Finances et du Budget reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Chapitre 9 – Dispositions concernant la Sécurité civile

Selon le Conseil d'Etat, l'intitulé du chapitre sous revue est à libeller comme suit :

« **Chapitre 9 – Dispositions concernant la sécurité civile** ».

La Commission des Finances et du Budget rectifie le texte dans ce sens.

Article 33. Mesures en matière d'organisation de la sécurité civile

Avec l'entrée en vigueur de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, qui a créé le Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS), les dispositions jusque-là applicables en matière de prise en charge des transports de malades, par le moyen d'ambulances médicalisées ou non-médicalisées, vers les services d'urgence de garde assurés par les centres hospitaliers, ont également été impactées par l'abrogation des anciennes dispositions légales qui étaient en partie la source des règles déterminant le financement par les organismes de sécurité sociale compétents.

L'impact des nouvelles dispositions, en lien avec celles relatives à l'organisation des services de garde des centres hospitaliers prévues dans la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière, ne s'est matérialisé que lors de l'adaptation des procédures statutaires de l'organisme gestionnaire de l'assurance maladie.

Afin d'apporter les précisions légales nécessaires pour éviter toute insécurité juridique au niveau de la mise en application des dispositions prémentionnées, y compris au niveau du financement par l'organisme d'assurance maladie compétent suivant l'affiliation de la personne ayant recours aux services visés, il est proposé d'apporter deux ajouts dans la loi organique de l'organisme étant à charge de la coordination, respectivement de l'organisation, du transport des personnes victimes de détresses vitales, d'accidents, d'événements calamiteux, de catastrophes, de sinistres et d'incendies.

(1) Cet ajout dans les missions légales du CGDIS vise à clarifier le lien entre la prise en charge et le transport (médicalisé ou non) dans le domaine du secours à la personne par le moyen d'un appel d'urgence entré via le Central des secours d'urgence « 112 » (coordination et organisation par le CGDIS) et l'obligation des centres hospitaliers de participer au service de garde (services d'urgence des hôpitaux).

En effet, les transports en urgence vers les soins hospitaliers se font du lieu d'intervention du CGDIS vers le service d'urgence qui en assure la garde. Ces interventions sont coordonnées par le central « 112 » du CGDIS.

(2) Cet ajout dans l'article réglant le financement du CGDIS précise que les prestations réalisées par le CGDIS dans le contexte des transports (médicalisés ou non) dans le domaine du secours à la personne, sont financées à hauteur de 70 % pour les transports non médicalisés, respectivement de 100 % pour ceux médicalisés, par l'organisme de sécurité sociale dont relève la personne (organisme

d'affiliation) ayant recours à ces services. Les taux de financement prévus sont ceux qui étaient d'application avant les nouvelles dispositions de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité sociale.

(3) Les nouvelles dispositions en matière de transport de malades par le moyen d'ambulances médicalisées ou non-médicalisées vers les services d'urgence de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité sociale ont remplacé les anciennes dispositions qui régissaient la matière. Afin d'assurer une continuité au niveau du financement de ces services, il est proposé d'aligner l'entrée en vigueur des présentes dispositions avec celle des articles de la loi visée, en l'occurrence le 1^{er} juillet 2018.

Le Conseil d'Etat constate que l'article 33 entend modifier la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile en ses articles 4, alinéa 1^{er}, lettre a), et 61.

Le point 1^o entend compléter l'article 4, alinéa 1^{er}, lettre a), en ajoutant à la mission du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) consistant à mettre en œuvre et organiser les secours aux personnes victimes de détresses vitales, d'accidents, d'événements calamiteux, de catastrophes, de sinistres et d'incendies, les transports en urgence « en application de l'article 4, paragraphe 6 de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ».

Les points 1^o et 2^o de l'article sous examen amènent le Conseil d'État à faire les observations suivantes :

En premier lieu, il s'interroge sur la plus-value apportée par l'inclusion des transports en urgence par rapport aux missions déjà décrites à l'article 4, alinéa 1^{er}, lettre a), de la loi précitée du 27 mars 2018.

En deuxième lieu, le Conseil d'État s'interroge sur le lien entre cet article 4, alinéa 1^{er}, lettre a), et l'article 4, paragraphe 6, de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière. Ce dernier article traite en effet de l'organisation du service de garde des centres hospitaliers et non du transport en urgence. L'utilisation des termes « en application de » est donc mal à propos. Est-ce que les auteurs de la loi en projet ont voulu viser les transports en urgence vers un centre hospitalier qui assure un service de garde conformément au plan du service de garde ?

En dernier lieu, le « transport en urgence » n'est pas un concept décrit avec la précision requise. Suffit-il que la personne prétende être victime, par exemple d'une détresse vitale, pour que la répartition des dépenses se fasse conformément à l'article 61, alinéa 2 nouveau, de la loi précitée du 27 mars 2018 ou est-ce que cette détresse vitale doit être constatée par le médecin traitant la victime au centre hospitalier concerné ?

Par conséquent, le Conseil d'État doit **formellement s'opposer** à l'article sous examen pour cause d'insécurité juridique découlant de l'imprécision des termes utilisés dans ce « cavalier budgétaire ».

Le Conseil d'Etat signale encore qu'au point 2^o, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« 2^o À l'article 61, entre les alinéas 1^{er} et 2, est inséré un alinéa nouveau libellé comme suit : ».

À titre subsidiaire, en ce qui concerne le point 3^o, le Conseil d'État suggère d'inclure ce point à l'article 43 (devenant l'article 44) relatif à la mise en vigueur de la loi en projet.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 1**, la Commission des Finances et du Budget modifie l'article 33 de la manière suivante :

« Art. 33. Mesures en matière d'organisation de la sécurité civile

La loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile est modifiée comme suit :

1^o L'article 4, alinéa 1^{er}, lettre a), est complété comme suit :

« y inclus le transport en urgence en application de l'article 4, paragraphe 6, de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ; ».

A l'article 4, alinéa 1^{er}, la lettre a) est complétée comme suit :

« du transport en ambulance dépêché par le central des secours d'urgence vers un service d'urgence d'un centre hospitalier participant au service de garde, tel que visé à l'article 4, paragraphe 6 de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ; ».

2^o à l'article 61, entre les alinéas 1^{er} et 2, est inséré un alinéa nouveau libellé comme suit :

« Les dépenses nécessaires au fonctionnement du transport en urgence d'une personne sont prises en charge par l'organisme de sécurité sociale dont la personne relève à hauteur de soixante-

dix pour cent en cas de transport non médicalisé et à hauteur de cent pour cent en cas de transport médicalisé ».

« Les dépenses nécessaires au fonctionnement du transport en ambulance, visé à l'article 4, alinéa 1^{er}, lettre a), sont prises en charge par l'organisme de sécurité sociale dont la personne relève à hauteur de soixante-dix pour cent en cas de transport en ambulance sans prise en charge médicale spécialisée et à hauteur de cent pour cent en cas de transport en ambulance avec prise en charge médicale spécialisée. ». »

La Commission des Finances et du Budget comprend que le manque de précision au niveau des termes « transport en urgence » soit source d'insécurité juridique.

Pour y remédier, la Commission propose de modifier l'article sous revue en le remplaçant par un nouveau texte contenant les précisions nécessaires afin de garantir la bonne compréhension de la volonté initiale du législateur. Les termes « transport en urgence » sont dès lors remplacés par les termes « transport en ambulance dépêché par le central des secours d'urgence » au point 1^o de l'article 33.

Le point 1^o de l'article 33 précise que, désormais, le Corps grand-ducal d'incendie et de secours aura, parmi ses missions, celle de planifier, de mettre en œuvre et d'organiser le transport en ambulance, dépêché par le central des secours d'urgence (CSU-112), défini à l'article 23 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, vers un service d'urgence d'un centre hospitalier participant au service de garde, tel que visé à l'article 4, paragraphe 6 de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière. En effet, il y a lieu de partir du principe que tout appel traité par le CSU-112 est à considérer comme une urgence qui donne lieu à l'intervention, soit d'une ambulance seule, soit d'une ambulance accompagnée d'une prise en charge médicale spéciale.

Le point 2^o a également été précisé et concerne les dépenses de transport en ambulance qui incombent à l'organisme de sécurité sociale dont la personne prise en charge relève. Pour rester en ligne avec la terminologie utilisée au point 1^o, il y a lieu de remplacer les termes « non médicalisé » par les termes « en ambulance sans prise en charge médicale spécialisée » et le terme « médicalisé » par les termes « en ambulance avec prise en charge médicale spécialisée ». Les termes « prise en charge médicale spécialisée » renvoient aux termes utilisés à l'article 86 de la loi précitée du 27 mars 2018.

Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire, signale que les modifications apportées par l'amendement 1 n'appellent pas d'observation de sa part et qu'il lève son opposition formelle à l'encontre de l'article sous rubrique. Il ajoute qu'au point 2^o, il convient de commencer la phrase liminaire avec une lettre initiale majuscule, en écrivant :

« 2^o À l'article 61, [...] ».

La Commission des Finances et du Budget procède à cette modification.

Chapitre 10 – Dispositions diverses

Article 34. (supprimé) Loi modifiée du 28 mars 1997 concernant l'exploitation des chemins de fer

L'article 7 de la loi modifiée du 28 mars 1997 concernant l'exploitation des chemins de fer autorise l'État à apporter son concours financier jusqu'au 31 décembre 2020 à la couverture du surcoût dans le compte d'exploitation des CFL, qui résulte notamment de l'application des dispositions légales concernant le statut public de leur personnel. Ce statut comporte des charges pécuniaires que ne supporte normalement pas une entreprise industrielle ou commerciale. Les modalités de la mise en œuvre de ce concours financier sont réglées par voie de contrat entre l'État et les CFL.

Au vu de cette disposition, il s'impose de rappeler qu'avant la libéralisation complète du fret à partir du 1^{er} janvier 2007, la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL) disposait d'un monopole dans le secteur du fret au Luxembourg.

Au moment du vote de la loi du 28 mars 1997, les CFL devaient, à l'instar des autres compagnies ferroviaires, faire face à la pression concurrentielle très forte des autres modes de transport, en particulier du fret routier qui étaient plus compétitifs que le fret ferroviaire en raison de coûts élevés et de conditions d'exploitation largement moins contraignantes.

Dès lors, il a été décidé en 1997 de créer des conditions permettant aux CFL de ne facturer qu'une partie des coûts aux clients pour pouvoir rester compétitifs vis-à-vis des acteurs du fret routier, la différence entre les coûts réels et les coûts facturés étant prise en charge par l'État luxembourgeois,

selon le mécanisme institué par la loi du 28 mars 1997. L'article 7 de cette loi autorise l'État à prendre en charge le surcoût dans le compte d'exploitation des CFL qui résulte notamment de l'application des dispositions légales concernant le statut public de leur personnel et qui comporte des charges pécuniaires que ne supporte normalement pas une entreprise industrielle ou commerciale.

Grâce à cette disposition, les CFL ont pu créer en octobre 2006 avec le Groupe Arcelor, la filiale CFL Cargo S.A., pour prendre en charge les activités de transport du fret ferroviaire, assumées jusqu'alors par la branche fret des CFL. Les CFL disposent d'une participation majoritaire dans le capital de CFL Cargo.

Dans un premier temps, CFL Cargo a eu recours à du personnel provenant pour l'essentiel des CFL et d'Arcelor Mittal. Les agents des CFL sont en train d'être progressivement remplacés par des employés du secteur privé.

Les agents CFL qui sont affectés à CFL Cargo continuent à être rémunérés par les CFL. Pour sa part, CFL Cargo rémunère les CFL pour cette mise à disposition sur la base du salaire qu'il verserait à un travailleur équivalent sous contrat de droit privé. Le statut public des agents CFL travaillant pour CFL Cargo étant plus favorable que le contrat des salariés recrutés aux conditions du marché, l'État luxembourgeois continue à prendre en charge ce surcoût, conformément à l'article 7 de la loi modifiée du 28 mars 1997 précitée.

Cette disposition de la loi modifiée du 28 mars 1997 expire cependant au 31 décembre 2020.

Pour ce qui est de la durée de la prise en charge du surcoût salarial, il convient de noter qu'une « politique de retour » volontariste des agents CFL vers les CFL a été mise en place de sorte qu'aujourd'hui 53 agents travaillant auprès de CFL Cargo sont encore des agents publics des CFL.

Suivant les prévisions des CFL, ce nombre sera réduit graduellement jusqu'en 2025.

Le présent mécanisme de prise en charge du surcoût sera clôturé en 2025.

Dès lors, le délai qui est prévu à l'article 7 de la loi précitée du 28 mars 1997 sera prorogé une dernière fois jusqu'au 31 décembre 2025.

Le Conseil d'Etat constate que, par ce « cavalier budgétaire », le délai qui est prévu à l'article 7 de la *loi modifiée du 28 mars 1997 1° approuvant le protocole additionnel du 28 janvier 1997 portant modification de la Convention belgo-franco-luxembourgeoise relative à l'exploitation des chemins de fer du Grand-Duché, signée à Luxembourg, le 17 avril 1946 ; 2° approuvant les statuts modifiés de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL) ; 3° concernant les interventions financières et la surveillance de l'État à l'égard des CFL et 4° portant modification de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire*, sera prorogé une dernière fois jusqu'au 31 décembre 2025 afin de permettre, selon le commentaire de l'article sous examen, à l'État de continuer à prendre en charge le surcoût engendré par la différence entre la rémunération des agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois qui bénéficient d'un statut d'agent public et qui sont affectés à CFL Cargo et celle des salariés de CFL Cargo dont le statut est régi par un contrat de droit privé.

Le Conseil d'Etat fait observer que l'article 7 de la loi précitée du 28 mars 1997, par l'utilisation de l'adverbe « notamment », ne vise pas uniquement le soutien financier de l'État résultant de la différence de rémunération indiquée ci-dessus. Il a un champ d'application plus large que celui indiqué par les auteurs du projet de loi dans le commentaire de l'article sous rubrique.

Se pose encore la question du respect par le Luxembourg de ses engagements au regard des différents paquets ferroviaires et, au-delà, des règles européennes applicables aux aides d'État. Le commentaire de l'article sous rubrique, bien que détaillé, n'aborde pas cette question pourtant essentielle et le Conseil d'Etat doit **réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel** à défaut d'avoir eu confirmation que l'extension de l'aide étatique prévue à l'article 7 de la loi précitée du 28 mars 1997 est compatible avec les règles européennes, notamment en matière d'aides d'État.

La Commission des Finances et du Budget décide de supprimer le présent article et de procéder à la renumérotation des articles suivants. Le point 6° de l'intitulé est partant également supprimé.

Le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec cette suppression dans son avis complémentaire.

Le Conseil d'Etat signale encore qu'un intitulé de citation de l'acte en question faisant défaut, l'article sous revue serait à intituler différemment, que les termes « concernant l'exploitation des chemins de fer et » sont à supprimer et que le point final après l'intitulé de l'acte à modifier est à omettre.

En raison de la suppression de l'article, il n'est pas tenu compte de la présente remarque.

Article 35. (article 36 initial) Dérogation à certains délais prévus par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat pour l'exercice 2020

Le Conseil d'Etat signale qu'à l'alinéa 1^{er}, les termes « , paragraphe 1^{er}, » sont à ajouter après les termes « article 9 ».

La Commission des Finances et du Budget modifie le texte dans ce sens.

Article 36. (article 37 initial) Modification de la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances

Selon le Conseil d'Etat, la phrase liminaire de l'article sous avis est à reformuler de la manière suivante :

« La loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances est modifiée comme suit : ».

La Commission des Finances et du Budget reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Article 40. (article 41 initial) Modification de la loi du 27 juillet 1938 portant création d'un fonds de réserve pour la crise

Il est proposé de transformer le « fonds de crise » existant en « fonds de rééquilibrage budgétaire ». L'ancien fonds de crise a été créé en 1938 et ne trouve plus de fondement dans le contexte actuel.

Le fonds de rééquilibrage budgétaire aura pour but exclusif de constituer une réserve budgétaire à laquelle il peut être recouru en cas de chocs économiques ou budgétaires. Le fonds sera alimenté par des dotations budgétaires qui seront adaptées en fonction d'éventuelles plus-values budgétaires qui pourront se réaliser au cours d'un exercice budgétaire.

Outre le fait que l'ancien fonds de crise est adapté au contexte actuel, la présente modification vise à garder la particularité du fonds de crise dans la mesure où les sommes constituant le fonds de rééquilibrage ne pourront être utilisées qu'aux seules fins prévues par l'objet du fonds. En pratique, elles devront donc être placées de façon séparée des avoirs de trésorerie.

Contrairement aux autres fonds spéciaux existants, les avoirs du « fonds de rééquilibrage budgétaire » ne seront donc pas fongibles avec les avoirs disponibles de la Trésorerie de l'État et ils ne sauront être utilisés pour couvrir d'autres opérations courantes.

Le Conseil d'Etat constate que, selon les auteurs du projet de loi : « Il est proposé de transformer le « fonds de crise » existant en « fonds de rééquilibrage budgétaire ». L'ancien fonds de crise a été créé en 1938 et ne trouve plus de fondement dans le contexte actuel. » Ils se contredisent en indiquant plus loin dans le commentaire de l'article 41 que « l'ancien fonds de crise est adapté au contexte actuel ».

Dans la mesure où chaque article de la loi du 27 juillet 1938 portant création d'un fonds de réserve pour la crise est modifié par l'article 40 (article 41 initial) du projet de loi sous examen, le Conseil d'État s'interroge pourquoi les auteurs du projet de loi n'ont pas tout simplement abrogé la loi précitée du 27 juillet 1938 et créé le nouveau fonds de « rééquilibrage budgétaire » par le biais de cet article 40 (article 41 initial). S'il devait y avoir des fonds alloués au fonds de réserve pour la crise, l'article sous rubrique pourrait préciser que ces fonds seront alloués au nouveau fonds de rééquilibrage budgétaire.

En ordre subsidiaire, quant aux modifications proposées à la loi du 27 juillet 1938 précitée, le Conseil d'État demande à ce que l'intitulé de cette loi soit également modifié pour écrire « loi modifiée du 27 juillet 1938 portant création d'un fonds de rééquilibrage budgétaire ». Il peut dès à présent marquer son accord avec un amendement allant dans ce sens.

La Commission des Finances et du Budget procède à cette modification par le biais de l'**amendement parlementaire 2**. Elle attire l'attention sur le fait que l'article budgétaire 04.0.93.000, figurant dans le tableau annexé au projet de loi, porte le libellé suivant : « Alimentation du fonds de crise institué par la loi du 27.7.1938 ». Ce libellé ne correspondant pas tout à fait à l'intitulé initial de la loi (fonds de réserve pour la crise) et l'article portant clairement sur l'alimentation du fonds institué par la loi du 27.7.1938, la Commission des Finances et du Budget ne juge pas nécessaire de procéder à l'amendement de l'intitulé de l'article à ce stade. Une adaptation dans ce sens pourra être envisagée lors de la rédaction de la prochaine loi budgétaire.

Le Conseil d'Etat, ne fait pas d'observation à l'égard de cet amendement. D'un point de vue légistique, il signale qu'il y a lieu d'ajouter un point après le numéro d'article, pour écrire « **Art. 40.** » et que le point 1° est à terminer par un point final.

La Commission des Finances et du Budget procède à ces adaptations.

Article 41 nouveau – Modification de la loi électorale du 18 février 2003 telle que modifiée

Par le biais d'un **amendement parlementaire** du 4 novembre 2019, la Commission des Finances et du Budget a décidé d'insérer un nouvel article 41 au projet de loi.

Cet article est libellé comme suit :

« Art. 41. Modification de la loi électorale du 18 février 2003

L'article 126.9., 1^{er} alinéa, de la loi électorale du 18 février 2003 telle que modifiée est libellé comme suit :

« Sur présentation d'un contrat de travail, la Chambre, de l'assentiment de son Bureau, qui juge de la réalité des relations de travail, indemnise le député des frais à lui accrus du fait de l'engagement d'un collaborateur, sans que cette indemnité ne puisse dépasser un maximum de 340 points indiciaires annuels, à augmenter d'un douzième à titre d'allocation de fin d'année. Le contrat de travail peut être remplacé par une convention d'honoraires dans le cas où il s'agit de l'engagement d'un avocat inscrit au tableau de l'un des ordres des avocats ou d'un membre d'une autre profession indépendante dont l'accès et l'exercice sont réglementés. Le député ne peut demander l'indemnisation des frais à lui accrus du fait de l'engagement ni de son conjoint ou partenaire stable non matrimonial ni de ses parents, enfants, frères ou sœurs. ». ».

L'intitulé du projet de loi est modifié. Un nouveau numéro 8° (9° initial, devenu 8° suite à la suppression du numéro 6° en raison de la suppression de l'article 34) faisant référence à la loi électorale du 18 février 2003 est inséré après le numéro 7°. Les numéros 8° à 12° deviennent les numéros 9° à 13°.

L'Accord de coalition 2018 – 2023 prévoit que « les partis de la coalition se prononcent en faveur d'une augmentation des moyens en personnel des groupes politiques ». Dans le cadre des discussions budgétaires pour l'exercice 2020, le Bureau de la Chambre des Députés a adopté une augmentation de l'indemnité de secrétariat des députés. Concrètement, le Bureau a décidé d'augmenter le nombre de points mensuels par député de 200 points à 340 points, traitement brut de début de carrière d'un fonctionnaire de la carrière A1, ce qui revient à 6.496,55 € (3.728,30 €) par mois soit une augmentation de 2.768,25 € / mois / député. Cette décision a été intégrée à la dotation budgétaire de la Chambre et continuée à l'Inspection générale des Finances afin de figurer dans le projet de budget pour 2020.

Le présent amendement constitue la base légale nécessaire pour les montants figurant par ailleurs dans le projet de budget.

Par la voie de la dernière phrase du présent amendement, la Chambre des Députés entend éviter les emplois fictifs accordés à des membres de la famille proche des députés. Le remboursement des frais aux députés pour l'engagement de collaborateurs ne pourra se faire dans ces circonstances, que ces personnes soient engagées par un député individuellement ou alors par plusieurs députés dans le cadre d'un « pool » de collaborateurs.

Le Conseil d'Etat signale que, l'augmentation de 200 à 340 points indiciaires annuels n'appelle pas d'observation. Le commentaire des articles précise que « cette décision a été intégrée à la dotation budgétaire de la Chambre [des députés] et continuée à l'Inspection générale des Finances afin de figurer dans le projet de budget pour 2020 ». Le commentaire aurait pu préciser la charge financière supplémentaire découlant de cette augmentation du nombre de points indiciaires. Le Conseil d'Etat comprend que l'article 1^{er} du projet de loi sous examen, de même que l'article budgétaire relatif à la dotation allouée à la Chambre des députés devraient être modifiés. Le Conseil d'Etat se déclare d'ores et déjà d'accord avec ces ajustements.

La Commission des Finances et du Budget signale cependant que les montants correspondant à l'augmentation de 200 à 340 points indiciaires annuels liés à l'engagement d'un collaborateur par les députés ont déjà été intégrés dans la dotation budgétaire de la Chambre des Députés. Il n'est partant pas nécessaire de modifier l'article 1^{er} et l'article budgétaire concerné du projet de loi dans ce sens.

En ce qui concerne la nouvelle dernière phrase visant à éviter des « emplois fictifs », le Conseil d'Etat s'interroge sur le lien fait entre l'emploi d'un membre de famille et le caractère fictif de l'emploi. En effet, ce n'est pas parce qu'un membre de famille est employé par un député que l'emploi est nécessairement fictif et vice-versa.

Par ailleurs, il considère, au niveau de la formulation, que l'expression « partenaire stable non matrimonial » est source d'insécurité juridique, de sorte qu'il doit s'y **opposer formellement**. En effet, d'une part, le partenaire est une notion consacrée de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats. Est-ce que le partenaire (au sens de la loi précitée du 9 juillet 2004) est couvert par l'amendement parlementaire ? Ne faudrait-il pas également viser les partenariats légalement formés à l'étranger ? D'autre part, le concept de stabilité, qui ne peut viser que les concubins, n'est pas autrement circonscrit. Pour ce qui est des parents, enfants, frères ou sœurs, le Conseil d'État renvoie à la formulation utilisée à l'article 107 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'État signale qu'en ce qui concerne l'intitulé de l'article sous examen, il convient d'ajouter les termes « telle que modifiée » après les termes « loi électorale du 18 février 2003 ».

La phrase liminaire est à libeller de la manière suivante :

« L'article 126, paragraphe 9, alinéa 1^{er}, de la loi électorale du 18 février 2003 telle que modifiée, est libellé comme suit : ».

La dernière phrase de l'article 126, paragraphe 9, alinéa 1^{er}, dans sa nouvelle teneur proposée, est à reformuler de la manière suivante :

« Le député ne peut pas demander l'indemnisation des frais à lui accrus du fait de l'engagement de son conjoint, partenaire stable non matrimonial ou de ses parents, enfants, frères ou sœurs. »

La Commission des Finances et du Budget, par le biais de l'**amendement parlementaire 3** modifie la dernière phrase de la manière suivante :

« Le député ne peut pas demander l'indemnisation des frais à lui accrus du fait de l'engagement de son conjoint, **du partenaire avec lequel il vit dans un partenariat déclaré au Luxembourg ou à l'étranger, du partenaire avec lequel il vit en communauté de vie** ~~stable non matrimonial~~ ou de ses parents, enfants, frères ou sœurs. ».

Afin de donner suite à l'opposition formelle du Conseil d'État et de répondre aux questions de ce dernier, la Commission des Finances et du Budget propose de préciser pour l'engagement de quels partenaires le député ne peut être indemnisé. Elle remplace ainsi les termes « partenaire stable non matrimonial » par les termes « partenaire avec lequel il vit dans un partenariat déclaré au Luxembourg ou à l'étranger, du partenaire avec lequel il vit en communauté de vie ». Le « partenaire avec lequel il vit dans un partenariat déclaré au Luxembourg » correspond au partenaire au sens de la loi du 9 juillet 2004. Les termes « à l'étranger » ont été ajoutés afin qu'il soit également tenu compte des partenariats déclarés à l'étranger. Afin de couvrir également le cas de partenaires non déclarés, il a été opté pour la formule « partenaire avec lequel il vit en communauté de vie ». L'expression « communauté de vie » est définie à l'article 230, point 4^o, du Code civil qui prévoit que : « Sont présumées vivre en communauté de vie les personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun. ».

La Commission des Finances et du Budget décide de maintenir la formule « de ses parents, enfants, frères ou sœurs » qui a le mérite d'être tout à fait claire. Elle a procédé à la reformulation de la phrase telle que proposée par le Conseil d'État dans ses observations d'ordre légistique.

Le Conseil d'État, dans son avis complémentaire, constate que ces dernières modifications n'appellent pas d'observation de sa part et signale qu'il lève son opposition formelle à l'encontre de l'article sous rubrique.

Chapitre 11 – Entrée en vigueur de la loi

Article 43. – Entrée en vigueur de la loi

Conformément au principe de l'annualité budgétaire, la loi budgétaire entre en vigueur le premier jour de l'année civile à laquelle elle s'applique, c'est à dire au 1^{er} janvier 2020 à l'exception des dispositions de l'article 3 (1) qui sont applicables à partir de l'année d'imposition 2020 et à l'exception des dispositions de l'article 3 (2) qui sont applicables à partir de l'année d'imposition 2019.

Suite à l'observation relative à l'article 33, le Conseil d'État propose de reformuler l'article de la manière suivante :

« **Art. 43.** La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020, à l'exception de l'article 33 qui produit ses effets au 1^{er} juillet 2018, à l'exception de l'article 3, paragraphe 1^{er}, qui entrera en vigueur à partir de l'année d'imposition 2020 et à l'exception de l'article 3, paragraphe 2, qui produit ses effets à partir de l'année d'imposition 2019. »

La Commission des Finances et du Budget reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

*

IX. TEXTE DU PROJET DE LOI n° 7500

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2020 et modifiant :**

- 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
- 2° la loi du 27 juillet 1938, portant création d'un fonds de réserve pour la crise ;
- 3° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 4° la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
- 5° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- 6° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ;
- 7° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant
 - d) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;
 - e) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;
 - f) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
- 8° la loi électorale du 18 février 2003 telle que modifiée ;
- 9° 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 manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
- 10° la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014 ;
- 11° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;
- 12° la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;
- 13° la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

Chapitre 1^{er} – Arrêté du budget

Art. 1^{er}. Arrêté du budget

Le budget de l'Etat pour l'exercice 2020 est arrêté aux montants suivants :

– Recettes courantes	euros	17 786 691 895
– Recettes en capital	euros	98 894 500
– Recettes des opérations financières	euros	2 458 175 400

– Dépenses courantes	euros	16 318 324 736
– Dépenses en capital	euros	2 249 641 725
– Dépenses des opérations financières	euros	2 054 204 800

Le tout conformément aux tableaux annexés.

Chapitre 2 – Dispositions fiscales

Art. 2. Prorogation des lois établissant les impôts

Les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2019 sont recouvrés pendant l'exercice 2020 d'après les lois qui en règlent l'assiette, les taux ou tarifs et la perception, sous réserve des dispositions des articles 3 à 7.

Art. 3. Modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

La loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est modifiée comme suit :

(1) A l'article 102, alinéa 6, le tableau des coefficients de réévaluation est modifié comme suit:

«

<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>
1918 et antérieures	175,53	1943	14,73	1969	5,29	1995	1,52
		1944	14,73	1970	5,05	1996	1,50
1919	79,79	1945	11,74	1971	4,83	1997	1,48
1920	42,71	1946	9,32	1972	4,59	1998	1,46
1921	43,70	1947	8,97	1973	4,32	1999	1,45
1922	46,91	1948	8,40	1974	3,95	2000	1,40
1923	39,65	1949	7,97	1975	3,57	2001	1,37
1924	35,31	1950	7,69	1976	3,25	2002	1,34
1925	33,74	1951	7,12	1977	3,04	2003	1,31
1926	28,47	1952	7,00	1978	2,95	2004	1,29
1927	22,56	1953	7,01	1979	2,82	2005	1,25
1928	21,64	1954	6,95	1980	2,66	2006	1,22
1929	20,14	1955	6,95	1981	2,46	2007	1,20
1930	19,79	1956	6,91	1982	2,25	2008	1,16
1931	22,07	1957	6,61	1983	2,07	2009	1,15
1932	25,41	1958	6,57	1984	1,96	2010	1,13
1933	25,55	1959	6,54	1985	1,90	2011	1,09
1934	26,55	1960	6,52	1986	1,89	2012	1,06
1935	27,05	1961	6,48	1987	1,90	2013	1,05
1936	26,91	1962	6,42	1988	1,87	2014	1,04
1937	25,48	1963	6,24	1989	1,81	2015	1,04
1938	24,77	1964	6,05	1990	1,74	2016	1,03
1939	24,84	1965	5,86	1991	1,69	2017	1,02
1940	22,85	1966	5,71	1992	1,64	2018 et postérieures	1,00
1941	14,73	1967	5,57	1993	1,58		
1942	14,73	1968	5,41	1994	1,55		

»

(2) L'article 174, alinéa 1^{er}, est remplacé comme suit :

« L'impôt sur le revenu des collectivités est fixé à :

1° 15 pour cent lorsque le revenu imposable ne dépasse pas 175 000 euros ;

2° 26 250 euros plus 31 pour cent du revenu dépassant 175 000 euros lorsque le revenu imposable est compris entre 175 000 euros et 200 001 euros ;

3° 17 pour cent lorsque le revenu imposable dépasse 200 000 euros. »

Art. 4. Modification de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs

La loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs est modifiée comme suit:

A l'article 1^{er}, deuxième phrase, la date du « 31 décembre 2019 » est remplacée par celle du « 31 décembre 2021 ».

Art. 5. Modification de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »)

La loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« *Abgabenordnung* ») est modifiée par l'insertion d'un paragraphe 29b, libellé comme suit :

« (1) Les décisions anticipées émises avant le 1^{er} janvier 2015 cessent de plein droit d'avoir effet à la fin de l'année d'imposition 2019.

(2) Le contribuable concerné peut introduire une nouvelle demande de décision anticipée conformément à la procédure prévue au paragraphe 29a. ».

Art. 6. Modification de 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 manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques

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 manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques, est modifiée comme suit :

1° À l'article 1^{er}, le paragraphe 1^{er}, est remplacé par le texte suivant:

« (1) Les opérateurs mettant à la consommation de l'essence et du gasoil routier doivent justifier de l'utilisation de biocarburants, au sens de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, qui respectent les critères de durabilité y prévus, à raison d'au moins 7,70 %, calculé sur base de la teneur énergétique des carburants avant application de la règle du double comptage prévue à l'alinéa 3.

Après application de la règle du double comptage prévue à l'alinéa 3, les biocarburants mis à la consommation doivent au moins être issus à 50 % de matières premières énumérées à l'annexe IX de la directive modifiée 2009/28/CE et ils doivent contenir au moins 9,70 % de biocarburants, calculé sur base de la teneur énergétique des carburants.

La contribution apportée par les biocarburants produits à partir de matières premières énumérées à l'annexe IX de la directive modifiée 2009/28/CE est considérée comme équivalent à deux fois celle des autres biocarburants.

La part d'énergie des biocarburants produits à partir de céréales et d'autres plantes riches en amidon, sucrières et oléagineuses, et à partir de cultures cultivées en tant que cultures principales essentiellement à des fins de production d'énergie sur des terres agricoles, ne doit pas dépasser 5 % des biocarburants mis à la consommation, calculé sur base de la teneur énergétique des carburants.

Dans des cas d'indisponibilité ou de prix excessifs des biocarburants présentant des caractéristiques spécifiques pour une incorporation élevée dans l'essence et le gasoil routier, le seuil de 7,70 % prévu à l'alinéa 1^{er}, peut être réduit par voie de règlement grand-ducal jusqu'à un taux de 6,00 %. La réduction du seuil est fonction de considérations de politique économique et énergétique, ainsi que de la disponibilité de ces biocarburants sur le marché. »

2° A l'article 2, paragraphe 2, les lettres b) et d) sont abrogées et les lettres c) et e) sont remplacées par le libellé suivant :

« c) essence sans plomb	100,00 euros
e) gasoil	130,4852 euros ».

3° A l'article 3, paragraphe 1^{er}, la lettre c) est remplacée par le libellé suivant :

« c) gasoil 51,20 euros ».

4° A l'article 4, paragraphe 1^{er}, la lettre c) est remplacée par le libellé suivant :

« c) gasoil 55,00 euros ».

Art. 7. Modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

Le point 18° de l'annexe B de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée est remplacé par le libellé suivant :

« 18° Services fournis par les écrivains, compositeurs et artistes-interprètes et les droits d'auteur qui leur sont dus ».

Chapitre 3 – Autres dispositions financières

Art. 8. Taxe grevant l'obtention du premier permis de chasse

L'admission aux cours préparatoires et à l'examen d'aptitude pour l'obtention du premier permis de chasse est subordonnée au cours de l'année 2020 au paiement d'une taxe de 150 euros.

Chapitre 4 – Dispositions concernant le budget des dépenses

Art. 9. Crédits pour rémunérations et pensions

Les crédits pour traitements, indemnités, salaires et pensions sont non limitatifs et sans distinction d'exercice. Dans les limites définies par l'article 10 de la présente loi et par dérogation à l'article 17, paragraphe 5 et à l'article 66 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions peut dépasser les crédits en relation avec les rémunérations principales des agents de l'État à charge du budget des dépenses courantes sans autorisation préalable du ministre ayant le Budget dans ses attributions.

Art. 10. Nouveaux engagements de personnel

(1) Au cours de l'année 2020, le Gouvernement est autorisé à procéder au remplacement du titulaire d'un emploi vacant dans la limite de l'effectif total autorisé.

(2) Pour l'application de cette disposition, l'effectif total du personnel comprend les fonctionnaires, les employés et les salariés occupés à titre permanent et à tâche complète ou partielle au service de l'État à la date du 31 décembre 2019.

Sont comprises dans l'effectif total les vacances d'emploi qui se sont produites avant le 1^{er} janvier 2020 et qui n'ont pas pu être pourvues de titulaires à cette date.

(3) Par dérogation aux paragraphes 1^{er} et 2, le Gouvernement est autorisé à procéder au cours de l'année 2020 :

- 1° à des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète dans les différents services de l'État ainsi que dans les différents ordres d'enseignement dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser de plus de 1 830 unités l'effectif total tel qu'il est défini au paragraphe (2);
- 2° aux engagements de personnel pour les besoins des services de l'État reconnus nécessaires pour l'occupation anticipée d'emplois non vacants, sans que la durée de l'occupation anticipée puisse être supérieure à six mois ;
- 3° au remplacement à titre définitif des agents de l'État bénéficiant du régime de la préretraite. Lorsque le remplaçant est recruté en vue de son admission ultérieure au statut de fonctionnaire, et lorsque le cadre correspondant de l'administration concernée ne comprend pas de vacance de poste, il est placé temporairement hors cadre jusqu'au moment où les droits du fonctionnaire remplacé à l'indemnité de préretraite cessent de plein droit ;
- 4° à des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche partielle dans les différents services de l'État dans la limite de 800 heures-hommes par semaine ;

5° dans la limite de 2 200 heures-hommes par semaine :

- a) à des engagements de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète ou partielle dans les différents services de l'État, dans les établissements publics et dans la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois disposant de la qualité de travailleur handicapé telle que définie par la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;
- b) à des réintégrations à tâche complète ou dans le cadre d'un service à temps partiel d'agents qui ne sont plus sujet à des infirmités qui les mettraient hors d'état de continuer leur service à un degré de tâche déterminé par la Commission des pensions prévue par la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois et la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ;
- c) à des réaffectations d'agents de l'État reconnus hors d'état de continuer leur service, mais déclarés propres à occuper un autre emploi dans l'administration ou après changement d'administration par la Commission des pensions prévue par la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois et la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ;
- d) à des reclassements internes d'employés et salariés de l'État suite à une décision de la Commission mixte prévue aux articles 552-1 à 552-4 du Code du travail;
- e) à des déplacements d'agents de l'État prononcés par le Conseil de discipline conformément à l'article 47, paragraphe 4, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ;
- f) à des réintégrations de fonctionnaires et employés de l'État suite à l'arrivée à terme d'un congé sans traitement ou d'un congé pour travail à mi-temps conformément aux articles 30 et 31 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ;
- g) à des réaffectations d'agents de l'État préconisés à titre de mesure préventive par le service psychosocial du Ministère de la Fonction publique pour faire cesser un comportement de harcèlement.

(4) Sont prorogées, pour la durée de l'année 2020, les autorisations de création d'emploi pour des salariés pour les besoins de l'administration gouvernementale pour le compte du Ministère de la Fonction publique prévues par l'article 24, paragraphe 4, de la loi modifiée du 18 décembre 2009 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2010 ainsi que par les dispositions correspondantes des lois concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour les exercices antérieurs.

(5) Les décisions relatives aux engagements de personnel au service de l'État y compris celles relatives aux fusions et scissions de postes, incombent au Premier ministre, ministre d'État, sur le vu du rapport motivé du chef d'administration et de l'avis de la commission spéciale prévue à l'article 6 de la loi du 24 décembre 1946 portant a) allocation d'une indemnité aux fonctionnaires et employés de l'État, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice.

Toutefois, pour les demandes des administrations comportant un transfert de postes entre administrations, entre carrières ou une augmentation des effectifs du personnel au service de l'État, la décision visée à l'alinéa 1^{er} incombe au Conseil de gouvernement. Il en est de même des déplacements d'agents opérés sur décision de la Commission des pensions ou à titre de sanction.

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

Par dérogation aux alinéas 1^{er} à 3, le Conseil de gouvernement peut, sur avis de la commission spéciale visée à l'alinéa 1^{er}, autoriser le ministre ayant l'Éducation nationale, l'Enfance et la Jeunesse dans ses attributions, le ministre ayant l'Enseignement supérieur et la Recherche dans ses attributions et le ministre ayant la Famille, l'Intégration et la Grande Région dans ses attributions, à engager, sans

autre forme de procédure et pour une durée ne dépassant pas deux mois, des employés temporaires en remplacement de titulaires absents pour des raisons imprévisibles. Le présent alinéa n'est applicable qu'aux établissements d'enseignement. Il se limite au remplacement d'enseignants, de personnel éducatif et social ainsi que de personnel exerçant une profession de santé. Le ministre du ressort transmet tous les trois mois un relevé récapitulatif des engagements effectués sur base du présent alinéa au Premier ministre, ministre d'État, qui le transmet à la commission spéciale visée à l'alinéa 1^{er}.

(6) La participation de l'État aux dépenses d'organismes autres que les institutions de sécurité sociale visées à l'article 404 du Code de la sécurité sociale, et dont les frais de personnel sont couverts, en tout ou en partie, par le budget de l'État, est limitée, en ce qui concerne les engagements réalisés après le 31 décembre 1969, à ceux autorisés par les ministres compétents, sur avis de la commission spéciale prévue à l'article 6 de la loi précitée du 24 décembre 1946 et après délibération du Gouvernement en conseil.

Art. 11. Recrutement d'employés ressortissant de pays tiers auprès des administrations de l'Etat

(1) Sont autorisés pour 2020, en cas de nécessité de service dûment motivée, les engagements suivants de personnes de nationalité autre que celle d'un État membre de l'Union européenne :

<i>Administration</i>	<i>Effectif</i>
I. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse :	
Enseignement fondamental ainsi que enseignement secondaire classique et général	110
Institut national des langues	15
Autres services	15
II. Ministère des Affaires étrangères et européennes :	
Représentations diplomatiques et bureaux décentralisés de la coopération luxembourgeoise	132
III. Ministère de l'Économie :	
Représentations économiques	29
Institut national de la statistique et des études économiques	10
IV. Ministère de la Culture :	
Bibliothèque nationale	4
V. Autres services	5

(2) Le recrutement du personnel visé au présent article ne peut se faire qu'après publication des postes vacants par voie électronique ou par toute autre voie appropriée.

Le régime du personnel engagé auprès des représentations diplomatiques, consulaires, économiques et touristiques à l'étranger est fixé par le droit du travail local du pays d'accréditation.

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

Par dérogation aux lois et règlements régissant la matière et sans préjudice des dispositions inscrites à l'article 10, paragraphe 6, le Fonds national de solidarité, ne peut ni engager, ni procéder au paiement des frais de fonctionnement considérés comme appartenant à l'exercice 2020 et dépassant les crédits prévus au budget à titre de participation de l'État à ces dépenses que sur autorisation préalable des membres du gouvernement compétents, le ministre ayant les Finances dans ses attributions entendu en son avis. De telles autorisations ne peuvent toutefois être accordées que s'il s'agit de dépenses urgentes et si tout retard est susceptible de compromettre les services en question.

Chapitre 5 – Dispositions sur la comptabilité de l'Etat

Art. 13. Transferts de crédits

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

Par dérogation à l'article 18, alinéa 2, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, les transferts de crédits d'un article à l'autre dans la même section peuvent être opérés au cours de l'année 2020 sans l'autorisation du ministre ayant le Budget dans ses attributions.

Art. 14. Indemnités pour pertes de caisse

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

Art. 15. Avances : marchés à caractère militaire

La limite de 40 pour cent, prévue à l'article 46, alinéa 3, de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, ne s'applique pas aux travaux, fournitures et services à caractère militaire.

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

Au cours de l'exercice 2020, les dépenses pour ordre concernant les droits de douane constituant des ressources propres à l'Union européenne peuvent dépasser temporairement le montant des recettes correspondantes.

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

Au cours de l'exercice 2020, les recettes et les dépenses effectuées dans l'intérêt de la rémunération du personnel civil pour le compte d'autorités militaires alliées peuvent être imputées au budget des recettes et des dépenses pour ordre. Au cours de l'exercice, les dépenses d'un tel article du budget pour ordre peuvent dépasser temporairement le montant des recettes correspondantes.

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

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

Art. 19. Recettes et dépenses pour ordre : rémunérations des agents publics du Centre hospitalier neuro-psychiatrique, des centres, foyers et services pour personnes âgées et du Service national de santé au travail

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

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

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

Art. 20. Recettes et dépenses pour ordre : surtaxes perçues par l'Entreprise des postes et télécommunications

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

Art. 21. Recettes et dépenses pour ordre : Participation de l'Union européenne dans le financement de divers projets de recherche et d'études des services de la Commission européenne, réalisés par l'Inspection générale de la sécurité sociale

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

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

Chapitre 6 – Dispositions concernant des mesures d'intervention économiques et sociales

Art. 22. Prorogation de dispositions destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi

(1) Sont prorogées avec effet au 1^{er} janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2020 :

- 1° les dispositions de la loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi ;
- 2° les dispositions de la loi modifiée du 24 janvier 1979 complétant l'article 2 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet et complétant l'article 115 de la loi concernant l'impôt sur le revenu.

(2) Les indemnités d'apprentissage et les primes y relatives d'apprentis placés auprès de l'État et des établissements publics sont à charge du Fonds pour l'emploi.

Art. 23. Mesures concernant les emplois d'insertion pour les chômeurs de longue durée

Le nombre maximal d'emplois d'insertion prévus à l'article L.541-5 du Code du travail est fixé à 400 nouveaux emplois pour l'année 2020.

Chapitre 7 – Dispositions concernant les finances communales

Art. 24. Fonds communal de péréquation conjoncturale

(1) Le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions est autorisé à rembourser au cours de l'exercice 2020 aux communes, dont le budget ordinaire n'est plus en équilibre et qui en font la demande, tout ou partie de l'avoir du fonds qui provient de la contribution de ces communes.

(2) Dans le cas où une commune, qui introduit une demande en remboursement, a obtenu un ou plusieurs prêts à charge du fonds, le total de sa contribution pouvant entrer en ligne de compte pour être remboursé est à diminuer, au préalable, du montant du capital restant à rembourser au 31 décembre 2019 au titre de ce ou de ces prêts.

(3) Sous réserve des dispositions des paragraphes 1^{er} et 2, aucune commune ne peut prétendre, au cours de l'exercice 2020, à un remboursement supérieur au déficit du service ordinaire de son budget constaté à la clôture de l'exercice 2018.

Art. 25. Modification de la loi modifiée du 28 avril 1998 portant

- a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;**
- b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;**
- c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires**

La loi modifiée du 28 avril 1998 portant

- a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal;
- b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail;
- c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires

est modifiée comme suit:

1° L'article 6 prend la teneur suivante :

« **Art. 6.** Les conservatoires, les écoles de musique et les cours de musique sont appelés à participer activement à la vie culturelle du pays. Ils organisent notamment des auditions d'élèves et des manifestations musicales et artistiques.

En outre, ils peuvent organiser un enseignement s'adressant à des adultes. Les modalités d'organisation et les programmes d'études sont fixés par règlement grand-ducal. L'État participera au financement de l'enseignement pour adultes selon les dispositions applicables de l'article 12 de la loi. »

2° L'article 12 est modifié comme suit :

- a) L'alinéa 1^{er} devient le nouveau paragraphe 1^{er}.
- b) L'alinéa 2, qui devient le nouveau paragraphe 2, est remplacé par la disposition suivante :

« (2) La participation de l'État au financement de l'enseignement musical ne peut pas dépasser la somme de quinze millions neuf cent cinquante et un mille euros par exercice budgétaire à commencer par l'année 2019. Cette participation est adaptée annuellement sur base de l'évolution de la masse salariale globale de l'État. Les crédits budgétaires prévus annuellement aux sections budgétaires des Ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse au financement de l'enseignement musical communal à charge des communes ou des syndicats de communes sont répartis entre ces entités selon une clé établie sur base de la durée hebdomadaire d'enseignant réservé par l'élève. Cette clé est calculée annuellement en tenant compte des cours individuels, des cours collectifs et en application des coefficients de pondération qui sont fixés à 1,2 pour les conservatoires, à 1,0 pour les écoles de musique et à 0,8 pour les cours de musique.

Pour les cours individuels la durée hebdomadaire à prendre en considération est la durée effective du cours dispensé par l'enseignant à l'élève.

Pour les cours collectifs la durée hebdomadaire à prendre en considération est fixée à :

- 1° 15 minutes d'enseignant par élève par heure de cours pour les cours de la branche musique de chambre;
- 2° 4 minutes d'enseignement par élève par heure de cours pour tous les cours collectifs, sauf les orchestres et les chorales qui ne sont pas pris en considération.

Cette durée unitaire par heure de cours varie proportionnellement à la durée hebdomadaire effective des cours.

La durée hebdomadaire à prendre en considération pour des cours individuels ou collectifs qui ne fonctionnent que pendant une partie de l'année scolaire est réduite proportionnellement.

La part des crédits budgétaires revenant à chaque commune ou syndicat de communes est proportionnelle à la durée hebdomadaire pondérée par institution par rapport à la durée hebdomadaire pondérée totale de toutes les institutions.

Annuellement après l'année scolaire les ministres compétents sollicitent par voie de circulaire conjointe les informations et précisions nécessaires à la répartition des crédits budgétaires en question. »

- c) L'alinéa 3 devient le nouveau paragraphe 3.

d) Le dernier alinéa devenu le nouveau paragraphe 4, est remplacé par la disposition suivante :

« (4) Sont à considérer comme personnel enseignant au sens du présent article les agents ayant le statut de fonctionnaire communal ou d'employé communal ou engagés en qualité de salarié à tâche principalement intellectuelle, soit à durée déterminée, soit à durée indéterminée et affiliée en tant que tels auprès d'un régime de sécurité sociale. »

Chapitre 8 – Dispositions concernant les fonds d'investissements

Art. 26. Dispositions concernant les fonds d'investissements publics – Projets de construction

(1) Au cours de l'exercice 2020, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits des fonds d'investissements publics les dépenses d'investissements concernant les projets énumérés ci-dessous, à réaliser tous les projets énumérés ci-dessous ainsi qu'à procéder ensuite, de cas en cas, par voie d'arrêté grand-ducal pour la déclaration d'utilité publique proprement dite de ces projets.

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

1) Fonds d'investissements publics administratifs

– Centre Marienthal – travaux d'infrastructure	4 022 000 euros
– Administration de la nature et des forêts à Diekirch – nouveau bâtiment sur le site de l'ancien Hôtel du Midi	11 000 000 euros
– Ponts et chaussées à Mersch – dépôt	17 250 000 euros
– Palais de justice à Diekirch – réaménagement	10 900 000 euros
– Abbaye Neumünster – passerelles	1 200 000 euros
– Centre mosellan à Ehnen – réaménagement et extension	8 000 000 euros
– Dépôts des ponts et chaussées et hangar des CFL à Echternach	14 000 000 euros
– Laboratoire pour l'ASTA	36 000 000 euros
– Maison Robert Schuman – transformation presbytère	2 500 000 euros
– Les Rotondes – aménagement en espace culturel	18 500 000 euros
– Centre pénitentiaire à Schrassig – structures préfabriquées pour personnel	5 000 000 euros
– Administration de la nature et des forêts à Wormeldange – construction de bureaux	1 100 000 euros
– Hémicycle au Kirchberg – mise à niveau	12 000 000 euros
– Centre d'accueil à Burfelt	6 500 000 euros
– Château à Schoenfels – aménagement des bureaux de l'Administration de la nature et des forêts (2e phase)	6 100 000 euros
– Service central des imprimés à Leudelage	8 500 000 euros
– Musée d'histoire naturelle à Luxembourg – adaptation et mise à niveau	3 500 000 euros
– Administration de l'enregistrement, Direction – réaménagement et mise en sécurité	3 600 000 euros
– Caserne Herrenberg – rénovation des pavillons 3,4,7 et 8	8 850 000 euros
– Stade national d'athlétisme à Fetschenhof	8 000 000 euros
– Château Senningen – centre national de crise	17 000 000 euros
– Château Sanem – assainissement	13 000 000 euros
– Police et bâtiment administratif à Wiltz – nouvelle construction	16 500 000 euros
– Buanderie centrale du centre pénitentiaire à Schrassig – mise en conformité et adaptation	7 000 000 euros
– Administration de la gestion de l'eau – service régional ouest à Capellen	3 400 000 euros

– Place de la Constitution	9 400 000 euros
– Centre pénitentiaire à Schrassig – rénovations diverses	7 200 000 euros
– Centre polyvalent de la petite enfance au Kirchberg (CPE1+CPE2) nouvelles constructions	28 000 000 euros
– Bâtiment St Louis à Luxembourg – réaménagement	8 500 000 euros
– Bireler Haff, Section canine de l’administration des douanes et accises – transformation	10 800 000 euros
– Centre Hollenfels	10 400 000 euros
– Auberge de jeunesse et structures d’accueil à Ettelbruck	18 000 000 euros
– Auberge de jeunesse à Vianden	14 000 000 euros
– Centre Marienthal – réfection des murs d’enceinte	2 000 000 euros
– Centre de rétention au Findel – construction de 6 chambres supplémentaires	1 400 000 euros
– Maison Kasel à Givenich, annexe Défjob	2 000 000 euros
– Bassin de rétention à Sandweiler	1 850 000 euros
– Tour de contrôle au Findel	30 000 000 euros
– Dépôts de l’Administration des ponts et chaussées et gestion de l’eau au Fridhaff	36 000 000 euros
– Site Lycée à Clervaux – démolition bâtiment adjacent	1 350 000 euros
– « Aal Millen » à Brandenburg – rénovation	2 200 000 euros
– Parking St Esprit – rénovation	6 500 000 euros
– Bibliothèque nationale, rue Notre Dame – réaménagement	36 000 000 euros
– Villa Louvigny – rénovation	25 000 000 euros
– Château de Berg – mise en sécurité	4 000 000 euros
– Palais de la Cour de justice européenne – mesures de sécurité	34 000 000 euros
– Ministère des Finances – transformation des 3e et 4e étages	3 500 000 euros
– Château de Senningen – mise en sécurité du site et aménagements parkings	15 000 000 euros
– Centre national de littérature à Mersch – extension	4 000 000 euros
– Philharmonie – extension du foyer et de l’accueil	15 000 000 euros
– Administration de la nature et des forêts à Dudelange	3 000 000 euros
– Administration des ponts et chaussées à Banzelt	3 000 000 euros
– Protection civile à Lintgen – construction nouvel hangar	1 000 000 euros
– Ponts et chaussées à Clervaux – extension	4 500 000 euros
– Police Syrdall – nouvelle construction	6 300 000 euros
– Direction des contributions à Luxembourg (y compris bâtiment «Zurich») – assainissement	9 000 000 euros
– Centre pénitentiaire à Schrassig – démolition des logements de service	1 500 000 euros
– Centre pénitentiaire à Givenich – nouvelle étable	4 500 000 euros
– Chambre des députés – sécurisation des bâtiments	10 000 000 euros
– Administration du cadastre à Luxembourg – assainissement	9 700 000 euros
– Institut viti-vinicole à Remich annexe laboratoire	3 000 000 euros
– Bâtiment administratif et piscine à Grevenmacher	27 000 000 euros
– Stand de tir de repli au Bleesdall	3 000 000 euros

2) Fonds d’investissements publics scolaires

– Lycée des arts et métiers à Luxembourg – cantine et structures d’accueil (sports)	19 500 000 euros
– Maacher Lycée – nouvelle construction	29 900 000 euros

– Sportlycée	19 000 000 euros
– Lycée technique pour professions de santé à Bascharage (pôle Sud)	20 000 000 euros
– Lycée technique pour professions de santé à Ettelbruck	32 900 000 euros
– Centre de Logopédie – nouvelle construction	21 500 000 euros
– Lycée technique du Centre – nouvelle construction sports et réfectoire	21 650 000 euros
– Lycée classique à Echternach – transformation de l’aile de la gendarmerie en salles de classe et nouveau hall des sports (phase 1+2)	21 515 000 euros
– Infrastructures sportives à Diekirch	28 000 000 euros
– Institut national des langues à Limpertsberg – assainissement énergétique, extension et alentours	12 812 500 euros
– Lycée Robert Schuman à Luxembourg – assainissement énergétique	7 000 000 euros
– Lycée de garçons à Luxembourg- assainissement halls sportifs	8 842 213 euros
– Atert-Lycée – extension	11 500 000 euros
– Lycée technique à Ettelbruck – assainissement énergétique complexe sportif	7 000 000 euros
– Lycée Michel Lucius à Luxembourg – nouvelle construction sur terrain bloc 2000	14 950 000 euros
– Lycée Michel Lucius à Luxembourg– décontamination et mise à niveau de la sécurité feu	10 800 000 euros
– Lycée technique Mathias Adam à Pétange – extension administration	2 500 000 euros
– Ecole nationale pour adultes	38 000 000 euros
– Internat du Lycée technique agricole à Diekirch	10 000 000 euros
– Infrastructures communes à Ettelbruck	35 000 000 euros
– Lycée Guillaume Kroll à Esch-sur-Alzette – assainissement toiture, ateliers et modernisation technique	3 500 000 euros
– Château à Walferdange – assainissement	9 700 000 euros
– Lycée des arts et métiers – mise en conformité et assainissement	12 000 000 euros
– Ancienne Université du Luxembourg au Limpertsberg – réaménagement et assainissement	30 000 000 euros
– Centre national formation professionnelle continue – Centre dans bâtiment Lycée technique de Bonnevoie actuel	27 000 000 euros
– Lycée de garçons à Esch-sur-Alzette – mise en conformité et assainissement	11 000 000 euros
– Lycée Guillaume Kroll à Esch-sur-Alzette – extension	17 000 000 euros
– Centre national de formation professionnelle continue à Ettelbruck – extension	5 000 000 euros
– Lycée Nic Biever à Dudelange – extension de l’annexe Alliance	15 000 000 euros
– Réaménagement du Campus Geesseknaepchen (phase 1)	38 200 000 euros
– Ecole européenne I au Kirchberg – extension des bâtiments de l’école primaire	12 400 000 euros
– Ancien Centre d’éducation différenciée à Esch-sur-Alzette, rue de Mondercange	11 109 552 euros

3) Fonds d’investissements publics sanitaires et sociaux

– Barrage d’Esch-sur-Sûre – évacuateur de crue et galerie de déviation	36 000 000 euros
– Kraïzbiërg Dudelange – mise en conformité Centre Emile Mayrisch	34 500 000 euros
– Réhabilitation du pré-barrage du Pont Misère	5 200 000 euros
– Réhabilitation du pré-barrage de Bavigne	4 540 000 euros
– Réhabilitation des barrages secondaires de la Haute Sûre	2 035 000 euros
– Internat socio-familial à Dudelange	8 800 000 euros
– Ligue HMC à Capellen – nouvelle construction	31 200 000 euros

– Diverses structures d’urgence pour les besoins du Ministère de la Famille	33 550 000 euros
– Domaine thermal à Mondorf-les-Bains – château d’eau, puits de captage et traitement d’eau	3 500 000 euros
– Maison d’enfants à Schifflange – nouvelle construction	11 500 000 euros
– Barrage anti-crues à Clervaux	1 900 000 euros
– Centre pour réfugiés Heliar à Weilerbach – rénovation et assainissement	23 000 000 euros
– Centre socio-éducatif à Schrassig – extension	10 500 000 euros
– Centre hospitalier neuro-psychiatrique à Ettelbruck – mise en conformité bâtiment « Building »	3 000 000 euros
– Centre maternel sur le site « Pro Familia » à Dudelange	3 200 000 euros
– Foyer pour jeunes à Capellen – nouvelle construction	3 900 000 euros
– Maison pour jeunes adultes à Pétange	9 200 000 euros
– Foyer pour réfugiés et route d’accès à Bascharage	6 800 000 euros
– Foyer OLAI à Hesperange – extension	4 200 000 euros
– Nouveau Foyer OLAI au Kirchberg	9 500 000 euros
– Foyer Lily Uden II	19 500 000 euros
– Structure d’accueil pour réfugiés à Frisange	7 000 000 euros
– Structures pour demandeurs de protection internationale à Luxembourg, route d’Arlon (anc. Garage Jaguar)	16 000 000 euros
– Structures pour demandeurs de protection internationale à Batzeldelt/Wiltz	6 500 000 euros
– Structures pour demandeurs de protection internationale à Marnach	10 000 000 euros
– Centre pénitentiaire à Schrassig – unité de psychiatrie spéciale judiciaire	24 500 000 euros
– Centre socio-éducatif à Dreibern – rénovation et extension	22 500 000 euros
– Barrage principal à Esch-sur-Sûre – réhabilitation	6 000 000 euros

Art. 27. Dispositions concernant les fonds d’investissements publics – Frais d’études

(1) Au cours de l’exercice 2020, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits des fonds d’investissements publics les frais d’études en vue de l’établissement de l’avant-projet sommaire, de l’avant-projet détaillé, du dossier d’autorisation ainsi que du dossier projet de loi, concernant les projets de construction énumérés ci-dessous.

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

1) Fonds d’investissements publics administratifs

- 3e bâtiment administratif au Kirchberg (Bâtiment Konrad Adenauer)
- Château de Berg : rénovation
- Centre d’accueil à Mullerthal-Berdorf
- Centre pénitentiaire à Schrassig – rénovation et assainissement
- Dépôt de munitions au Herrenberg
- Foyer d’accueil pour toxicomanes à Luxembourg
- Site Verlorenkost
- Site Limpertsberg
- Bâtiment Robert Schuman – nouvelle construction
- Administration des ponts et chaussées – dépôt Potaschberg
- Maison de Cassal
- Bâtiment administratif à Remich
- Ecole de Police

- Bâtiment administratif à Grevenmacher – nouvelle construction
- Centre opérationnel et administratif des Services de secours et de la Police à Esch-sur-Alzette
- Château de Senningen – transformation bâtiment permanence des communications
- Administration des ponts et chaussées à Redange – nouvel hangar centralisé
- Administration des ponts et chaussées site Monkeler
- Administration des ponts et chaussées au Windhof – nouveau hall pour le dépôt
- Bâtiment administratif pour l’E.S.M (European Stability Mecanism)
- Cour des comptes européenne au Kirchberg
- Bâtiment administratif à Luxembourg-Bonnevoie
- Camp militaire à Waldhof
- Rénovation du champ de tir au Bleesdall
- Dépôt central Culture
- Nouveau commissariat de Police à Esch-sur-Alzette (boulevard Kennedy)
- Hangar pour drones au Herrenberg

2) Fonds d’investissements publics scolaires

- CNFPC à Ettelbruck
- Lycée technique de Bonnevoie : nouveau bâtiment
- Nordstaad-Lycée à Erpeldange-sur-Sûre
- Sportlycée
- Lycée à Mondorf-les-Bains (Ecole internationale à Mondorf-les-Bains)
- Lycée à Howald
- Campus Walferdange
- Université du Luxembourg, Faculté de droit, d’économie et de finance et Institut Max Planck à Luxembourg-Kirchberg
- Lycée technique à Ettelbruck – réaménagement et extension de l’ancien Lycée technique agricole
- Lycée Michel Lucius à Luxembourg- Kirchberg
- Lycée à Clervaux – extension
- Enseignement fondamental de l’école internationale à Clervaux et l’internat
- Lycée technique du Centre – rénovation
- Lycée Ecole de commerce et de gestion au Geesseknäppchen
- Athénée – hall des sports

3) Fonds d’investissements publics sanitaires et sociaux

- CIPA Bofferdange : agrandissement
- Domaine thermal à Mondorf-les-Bains : rénovation et mise en conformité
- Foyer Ste Claire à Echternach – mise en conformité
- Infrastructures d’accueil pour enfants et jeunes à Pétange
- CIPA Echternach – transformation du rez-de-chaussée, création d’une cuisine de production
- Domaine thermal à Mondorf-les-Bains – La Roseraie
- Foyer La Cerisaie à Dalheim – réaménagement et assainissement énergétique
- Descente pour poissons au barrage de Rosport

Art. 28. Dispositions concernant le Fonds du rail – Frais d’études

(1) Au cours de l’exercice 2020, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds du rail les frais d’études d’opportunité, de la relation coût-utilité ainsi que des études de faisabilité technique et des études en vue de l’établissement de l’avant-projet sommaire avec la comparaison

de variantes, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du dossier projet de loi des projets d'infrastructure, d'ouvrages d'art et d'équipements techniques énumérés ci-dessous, ainsi que les frais des études de trafic et des études de bruit concernant tant les projets énumérés ci-dessous que l'ensemble du réseau ferré existant.

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

- Gare périphérique de Howald (espace public)
- Gare de Luxembourg – Modernisation des installations de sécurité en campagne y compris aux postes périphériques
- Gare de Luxembourg – Adaptations du parvis dans le cadre de la desserte par le tram
- Gare de Luxembourg – Aménagement d'un parking à vélos souterrain à grande capacité
- Gare de Bettembourg – Modernisation et renouvellement des installations de signalisation et de télécommunication
- Gare de Bettembourg – Modernisation et renouvellement des infrastructures ferroviaires
- Triage de Bettembourg-Dudelange – Réaménagement des installations fixes
- Gare Belval-Université – Modernisation et renouvellement complets des installations fixes
- Port de Mertert – Réaménagement des installations fixes
- Création d'un point d'échange à Hollerich
- Ligne de Luxembourg à Troisvierges – Suppression des passages à niveau N^{os} 15 et 16
- Gare de Rodange – Réaménagement de la tête ouest
- Réaménagement complet de la ligne Bettembourg – Volmerange-les-Mines
- Gare de Kleinbettingen – Suppression du passage à niveau 85
- Gare de Pétange – Renouvellement de voie et d'appareils de voie du faisceau de remisage
- Gare de Wiltz – Adaptation des installations fixes Phase 1
- Gare de Dommeldange – Mise en conformité des infrastructures voyageurs
- Ligne de Luxembourg à Wasserbillig – Mise à double voie du tronçon de ligne entre Sandweiler-Contern et Oetrange
- Mise à double voie du tronçon de ligne entre Berchem et Oetrange
- Construction d'un nouveau Centre de remisage et de maintenance à Rodange – CRM Sud Phases 1 et 2
- Construction d'un nouveau bâtiment pour les équipes et ateliers du Service maintenance infrastructure sur le site de Luxembourg
- Réaménagement du bâtiment administratif existant du Service maintenance infrastructure à Luxembourg
- Ligne de Luxembourg à Troisvierges et antennes – Modernisation du réseau des téléphones de service en campagne
- Ligne de Luxembourg à Wasserbillig – Déplacement du point d'arrêt Mertert

Art. 29. Dispositions concernant le Fonds des routes – Projets de construction

(1) Au cours de l'exercice 2020, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds des routes les dépenses d'investissements concernant les projets énumérés ci-dessous, à réaliser tous les projets énumérés ci-dessous ainsi qu'à procéder ensuite, de cas en cas, par voie d'arrêté grand-ducal pour la déclaration d'utilité publique proprement dite de ces projets.

(2) Les dépenses d'investissements concernant les travaux de construction, des équipements techniques et des équipements de la voirie ne peuvent dépasser les sommes ci-après indiquées pour chaque projet sans préjudice des incidences des hausses légales pouvant intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux.

Division des travaux neufs

Plateforme multimodale Hoehenhof et voirie connexe	19 400 000 euros
Adaptation échangeur Strassen (N6)	6 000 000 euros
Réaménagement échangeur de Schifflange	8 500 000 euros
Echangeur Pontpierre	35 000 000 euros
Voie de délestage et réaménagement échangeur Capellen et raccordement ZA/CR102	21 240 000 euros
Ecran anti-bruit sur A13 dans le cadre des projets multi-modaux	4 200 000 euros
Mise à 2×3 voies: Croix de Cessange fluidification à court terme	8 000 000 euros
Mise à 2×3 voies: Helfent – Mamer	23 700 000 euros
Pôle d'échange Gare Centrale	10 000 000 euros
Réaménagement de l'échangeur Senningerberg (A1)	24 450 000 euros
N1 entre Senningerberg et aéroport	27 400 000 euros
Boulevard du Hoehenhof	20 600 000 euros
Park and Ride Mesenich frontière sur A1	28 500 000 euros
Extension provisoire du Park and Ride Howald Sud	3 350 000 euros
Réaménagement du rond-point Irrgarten	17 450 000 euros
Voirie desserte Midfield	10 300 000 euros
Pôle d'échange à la Cloche-d'Or	15 000 000 euros
Bâtiment Park and Ride à la Cloche-d'Or (part étatique)	31 400 000 euros
Echangeur Hesperange et raccord rue des Scillas	34 000 000 euros
Voirie d'accès vers la nouvelle maison d'arrêt à Sanem	8 000 000 euros
Déplacement de la station Shell sur A4	7 200 000 euros
Raccordement de l'Aire de Wasserbillig à la station d'épuration	5 700 000 euros
Station de service à Esch-Belval	4 250 000 euros
Optimisation parking dynamique Aire de Berchem sur A3 direction Luxembourg	5 200 000 euros
Optimisation parking dynamique Aire de Berchem sur A3 direction Metz	6 750 000 euros
Pénétrante de Differdange (N32)	14 500 000 euros
Entrée en ville de Differdange	4 700 000 euros
Reconstruction OA 759 portant N2 à Hamm	5 100 000 euros
Mise en conformité des dispositifs de retenue sur l'autoroute A1 entre Wasserbillig et Potaschberg	2 550 000 euros
N2 Giratoire Sandweiler Ouest rond-point turbo	4 000 000 euros
Voie pour bus sur autoroutes	23 500 000 euros
Park and Ride et pôles d'échange	22 750 000 euros

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

Entretien équipements électromécaniques CITA (contrat MAIG part 2020)	7 000 000 euros
Refonte automatisation programmation (TLS) tunnel Gousselerberg (TGO)	2 800 000 euros
Refonte tunnel Cents (TCE)	2 500 000 euros
Réfections couches de roulement réseau autoroutier	9 400 000 euros
Elargissement de l'autoroute A3 (ELA3)	22 500 000 euros

Division des ouvrages d'art

OA401 Pont frontalier à Grevenmacher (part luxembourgeoise et part allemande à préfinancer par le Luxembourg)	15 600 000 euros
OA202 Nouveau viaduc de Mersch	25 600 000 euros
OA1134 Viaduc Sernigerbach	12 133 000 euros
OA383 Pont frontalier à Echternach (part luxembourgeoise)	5 800 000 euros
Contrat d'entretien ouvrages d'art (5ème)	12 600 000 euros
OA1084 Schiffflange à Bowstring	17 000 000 euros
OA509 à Esch-sur-Sûre et OA510 à Tadler-Moulin	2 700 000 euros
Inspection des ouvrages d'art	5 000 000 euros
OA788 Pont passerelle, élargissement pour piste cyclable	14 500 000 euros
Remise en état des murs	9 000 000 euros
OA818 Rond-point Glacis/Schumann	2 600 000 euros
OA1219 Assainissement zone de gonflement	21 000 000 euros
OA232 Reconstruction OA à Colmar-Berg	14 000 000 euros
Contrat d'entretien ouvrages d'art (6ème)	12 000 000 euros
Park and Ride à Frisange frontière sur l'A13	24 000 000 euros
PC8 Esch-Belval à Esch-sur-Alzette	34 500 000 euros
OA1004 Réhabilitation – A6 Capellen	4 000 000 euros
OA1210 et OA1211 A1 à Irrgarten/Sandweiler	4 600 000 euros
OA1113 B7 Ditgesbaach	2 800 000 euros

Division de la voirie de Luxembourg

N1/CR143 Réaménagement bifurcation à Potaschberg avec CR143 Potaschberg – Oberdonven (projet Carrière Fronay)	3 200 000 euros
N1/CR187 Réaménagement du carrefour à Roodt-sur-Syre	3 510 000 euros
N4 Réaménagement du carrefour à Esch-Lallange	5 100 000 euros
N5 Réaménagement de la traversée de Bascharage et priorisation des bus	9 120 000 euros
N6 Réaménagement de la « route d'Arlon » entre le giratoire à « Mamer Ouest » et Capellen	3 000 000 euros
N6/CR102 Park and Ride Echangeur Mamer/Capellen	5 100 000 euros
N7 Apaisement du trafic et promotion de la mobilité douce sur la N7 Walferdange – Mersch	36 000 000 euros
N7 Facilités pour bus et mobilité douce sur la N7 à Bereldange	6 670 000 euros
N7 / CR123 route de substitution et suppression du PN24 et PN24a à Pettingen	16 820 000 euros
N7 / CR115 / CR306 Concept de mobilité global Z.A. « Um Rouscht » à Bissen	12 500 000 euros
N7D Giratoire pour accès vers site agricole projeté à Colmar-Berg	7 250 000 euros
N10 Redressement Machtum – Ahn – Hettermillen avec piste cyclable PC3 fusion avec N10 Wormeldange)	16 160 000 euros
N10 Réaménagement de l'esplanade à Remich (Traversée de Remich)	17 000 000 euros
N11 Réaménagement de la traversée de Junglinster	9 200 000 euros
N13 Contournement Dippach-Gare	15 000 000 euros
N13 Giratoire N13/CR101 à Garnich	2 000 000 euros
N16 Revalorisation de la traversée de Mondorf-les-Bains	5 190 000 euros
N31 Réaménagement entre échangeur Burange et croisement Michelin	5 310 000 euros
N31 Réaménagement entre échangeur Burange et station de service Q8	4 800 000 euros

N31 Réaménagement de la « route d'Esch » à Belvaux	3 000 000 euros
CR101/CR102 Sécurisation du carrefour à Schoenfels	5 000 000 euros
CR103 Réaménagement entre Holzem – Dippach	2 100 000 euros
CR103 Réaménagement du CR103 et de l'intersection du CR103/109 pour raccordement du Projet « Elmen » de SNHBM	2 490 000 euros
CR106 Réaménagement de la traversée de Hobscheid	2 500 000 euros
CR106 Kleinbettingen, Suppression du PN85	8 000 000 euros
CR110 Réaménagement du « Boulevard Kennedy » à Bascharage	3 810 000 euros
CR122 Suppression du PN20b à Lorentzweiler	8 250 000 euros
CR122 Réaménagement « rue Principale » à Wormeldange	2 000 000 euros
CR122/CR132 Réaménagement des CR122 et CR132 dans la traversée de Gonderange	3 800 000 euros
CR125 Suppression du PN17 à Walferdange	9 200 000 euros
CR129 Réaménagement « rue de la Gare » à Junglinster	2 350 000 euros
CR132 Réaménagement de la traversée d'Eschweiler	2 100 000 euros
CR134 Traversée de Hagelsdorf avec OA439	3 200 000 euros
CR164 Réaménagement de la « rue de Boudersberg » à Dudelange	3 000 000 euros
CR165 Sortie de Noertzange vers Kayl (sans OA284)	2 000 000 euros
CR168 Elimination des passages à niveau de la traversée de Schifflange	7 200 000 euros
CR183 Futur CR183 quartier vert à Mersch	2 366 000 euros
CR234 Réaménagement des CR234/CR234B avec couloir pour bus et piste mixte entre Sandweiler et Contern	3 200 000 euros
CR234 Déplacement Gare de Sandweiler OA728/CR234/CR234A	6 500 000 euros
OA201 Reconstruction de l'OA à Mersch (CR102)	2 400 000 euros
OA447 Reconstruction de l'OA à Fausermillen (CR134)	2 300 000 euros
OA730 Reconstruction de l'OA à Moutfort sur CFL (CR234)	5 000 000 euros
OA756 Reconstruction de l'OA à Alzingen sur CFL (N3)	6 000 000 euros
OA816 Réhabilitation de l'OA à Bertrange-gare sur CFL (N35)	2 400 000 euros
VB N2 Aménagement d'un couloir de bus à Remich	3 090 000 euros
VB N4 Carrefour zone d'activité « am Bann » bretelle échangeur (Lots 2, 3a et 4a)	3 700 000 euros
VB N5 Mise en place de mesures favorisant le bus sur la N5 à Bascharage	3 380 000 euros
VB N5 Arrêts bus à Grevelsbarrière	2 600 000 euros
VB N6 Mise en fluidité et priorisation des bus sur la N6 Tossenber	2 500 000 euros
VB N6 Réaménagement sécuritaire échangeur N6/A6 à Capellen	2 000 000 euros
VB N11 entre Gonderange et Waldhof	13 400 000 euros
VB N12 Couloir d'approche pour bus à Kopstal entre intersection CR103 et CR101	2 220 000 euros
PC1 Strassen – Bridel – « Juegdschlass »	3 250 000 euros
Renforcement, reprofilage et raclage CR, RN, PC, VB, OA	13 820 000 euros
Redressement et aménagement CR, RN, PC, VB, OA	1 090 000 euros

Division de la voirie de Diekirch

N7 Couloir multi-modal entre Ettelbruck et Diekirch	10 000 000 euros
N7 Couche de roulement entre Fridhaff et Schinker	3 350 000 euros
N7 Nouvel accès secondaire Fridhaff N7 – caserne Herrenberg	5 000 000 euros
N10 Réaménagement Dasbourg – Marnach lot 1	3 900 000 euros
N10 Redressement Reisdorf – Hoesdorf	2 600 000 euros

N10/E29/N11 Voies de déstase à Echternach (PST)	33 300 000 euros
N12 Accès à la décharge pour matériaux inertes à Folschette	4 000 000 euros
N12/N22/N23 Aménagement du carrefour à Reichlange	2 000 000 euros
N12 Réaménagement traversée de Wincrange	3 000 000 euros
N17 Aménagement de la rue Clairefontaine de Diekirch à Blesbruck avec rec. OA163/Blees	3 500 000 euros
N18 Aménagement traversée de Clervaux	3 000 000 euros
N27A (B7) Rond-point Fridhaff-échangeur Erpeldange – accès zone d’activités Fridhaff	18 850 000 euros
Aménagements sécuritaires	10 000 000 euros
CR118/CR121 Redressement carrefour à Braidweiler-Pont	2 000 000 euros
CR137 Redressement Consdorf – Berdorf	2 600 000 euros
CR324 Renforcement Kirel – Wilwerwiltz lot 2	2 300 000 euros
CR329A/CR319/N26A Reconversion des friches industrielles à Wiltz	14 500 000 euros
CR336 Réaménagement Goedange – Huldange	2 250 000 euros
CR358 Réaménagement Haller – Savelborn et CR356 dans la traversée de Savelborn	2 800 000 euros
CR358 Redressement Reisdorf – Wallendorf	2 050 000 euros
OA796/N10 Dasbourg – Marnach	2 700 000 euros
OA807/N7 à Marnach	2 000 000 euros
OA4402/OA4403/OA4404/N10 Born-Moulin – Hinkel	3 000 000 euros
Voie pour bus N12 Park and Ride à Schwebach-Pont	2 000 000 euros
Voie pour bus N18 gare routière à Clervaux	4 500 000 euros
PC2 Echternach – Lauterborn	2 500 000 euros
PC16 Goebelsmuehle – Kautenbach – Schwarzepull	3 000 000 euros
PC21 Clervaux – Cinqfontaines – Troisvierges	7 500 000 euros
PC23 Blesbruck – Tandel – Fouhren (tunnel inclus)	2 625 000 euros
Renforcement, reprofilage et raclage CR, RN, PC, VB, OA	11 550 000 euros
Redressement et aménagement CR, RN, PC, VB, OA	1 350 000 euros

Divisions diverses

Projets de moindre envergure, projets urgents et imprévus 158 000 000 euros

Art. 30. Dispositions concernant le Fonds des routes – Frais d’études

(1) Au cours de l’exercice 2020, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds des routes les frais des études d’opportunité, de la relation coût-utilité ainsi que des études de faisabilité technique et des études en vue de l’établissement de l’avant-projet sommaire avec la comparaison de variantes, de l’avant-projet détaillé, du dossier d’autorisation ainsi que du dossier projet de loi des projets d’infrastructure, d’ouvrages d’art et d’équipements techniques énumérés ci-dessous, ainsi que les frais des études de trafic et des études de bruits concernant tant les projets énumérés ci-dessous que l’ensemble du réseau existant de la grande voirie.

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

Division des travaux neufs

Optimisation A4/A13 (échangeurs Ehlerange, Lankelz, Lallange et Foetz) et mise en place d’une voie pour bus séparée à confort élevé et d’une bande d’arrêt d’urgence

A4: Voie pour tram rapide
 A4: PC express entre échangeur Lankelz-Ehlerange/ZARE et échangeur Foetz
 A4: PC express entre Foetz et Leudelange
 A4: Voie pour bus et covoiturage entre Foetz et Leudelange
 Pôle d'échange Foetz
 Pôle d'échange Raemerich
 N3 Contournement Alzingen, nouvelle N3: module sud
 Echangeur Leudelange-Sud
 Passage à gibier Leudelange
 Echangeur Leudelange-Nord
 Couloir pour tram sur la N6 (route d'Arlon) / Pôle d'échange CHL
 Couloir pour tram sur la N1 (Kalchesbréck)
 Couloir pour tram dans le cadre du réseau routier bd Merl / échangeur A6/A4 – bd Cessange – N4
 Contournement routier de Dippach
 Descente vers la Vallée de l'Alzette
 Desserte interurbaine Differdange-Sanem
 Transformation/sécurisation de l'échangeur de Sanem
 Liaison avec la Sarre – station de service et parking
 Contournement de Cessange (A4-N4)
 Contournement de Cessange (N5-A4 et raccordement zone d'activités Eco-Cluster)
 Croix de Cessange : sécurisation à long terme
 Boulevard de Hollerich (liaison A4-pont Buchler)
 Réaménagement A4/B4 et avenue du Geeseknaeppchen
 Contournement Nord de Strassen (N6,direction échangeur de Bridel)
 Elargissement du viaduc Haute-Syre (OA1135)
 N1 entre Irrgarten et aéroport
 Modification raccordement à la N10 de la bretelle d'accès vers l'échangeur de Schengen
 Aires de service et parkings dynamiques
 Goulot d'étranglement à Colmar-Berg / Ettelbruck
 Optimisation parking dynamique Aire de Capellen
 Aménagements sécuritaires
 Entretien grande voirie
 Entretien OA grande voirie
 Modernisation tunnels existants
 Couloir pour bus A7 entre Waldhof et Kirchberg
 Voies combinés pour bus / covoiturage sur autoroutes
 Mesures « plan d'action national anti-bruit »
 Surveillance des chantiers (non compris projets ayant fait l'objet d'une loi)
 Park and Ride et pôles d'échange
 Réaménagement de l'échangeur CargoCenter (A1) et accès Park and Ride
 Park House Hoehenhof et voirie connexe
 Nouvel échangeur Zone nationale d'activités logistiques centre sur A1
 Réaménagement de l'échangeur de Leudelange
 Réaménagement de l'échangeur de Bridel
 Réaménagement de l'échangeur de Schoenfels
 Réaménagement de l'échangeur Windhof

Réaménagement avenue de l'Europe entre Biff et Athus (PED) et suppression du passage à niveau à Rodange

Ouvrage de franchissement pour un couloir écologique sur l'autoroute A13 entre la Croix de Bettembourg et l'échangeur de Hellange

« Nouvelle N4 » et voirie étatique dans le cadre du développement de la friche à Esch-Schifflange

Audits de sécurité sur autoroutes TERN (Trans European Road Network)

Recensement du trafic transfrontalier sur le réseau autoroutier

Etudes en rapport avec le transport commun par l'autoroute

Etudes diverses

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

Inspection et classification des autoroutes et tunnels

Refonte du tunnel Pénétrante Sud (TPS)

Refonte du tunnel Markusberg

Elargissement Helfenterbruck

Optimisation / dédoublement A4 entre échangeurs Ehlerange/Lankelz et Foetz (voie pour bus A4)

Liaison Micheville – contournement Raemerich

Etudes diverses

Division des ouvrages d'art

OA788 Pont passerelle

OA115 Réhabilitation des piles du pont routier à Bivels

OA1048 Viaduc haubanné – inspection décennale

Etudes ponts à faible portée

Etudes charges admissibles sur OA-PCH pour convois exceptionnels

BD-OA: Banque de données OA et études générales OA

Inspections et expertises d'ouvrages d'art

OA1168 – Assainissement de la paroi rocheuse et du tunnel à Esch-sur-Sûre

Passerelle mobilité douce

OA682 Réhabilitation OA entre Schrassig et Oetrange

OA34 – Pont frontalier à Schengen (part luxembourgeoise)

OA73 – CR 175 à Sanem

OA233 – N7 à Colmar-Berg

OA391 – N 10 à Mertert

OA500 – N27 à Esch-sur-Sûre

OA1110 – N15 à Ettelbruck

OA1065 – A13 à Bettembourg

OA376 Réhabilitation voûte et étanchéité à Dillingen (part luxembourgeoise)

OA1037 Helfenterbruck

OA1105 Réhabilitation du pont à Leudelage

Etudes diverses

Division de la voirie de Diekirch

N7 Contournement Nord Diekirch

N7 Sécurisation entre Fridhaff et Wemperhardt

N7/E421 Contournement de Hosingen

N7/E421 Contournement de Heinerscheid
N7 Echangeur dénivelé à Lipperscheid
N7 Boulevard urbain entre Ettelbruck et Diekirch
N7/CR377 Carrefour Koeppenhaff avec accès ZA Fléibur
N7/N14/N17 Réorganisation du réseau routier au centre de la Ville de Diekirch
N7 Réorganisation du trafic entre le lieu-dit Schmiede et Wemperhardt
N7/N18 Sécurisation de l'échangeur de Marnach entre la N18 et la N7
N10 Mur de soutènement le long de la N10 entre Echternach et Steinheim
N10/N18 Carrefour à Marnach
N11 Renouvellement du drainage le long de la N11 entre Graulinster et Echternach
N12 Contournement de Troisvierges
N12 Réaménagement de la traversée Präizerdall (lot 3)
N15 Contournement Ettelbruck – Niederfeulen
N15/N26/CR318 Réaménagement du carrefour au lieu-dit Schuman
N18 Aménagement du carrefour N18/CR332E/CR373A à Lentzweiler
N18 Aménagement du carrefour à Clervaux (place Benelux)
N22/CR304 Axe de desserte/voie de délestage à Redange
N26 Aménagement de la place de village à Bavigne
N27B Aménagement de la rue du Moulin et rue des Remparts à Esch-sur-Sûre
CR128 Aménagement de la sortie de Haller vers Beaufort
CR135 Renforcement Givenich – Moersdorf avec reconstruction OA370
CR137 Renforcement entre N11 et Consdorf
CR138 Renforcement entre Bech et Herborn
CR139 Renforcement Osweiler – Echternach
CR305 Epaulement Michelbouch – Carelshof
CR305 Aménagement du croisement à Michelbouch
CR309/CR315 Réaménagement du carrefour au poteau de Harlange
CR314/N27 Sécurisation du carrefour à Lultzhausen
CR320 Réaménagement à Weiler
CR324/CR343 Redressement Pintsch – Siebenaler (carrefour CR343)
CR325 Aménagement Drauffelt – Mecher
CR326 CFL-ligne du Nord – suppression des PN39/40/41/41A à Enscherange et Wilwerwiltz
CR331 Réaménagement Kautenbach – Alscheid
CR331A Redressement Merkholtz – Merkholtz/Halte
CR337 Aménagement à Hautbellain
CR351A Aménagement du CR351A à Diekirch
CR364 Aménagement de la sortie de Beaufort direction Grundhof
CR365 Renforcement Kreuzenhoecht – Colbette
CR365A Aménagement Kreuzenhoecht – Kobebour
OA14/CR373 sur la Tretterbaach à Sassel
OA15/CR373 sur la Wolz à Maulusmuehle
OA370/CR135 Givenich – Moersdorf
OA475/CR343 Pintsch
OA478/CR326 sur la Clerve à Enscherange
OA1114/N7F à Schieren
VB N15 rue de Bastogne à Ettelbruck

VB N7 Traversée Ettelbruck
 PC3 passerelle (OA640) sur l'Our à Vianden
 PC3 Bollendorf – Grundhof
 PC3 Hoesdorf – Bettel
 PC5 Reisdorf – Ermsdorf
 PC15 Schieren – Ettelbruck
 PC16 Niederfeulen – Warken – Ettelbruck (Feler Dielchen)
 PC17 Schleif – Bavigne
 PC17 Bavigne – Lultzhausen
 PC17 Arsdorf – Lultzhausen
 PC19 Niederfeulen – Esch-sur-Sûre
 PC19 le long de la N27 Esch-sur-Sûre – Lultzhausen près de l'OA499
 PC20 traversée de Wiltz
 PC20 rue des Sports – Centre sportif à Wiltz
 PC21 Clervaux – Wilwerwiltz
 PC23 Gilsdorf – Bleesbruck
 PC23 passerelle sur la Sûre à Bleesbruck
 PC24 Medernach – Schrondeweiler
 PC25 Niederfeulen – Grosbous
 PC25 Grosbous – Useldange
 PC29 PC18 – Bigonville – Boulaide
 PC29 Boulaide – Bavigne
 PC32 Ettelbruck-Centre hospitalier du Nord – Ettelbruck-Gare
 PC33 Erpeldange/Sûre – PC34
 PC36 Niederwampach – Troisvierges
 PC39 Nordstad – Weiswampach
 Arrêts de bus à l'extérieur des agglomérations
 Etudes en rapport avec le transport commun par la route
 Etudes diverses

Division de la voirie de Luxembourg

N1A Réaménagement de la « rue de Trèves » à Luxembourg
 N3 « Place de la Gare » à Luxembourg
 N3 Redressement de la « route de Thionville » à Hesperange, Phase 2
 N4 Redressement « Boulevard Prince Henri » à Esch-sur-Alzette
 N5 Réaménagement de la N5 entre Dippach et le giratoire « Grevelsbarrière » avec réalisation d'une piste cyclable
 N5 Mise en place et optimisation de feux tricolores dans la traversée de Bertrange
 N6 Mise en place et optimisation de feux tricolores entre Strassen et Bertrange
 N6 Mise en place et optimisation de feux tricolores entre Mamer et Capellen
 N6/N5 Boulevard de Merl (N6-Bourmicht-N5)
 N7 Réaménagement intersection « place de l'Etoile »
 N7 Réaménagement traversée Bereldange
 N5 Apaisement du trafic et promotion de mobilité douce sur la N5 (Dippach – Sprinkange)
 N6 Axe de délestage Pafebroch / Hireknäppchen / N6
 N6/CR102/N12 Contournement d'Olm et de Kehlen

N6/N13 Redressement des N6/N13 à Windhof
 N6/CR106 Axe de desserte et de délestage à Steinfort entre le CR106 et la N6
 N7 Réaménagement entre la « Place Dargent » et la « Rue de Beggen »
 N7 Apaisement du trafic et promotion de la mobilité douce sur la N7 Walferdange-Mersch
 N7/N8/CR123 Réaménagement de la « place de l'Etoile » à Mersch
 N10 Réaménagement de la N10 le long de l'esplanade de Schengen
 N11 Réaménagement du carrefour « rue du Village/rue de l'École » à Gonderange
 N12 Réaménagement de la « rue de Rollingergrund » à la hauteur de « Villeroy & Boch » à Luxembourg
 N12 Réaménagement traversée Bridel
 N28 Raccordement N28 / N2 à Bous
 N31 Aménagement du contournement de Pétange LTMA et P.E.D.
 N31 Réaménagement entre échangeur Burange et croisement Michelin
 N31 Réaménagement de la N31 (route de Luxembourg) entre l'échangeur Burange et le croisement Ribeschpont/Q8
 Restructuration réseau routier au centre de Dudelange en relation avec la suppression des passages à niveau PN 103A, 103B et 104A
 CR102 Nouvel accès Z.A. Kehlen depuis CR102
 CR103 Suppression du PN81b à Capellen
 CR112 Redressement à Buschdorf – Boevange
 CR124 Suppression du PN18 à Heisdorf
 CR129 Rodembourg vers Eschweiler
 CR132 Traversée de Brouch sur les CR132 / CR136
 CR132 Réaménagement Roeser – Crauthem – Bettembourg
 CR141 « rue Boxbierg » à Wasserbillig
 CR142 Réaménagement entre Potaschberg et Flaxweiler
 CR142 Ahn – Niederanven avec stabilisation talus
 CR143 Oberdonven – Potaschberg
 CR146 Traversée de Dreibern
 CR150/CR152 Carrefour à l'entrée de Burmerange
 CR158 Redressement CR à Roeser (sans OA1267 et OA1266)
 CR164 Réaménagement à Foetz
 CR167 Reclassement « Kettegaass » à Dalheim
 CR168 rue de Noertzange à Schifflange
 CR168 Embouchure CR168 / CR170 à Schifflange
 CR190 « Nei Schmelz » à Dudelange
 Descente vers la Vallée de l'Alzette (Nouvelle liaison Biergerkraiz-CR123, fermeture Berelerberg)
 Voie de délestage et réaménagement échangeur à Capellen
 OA86 Reconstruction de l'OA à Obercorn sur CFL (N13)
 OA224 Reconstruction de l'OA à Schrondeweiler (CR346)
 OA265 Réhabilitation/ Reconstruction de l'OA sur CFL à Bettembourg (N13)
 OA294 Reconstruction de l'OA à Dudelange (CR160)
 OA438 Reconstruction de l'OA à Betzdorf sous CFL (CR134)
 OA449 Reconstruction de l'OA à Mertert sur CFL (CR134)
 OA450 Reconstruction de l'OA à Mertert sur CFL (CR134)
 OA561 Reconstruction de l'OA à Schrassig (CR132)
 OA726 Reconstruction de l'OA à Dommeldange sur CFL (CR233)

OA772 Réhabilitation de l'OA à Cents (N1a)
 OA840 Réhabilitation de l'OA à Belvaux sur CFL (N31)
 Projets dans le cadre du BHNS
 VB N2 Pôle d'échange Moutfort
 VB N3 Facilités pour bus dans traversée Hesperange
 VB N4 Cloche-d'Or – Leudelage (lot 6)
 VB N4 Réaménagement de la « route d'Esch » à Luxembourg
 VB N5 Facilités pour bus et feux tricolores dans traversée Dippach
 VB N5 arrêt pour transports publics à « Grevelsbarrière » (doléances Colabor)
 VB N6 Pôle d'échange pour bus à Windhof
 VB N6 entre Steinfort et Capellen
 VB N7 Place Dargent – rue de Beggen
 VB N7 couloir bidirectionnel le long de la Côte d'Eich
 VB N33 Facilités pour bus dans traversées Kayl, Tétange et Rumelange
 VB N50 Réaménagement Bvd Roosevelt avec voies pour bus
 VB N55 Pôle d'échange Rollingergrund
 Pôle d'échange Place de l'Etoile
 Pôle d'échange divers à l'ouest de la Ville de Luxembourg
 PC5 Koedange – Godbrange – Junglinster
 PC6 Mondorf-les-Bains – Filsdorf
 PC6 Bascharage – Linger
 PC6 Ellange Gare – Elvange
 PC6 Schifflange – Esch-sur-Alzette
 PC6 Remerschen – Wintrange
 PC8 Niedercorn – Pétange
 PC8 Bettembourg – Dudelage – Kayl
 PC9 Reckange/Mess – Roedgen
 PC9 Limpach – Reckange/Mess
 PC9 Leudelage am Bann
 PC11 Alzingen – Aspelt
 PC12 Kleinbettingen – Steinfort
 PC14 Kopstal – Schoenfels
 PC14 Capellen – Kehlen
 PC15 Mersch – Walferdange
 PC24 Cruchten – Schrondweiler
 PC24 Schrondweiler – Medernach
 PC26 PC3 – Ehnen – Gostingen
 PC26 Gostingen – Roodt/Syre – PC4
 PC27 Stadtbredimus – Bous
 PC27 Bous – Rolling
 PC27 Rolling – Moutfort
 PC27 Moutfort – Gare Sandweiler
 PC27 Gare Cents – Pulvermühle
 PC27 Carrefour CR234B-CR159 à Schaedhaff – Cimetières militaires
 PC28 Centre logistique – Bettembourg Gare
 PC31A Luxembourg (Ville haute) – Luxembourg (Merl)

PC31B Pescatore – Pont Adolphe
 PC35 Kopstal – Mamer
 PC37 Useldange – Keispelt
 PC37 Keispelt – PC14
 PC37 Junglinster – Lintgen
 PC37 Lintgen – PC14
 PC38 Bascharage – Dippach-Gare
 PC38 Dippach-Gare – Grevelsbarrière
 PC38 Grevelsbarrière – Helfenterbrueck
 Etudes en rapport avec le transport commun par l’autoroute
 Etudes diverses

Art. 31. Fonds pour la gestion de l’eau – Participation aux frais d’études

(1) Au cours de l’exercice 2020, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds pour la gestion de l’eau la participation de l’État aux frais d’études, de la relation coût-efficacité ainsi que des études de faisabilité technique et des études en vue de l’établissement de l’étude préalable avec la comparaison de variantes, du projet détaillé, du dossier d’autorisation ainsi que du dossier projet de loi des projets d’infrastructures, d’ouvrages d’art et d’équipements techniques énumérés ci-dessous, ainsi que la participation de l’État relative aux frais d’études des incidences sur l’environnement (EIE), les frais des études olfactives, géotechniques et des études de bruit et de l’étude relative à la gestion de projets concernant les projets énumérés ci-dessous.

(2) Les dépenses pour frais d’études ne peuvent pas dépasser par projet le montant plafond fixé à l’article 80, paragraphe 1^{er}, lettre d), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’État. Le taux de la participation de l’État aux frais d’études est celui qui est applicable aux projets énumérés ci-dessous :

- Travaux d’agrandissement et de modernisation y inclus d’une 4^e étape épuratoire (élimination de micropolluants) de la station d’épuration de Luxembourg-Beggen.
- Mise en œuvre d’une solution de rechange d’envergure pour la protection d’eau potable.

Art. 32. Modification de la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l’Etat pour l’exercice 2014

L’article 35, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l’État pour l’exercice 2014 est modifié comme suit:

1° Le point à la fin de la lettre c) est remplacé par un point-virgule.

2° Le texte suivant est inséré après la lettre c):

«d) communales hébergeant des conservatoires, écoles de musique ou cours de musique».

Chapitre 9 – Dispositions concernant la sécurité civile

Art. 33. Mesures en matière d’organisation de la sécurité civile

La loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile est modifiée comme suit :

1° À l’article 4, alinéa 1^{er}, la lettre a) est complétée comme suit :

«, du transport en ambulance dépêché par le central des secours d’urgence vers un service d’urgence d’un centre hospitalier participant au service de garde, tel que visé à l’article 4, paragraphe 6 de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ; ».

2° À l’article 61, entre les alinéas 1^{er} et 2, est inséré un alinéa nouveau libellé comme suit :

« Les dépenses nécessaires au fonctionnement du transport en ambulance, visé à l’article 4, alinéa 1^{er}, lettre a), sont prises en charge par l’organisme de sécurité sociale dont la personne relève à hauteur de soixante-dix pour cent en cas de transport en ambulance sans prise en charge médicale spécialisée et à hauteur de cent pour cent en cas de transport en ambulance avec prise en charge médicale spécialisée. ».

Chapitre 10 – Dispositions diverses

Art. 34. Constitution de services de l'Etat à gestion séparée

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

- I. Administrations dépendant du Ministère de la Culture:
 - Musée national d'histoire et d'art;
 - Musée national d'histoire naturelle;
 - Centre national de l'audiovisuel;
 - Bibliothèque nationale;
 - Archives nationales;
 - Centre national de littérature.
- II. Administrations dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse :
 - Centre de logopédie ;
 - Athénée de Luxembourg ;
 - Lycée classique de Diekirch ;
 - Lycée classique d'Echternach ;
 - Lycée de garçons de Luxembourg ;
 - Lycée de garçons d'Esch-sur-Alzette ;
 - Lycée Robert Schuman ;
 - Lycée Michel Rodange ;
 - Lycée Hubert Clément ;
 - Lycée Aline Mayrisch ;
 - Lycée technique agricole ;
 - Lycée des Arts et Métiers ;
 - Lycée Guillaume Kroll ;
 - Lycée technique d'Ettelbruck ;
 - Lycée du Nord ;
 - Maacher Lycée ;
 - Lycée technique de Bonnevoie ;
 - Ecole d'hôtellerie et de tourisme du Luxembourg ;
 - Lycée Michel Lucius ;
 - Lycée technique Mathias Adam ;
 - Lycée Nic Bieber ;
 - Ecole de commerce et de gestion – School of Business and Management ;
 - Lycée technique pour professions de santé ;
 - Lycée technique du Centre ;
 - Lycée Josy Barthel ;
 - Lycée technique de Lallange ;
 - Atert-Lycée ;
 - Lycée Ermesinde ;
 - Lycée technique pour professions éducatives et sociales ;
 - Service des restaurants scolaires ;
 - Nordstad-Lycée ;
 - Ecole préscolaire et primaire de recherche fondée sur la pédagogie inclusive ;
 - Service de la formation professionnelle ;
 - Institut national des langues ;

- Ecole nationale pour adultes ;
 - Lycée Bel-Val ;
 - Sportlycée ;
 - Service de la formation des adultes ;
 - Lënster Lycée ;
 - Centre de gestion informatique de l'éducation nationale ;
 - Service national de la jeunesse ;
 - Lycée Edward Steichen ;
 - Ecole internationale Differdange et Esch-sur-Alzette ;
 - Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques ;
 - Lycée à Mondorf-les-Bains ;
 - Centre pour le développement des compétences relatives à la vue.
- III. Administration dépendant du Ministère de l'Économie :
- Commissariat aux affaires maritimes.
- IV. Administration dépendant du Ministère des Sports :
- Ecole nationale de l'éducation physique et des sports.
- V. Administration dépendant du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics :
- Administration de la navigation aérienne.
- VI. Administration dépendant du Ministère de la Digitalisation :
- Centre des technologies de l'information de l'État
- VII. Administration dépendant du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire :
- Agence pour le développement de l'emploi.

Art. 35. Dérogation à certains délais prévus par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État pour l'exercice 2020

Pour l'exercice 2020, par dérogation à l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, les opérations relatives à l'ordonnancement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 31 mars de l'année suivante.

Pour l'exercice 2020, par dérogation à l'article 9, paragraphe 2, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, les opérations relatives au paiement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 30 avril de l'année suivante.

Pour l'exercice 2020, par dérogation à l'article 72 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, les fonds dont le comptable extraordinaire n'a pas fait emploi au 30 janvier de l'année qui suit celle qui donne sa dénomination à l'exercice sont reversés à la trésorerie de l'État pour le 16 février au plus tard.

Pour l'exercice 2020, par dérogation à l'article 73, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, le comptable extraordinaire rend compte de l'emploi de ses fonds à l'ordonnateur dans le délai indiqué dans la décision d'allocation des fonds et qui ne peut être postérieur à l'avant-dernier jour du mois de février qui suit l'exercice sur lequel ils sont imputables.

Art. 36. Modification de la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances

La loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances est modifiée comme suit:

1° L'article 9 est remplacé comme suit :

« Art. 9. (1) L'inspection générale des finances est dirigée par un directeur qui en est le chef d'administration. Le directeur peut être assisté par un directeur adjoint auquel il peut déléguer certaines de ses attributions et qui le remplace en cas d'absence.

(2) Le cadre du personnel comprend un directeur, un directeur adjoint, des inspecteurs des finances, des inspecteurs adjoints des finances et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et salariés de l'État suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

(3) Le directeur et le directeur adjoint sont nommés par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil. »

2° A l'article 10, le paragraphe 2, est abrogé.

3° L'article 11 est abrogé.

Art. 37. Modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

Les modifications suivantes sont apportées à la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État :

1° A l'article 12, paragraphe 1^{er}, alinéa 7, point 10°, les termes « de directeur adjoint de l'inspection générale des finances » sont ajoutés après les termes « de directeur adjoint de l'administration des contributions directes, ».

2° A l'article 43, I. Rubrique « Administration générale », A. Catégorie de traitement A, 1. Groupe de traitement A1, lettre d), point 2°, les termes « les nouvelles fonctions d'inspecteur des finances et d'inspecteur des finances dirigeant » sont remplacés par « les nouvelles fonctions d'inspecteur adjoint des finances et d'inspecteur des finances ».

3° A l'annexe A – Classification des fonctions, rubrique « I. Administration générale », catégorie de traitement A1, groupe de traitement A1, sous-groupe à attributions particulières, au niveau du grade 17, les termes « directeur adjoint de l'inspection générale des finances » sont ajoutés après les termes « directeur adjoint de l'administration des contributions directes, ».

Art. 38. Modification de la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

À l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, les termes « deux directeurs adjoints » sont remplacés par ceux de « trois directeurs adjoints ».

Art. 39. Autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme

Le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre des emprunts de type durable pour un montant global maximum de 1 000 000 000 euros au cours de l'année 2020 ainsi qu'au cours des années ultérieures.

Art. 40. Modification de la loi du 27 juillet 1938 portant création d'un fonds de réserve pour la crise

La loi du 27 juillet 1938 portant création d'un fonds de réserve pour la crise est modifiée comme suit :

1° L'intitulé est remplacé par l'intitulé suivant :

« Loi modifiée du 27 juillet 1938 portant création d'un fonds de rééquilibrage budgétaire ».

2° L'article 1^{er} est remplacé par le texte suivant :

« Art. 1^{er}. Il est créé un fonds spécial sous la dénomination de fonds de rééquilibrage budgétaire.

Le fonds a exclusivement pour but de constituer une réserve budgétaire pour faire face à d'éventuels chocs économiques ou budgétaires. »

3° L'article 2 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 2. Le fonds est alimenté par des dotations budgétaires et par le produit de ses placements, en tenant compte d'une éventuelle réalisation de soldes budgétaires excédentaires. »

4° L'article 3 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 3. Les sommes constituant le fonds de rééquilibrage budgétaire sont placées en application des dispositions de l'article 93, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Les sommes ainsi placées ne peuvent en aucun cas servir à couvrir des dépenses autres que celles prévues à l'article 4 de la présente loi. »

5° L'article 4 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 4. Le ministre ayant le Budget dans ses attributions est autorisé à disposer des sommes constituant le fonds de rééquilibrage budgétaire aux fins exclusives de réduire un solde budgétaire déficitaire. »

Art. 41. Modification de la loi électorale du 18 février 2003 telle que modifiée

L'article 126, paragraphe 9, alinéa 1^{er}, de la loi électorale du 18 février 2003 telle que modifiée, est libellé comme suit :

« Sur présentation d'un contrat de travail, la Chambre, de l'assentiment de son Bureau, qui juge de la réalité des relations de travail, indemnise le député des frais à lui accrus du fait de l'engagement d'un collaborateur, sans que cette indemnité ne puisse dépasser un maximum de 340 points indiciaires annuels, à augmenter d'un douzième à titre d'allocation de fin d'année. Le contrat de travail peut être remplacé par une convention d'honoraires dans le cas où il s'agit de l'engagement d'un avocat inscrit au tableau de l'un des ordres des avocats ou d'un membre d'une autre profession indépendante dont l'accès et l'exercice sont réglementés. Le député ne peut pas demander l'indemnisation des frais à lui accrus du fait de l'engagement de son conjoint, du partenaire avec lequel il vit dans un partenariat déclaré au Luxembourg ou à l'étranger, du partenaire avec lequel il vit en communauté de vie ou de ses parents, enfants, frères ou sœurs. ».

Chapitre 11 – Dispositions finales

Art. 42. Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du xx décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 ».

Art. 43. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020, à l'exception de l'article 33 qui produit ses effets au 1^{er} juillet 2018, à l'exception de l'article 3, paragraphe 1^{er}, qui entrera en vigueur à partir de l'année d'imposition 2020 et à l'exception de l'article 3, paragraphe 2, qui produit ses effets à partir de l'année d'imposition 2019.

*

X. COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI n° 7501

Le texte du projet de loi sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

Articles 1^{er} et 2

Le Conseil d'État signale qu'il convient d'écrire les termes « administrations publiques » avec une lettre « a » minuscule.

La Commission des Finances et du Budget procède à cette rectification.

*

XI. TEXTE DU PROJET DE LOI n° 7501

PROJET DE LOI relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023

Art. 1^{er}. L'objectif budgétaire à moyen terme des administrations publiques, tel qu'il est prévu à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 et approuvé par la loi du 29 mars 2013, est défini par référence au solde structurel des Administrations publiques.

Pour 2019, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à -0,5 pour cent du produit intérieur brut.

Pour la période 2020 à 2023, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,5 pour cent du produit intérieur brut.

Art. 2. Le solde nominal des administrations publiques évolue comme suit, au titre de la période 2019-2023:

	2019	2020	2021	2022	2023
En % du PIB	2,0%	1,2%	1,4%	1,8%	2,0%
En millions d'euros	1 264	757	942	1 297	1 508

Art. 3. Les soldes nominaux et structurels de la trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme évoluent comme suit au titre de la période 2019 à 2023 :

<i>En % du PIB</i>	2019	2020	2021	2022	2023
– Administration centrale	-0,1%	-1,0%	-0,6%	-0,1%	+0,2%
– Administrations locales	+0,5%	+0,5%	+0,5%	+0,5%	+0,4%
– Administrations de sécurité sociale	+1,7%	+1,6%	+1,5%	+1,5%	+1,3%
– Administrations publiques :					
– Solde nominal	+2,0%	+1,2%	+1,4%	+1,8%	+2,0%
– Solde structurel	+1,6%	+0,9%	+1,0%	+1,6%	+1,9%

Art. 4. L'évolution de la dette publique se présente comme suit :

	2019	2020	2021	2022	2023
Administration centrale	11 502	11 943	12 344	12 452	12.294
Administrations locales	956	956	956	956	956
Administrations de sécurité sociale	0	0	0	0	0
Administrations publiques :					
En % du PIB	20,0%	19,8%	19,3%	18,5%	17,5%
En millions d'euros	12 458	12 898	13 300	13 408	13 249

Art. 5. L'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du budget de l'Etat est arrêtée comme suit :

	<i>2019 Budget</i>	<i>2020 Projet</i>	<i>2021 Prévisions</i>	<i>2022 Prévisions</i>	<i>2023 Prévisions</i>
Budget courant					
Recettes	16,50	17,79	18,75	19,87	20,98
Dépenses	15,19	16,32	17,06	17,82	18,63
Excédents	1,32	1,47	1,69	2,05	2,36
Budget en capital					
Recettes	0,10	0,10	0,15	0,10	0,10
Dépenses	2,23	2,25	2,46	2,47	2,45
Excédents	-2,13	-2,15	-2,31	-2,37	-2,35
Budget total					
Recettes	16,60	17,89	18,90	19,97	21,08
Dépenses	17,42	18,57	19,52	20,29	21,08
Excédents	-0,82	-0,68	-0,62	-0,31	0,00
Opérations financières					
Recettes	0,00	2,46	0,57	1,28	1,86
Dépenses	0,25	2,05	0,24	1,25	2,13
Excédents	-0,25	0,40	0,33	0,03	-0,27

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en milliards d'euros aux différences d'arrondi près.

Luxembourg, le 13 décembre 2019

Le Président,
André BAULER

Le Rapporteur,
Yves CRUCHTEN

