

N° 7666¹³

N° 7667¹¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2021 et modifiant :**

- 1° la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines;**
- 2° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;**
- 3° la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ;**
- 4° la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances ;**
- 5° la loi modifiée du 1^{er} février 1939 sur l'impôt dans l'intérêt du service d'incendie ;**
- 6° la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;**
- 7° la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 8° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 9° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;**
- 10° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;**
- 11° la loi modifiée du 14 mai 1997 relative à la participation à des institutions financières internationales ;**
- 12° la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;**
- 13° 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 ;**

- 14° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 ;
- 15° la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ;
- 16° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 17° la loi du 19 décembre 2008 portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement, portant transposition de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux, modifiant: la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc., la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif, la loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation, la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR), la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep, la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés, et abrogeant la loi modifiée du 29 décembre 1971 concernant l'impôt frappant les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales et portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement ;
- 18° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
- 19 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 ;
- 20° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;
- 21° la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours ;
- 22° la loi modifiée du 23 décembre 2016
 - 1. instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement;
 - 2. modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;
- 23° la loi modifiée du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale ;
- 24° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ;

**25° la loi du 15 décembre 2020 relative au climat
et portant abrogation de la loi modifiée du 22 décembre 1993
ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt
du développement économique**

PROJET DE LOI

**relative à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2020-2024**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(11.12.2020)

La Commission se compose de : M. André BAULER, Président, M. François BENOY, Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, Gilles BAUM, Dan BIANCALANA, Sven CLEMENT, Georges ENGEL, Claude HAAGEN, Mme Martine HANSEN, M. Fernand KARTHEISER, Mme Josée LORSCHÉ, MM. Laurent MOSAR, Gilles ROTH, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres.

*

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
I. Antécédents	6
II. 50 recommandations pour repartir ensemble plus forts après la crise	8
III. Introduction	14
IV. Le contexte international	15
1. Objectifs de développement durable	15
2. Le contexte économique mondial	16
3. Le contexte économique européen	18
V. La situation du Luxembourg	21
1. Un bien-être général qui stagne	21
2. Un pays sous l'emprise de la crise sanitaire	23
3. Une situation économique marquée par l'incertitude	25
4. Une situation sociale à surveiller	31
5. Une crise climatique de plus en plus urgente	34
VI. Le cadre budgétaire européen	39
1. Aperçu des règles budgétaires actuelles	39
2. La réforme du cadre budgétaire européen	40
VII. La politique budgétaire à moyen terme	42
1. Le contexte politique	42
2. La 21ème actualisation du Pacte de Stabilité et de Croissance	43
3. La programmation pluriannuelle 2020-2024	44

3.1. Trajectoire pluriannuelle des finances publiques	44
3.2. Administrations publiques	46
3.3. Administration centrale	47
3.4. Administrations de la sécurité sociale	50
3.5. Administrations locales	51
3.6. Investissements	52
3.7. Fonds spéciaux	53
3.8. Dette publique	54
VIII. Analyse du projet de budget pour l'exercice 2021	56
1. Etat des lieux des finances publiques	56
1.1. Le compte général de l'exercice 2019	56
1.2. Les prévisions de l'exécution de l'exercice 2020	57
2. Le projet de budget pour l'exercice 2021	61
2.1. Vue globale	61
2.2. Recettes budgétaires	62
2.3. Dépenses budgétaires	66
2.4. Investissements	80
2.5. Principales mesures fiscales	82
IX. Repartons ensemble plus forts après la crise	84
1. Introduction	84
2. Investissons dans notre avenir commun	84
2.1. Renforçons notre système de santé	86
2.2. Continuons l'engagement pour le climat et l'environnement	91
3. Promouvons la justice sociale	102
3.1. Menons une politique de logement conséquente basée sur l'offre	103
3.2. Vers une fiscalité plus équitable	109
3.3. Assurons une mobilité efficace pour tous	125
3.4. Engageons-nous en faveur d'une société inclusive	126
4. Construisons une économie durable	129
4.1. Poursuivons une relance verte de l'économie	130
4.2. Menons une politique industrielle orientée vers les « solutions climat »	133
4.3. Misons sur la finance soutenable pour le développement futur de la Place	135
4.4. Favorisons la transition vers une agriculture durable et locale	139
4.5. Encadrons les transitions sur un marché du travail en mutation	142
5. Créons des finances publiques fortes pour l'avenir	145
5.1. Regardons la dette publique dans le contexte de crise actuel	146
5.2. Evaluons les dépenses fiscales	148
5.3. Menons une politique budgétaire durable	150

5.4. Assurons des finances communales fortes	155
6. Conclusions finales	157
X. Avis	158
1. Avis du Conseil d'Etat	158
2. Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises	159
3. Avis du Conseil national des finances publiques	160
4. Avis de la Chambre des métiers	160
5. Avis de la Chambre des salariés	161
6. Avis de la Cour des comptes	162
7. Avis de la Chambre de Commerce	164
8. Avis de la Chambre des fonctionnaires et des employés publics	167
9. Avis de la Banque centrale du Luxembourg	167
XI. Commentaire des articles du projet de loi n°7666	169
XII. Texte du projet de loi n°7666	187
XIII. Commentaire des articles du projet de loi n°7667	232
XIV. Texte du projet de loi n°7667	234

*

REMERCIEMENTS

Le Rapporteur tient à remercier toutes celles et ceux qui ont contribué à l'élaboration du présent rapport, dont tout particulièrement :

- les membres de la COFIBU pour les échanges et réflexions ainsi que Mme Caroline GUEZENNEC, secrétaire-administrateur de la COFIBU ;
- les différents acteurs pour leurs contributions lors des échanges au sein de la COFIBU et des échanges bilatéraux avec le Rapporteur ;
- les députés déi gréng pour leur confiance, en particulier la présidente du groupe parlementaire Mme Josée LORSCHÉ ;
- les collaborateurs du groupe parlementaire déi gréng pour leur assistance, en particulier M. Fabricio COSTA, qui a contribué avec grand engagement et compétence à la rédaction du présent rapport ;
- le Ministère des Finances, l'Inspection Générale des Finances et le STATEC pour leur disponibilité pour fournir les renseignements et données nécessaires.

Le Rapporteur tient aussi à remercier sa femme Cathy et ses enfants Mathis et Lucie pour leur soutien constant.

*

REMARQUE PRELIMINAIRE

Il est précisé que l'écriture inclusive n'est pas systématiquement appliquée dans le présent rapport. Le Rapporteur tient tout de même à préciser que toute référence faite dans ce rapport s'adresse à tous indépendamment du sexe.

*

I. ANTECEDENTS

Les projets de loi n°7666 concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2021 et le projet de loi n°7667 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (PLPFP 2020-2024) ont été déposés et présentés à la Chambre des Députés en date du 14 octobre 2020 par le Ministre des Finances, M. Pierre Gramagna.

En date du 20 juillet 2020, la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) a nommé M. François Benoy Rapporteur des deux projets de loi.

Le Gouvernement a publié des amendements gouvernementaux le 25 novembre 2020.

Le Conseil d'État a émis son premier avis le 20 novembre 2020 et son avis complémentaire le 4 décembre 2020.

Les organismes, institutions et représentants suivants ont rendu un avis écrit :

- Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (09.11.2020)
- Le Conseil national des finances publiques (16.11.2020)
- La Chambre des Métiers (17.11.2020)
- La Chambre des Salariés (18.11.2020)
- La Chambre de Commerce (19.11.2020)
- La Cour des comptes (19.11.2020)
- La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (25.11.2020)
- La Banque centrale du Luxembourg (04.12.2020)

Dans le cadre des travaux sur les deux projets de loi budgétaires, la COFIBU s'est réunie à de nombreuses reprises, notamment pour des échanges avec plusieurs administrations et institutions. Le tableau suivant recense les réunions de la COFIBU au sujet des deux projets de loi :

<i>Date</i>	<i>Ordre du jour</i>
Mardi, le 20 octobre 2020	Échange de vues sur les grandes lignes du projet de budget avec le Ministre des Finances, le Directeur de l'IGF et des représentants du Trésor, présentation du budget du département Finances
Jeudi, le 22 octobre 2020	Réunion jointe avec la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, échange de vues avec Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale et le Directeur de l'IGSS
Vendredi, le 23 octobre 2020	Échange de vues avec des représentants de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines
Vendredi, le 23 octobre 2020	Échange de vues avec des représentants de l'Administration des Contributions directes et échange de vues avec des représentants de l'Administration des Douanes et des Accises
Lundi, le 26 octobre 2020	Échange de vues avec des représentants du STATEC au sujet de la situation conjoncturelle et des prévisions économiques
Lundi, le 16 novembre 2020	Présentation de l'évaluation du Conseil national des finances publiques (CNFP)
Jeudi, le 19 novembre 2020	Réunion jointe avec la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes, échange de vues avec Madame la Ministre au sujet du volet "affaires intérieures"
Lundi, le 23 novembre 2020	Présentation de l'avis de la Cour des comptes
Lundi, le 30 novembre 2020	Présentation de l'avis de la Banque centrale du Luxembourg
Lundi, le 7 décembre 2020	Examen de l'avis et de l'avis complémentaire du Conseil d'État

En plus des réunions de la COFIBU, le Rapporteur a rencontré un grand nombre d'acteurs pour des échanges sur le projet de budget et les sujets politiques thématiques dans le présent rapport. Ces entrevues bilatérales sont répertoriées chronologiquement au tableau suivant :

<i>Date</i>	<i>Interlocuteur</i>
Mardi, le 8 septembre 2020	Lëtzebuenger Landjugend a Jongbaueren
Mardi, le 8 septembre 2020	Luxembourg for Finance
Mardi, le 8 septembre 2020	natur&ëmwelt a.s.b.l.
Lundi, le 14 septembre 2020	Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI)
Mercredi, 16 septembre 2020	Greenpeace Luxembourg
Lundi, le 21 septembre 2020	De Jugendrot ; ACEL ; UNEL ; Jugendparlament ; CNEL
Mardi, le 22 septembre 2020	Vereenegung Biolandwirtschaft a.s.b.l., Institut fir Biologesch Landwirtschaft an Agrarkultur Luxemburg a.s.b.l. (IBLA)
Mercredi, le 23 septembre 2020	Collège medical
Jeudi, le 24 septembre 2020	Croix-Rouge luxembourgeoise
Mercredi, le 30 septembre 2020	Conseil Supérieur de Certaines Professions de Santé (CSPS)
Mardi, le 6 octobre 2020	Centre for Ecological Learning Luxembourg (CELL)
Mercredi, le 7 octobre 2020	Chambre de l'agriculture
Mercredi, le 7 octobre 2020	M. Martin Granzow, économiste
Jeudi, 8 octobre 2020	Cercle des ONGD
Jeudi, 22 octobre 2020	MM. Pierre Gramegna, Ministre des Finances ; Bob Kieffer, Directeur du Trésor ; Jean Lammar, Conseiller
Lundi, le 26 octobre 2020	MM. Benoît Pauly, économiste et Nicolas Hentgen, économiste
Mardi, le 27 octobre 2020	Jonk Handwierk
Mardi, le 27 octobre 2020	move ; Youth for Climate Luxembourg
Mercredi, le 28 octobre 2020	Chambre de Commerce
Jeudi, le 29 octobre 2020	Chambre des Métiers
Mardi, le 3 novembre 2020	Chambre des Salariés
Mardi, le 3 novembre 2020	Fondation IDEA
Lundi, le 9 novembre 2020	Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYICOL)
Mardi, le 10 novembre 2020	STATEC
Mardi, le 10 novembre 2020	Mme Claudia Kettner, économiste
Mercredi, le 11 novembre 2020	Mouvement écologique
Jeudi, le 12 novembre	Conseil Supérieur pour un Développement Durable (CSDD)
Mardi, le 17 novembre	Conseil Économique et Social (CES)
Mercredi, le 18 novembre	Patientevertriedung
Lundi, le 23 novembre 2020	Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP)
Lundi, le 23 novembre 2020	Caritas Luxembourg
Mardi, le 24 novembre 2020	Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg (OGBL)
Mardi, le 24 novembre 2020	Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL)

II. 50 RECOMMANDATIONS POUR REPARTIR ENSEMBLE PLUS FORTS APRES LA CRISE

Renforcer le secteur de santé

Notre système de santé a jusqu'ici bien résisté à la crise sanitaire. En effet, notre système de sécurité sociale basé sur la solidarité et l'accès universel a fait ses preuves pendant la crise sanitaire et a permis une réaction rapide et ciblée. Or, afin de mieux le préparer à des crises futures et le rendre plus efficace tant pour les patients qu'en termes budgétaires, il faut le renforcer dans les années à venir.

1. **Esquiver la pénurie croissante de médecins et professionnels de la santé.** Afin de faire face au manque croissant de médecins, le Rapporteur recommande d'investir dans une offre de formation étendue en médecine au Luxembourg en coopération avec les facultés de la Grande Région. Au niveau des professionnels de santé, le Rapporteur considère qu'une revalorisation académique s'impose, notamment à travers la création éventuelle d'un bachelier infirmier en tandem avec le bachelier en sciences médicales.
2. **Investir dans les capacités de réaction en cas de pandémie.** Afin de mieux préparer le système de santé à des situations de crise sanitaire, le Rapporteur recommande de prévoir des capacités de réaction de crise qui permettent de soulager le système de santé. Il s'agit d'éviter à l'avenir des conséquences considérables sur les autres traitements et assurer une meilleure prise en charge des patients.
3. **Poursuivre le virage ambulatoire pour renforcer le système de santé.** Le Rapporteur recommande de mettre en place des mesures favorisant et accompagnant le virage ambulatoire afin d'assurer une meilleure prise en charge des patients au niveau régional voire local. Le Rapporteur considère que ceci pourrait s'avérer bénéfique dans le cas d'une pandémie en raison de plus de flexibilité, puisque les traitements non-liés à la pandémie peuvent alors être réalisés en dehors des hôpitaux, ou vice-versa.
4. **Élaborer une loi pandémie.** Le Rapporteur recommande d'élaborer une loi-cadre pandémie permettant de réagir plus rapidement et plus efficacement à une future crise sanitaire.
5. **Investir davantage dans la prévention.** Afin de réduire à moyen et long terme les coûts liés aux traitements, le Rapporteur recommande d'intensifier le suivi personnel de prévention à toutes les étapes de la vie. Ceci permet aussi de réduire le nombre de personnes vulnérables en vue d'une prochaine pandémie. Dans ce contexte, afin de favoriser la prévention, le Rapporteur recommande de poursuivre la révision de la nomenclature médicale en mettant l'accent notamment sur la prise en compte des facteurs temps.
6. **Renforcer les efforts en faveur de la santé mentale.** Face à la dégradation de la santé mentale en raison de la crise sanitaire, le Rapporteur recommande d'assurer un meilleur accès à l'aide psychologique pour tous les citoyens, notamment au niveau de l'accès aux psychothérapeutes. Dans ce contexte, le Rapporteur recommande aussi de contrecarrer la pénurie au niveau des psychiatres en réfléchissant notamment à l'introduction d'une offre académique au Luxembourg pour la spécialisation en psychiatrie.

S'engager en faveur du climat et de l'environnement

La crise climatique et environnementale reste le défi le plus important pour l'avenir. Pour y faire face, il sera crucial dans les années à venir de continuer notre engagement et d'intensifier les investissements afin d'atteindre les objectifs ambitieux que le Luxembourg s'est fixé en la matière.

7. **Reconnaître la valeur des services écosystémiques et les protéger.** Le Rapporteur recommande d'intégrer davantage la biodiversité dans tous les domaines politiques et d'en faire une priorité politique à l'instar de la lutte contre le changement climatique. Ainsi, il faut mettre en œuvre le plus rapidement possible l'évaluation d'impact des projets de loi dénommé « Nohaltegekeetscheck » en prenant en compte tous les facteurs de soutenabilité, dont précisément aussi la biodiversité.
8. **Investir dans l'infrastructure verte.** Étant donné que les infrastructures vertes et les solutions fondées sur la nature peuvent adresser une multitude de défis environnementaux et climatiques, comme notamment l'adaptation climatique et la promotion de la biodiversité, le Rapporteur recommande de les développer davantage, de les promouvoir au niveau national et local et de les intégrer de manière conséquente dans tout projet d'infrastructure futur.

- 9. Continuer les efforts en faveur de la transition écologique.** Vu le danger que présente la crise climatique pour la pérennité des finances publiques, le Rapporteur recommande de mettre à disposition dans les années à venir les enveloppes budgétaires nécessaires à la mise en œuvre du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC).

Une mobilité écologique, efficace, attractive et accessible à tous

Suite aux investissements importants dans la mobilité, une augmentation de la qualité de l'offre en transports en commun peut désormais être constatée. Dans les années à venir, il faut continuer sur cette voie et maintenir un niveau d'investissement très ambitieux.

- 10. Passer d'une logique de rattrapage à une logique d'anticipation.** Le Rapporteur recommande d'identifier les capacités de transport nécessaires suffisamment à l'avance (p.ex. 15 ans) pour que les décisions politiques puissent être prises dans un délai qui permettra aux grandes infrastructures d'être en place au moment où la population et l'économie en auront besoin.
- 11. Disposer des données nécessaires afin de suivre l'impact des investissements.** Il faut disposer des données quantitatives et qualitatives nécessaires à l'actualisation régulière de la stratégie et des priorités afin d'identifier les investissements ayant le plus grand impact et en faire ensuite le suivi. À cette fin, le Rapporteur recommande de mettre en place l'Observatoire de la mobilité disposant de données suffisamment précises, actuelles et complètes.
- 12. Donner priorité claire à la multimodalité.** Le Rapporteur recommande de focaliser la planification en termes de mobilité sur le déplacement efficace et agréable d'un maximum de personnes et de mettre en place l'offre multimodale la plus attractive pour répondre à ce besoin en mobilité. Il s'agit notamment d'augmenter la capacité, le confort et la ponctualité des transports publics, d'inciter au covoiturage par des voies d'autoroute dédiées, de construire des parking-relais et d'étendre le car-sharing à davantage d'employeurs et de projets résidentiels.
- 13. Continuer à promouvoir l'électromobilité.** En vue de favoriser l'électromobilité, le Rapporteur recommande d'intensifier les efforts en matière de développement du réseau de bornes de recharge et de bornes rapides.
- 14. Mieux cibler les primes en faveur de l'électromobilité.** Afin de mieux cibler les aides et pour soutenir davantage les ménages aux revenus modestes, le Rapporteur recommande de plafonner le prix d'achat pour lequel la prime pour voitures électriques est allouée et d'introduire des critères sociaux dans l'allocation de la prime.
- 15. S'engager en faveur des alternatives au transport passager aérien.** Le Rapporteur recommande d'intensifier les efforts en faveur d'une extension du réseau de trains de nuit sur les longues distances et du réseau de train à grande vitesse sur les moyennes distances.

S'attaquer à la crise du logement

Face à l'envolée des prix immobiliers au cours des dernières décennies, l'accès au logement est devenu le facteur principal d'inégalité et constitue désormais un risque pour la cohésion sociale au Luxembourg. Afin d'inverser cette tendance, l'État doit s'attaquer de manière ambitieuse à la problématique du logement par une politique basée sur l'offre.

- 16. Réaliser tout le potentiel de logement abordable du Pacte Logement 2.0 et des grands projets.** Concernant la mise en œuvre du Pacte Logement 2.0, le Rapporteur recommande de faire une estimation du potentiel de logement abordable qui pourra être réalisé lors des prochaines années grâce aux nouvelles règles du Pacte Logement afin d'adapter les enveloppes budgétaires allouées en cette matière. De même, il est crucial de prévoir les fonds nécessaires pour mettre en œuvre le plus rapidement possible les grands projets de création de logement abordable comme p.ex. *Elmen*, *Wunne mat der Wooltz* et *Neischmelz*.
- 17. Mobiliser rapidement le potentiel foncier existant.** Afin de mobiliser les terrains viabilisés et mobilisables rapidement (Baulücken), le Rapporteur recommande d'achever le plus rapidement possible la réforme de l'impôt foncier de même que la réforme de la loi sur l'aménagement communal introduisant le remembrement ministériel et le « Baulandvertrag ». En plus de cela, le Rapporteur recommande d'introduire dans le cadre de la refonte de l'impôt foncier une taxe conséquente sur les terrains viabilisés mais qui sont laissés en friche afin de mobiliser ces terrains

pour l'habitat. Enfin, afin de mobiliser davantage de logements, le Rapporteur recommande aussi d'introduire une taxation spécifique d'occupation ou de non-affectation.

- 18. Analyser l'impact des mesures fiscales dans le domaine du logement.** Tenant en compte l'impact budgétaire des dépenses fiscales liées au logement et leur impact potentiel sur l'évolution des prix immobiliers, le Rapporteur recommande d'analyser l'impact des dépenses fiscales sur l'offre et la demande sur le marché de l'immobilier. Le Rapporteur recommande notamment d'évaluer le régime de l'amortissement accéléré accordé aux investissements dans l'immobilier résidentiel. Dans ce contexte, il salue la réforme de ce régime prévue par le projet de budget pour 2021.
- 19. Mieux cibler les primes en faveur de l'assainissement énergétique des bâtiments résidentiels.** Afin de rendre ces primes plus attractives, le Rapporteur recommande d'étudier la possibilité d'un paiement des primes en amont de la réalisation des travaux éligibles et d'étudier aussi l'introduction d'un bonus supplémentaire pour les ménages à revenus modestes.

Une fiscalité plus équitable

Les mesures fiscales introduites par le projet de budget pour 2021 marquent un pas en avant vers une fiscalité plus équitable, tant du côté de la justice fiscale qu'au niveau environnemental. Dans les années à venir, ces efforts en vue d'une fiscalité favorisant la cohésion sociale et la transition écologique devront être poursuivis.

- 20. Explorer les possibilités pour étendre la fiscalité environnementale.** Sachant que le niveau de la fiscalité environnementale au Luxembourg est bas en comparaison internationale, le Rapporteur recommande de mener une analyse détaillée sur les possibilités d'étendre le principe du pollueur-payeur dans notre fiscalité afin de favoriser les comportements bénéfiques pour le climat et l'environnement et de financer la transition écologique. Dans ce contexte, vu le niveau faible de l'imposition des véhicules à moteur, le Rapporteur considère qu'une évaluation de la fiscalité automobile s'impose, comme c'est prévu par le PNEC.
- 21. Réfléchir d'ores et déjà à l'évolution de la taxe CO₂ et du crédit d'impôt après 2023.** Afin d'atteindre les objectifs climatiques et de garantir la prévisibilité pour les acteurs économiques, le Rapporteur recommande de lier la progression de la taxe carbone après 2023 à l'accomplissement des objectifs climatiques. Le Rapporteur tient à féliciter le Gouvernement pour son approche concernant l'augmentation du crédit d'impôt. Par ailleurs, le Rapporteur recommande, lors des augmentations futures de la taxe carbone après 2023, d'introduire un mécanisme automatique qui permette d'adapter les crédits d'impôt en fonction de l'augmentation de la taxe CO₂.
- 22. Analyser les aspects d'un meilleur équilibre entre l'imposition du capital et du travail.** Afin de garantir plus de justice fiscale, le Rapporteur recommande de mener dans le contexte du débat sur la modernisation de notre système fiscal une réflexion sur un meilleur équilibre entre l'imposition du capital et du travail. Dans ce contexte, le Rapporteur considère que la réforme de l'impôt foncier marquera une avancée importante vers une imposition plus équitable du patrimoine immobilier qui aujourd'hui n'est que peu imposé.
- 23. Garantir l'efficacité du caractère redistributif du système socio-fiscal luxembourgeois.** Au cours des dernières années, l'ensemble de la fiscalité et des transferts sociaux est devenu moins efficace en ce qui concerne sa capacité à réduire le risque de pauvreté ainsi que les inégalités de revenu. Le Rapporteur recommande donc de mener une analyse approfondie sur cette question afin de mieux déterminer les leviers possibles pour le rendre plus efficace en termes de réduction des inégalités et de la pauvreté, surtout pour les groupes de la population les plus touchés, dont notamment les familles monoparentales.

Une société plus inclusive

Une société inclusive est une société résiliente, puisqu'elle ne laisse personne de côté et garantit les mêmes chances pour tous. Dans les années à venir, les efforts en vue d'une société plus inclusive devront être intensifiés, tant du côté de l'éducation et de la lutte contre l'exclusion sociale qu'au niveau de la participation citoyenne.

- 24. Garantir une éducation qui offre les mêmes chances à tous les enfants.** Afin de faire face aux inégalités dans le système d'éducation, le Rapporteur recommande de s'orienter vers une période de scolarité commune plus longue, ce qui permet aux élèves de mieux développer leurs propres

intérêts et capacités. De même, le Rapporteur considère qu'il faut continuer à s'attaquer aux défis du multilinguisme et du contexte linguistique familial dans l'alphabétisation. Enfin, le Rapporteur considère aussi qu'il faut rendre l'artisanat plus attractif et le promouvoir en tant qu'option de formation pour les jeunes.

25. **Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.** La crise sanitaire ayant mis en évidence la vulnérabilité de certains groupes de la population, le Rapporteur recommande de faire en sorte que les personnes les plus vulnérables aient aussi accès à tous les services de l'État social, particulièrement en termes de santé et de logement. De même, elle recommande de garantir des structures accessibles pour les personnes les plus vulnérables avec une prise en charge de haute qualité et d'assurer les effectifs de personnel socio-pédagogique nécessaires afin d'accompagner et soutenir ces personnes et d'éviter des temps d'attente trop longs et l'isolation de ces personnes. Enfin, afin de s'attaquer au sans-abrisme, le Rapporteur recommande de soutenir davantage les projets du « Housing First ».
26. **Assurer un accueil humain et une intégration réussie des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale.** Au niveau de l'accueil, le Rapporteur recommande de mettre à disposition, en collaboration avec les communes, des structures publiques à taille réduite qui permettent un accueil humain des DPI. Pour favoriser l'intégration, il recommande de créer des passerelles vers le marché de l'emploi et de faciliter l'accès au logement. Il considère qu'il serait également opportun d'élargir l'accès au marché de l'emploi des demandeurs de protection internationale via l'autorisation d'occupation temporaire. Enfin, le Rapporteur recommande aussi de promouvoir l'intégration de BPI dans les communautés locales en renforçant notamment le plan d'intégration et d'accueil.
27. **Créer de nouveaux forums pour la participation citoyenne.** Afin de favoriser la participation de tous les citoyens, le Rapporteur recommande de créer une assemblée citoyenne consultative, composée de résidents et de frontaliers tirés au sort. Cet organe de consultation et de réflexion pourrait organiser des échanges entre experts pour nourrir le débat et préparer des discussions citoyennes plus larges. Il pourrait être lié à la Chambre des Députés et contribuer à ses délibérations.

Relance verte de l'économie

Afin de faire face à la crise climatique, notre économie devra transitionner vers des modèles plus durables. Il s'agit de mettre en œuvre la décarbonisation de l'économie ainsi que le passage d'une économie linéaire vers l'économie circulaire. La relance de l'économie suite à la crise de COVID-19 offre une opportunité importante pour accélérer cette transition.

28. **Soutenir davantage les entreprises dans leur transition écologique.** Le Rapporteur recommande de maintenir et élargir les primes et les aides aux entreprises relatives à l'investissement en faveur de la décarbonisation, de la protection de l'environnement, de l'économie circulaire, de l'efficacité énergétique et de la digitalisation. De plus, le Rapporteur recommande d'étudier, en plus des aides à l'investissement, la possibilité d'introduire des incitations fiscales pour les investissements en faveur de la transition écologique et d'introduire un programme « Fit 4 Climate » afin d'offrir aux entreprises un accompagnement professionnel dans ce domaine.
29. **Promouvoir l'économie circulaire en tant que fondement d'une économie durable.** Le Rapporteur recommande d'adopter une feuille de route ambitieuse pour le développement de l'économie circulaire et d'assurer dans les prochaines années les enveloppes budgétaires nécessaires pour la mise en œuvre de cette feuille de route ainsi que de la stratégie « Null Offall Lëtzebuerg ». De même, le Rapporteur recommande de promouvoir et soutenir financièrement les projets-pilotes innovants liés à l'économie circulaire.
30. **Poursuivre la transition écologique dans l'industrie.** Le Rapporteur recommande de chercher le dialogue avec tous les acteurs concernés afin de réaliser un développement industriel durable et une décarbonisation des secteurs en accord avec les engagements climatiques du Gouvernement.
31. **Attirer des entreprises industrielles innovantes actives dans la transition écologique.** Pour faire du Luxembourg un centre d'excellence en termes d'industrie durable, le Rapporteur recommande d'établir une liste des technologies centrales de la transition écologique et de l'économie circulaire et de développer ensuite une stratégie claire pour attirer au Luxembourg des leaders mondiaux et européens de ces technologies.

- 32. Contrôler la soutenabilité des nouveaux projets industriels d'envergure.** Le Rapporteur recommande d'introduire un contrôle de soutenabilité a priori (« *Nohaltegekeetscheck* ») pour les nouveaux projets industriels. L'application des principes de l'économie circulaire, le recours à des synergies avec d'autres entreprises déjà présentes et l'impact environnemental et social devront figurer parmi les facteurs considérés. De manière générale, le Rapporteur considère qu'une telle approche coordonnée permettra le développement du secteur industriel sans entraver ni les conditions-cadre environnementales, ni la réalisation des objectifs climatiques du Gouvernement.

Construire une Place financière soutenable

Le secteur financier joue un rôle important au cours de la crise actuelle en tant que facteur stabilisant. Afin qu'il puisse continuer à jouer ce rôle, son développement futur devra se tourner vers les investissements responsables et soutenables. Cela offre une chance unique pour faire avancer la transition écologique et faire du Luxembourg un centre d'excellence en matière de finance verte.

- 33. Faire des fonds publics des exemples en matière d'investissement soutenable et responsable.** Afin de renforcer la soutenabilité et la viabilité des fonds publics, le Rapporteur recommande d'analyser un aménagement du cadre légal du FDC et du FSIL afin de mener à bien leur transition durable, d'encourager ces fonds à développer leurs stratégies de désinvestissement de secteurs et d'activités « fossiles », d'améliorer la transparence et l'évaluation des critères ESG et de donner les moyens au FDC pour augmenter ses capacités analytiques et de construire une expertise au niveau des prises de décision et de leur suivi. De plus, le Rapporteur recommande de rechercher davantage de synergies entre le FDC et le FSIL et d'encourager l'utilisation des réserves gérées par les fonds publics en tant que leviers pour relever les problèmes structurels du Luxembourg, dont notamment la pénurie de logements abordables.
- 34. Améliorer la transparence, identifier les risques climatiques sur la Place et les réduire le cas échéant.** Le Rapporteur recommande de promouvoir la transparence des activités financières dans le contexte des cadres légal et réglementaire existants et de soutenir les autorités de supervision dans le recensement et l'identification régulière des risques environnementaux et climatiques afin d'y remédier le cas échéant, par exemple par l'émission de recommandations aux fonds. Dans ce contexte, suite à l'introduction de la taxation réduite en matière de taxe d'abonnement pour fonds d'investissements durables, le Rapporteur recommande d'effectuer une évaluation de cette mesure dans les années à venir.
- 35. Améliorer l'information des investisseurs particuliers quant aux investissements durables.** Tenant en compte que les avantages des investissements durables ne sont pas encore suffisamment connus du grand public et qu'il existe toujours des réticences à l'égard de ces investissements, le Rapporteur recommande de chercher le dialogue avec les acteurs de notre secteur financier afin d'améliorer les informations en matière d'investissements durables destinées aux clients particuliers.
- 36. Poursuivre le modèle d'émission de dette publique durable introduit en 2020.** En saluant l'introduction du modèle de l'émission durable par le Gouvernement, le Rapporteur recommande de poursuivre ce modèle à l'avenir.

Une agriculture durable et locale

Tout comme beaucoup d'autres secteurs économiques, le secteur agricole a un rôle important à jouer dans la transition vers une économie moins intensive en ressources. La crise du COVID-19 a créé une nouvelle prise de conscience sur l'importance de produits alimentaires régionaux et locaux et peut donc constituer une opportunité pour accélérer la réalisation des objectifs ambitieux du Luxembourg dans le domaine de l'agriculture durable et locale.

- 37. Se réorienter vers des exploitations agricoles plus durables.** Afin de donner à l'ensemble du secteur agricole une perspective d'avenir solide, le Rapporteur recommande d'exploiter la flexibilité qu'offre la nouvelle PAC dans la réorientation de l'agriculture vers des exploitations durables. La stratégie nationale pour le Luxembourg pour la période d'ici 2027 présente une chance unique pour construire un plan exemplaire de transition vers une agriculture économiquement viable, socialement équitable et écologiquement soutenable.
- 38. Promouvoir la diversification des exploitations agricoles.** Le Rapporteur recommande de soutenir notamment les projets innovants dans le domaine de l'agriculture liée au sol, comme l'agriculture solidaire, les initiatives de transition alimentaire ou encore l'« urban gardening ».

- 39. Concrétiser les mesures du PAN-Bio 2025 et les mettre en œuvre de manière cohérente et conséquente.** Dans ce contexte, le Rapporteur recommande d'établir une feuille de route avec des mesures concrètes et bien ciblées. Afin d'inciter un maximum d'exploitations de passer à l'agriculture biologique, le Rapporteur recommande de veiller à ce que cette dernière soit l'option la plus avantageuse en matière d'aides publiques.
- 40. Garantir un marché stable pour les produits biologiques.** Le Rapporteur recommande d'intégrer les produits biologiques dans tous les cahiers de charge de la restauration collective étatique selon les modalités prévues par le PAN-25. Combiné avec le développement des différentes filières dans l'agriculture biologique, les agriculteurs auraient ainsi une meilleure sécurité en matière de planification.

Encadrer un marché du travail en mutation

Le marché du travail se trouve confronté à des mutations importantes. Une de ces mutations, la digitalisation, a été accélérée par la crise de COVID-19 par le recours massif au télétravail. Il revient à l'État d'encadrer ces changements et d'agir de manière proactive.

- 41. Promouvoir le télétravail.** Afin de faciliter le télétravail des frontaliers, le Rapporteur encourage le Gouvernement à poursuivre des négociations avec les pays limitrophes afin de réduire les obstacles au télétravail frontalier dans le domaine de la fiscalité, l'objectif étant d'aligner les seuils en matière de fiscalité à celui en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale (à savoir 25%).
- 42. Favoriser la transition écologique dans le domaine du travail.** La transition écologique et l'émergence de nouvelles entreprises vertes constituent un vivier d'emplois pour l'avenir. Afin de favoriser proactivement cette évolution, le Rapporteur recommande de définir ensemble avec les acteurs des secteurs artisanaux et industriels un profil des « métiers verts » de la transition écologique avec le but de développer un programme de formation correspondant.
- 43. Mettre en place le principe du droit à la déconnexion.** Le Rapporteur recommande dans ce contexte de mener un dialogue structuré avec les partenaires sociaux.
- 44. Faire face aux grandes transformations dans le monde du travail.** Face aux grandes tendances comme la tertiarisation, la transformation digitale et l'importance croissante de l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle, le Rapporteur recommande de mener au cours des prochaines années un débat général sur une nouvelle organisation et une réduction du temps de travail.

Des finances publiques fortes pour l'avenir

La crise actuelle a un impact non-négligeable sur les finances publiques. Or, la politique budgétaire relève d'une importance croissante pour s'attaquer aux défis principaux auxquels le pays fait face, que ce soit la crise climatique ou la crise du logement. Outre l'identification de nouvelles recettes fiscales potentielles, il sera donc primordial que l'État se donne les moyens nécessaires pour renforcer la politique budgétaire afin qu'elle devienne plus efficace, plus ciblée et plus durable.

- 45. Analyser régulièrement l'utilité des dépenses fiscales.** Le Rapporteur recommande d'évaluer régulièrement l'efficacité des dépenses fiscales pour atteindre l'objectif envisagé lors de leur introduction et de les adapter le cas échéant.
- 46. Mettre en place une approche transversale de « Green Budgeting ».** Afin de garantir la cohérence des politiques, le Rapporteur recommande d'évaluer et de quantifier systématiquement l'impact environnemental et climatique de la politique budgétaire. Pour cela, il est recommandé de définir d'abord des critères selon lesquels l'impact environnemental de la politique budgétaire et fiscale de l'État pourra être évalué. À moyen terme, le Rapporteur recommande d'établir un rapport annuel annexé au projet de budget renseignant l'alignement de la politique budgétaire avec les objectifs environnementaux et climatiques nationaux. Ce rapport devrait inclure une évaluation de l'impact environnemental des dépenses budgétaires et fiscales en se basant sur les critères environnementaux définis auparavant.
- 47. Évaluer les nouvelles mesures fiscales en amont de leur introduction.** Le Rapporteur recommande de chiffrer et de publier dans la mesure du possible les déchets fiscaux engendrés par l'introduction de nouvelles mesures fiscales. De plus, dans la continuité avec l'approche de « Green

Budgeting », le Rapporteur recommande de mettre en place une évaluation systématique des nouvelles mesures fiscales (« *Nohaltegekeetscheck* ») afin de déterminer si leur impact environnemental et climatique est favorable, neutre ou défavorable.

- 48. Renforcer le rôle d'indicateurs de bien-être complémentaires aux indicateurs macro-économiques traditionnels.** Afin de mieux cibler la politique budgétaire dans son ensemble, le Rapporteur recommande d'orienter la politique budgétaire générale selon une série de grands objectifs politiques et d'évaluer le progrès d'accomplissement de ces objectifs notamment à l'aide d'un tableau de bord « PIBien-être ».
- 49. Mettre en place une budgétisation basée sur l'accomplissement d'objectifs.** Afin de mieux évaluer les résultats de la politique budgétaire et en vue d'augmenter son efficacité, le Rapporteur recommande de mener dans les années à venir des travaux en vue d'orienter et de structurer l'intégralité du budget des dépenses et des recettes de l'État selon une budgétisation par objectifs complétée par une évaluation des résultats à l'aide d'indicateurs de performance. Ceci permettrait aussi de rendre le budget de l'État plus lisible en répertoriant les dépenses budgétaires et fiscales selon les objectifs politiques poursuivis.
- 50. Assurer des finances communales résilientes.** Suite aux conséquences de la crise sanitaire sur les finances communales, le Rapporteur recommande d'établir un bilan actualisé de la réforme des finances communales entrée en vigueur en 2017 dans le contexte de la crise actuelle. Le Rapporteur recommande aussi d'élaborer des pistes pour rendre les finances communales plus résilientes.

*

III. INTRODUCTION

Le projet de budget pour 2021 s'insère dans un contexte inédit de crise sanitaire. Les répercussions sur les finances publiques sont considérables, comme le montrent les chiffres budgétaires présentés au présent rapport.

L'exécution de l'exercice 2020 a été fortement impacté par la crise, en raison de l'écroulement de recettes d'un côté et de l'augmentation des dépenses de l'autre côté. Afin d'atténuer les conséquences économiques et sociales, le Gouvernement a mis en place au cours de l'année 2020 non seulement des vastes mesures de soutien aux acteurs économiques traditionnels (aides remboursables et non-remboursables, garanties, chômage partiel, etc.), mais aussi aux citoyens (allocation de vie chère doublée, augmentation subvention loyer, gel des loyers, etc.) et au secteur culturel notamment. De plus, l'énorme effort pour endiguer la pandémie a aussi entraîné des dépenses supplémentaires (achat de matériel sanitaire, mise en place du « Large-scale testing », etc.). Finalement, l'État a également mis en place des mesures de relance, comme notamment l'augmentation temporaire des primes climatiques (rénovation énergétique, mobilité durable, etc.), afin de promouvoir une relance verte de l'économie.

Le projet de budget 2021 se trouve dans la continuité avec cette politique proactive de soutien et de relance de la part du Gouvernement. Après une année record en 2019 en termes de recettes budgétaires et un exercice 2020 fortement impacté par la crise, l'exercice 2021 sera naturellement aussi marqué par les conséquences de la crise sanitaire, tant au niveau des recettes et dépenses budgétaires qu'au niveau de la dette publique. À cela s'ajoute un fort degré d'incertitude, même si au moment de la rédaction du présent rapport plusieurs facteurs permettent d'avoir une vue plus optimiste, notamment suite à l'annonce de plusieurs vaccins prometteurs contre le COVID-19.

Or, malgré le contexte de crise, le Gouvernement ne s'est pas contenté de présenter seulement un budget de gestion de crise et d'atténuation de ses conséquences. Le projet de budget pour 2021 comporte plusieurs accents politiques en ligne avec la politique gouvernementale esquissée avant la crise et qui posent les jalons pour une société et une économie plus fortes après la crise.

Ainsi, le Gouvernement confirme avec ce projet de budget son engagement en faveur d'une politique ambitieuse en termes d'investissements publics. Il s'agit notamment des investissements liés à la transition écologique, de la mobilité durable, du logement, de la santé et de la digitalisation. De plus, le budget 2021 prévoit une série de mesures fiscales entre autres dans les domaines de la justice fiscale, la transition écologique, le logement et la compétitivité. Une des mesures phares est l'introduction d'une tarification CO₂ dès l'année 2021, qui marque un pas décisif dans la politique climatique du Gouvernement. Le projet de budget que le présent rapport entend présenter et analyser n'est donc pas

un simple budget de « retour à la normale » après la crise, mais un premier pas vers une nouvelle normalité après la crise.

Dans le présent rapport, le Rapporteur tentera d'abord de mettre le budget de l'État dans son contexte non seulement économique, mais de prendre en compte aussi des indicateurs sociaux, environnementaux et de bien-être de la population. Cette approche s'insère dans la réflexion autour de la prise en compte d'indicateurs complémentaires au PIB. Ensuite, il présentera et analysera le budget pour l'exercice 2021 ainsi que la programmation pluriannuelle tels que proposés par le Gouvernement. À la fin du rapport, il engagera une réflexion sur les leçons qui peuvent être tirées de la crise actuelle et les politiques qui devront être mises en œuvre afin de rendre notre pays plus fort face à des prochaines crises. L'objectif central de ces réflexions sera de proposer des recommandations politiques qui permettront au pays et à ses citoyens de réussir un nouveau départ fort après la crise vers une société plus durable, résiliente et équitable.

*

IV. LE CONTEXTE INTERNATIONAL

1. Objectifs de développement durable

Les Objectifs de développement durable (ODD) ont été adoptés par l'ONU en 2015 et définissent 17 objectifs à atteindre par la communauté internationale à l'horizon 2030. Il s'agit notamment de l'élimination de la pauvreté, de la lutte contre la crise climatique, de la réduction des inégalités et du maintien de la paix. À l'instar de ce qu'avait fait le Rapporteur du budget pour l'exercice 2015¹, il est proposé de se pencher brièvement sur quelques-uns de ces objectifs fondamentaux pour construire un monde meilleur.

Figure 1 : Présentation des 17 Objectifs de développement durable



Dans son rapport sur les ODD de 2020, l'ONU se penche sur l'état actuel du progrès dans l'accomplissement des objectifs². Malgré des avancées, force est de constater qu'un grand nombre d'objectifs sont loin d'être atteints et que la pandémie COVID-19 a rendu encore plus difficile la réalisation d'un grand nombre de ces objectifs.

C'est notamment le cas pour le premier ODD quant à l'éradication de la pauvreté. Les prévisions avant la pandémie estimaient que la proportion de la population mondiale vivant dans l'extrême pau-

1 Chambre des Députés (2015) *Rapport parlementaire de la Commission des Finances et du Budget sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016*, Rapporteur : M. Henri KOX, p.6-8

2 Nations Unies (2020) *Rapport sur les objectifs de développement durable 2020*, https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_French.pdf

vreté diminuerait jusqu'en 2030 à 6% (15,7% en 2010, 10% en 2015). Or, avec l'arrivée du COVID-19, le taux de pauvreté extrême augmentera en 2020 pour la première fois depuis 1998 et devrait atteindre 8,8% en 2020 contre 8,2% en 2019. De même, le rapport alerte aussi que la pandémie risque d'anéantir des années de progrès en ce qui concerne la réduction de la mortalité maternelle et infantile.

Pour l'ODD n°4, dont l'objectif est d'assurer un accès de tous à une éducation de qualité, le rapport note qu'en 2018, 258 millions d'enfants n'étaient pas scolarisés au niveau mondial. De plus, selon le rapport de l'ONU, la fermeture des écoles dans beaucoup de pays suite à la pandémie risque d'anéantir les progrès des dernières années en matière d'accès à l'éducation. En effet, l'accès des élèves à l'enseignement à distance reste limité dans beaucoup de pays en raison des compétences informatiques et de l'infrastructure digitale (selon le rapport, en Afrique, seulement 18% des ménages avaient accès à internet à la maison en 2018, contre 87% en Europe).

L'ODD n°5, dont l'objectif est d'atteindre l'égalité des sexes tout en autonomisant toutes les femmes et les filles, a aussi été affecté par le COVID-19. En effet, selon le rapport de l'ONU, la pandémie et le confinement y lié ont mené à une augmentation du risque de violence contre les femmes, notamment en termes de violence domestique. En ce qui concerne l'égalité des sexes dans le monde du travail, le rapport note que les femmes occupent de plus en plus de postes de responsabilité, mais que la parité est encore loin d'être atteinte au niveau mondial. Au niveau politique, le taux de représentation des femmes dans les parlements était d'environ 25% au niveau mondial, ce qui constitue une augmentation par rapport à 2015. Le rapport attribue ces progrès largement aux quotas.

Au niveau de l'ODD n°12 intitulé « établir des modes de consommation et de production durables », le rapport conclut que la pression sur l'environnement pour satisfaire les besoins matériels de la population mondiale augmente toujours. Ainsi, l'empreinte matérielle mondiale a augmenté de 17,4% entre 2010 et 2017 et les pays industrialisés avaient en 2015 une empreinte matérielle 10 fois supérieure à celle des pays à faible revenu. Concernant l'alimentation, le rapport note que le gaspillage alimentaire reste un problème énorme. En effet, 13,8% des aliments sont perdus dans la chaîne d'approvisionnement au niveau mondial.

Concernant la décarbonisation (ODD n°13), le rapport conclut qu'au niveau mondial, l'objectif de l'Accord de Paris est loin d'être atteint. Sur la période 2000-2018, les émissions de gaz à effet de serre (GES) des pays développés et des économies en transition ont diminué de 6,5%, alors que les émissions des pays en développement ont augmenté de 43,2% entre 2000 et 2013 suite à leur industrialisation. Dans ce contexte, l'on peut encore noter que les investissements mondiaux en faveur des énergies renouvelables ont fortement augmenté au cours des dernières années, mais qu'elles restent toujours en-dessous du niveau d'investissement dans les énergies fossiles.

Le rapport conclut que le monde n'atteindra pas en 2020 ses cibles pour arrêter la perte de biodiversité (ODD n°15), malgré des progrès dans le domaine. Ainsi, l'indice de la Liste rouge, qui indique le nombre d'espèces menacées d'extinction, s'est détérioré entre 2015 et 2020. De plus, le phénomène de déforestation reste élevé, la superficie forestière mondiale ayant diminué de 100 millions d'hectares entre 2000 et 2020. En même temps, le rapport note aussi des progrès dans la protection des forêts, comme par exemple l'augmentation de la proportion de forêts situées dans des aires protégées.

Pour le détail de l'état d'achèvement des ODD, le Rapporteur renvoie au rapport de l'ONU cité auparavant.

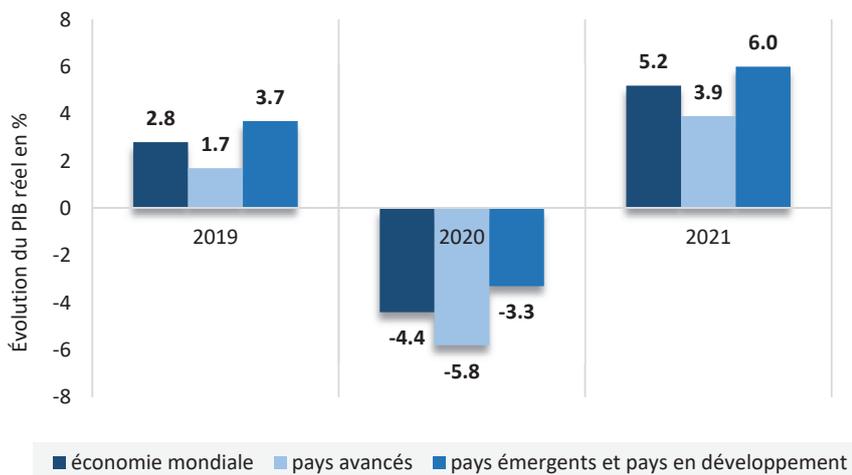
2. Le contexte économique mondial

Déjà avant la crise économique actuelle, l'économie mondiale se trouvait dans un état d'essoufflement, notamment en raison d'une augmentation de l'incertitude et de la baisse de la confiance des entreprises. Les tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine en étaient une des causes principales avec notamment une diminution constante de la croissance des échanges mondiaux (biens et services) depuis 2016. En ce qui concerne le PIB mondial, sur la période de 2017-2019, l'on a pu constater une diminution continue du taux de croissance du PIB mondial, qui se trouvait aux alentours de 3% en 2019.³

³ OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE*, Volume 2019 Numéro 2, N°106, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/77c8f557-fr>

La pandémie de COVID-19 est donc venue bouleverser une économie mondiale déjà largement essoufflée et a mené à une détérioration abrupte et considérable de la conjoncture mondiale. De nombreux pays ont mis en place des mesures sanitaires destinées à endiguer la propagation du virus, ce qui a mené à une récession d'une ampleur inédite. Le taux de décroissance de l'économie mondiale en 2020 devrait se trouver à environ -4,5% (l'OCDE prévoit une décroissance de -4,5% en 2020⁴ et le FMI une décroissance de -4,4%⁵). Notons que ces prévisions sont meilleures que les chiffres présentés notamment par le FMI en juin 2020, où la décroissance mondiale en 2020 était encore estimée à -4,9%.⁶

Graphique 1 : Projections économiques du FMI d'octobre 2020



Source : FMI, *World Economic Outlook*, 2020

Dans les prévisions du FMI, l'impact de la pandémie sur les pays émergents et les pays en développement est comparablement moins important par rapport aux pays avancés. Dans ce contexte, il convient de noter qu'il existe des différences considérables à l'intérieur de cette catégorie de pays. En effet, après une série de mesures très strictes tout au début de la pandémie, la Chine a pu rebondir assez rapidement et est donc le seul pays majeur qui réussira à avoir un taux de croissance du PIB positif de +1,9% en 2020, ce qui constitue tout de même une diminution substantielle par rapport à 2019 (+6,1%). En même temps, d'autres pays émergents connaîtront une diminution considérable de leur PIB en 2020, dont notamment l'Inde (-10,3%), le Brésil (-5,8%), l'Afrique du Sud (-8,0%) ou encore l'Arabie Saoudite (-5,4%). Enfin, les pays les moins développés connaîtront en moyenne une diminution de leur PIB de -1,2% en 2020, contre une croissance de 5,3% en 2019.

En ce qui concerne le commerce global, le FMI table sur une diminution de -10,4% du volume commercial mondial total (biens et services) en 2020. Toujours selon ces prévisions, le volume commercial mondial total restera en 2020 en-dessous du niveau avant la crise.⁷

Comme pour toutes les prévisions économiques abordées dans ce rapport, les prévisions du FMI présentées ci-dessus sont entourées d'une incertitude très élevée. Le développement de l'économie mondiale au cours des prochains mois et l'année 2021 dépendra largement du déroulement global de la pandémie et plus précisément de l'efficacité et de la rapidité de distribution des premiers vaccins contre le COVID-19 qui se trouvent désormais en procédure d'autorisation de mise sur le marché. Notons dans ce contexte qu'en plus de l'arrivée d'un vaccin, le changement de locataire à la Maison Blanche pourrait aussi mener à une reprise plus rapide des relations commerciales et donc du développement économique au niveau mondial.

4 Ibidem.

5 Fonds Monétaire International (2020) *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*, Washington, DC, October 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2020/October/English/text.aspx>

6 Ibidem.

7 Ibidem. Table 1.1. Overview of the World Economic Outlook Projections

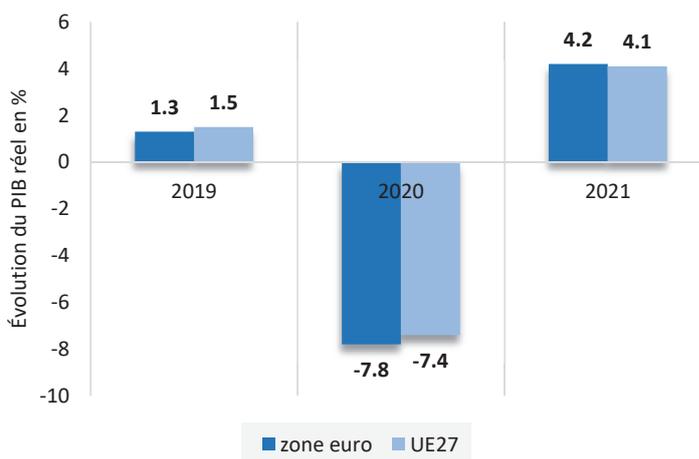
3. Le contexte économique européen

Activité économique

L'économie européenne a été fortement touchée par la crise déclenchée par la pandémie de COVID-19 et figure parmi les économies avancées les plus impactées par la crise avec notamment une diminution considérable de la consommation, de la production, de l'investissement privé et des exportations par rapport aux niveaux d'avant-crise. Alors que le FMI table sur une décroissance du PIB de -8,3% dans la zone euro en 2020⁸, la Commission européenne est un peu plus optimiste dans ses prévisions d'automne. Comme le note la Commission européenne, les conséquences économiques varient sensiblement d'un État à l'autre et le Luxembourg figure parmi les pays les moins affectés d'un point de vue économique.

Dans ses projections à moyen terme 2020-2024 dans le cadre du budget de l'État pour l'exercice 2021, le STATEC retient l'hypothèse d'une baisse de -7,9% du PIB dans la zone euro en 2020 et un rebond de 6,1% en 2021. Il convient de noter que ces projections ont été calculées sur la base d'hypothèses arrêtées au 31 août 2020 et supposent donc un redressement de l'activité à partir du 3e trimestre 2020 et l'absence d'une nouvelle vague de contaminations et de mesures sanitaires, ce qui ne s'est pas confirmé par la suite.

Graphique 2: Prévisions économiques de la Commission européenne d'automne 2020



Source : Commission européenne, *European Economic Forecast – Autumn 2020*

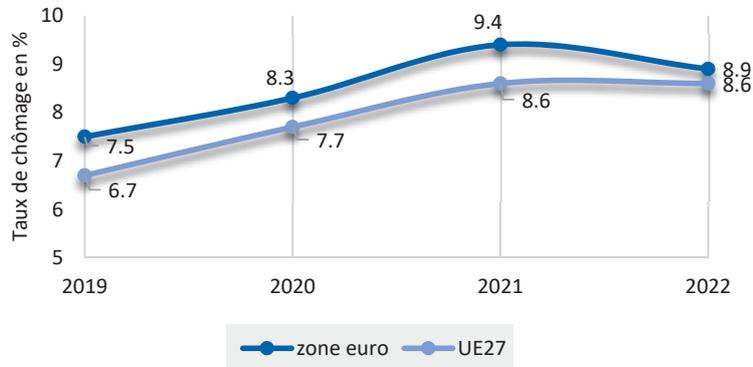
Au niveau européen comme au niveau mondial, force est de constater que l'évolution de l'activité économique au cours des prochains mois dépendra très fortement du déroulement de la pandémie.

Le resserrement des mesures sanitaires dans de nombreux pays européens au cours des mois d'octobre et de novembre suite à la propagation accrue du virus affecte une grande partie de l'économie et risque de continuer à affecter l'activité économique jusqu'au début de l'année prochaine. En même temps, les évolutions positives au niveau des vaccins pourraient mener à une reprise plus rapide de l'activité en 2021 et donc réduire les conséquences néfastes de la pandémie sur l'économie.

⁸ Ibidem.

Taux de chômage

Graphique 3 : Prévisions de la Commission européenne en matière de chômage



Source : Commission européenne, *European Economic Forecast – Autumn 2020*

En ce qui concerne le chômage, la Commission européenne table sur une augmentation considérable du taux de chômage dans la zone euro et dans une moindre mesure dans l'UE. Comme le montre le tableau 3, la Commission prévoit un taux de chômage de 9,4% en 2021 dans la zone euro, contre 8,6% dans l'UE. Dans ce contexte, la Commission considère que les licenciements engendrés par la fin des mesures de soutien comme le chômage partiel au cours de l'année 2021 ne seront pas équilibrés par l'augmentation de l'emploi générée par la reprise économique.⁹

Inflation

Concernant l'inflation dans la zone euro, la Commission européenne note que cette dernière a diminué suite à la crise en passant notamment à des valeurs négatives au cours des mois d'août et septembre. Après un taux d'inflation très faible en 2020 (0,3%), la Commission table en 2021 et 2022 sur un retour dans la zone euro à une inflation de plus d'un point de pourcentage.

Finances publiques

La crise déclenchée par la pandémie de COVID-19 mène à une détérioration abrupte et générale des finances publiques des États membres de l'Union européenne face à une diminution des recettes en raison de la crise économique et une augmentation des dépenses en raison des mesures prises à l'encontre de la pandémie et de ses conséquences. La Commission européenne prévoit un déficit public agrégé dans la zone euro de presque 9% par rapport au PIB en 2020, avec une diminution du déficit sur les années 2021 et 2022. L'impact estimé de la crise actuelle sur les finances publiques des États membres en 2020 est plus élevé que l'impact de la crise financière en 2009.¹⁰

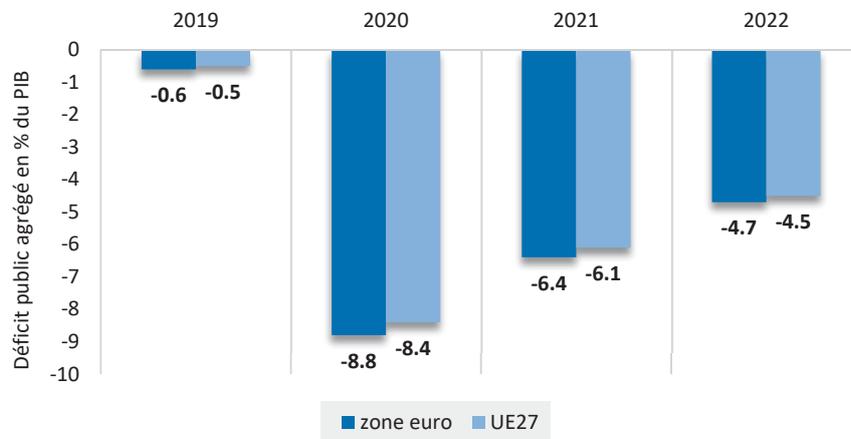
Notons encore que tous les États membres de l'UE afficheront des déficits supérieurs à 3% par rapport au PIB en 2020, alors que dans 2/3 des États, le déficit public dépassera même 6% du PIB. Dans cinq pays de l'UE, la Commission prévoit des déficits publics en 2020 supérieurs à 10% du PIB.¹¹

⁹ Commission européenne (2020) *European Economic Forecast – Autumn 2020*, Institutional Paper 136, November 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en.pdf. p.48

¹⁰ Ibid. p.54

¹¹ Ibid. p.55

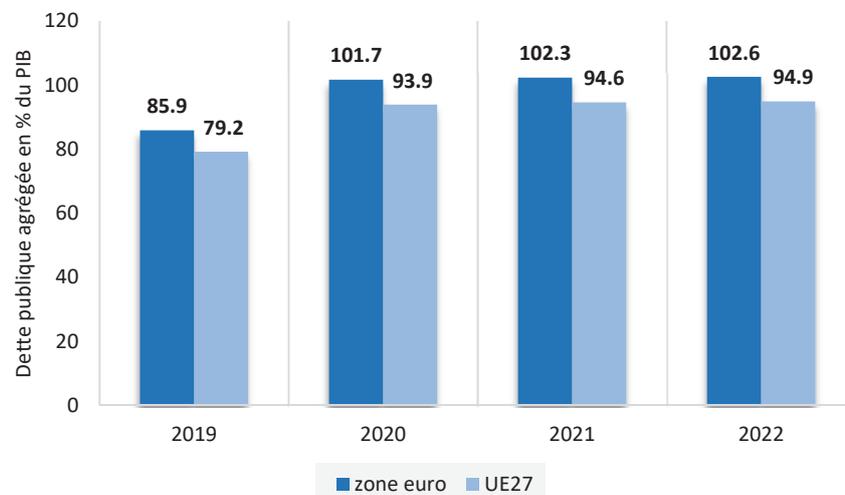
Graphique 4 : Prévisions de la Commission européenne en matière de déficit public



Source : Commission européenne, *European Economic Forecast – Autumn 2020*

En ce qui concerne l'endettement public agrégé dans la zone euro présenté au graphique 5, celui-ci augmente de 15,8% en 2020 par rapport à 2019 et restera, selon les prévisions de la Commission européenne, au-dessus des 100% par rapport au PIB après 2020, ce qui constitue un niveau record.

Graphique 5 : Prévisions de la Commission européenne en matière d'endettement public



Source : Commission européenne, *European Economic Forecast – Autumn 2020*

Concernant l'augmentation des dépenses des États membres de l'UE, notons encore que la Commission prévoit, après un ratio investissement public/PIB de 2,8% en 2019, une augmentation de ce ratio à 3,1% en 2020 ainsi qu'une stabilisation du ratio en 2021.¹²

*

¹² Ibidem

V. LA SITUATION AU LUXEMBOURG

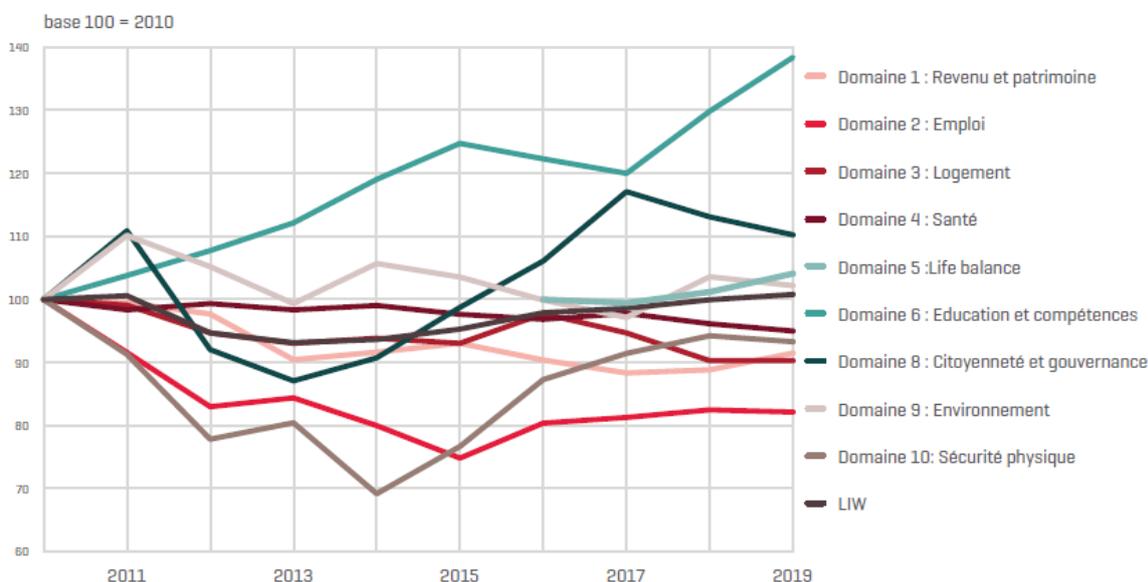
Afin de donner une image d'ensemble du contexte dans lequel s'insère le projet de budget pour l'exercice 2021, le Rapporteur a choisi d'aborder dans ce chapitre non seulement le contexte économique ainsi que les prévisions macroéconomiques établies dans le cadre de la procédure budgétaire, mais de se pencher aussi sur une panoplie d'autres indicateurs et de chiffres pertinents. En effet, une description de l'état actuel du pays ne saurait se limiter que sur les aspects purement économiques, d'autant plus si on considère les conséquences de la crise sanitaire actuelle sur un grand nombre d'aspects de la vie. L'approche choisie par le Rapporteur veut s'insérer dans le débat récent autour de la prise en compte d'indicateurs complémentaires au PIB dans le cadre de la formulation et de l'évaluation des politiques publiques. Ainsi, ce chapitre profite des publications récentes en la matière et essaiera de donner un bref aperçu du contexte social, environnemental, sanitaire et économique dans lequel s'insère le projet de budget.

1. Un bien-être général qui stagne

Evolution du bien-être au cours de la dernière décennie

Au cours des dernières années, la question de la mesure du bien-être est devenue une question centrale dans le débat public concernant le développement futur de notre pays. Après que le Rapporteur du budget 2020 avait apporté une contribution pertinente à ce débat en décembre 2019, c'est en janvier de cette année que la Chambre des Députés a tenu un débat à ce sujet pour discuter notamment de la place que devraient occuper des indicateurs alternatifs au PIB dans l'orientation du développement du pays ainsi que dans le processus législatif et budgétaire. À l'occasion de la publication du nouveau rapport du STATEC au sujet du PIBien-être, il est proposé de se pencher brièvement sur l'évolution de l'indicateur composite « Luxembourg Index of Well-Being » (LIW).

Graphique 6 : Evolution du LIW et de ses différents domaines composants



Source : STATEC, *Rapport PIBien-être*, 2020

Comme il ressort du graphique 6, après une période stable sur les années 2010-2011, l'indicateur composite de bien-être LIW s'est détérioré sur la période 2011-2013. Cette détérioration s'explique d'un côté par une dégradation considérable au niveau du domaine de l'emploi suite à une augmentation du taux de chômage sur la même période. De l'autre côté, l'on observe aussi une dégradation au niveau de la sécurité physique, liée à une augmentation des vols avec violence et d'infractions liées aux véhicules. La dégradation des domaines « revenu et patrimoine » et « citoyenneté et gouvernance » contribue aussi à la détérioration du LIW sur la période 2011-2013, mais dans une moindre mesure. Le

STATEC note que ces dégradations proviennent probablement des effets décalés de la crise économique.¹³

À partir de l'année 2013, l'on constate une remontée du LIW surtout liée à une augmentation de la confiance dans les institutions et une hausse du sentiment de sécurité et du capital humain. L'introduction en 2016 du domaine « life balance » avec notamment l'indicateur sur « le temps passé dans les activités qu'on aime » contribue à la remontée du LIW sur la période 2013-2019. Notons que malgré cette augmentation du LIW, les indicateurs en termes d'emploi, de santé, de logement et de revenu et patrimoine se trouvent en 2019 en-dessous du niveau de 2010.

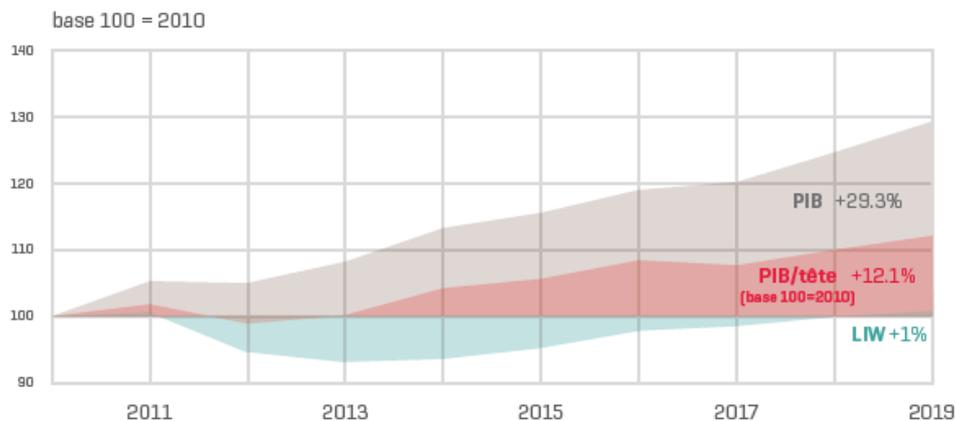
De manière générale, il convient donc de noter que dans son ensemble, le LIW a stagné sur la période 2010-2019 et se trouve en 2019 seulement légèrement au-dessus du niveau de 2010. Pour ce qui est de l'évolution du LIW en 2020 et en 2021, le STATEC s'attend, en raison des conséquences de la crise actuelle notamment sur la santé, le travail, les revenus, la satisfaction générale et les relations sociales, à une détérioration de l'indicateur supérieure à la dégradation observée sur la période 2011-2013.¹⁴

Pour le détail des différents indicateurs, il est renvoyé à la version intégrale du rapport PIBien-être du STATEC.

La relation entre PIB et bien-être

Lorsqu'on compare l'évolution du PIB, l'indicateur économique phare, avec l'évolution du LIW, l'on constate une divergence importante sur toute la période représentée. Alors que le niveau de bien-être tel que mesuré par le LIW n'a augmenté que d'un point de pourcentage sur la période 2010-2019, le PIB/tête a augmenté de +12,1% et le PIB de +29,3%.

Graphique 7 : Evolutions du LIW, PIB et PIB/tête sur la période 2010-2019



Source : STATEC, *Rapport PIBien-être*, 2020

On constate surtout une divergence importante entre le PIB/tête et le LIW sur la période 2010-2013, puisque le LIW diminue alors que le PIB/tête stagne. À partir de l'année 2013, l'on constate, malgré un écart considérable, une évolution à la hausse similaire des deux indicateurs, avec une forte corrélation (coefficient de corrélation de 0,97)¹⁵. Notons dans ce contexte que le seul indicateur du LIW cache évidemment des divergences importantes dans les différentes composantes de l'indicateur agrégé (voir graphique 6).

¹³ STATEC (2020) *Rapport PIBien-être*, Octobre 2020, p.101 <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/analyses/2020/PDF-Analyses-07-2020.pdf>

¹⁴ Ibidem, p.102

¹⁵ Un coefficient de corrélation correspondant à 1 indique une corrélation positive parfaite et -1 une corrélation négative parfaite.

Si on prend en compte toute la période 2010-2019, l'on constate une corrélation beaucoup moins prononcée entre LIW et PIB/tête (coefficient de corrélation de 0,46). Cela suggère un lien de causalité faible entre les deux indicateurs.

Par conséquent, le lien de causalité entre le bien-être général de la population et la croissance économique est loin d'être évident, ce qui confirme la nécessité absolue de se pencher sur d'autres indicateurs complémentaires tels que notamment le PIBien-être si l'on veut mesurer le bien-être de la population.

2. Un pays sous l'emprise de la crise sanitaire

Au moment de la rédaction du présent rapport, la crise sanitaire déclenchée par la pandémie de COVID-19 domine toujours le quotidien de tout un chacun. Les mesures sanitaires continuent à avoir un effet considérable sur la vie quotidienne au Luxembourg. En effet, avec l'entrée en vigueur de nouvelles mesures sanitaires au 26 novembre 2020, dont notamment la fermeture des cinémas, des restaurants et des cafés pendant au moins trois semaines, le Luxembourg reste toujours sous l'emprise du virus.

Historique d'une pandémie inédite

La propagation mondiale du nouveau coronavirus (SARS-CoV-2) a officiellement atteint le Grand-Duché fin février 2020, quand une première personne a été testée positive au SARS-CoV-2 au Luxembourg. Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé déclare la pandémie de COVID-19. Suite à la propagation rapide en Europe et la montée des cas au Luxembourg, le Gouvernement décide de mettre en place une série de mesures qui prennent effet le 16 mars 2020 et qui marquent le début d'une phase de confinement. Le Gouvernement déclare l'état de crise le 18 mars 2020. L'état de crise prendra sa fin le 24 juin 2020.

Première vague du printemps 2020

La première vague épidémiologique de COVID-19 commence la semaine du 16 mars et elle atteint son pic fin mars avec plus de 1.000 cas confirmés au cours d'une même semaine et un taux de positivité des tests supérieur à 10%. Grâce aux mesures sanitaires prises, la vague s'estompe au début du mois de mai. Pendant une première phase, le virus s'est répandu de manière plus prononcée dans les cantons avec une densité de population plus importante : le canton d'Esch-Alzette et le canton Luxembourg. Le nombre de décès liés au COVID-19 s'établit à 110 fin mai.

Reprise et deuxième vague

Après une période de relative stabilité, le nombre d'infections confirmées s'accélère au début de l'été. La dynamique épidémiologique peut être brisée avant que le nombre des nouvelles infections ne puisse atteindre le niveau de printemps. Après la trêve du mois d'août la rentrée au mois de septembre s'accompagne par une nouvelle montée des cas d'infections confirmées. L'évolution de la pandémie devient très dynamique et à partir d'octobre le nombre des nouvelles infections confirmées dépasse celui de la première vague en printemps. Le 10 décembre, le nombre des nouvelles infections tombe sous la barre des 500 et le nombre de décès s'établit à 384. Plus de personnes sont donc mortes pendant la deuxième phase de la pandémie que pendant la première vague de printemps. Les nouvelles mesures sanitaires ont pu freiner la propagation du virus, mais la situation reste précaire et incertaine.

Mesures sanitaires

Comme les autres États-membres de l'Union européenne, le Luxembourg a mis en place une série de mesures sanitaires pour endiguer la pandémie. Des campagnes d'information dans plusieurs langues informent les citoyens sur les gestes barrières à respecter. Les différentes mesures de confinement, le couvre-feu et les limites en termes de rassemblements publics et privés ont comme objectif de réduire les contacts sociaux et donc la circulation du virus. Le *testing* à grande échelle de la population résidente et des frontaliers ainsi que le traçage manuel des contacts sont deux piliers de la stratégie de santé publique pour briser les chaînes d'infection et endiguer ainsi la propagation du virus. La stratégie repose aussi sur une coopération étroite avec tous les acteurs de la santé et la recherche.

Déterminants socioéconomiques du COVID-19

Une première analyse du STATEC sur base des données d'infections de fin février à fin juillet 2020 permet d'identifier une série de déterminants socioéconomiques¹⁶. Cette analyse montre qu'au niveau d'une commune les infections ont tendance à augmenter avec le degré de densité de la population, la part des 60 ans et plus, la part des personnes célibataires et la part des personnes ayant un niveau d'éducation faible.

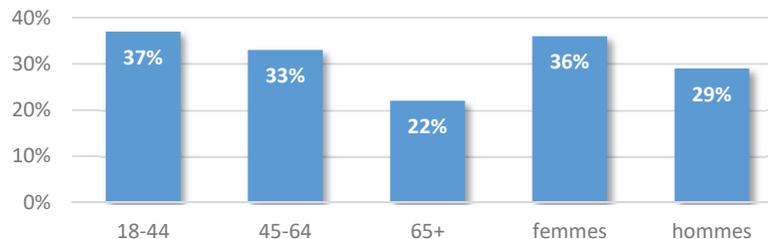
Une surmortalité par rapport aux années précédentes

Si on analyse les chiffres des décès au Luxembourg, on peut constater, après une tendance baissière de la mortalité au cours des dernières années, que le nombre de décès entre janvier et octobre 2020 a été supérieur à celui enregistré sur la même période en 2019. En effet, le STATEC conclue que bien que le nombre de décès ait été inférieur ou comparable aux deux années précédentes en janvier, février, juin et juillet de l'année 2020, les autres mois affichent un nombre plus élevé de décès. En avril 2020, 70 décès supplémentaires ont été enregistrés par rapport à la moyenne de 2018 et 2019.¹⁷ L'on peut encore relever que la part des personnes âgées de 85 ou plus parmi les décès en entre janvier et octobre 2020 a été supérieure aux années précédentes et s'élève à environ 40%. Le STATEC conclut aussi que les hommes sont plus touchés par la surmortalité que les femmes.

La santé mentale fortement affectée par la crise

La crise sanitaire a eu des effets considérables sur la santé mentale tant au niveau national qu'international. Au niveau national, le STATEC, dans une publication de juillet 2020, conclut qu'environ un tiers de la population souffre d'une détérioration de la santé mentale durant la crise sanitaire. Parmi les symptômes de cette détérioration sont identifiés une augmentation des sentiments d'anxiété (peur de s'infecter avec le virus, de perdre son travail ou anxiété plus généralisée), de solitude et de dépression.

Graphique 8 : Pourcentages de sondés qui rapportent une détérioration de la santé mentale selon catégories d'âge et de sexes (sondage STATEC juillet 2020)



Source : STATEC, *Regards 08-2020*

Selon le sondage du STATEC, les jeunes sont les plus affectés alors que les plus âgés s'en sortent mieux (voir graphique 8). Les femmes sont aussi plus affectées que les hommes. Parmi les facteurs les plus importants associés au déclin de la santé mentale, le STATEC identifie la santé physique, le revenu et les caractéristiques de l'emploi.¹⁸

D'autres études montrent aussi l'impact considérable des mesures sanitaires sur la santé mentale, non seulement au Luxembourg. Une étude menée en Suisse au cours du confinement en avril a montré une augmentation des symptômes de dépression et des niveaux de stress pour plus de la moitié des

¹⁶ STATEC (2020) *Rapport travail et cohésion sociale*, 15.10.2020, p. 19 et suivantes.

¹⁷ STATEC (2020) *Regards n°19*, décembre 2020, <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2020/PDF-19-2020.pdf>

¹⁸ STATEC (2020) *Regards n°8 07/2020* <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2020/PDF-08-2020.pdf>

sondés.¹⁹ Une actualisation en juillet de cette étude a confirmé ses résultats, avec 49,6% des sondés qui rapportaient une augmentation de leur niveau de stress.²⁰

Une autre étude comparative de chercheurs de l'Université de Luxembourg sur l'impact des mesures sanitaires sur la santé mentale montre que les sentiments de solitude sont particulièrement élevés pour les célibataires, les personnes divorcées et les couples qui n'habitent pas sous le même toit. La solitude est aussi plus élevée pour les personnes avec moins de revenus. En ce qui concerne les symptômes de dépression, l'étude conclut qu'au Luxembourg, la présence de ces symptômes est particulièrement élevée pour les personnes qui habitent seules. De manière générale, les sentiments de dépression sont aussi plus élevés pour les ménages avec trois ou plus d'enfants et les personnes vivant dans les maisons de retraite.²¹

L'impact de la crise sur la santé mentale ne peut pas être établi définitivement à l'heure actuelle, or, il semble déjà clair que l'impact est bien réel et affecte surtout les plus jeunes qui se trouvent les plus affectés par les mesures sanitaires.

3. Une situation économique marquée par l'incertitude

Bilan provisoire de l'année 2020

L'expansion de la pandémie de COVID-19 à l'échelle mondiale au cours du 1^{er} semestre 2020 a débouché sur une crise sanitaire majeure. Les mesures de prévention engagées pour y faire face comme le confinement de la population à domicile et la restriction de certaines activités économiques ont répondu à l'impératif sanitaire mais ont fini par plonger les économies dans une récession sans précédent dans l'économie mondialisée contemporaine.

L'activité économique essoufflée par la crise sanitaire

Au cours du deuxième trimestre 2020, le PIB en volume du Luxembourg a subi la plus forte baisse jamais enregistrée (sur base données remontant à 1995), affichant un taux de variation de -7,2% par rapport au trimestre précédent. Bien que morne en comparaison historique, ce chiffre paraît limité par rapport à la zone euro, où la chute trimestrielle du PIB atteignait -11,8% pendant le deuxième trimestre.

Une autre mise en perspective nécessaire par rapport à ces chiffres agrégés est qu'ils cachent d'importantes variations sectorielles. Ainsi, les activités financières et d'assurance ainsi que le secteur public avec leurs possibilités extensives de recours au télétravail ont constitué un facteur de résilience de l'économie luxembourgeoise. En contraste, les secteurs de l'Horeca, du commerce ainsi que des services aux entreprises (dont notamment le travail intérimaire) ont été frappés de plein fouet par les restrictions à l'activité économique et à la liberté de circulation des personnes.

C'est ce que confirme une estimation du STATEC (voir tableau 1), qui montre clairement que l'impact de la crise COVID-19 et du confinement était le plus prononcé pour les secteurs de l'Horeca (fermetures temporaires du 16 mars jusqu'à fin mai) et de la construction (fermeture des chantiers du 21 mars au 20 avril). Le commerce (fermeture commerces de détail non essentiels du 16 mars au 10 mai), l'industrie et les transports ont aussi été fortement touchés. Les activités financières et les autres activités de services sont les moins impactés par la situation de confinement. En effet, l'on constate notamment un effacement des pertes de février-mars par les fonds d'investissement. En revanche, les banques ont été plus affectées par la crise au 2^e trimestre, leur valeur ajoutée ayant reculée de 6,3% sur un an au 2^e trimestre.²²

19 De Quervain, D., Coyne, D., Bentz, D. (2020) *The Swiss Corona Stress Study*, Avril 2020

20 De Quervain, D., Aerni, A., Amini, E., Bentz, D., Coyne, D., Gerhards, C., Zuber, P. (2020). *The Swiss Corona Stress Study*. <https://doi.org/10.31219/osf.io/jqw6a>

21 Vögele, C., Yin, R., Greiff, S., D'Ambrosio, C. (2020) *How do different confinement measures affect people in Luxembourg, France, Germany, Italy, Spain and Sweden? – COME – HERE: Second Report*. University of Luxembourg.

22 STATEC (2020) *Note de conjoncture 2-2020*, décembre 2020 & STATEC (2020) *Note de conjoncture 1-2020*, juin 2020

Tableau 1 : Estimation de l'impact de la crise COVID-19 sur l'activité économique au Luxembourg*

	Part dans la valeur ajoutée (VAB) en %	Impact	
		En %	En points de % de VAB
Agriculture	0.2	-10	0.0
Industrie	7.6	-47	-3.6
Construction	5.6	-90	-5.0
Commerce	8.1	-39	-3.2
Transports et entreposage	5.4	-60	-3.2
Horeca	1.5	-90	-1.4
Info. et communication	10.4	-20	-2.1
Activités financières	23.9	-10	-2.4
Activités immobilières	8.4	-17	-1.4
Services aux entreprises	12.5	-21	-2.6
Services à dominante non marchande	17.8	-5	-0.9
Economie totale	100.0	-	-25.8

Source : STATEC, *Note de conjoncture 1-2020*

* Dans une situation de confinement comparable à celle de fin mars/début avril et par rapport à un niveau d'activité normal

La crise a évidemment aussi eu un impact important sur la consommation des ménages, qui a connu une réduction de 11% par rapport au 1^{er} semestre 2019.²³ La fermeture des commerces, la limitation des déplacements, mais aussi la diminution du niveau de revenu pour certains (personnes qui se retrouvaient au chômage ou au chômage partiel) constituent plusieurs raisons pour ce repli de la consommation. En même temps, l'investissement a lui aussi affiché un recul de 17% en volume au 1^{er} trimestre par rapport à la même période en 2019, notamment en raison de la diminution des dépenses dans le domaine de la construction.

Rebond au troisième trimestre

Après un repli inédit et concentré dans le temps, l'économie luxembourgeoise a connu un rebond très marqué au cours du troisième trimestre grâce au déconfinement à une situation sanitaire relativement stable. Pourtant, il ne s'agissait en rien d'un retour à la normale. Dès le mois d'octobre, une nouvelle vague significative d'infections au COVID-19 s'est affirmée, aboutissant en novembre à une nouvelle série de mesures sanitaires imposant des limites sur l'activité économique et la consommation des ménages. Cette évolution laisse présager une rechute du niveau d'activité des entreprises – même si, vu le degré relativement bas de restrictions au Luxembourg pendant la majeure partie de l'automne, l'incertitude se projette davantage sur le début de l'année 2021.

Un marché du travail jusqu'ici relativement moins impacté

La crise sanitaire a aussi eu un impact notable sur l'emploi. À la différence des autres pays de la zone euro, le Luxembourg a cependant uniquement connu une baisse limitée en termes d'emploi au deuxième trimestre (-0,6% sur un trimestre au Luxembourg contre -2,9% dans la zone euro dans son ensemble)²⁴. Sur l'ensemble de l'année 2020, force est de constater que le Luxembourg est le seul pays de la zone euro qui n'affiche pas de baisse de l'emploi en 2020.²⁵

23 STATEC (2020) *Note de conjoncture 2-2020*, décembre 2020 <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/note-conjoncture/2020/PDF-NDC-02-20.pdf>

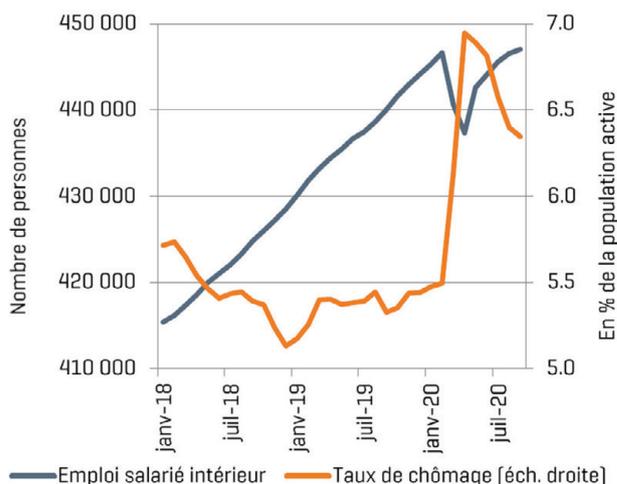
24 STATEC (2020) *Conjoncture Flash octobre 2020*, 28.10.2020

25 STATEC (2020) *Note de conjoncture 2-2020*, décembre 2020

Derrière cette moyenne se cachent à nouveau des différences importantes entre secteurs. Tandis que les branches les plus impactées par la crise sanitaire ont connu une perte d'environ 3 000 emplois entre février et septembre 2020 (-1,5%), les branches de la santé et action sociale, l'éducation, l'administration publique, la construction, les TICS et le secteur financier ont affiché une progression de plus de 3 000 emplois pendant la même période (+1,6%)²⁶.

L'on constate aussi que les répercussions de la crise sanitaire sur l'emploi se distinguent selon la résidence des salariés. Ainsi, l'emploi des salariés frontaliers a connu un recul plus marqué au deuxième trimestre (-0,9%) que celui des résidents (-0,4%)²⁷.

Graphique 9 : Emploi et chômage au Luxembourg



Source : STATEC, *Conjoncture Flash octobre 2020*

Depuis le niveau record en avril 2020 (7,0%), le taux de chômage calculé par le STATEC, corrigé des variations saisonnières, s'établit à 6,3% pour le mois de septembre, ce qui témoigne d'une amélioration successive sur le marché de l'emploi²⁸.

À noter qu'à ce stade la hausse du chômage, s'explique essentiellement par une baisse des sorties vers l'emploi plutôt qu'une hausse des inscriptions. En effet, dans le courant des mois de mai à septembre, les inscriptions des demandeurs d'emploi résidents ont baissé de 12% par rapport à la même période de l'année passée²⁹.

Le chômage partiel avait atteint des niveaux records avec plus de 150 000 personnes concernées en avril 2020, ce qui correspond à 34% de l'emploi salarié. Ce chiffre s'est réduit à un peu moins de 25.000 personnes en septembre et octobre, ce qui correspond à environ 5% de l'emploi salarié et se situe toujours bien au-delà du niveau d'avant crise³⁰.

Les tendances récentes appellent à la vigilance. La situation du marché du travail s'est nettement améliorée depuis le confinement, or, depuis l'été, le chômage baisse plus lentement et la croissance de l'emploi s'est aussi ralentie. Malgré des plans de redressement dans plus de 100 entreprises, peu de licenciements sont prévus et jusqu'ici, peu de faillites ont été prononcées. Ceci pourrait cependant changer en 2021, notamment lors du durcissement des conditions d'octroi du chômage partiel. Ainsi, le STATEC estime, après un taux de chômage de 6,4% sur l'ensemble de l'année 2020, que le taux de chômage pourrait augmenter jusqu'à 7,4% en 2021.³¹

26 Ibidem

27 STATEC (2020) *Note de conjoncture 2-2020*, décembre 2020

28 ADEM (2020) *Chiffres-clés septembre 2020*, 20.10.2020.

29 Ibidem

30 STATEC (2020) *Conjoncture Flash octobre 2020*, 28.10.2020

31 STATEC (2020) *Note de conjoncture 2-2020*, décembre 2020

Les salaires sont affectés de manière inégale par la crise

La crise sanitaire a mené à une chute abrupte du coût salarial moyen (CSM), notamment en raison du chômage partiel et du congé pour raisons familiales. En effet, le CSM a diminué dans les secteurs les plus touchés par la crise dont le secteur de l'Horeca, qui affiche une baisse de 50% du CSM au 2^e trimestre 2020. En même temps, les salaires du secteur financier, de l'administration publique et de l'éducation affichent des hausses.³² L'on constate donc une divergence importante selon les secteurs.

Les revenus de remplacement comme le chômage partiel ont permis de maintenir largement le revenu disponible par tête.³³ Or, des différences entre secteurs font que beaucoup de salariés devraient tout de même avoir vu leur revenu disponible diminuer en 2020, en raison notamment du plafonnement des indemnités à 2,5 fois le salaire minimum.

Projections macro-économiques de base

Si l'ampleur de l'effondrement de l'activité économique pendant la première moitié de l'exercice 2020 fut sans précédent, le redressement qui le suivait pendant l'été le fut tout aussi bien. La volatilité de la situation économique en fonction de la situation sanitaire ainsi que la rapidité des événements ont posé une série de problèmes tant théoriques que pratiques au niveau des statistiques et indicateurs économiques habituels. En réponse, le STATEC s'est vu obligé d'innover au niveau de sa boîte à outils méthodologique en recourant à de nouvelles sources de données disponibles à plus court terme que les agrégats traditionnels de la comptabilité nationale, mais aussi en basant ses prévisions sur des scénarios alternatifs reposant, respectivement, sur des hypothèses plus optimistes et plus pessimistes que le scénario de base.

L'incertitude de la situation macroéconomique à un niveau luxembourgeois et au-delà trouve son expression dans l'écart des deux scénarios alternatifs établis par le STATEC, qui se situe à 10,1% de l'évolution du PIB en volume au niveau de la zone euro et à 7,7% au niveau luxembourgeois.

Dans le scénario de base disponible au moment de l'élaboration du projet de budget 2021, le STATEC a retenu l'hypothèse d'une baisse du PIB en volume de la zone euro de 7,9% en 2020, puis d'un rebond de 6,6% en 2021. Cette configuration supposait un redressement de l'activité dès le 3^e trimestre 2020 et une situation sanitaire qui reste 'sous contrôle', c'est-à-dire sans nouvelle vague significative de contaminations et sans nouvelles mesures de prévention entravant substantiellement l'activité économique.

Même si l'évolution du chiffre d'infections et l'introduction de nouvelles restrictions telles que mentionnées ci-haut affichent désormais une trajectoire différente, il est néanmoins utile de présenter ici le tableau synthétique des projections à moyen terme c'est-à-dire couvrant la période 2020-2024 telles qu'elles ont servi de fondement au projet de budget 2021 et au projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2024 au moment de leur élaboration. Pour les scénarios alternatifs également établis par le STATEC, il est renvoyé au texte intégral du projet de budget 2021.

Tableau 2 : Projections de base du STATEC au projet de budget 2021

<i>Projections à moyen terme 2020-2024</i>	<i>1995-2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>
Environnement international	<i>Evolution en % (ou spécifié différemment)</i>						
PIB zone euro (vol.)	1.6	1.2	-7.9	6.1	3.2	1.9	1.4
Indice boursier européen EuroStoxx	3.9	1.4	-6.6	1.9	3.0	2.6	2.5
Prix PIB zone euro	1.5	1.7	1.5	1.0	1.5	1.7	1.8
Prix pétroliers (USD/baril)	54.8	64.4	41.2	49.9	51.9	55.2	58.6
Taux de change (USD/EUR)	1.21	1.12	1.11	1.14	1.14	1.17	1.22
Taux d'intérêt court terme EUR	2.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.2
Taux d'intérêt long terme EUR	4.0	0.4	0.2	0.2	0.6	1.1	1.4

³² Ibidem

³³ Ibidem

<i>Projections à moyen terme 2020-2024</i>	<i>1995-2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>
Principaux agrégats macroéconomique	<i>Evolution en % (ou spécifié différemment)</i>						
PIB valeur (mia EUR)	.	63.52	59.05	64.38	67.67	70.81	73.83
Idem, évolution en %	6.0	5.8	-7.0	9.0	5.1	4.6	4.3
RNB (mia EUR)	.	40.74	38.76	40.21	43.23	45.21	46.46
Idem, évolution en %	4.3	6.5	-4.9	3.8	7.5	4.6	2.8
PIB potentiel (vol.) ¹	3.4	2.6	2.7	2.7	2.6	2.6	2.6
Ecart de production (en % du PIB pot.)	-0.6	0.6	-7.9	-4.1	-2.7	-1.9	-1.8
PIB (en vol.)	3.5	2.3	-6.0	7.0	4.1	3.5	2.7
Emploi total intérieur ²	3.2	3.6	1.9	1.9	2.5	2.3	1.9
Taux de chômage (% de la pop. active, déf. ADEM)	4.4	5.4	6.5	7.1	6.9	6.9	7.3
Indice des prix à la consommation (IPCN) ³	1.9	1.7	0.9	1.3	1.3	1.6	1.8
Echelle mobile des salaires (1.1.1948=100)	.	814.4	834.8	834.8	846.9	857.4	877.0
Idem, évolution en %	.	1.4	2.5	0.0	1.5	1.2	2.3
Coût salarial nominal moyen, évolution en %	2.8	1.9	-5.8	6.1	4.2	2.0	2.5
Population, marché du travail	<i>Niveaux (1000 pers.) et taux de croissance</i>						
Population totale (1000 pers.) ⁴	.	626.1	636.3	648.2	660.1	671.8	683.5
Idem, évolution en %	1.8	2.0	1.6	1.9	1.8	1.8	1.7
Emploi total intérieur (1000 pers.)	.	464.9	473.6	482.4	494.3	505.8	515.4
Idem, évolution en %	3.2	3.6	1.9	1.9	2.5	2.3	1.9
Emploi résident (1000 pers.)	.	271.9	276.2	280.3	286.0	291.0	295.0
Idem, évolution en %	2.0	2.6	1.6	1.5	2.0	1.8	1.3
Emploi frontalier (1000 pers.)	.	206.1	210.8	215.7	222.1	228.8	234.7
Idem, évolution en %	5.6	4.7	2.3	2.3	3.0	3.0	2.6
Population active (1000 pers.)	.	287.3	295.3	301.8	307.2	312.8	318.2
Idem, évolution en %	2.1	2.5	2.8	2.2	1.8	1.8	1.7
Nombre de chômeurs (1000 pers.)	.	15.4	19.1	21.5	21.2	21.7	23.2
Idem, évolution en %	5.5	0.9	24.1	12.7	-1.2	2.2	7.0

Source: STATEC (1995-2019: données observées ou estimées; 2020-2024: prévision du STATEC et d'Oxford Economics)

1 PIB potentiel basé sur la synthèse des cinq méthodes de calcul, cf. Note de conjoncture 1-2014, pp115-116 du Statec

2 Concept comptes nationaux

3 Evolution moyenne de 2000-2018

4 Au 31 décembre

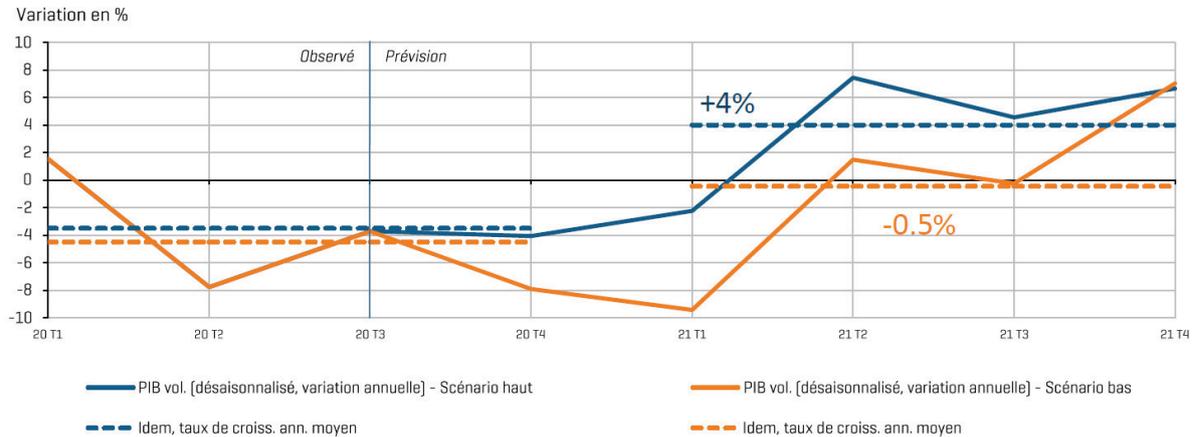
Au niveau du PIB, les prévisions du STATEC qui sous-tendent les projections (et qui reposent sur les seules données du premier trimestre 2020) anticipent une évolution du PIB luxembourgeois en volume pour 2020 et 2021 à respectivement -6 et +7%. Il s'agit, en somme, d'une reprise exprimée en courbe « V ». Or, le projet de budget 2021 ayant été déposé à la Chambre des Députés à la mi-octobre 2020, la période d'analyse du texte par les commissions parlementaires a coïncidé avec une recrudescence des infections au COVID-19 qui a fini par rendre nécessaire une nouvelle série de restrictions freinant la circulation des personnes et l'activité économique.

Si le climat macroéconomique au moment de la finalisation du Projet fut relativement sanguin après une reprise poussée au cours du troisième trimestre 2020, les perspectives économiques de court terme se sont assombries au moment de la rédaction du présent rapport. Ces dernières semaines, une série de nouvelles rassurantes relatives notamment à l'efficacité et à la disponibilité rapide de vaccins justifient un optimisme – certes prudent – à l'horizon du printemps 2021.

Projections macro-économiques de décembre 2020

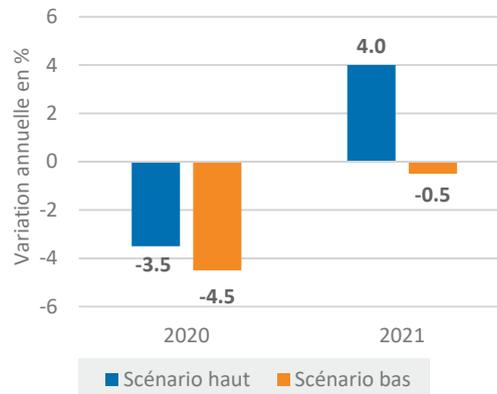
En date du 3 décembre 2020, le STATEC a publié, par le biais de sa note de conjoncture, de nouveaux scénarios macroéconomiques pour le Luxembourg.

Graphique 10 : Représentation des deux scénarios macroéconomiques du STATEC



Source : STATEC (2020) Note de conjoncture 2-2020

Graphique 11 : Taux de croissance annuels du PIB en volume des deux scénarios du STATEC



Source : STATEC (2020) Note de conjoncture 2-2020

Les deux scénarios se basent sur des évolutions opposées de l'épidémie, le scénario bas tablant sur une accentuation de la situation sanitaire et le scénario haut sur un scénario plus optimiste. Le scénario bas prévoit une baisse sévère du PIB au 4^e trimestre de 2020 ainsi qu'au premier trimestre 2021 en raison de nouvelles mesures sanitaires. En revanche, le scénario haut prévoit une stagnation du PIB trimestriel au 4^e trimestre 2020 ainsi qu'au 1^{er} trimestre 2021, suivie par une croissance trimestrielle de 2% jusqu'à la fin de 2021. Ce scénario part du principe qu'il n'y aurait pas de renforcement drastique des règles sanitaires et que la propagation de la pandémie se ralentirait pour des raisons saisonnières.

Concernant les taux de croissance du PIB annuels, les simulations basées sur le scénario haut prévoient un recul annuel du PIB de 3,5% en 2020 avec un rebond de 4% en 2021. Au niveau du scénario bas, la décroissance du PIB ne serait pas seulement plus prononcée en 2020, mais elle continuerait même en 2021, avec un taux de décroissance de 0,5%. Notons que dans les deux scénarios, la contraction du PIB en volume en 2020 serait largement inférieure aux -6,0% prévus au scénario macroéconomique de base du projet de budget 2020. L'on constate aussi que la réalisation d'un scénario en courbe de « V » tel que supposé au moment du dépôt du projet de budget reste incertain en vue de l'évolution future de la pandémie. Au niveau du chômage, le STATEC table sur un taux de chômage entre 6,8%

(scénario haut) et 7,7% en 2021 (scénario bas). De plus, le STATEC prévoit un solde public entre -2,2% (scénario bas) et +0,1 (scénario haut).³⁴

Selon le STATEC, la situation épidémiologique actuelle indique que le Luxembourg se trouve entre les deux scénarios de décembre. Par ailleurs, il note que, même si l'arrivée potentielle de vaccins n'a pas été intégrée en tant que telle dans les scénarios, elle pourrait avoir comme conséquence une convergence vers le scénario haut. Rappelons qu'aucune prévision macroéconomique fiable ne peut être établie au moment de la rédaction du présent rapport en raison de la multitude des facteurs imprévisibles qui influenceront le développement économique des prochains mois.

4. Une situation sociale à surveiller

La pauvreté et l'exclusion sociale au Luxembourg

Un premier indicateur de la pauvreté est le taux de risque de pauvreté qui mesure la pauvreté à partir du revenu des personnes. Cet indicateur représente le pourcentage de la population dont le revenu disponible équivalent, après transferts sociaux, se situe en-dessous du seuil de pauvreté, qui lui correspond à 60% du revenu disponible équivalent médian national (1 804 euros par mois et par adulte en 2019).

En 2019, le taux de risque de pauvreté a continué sa hausse pour atteindre 17,5%³⁵. Il y a dix ans ce taux était encore de l'ordre de 14,9%³⁶. Les catégories les plus exposées au risque de pauvreté sont les non-nationaux, les personnes faiblement qualifiées, les jeunes de 18-24 ans, les personnes au chômage ainsi que les familles monoparentales³⁷. On peut aussi encore noter que la gravité de la pauvreté est à nuancer puisque la majorité des personnes en risque de pauvreté ont un niveau de vie qui reste assez proche du seuil de pauvreté³⁸.

Graphique 12 : Evolution du taux de risque de pauvreté



Source : STATEC, *Rapport travail et cohésion sociale 2020*

Un autre indicateur pour appréhender la problématique est celui de la pauvreté multidimensionnelle, qui prend en compte le revenu, la consommation et le patrimoine. Pour ces trois dimensions, la pauvreté est définie comme ayant moins de 60% de la médiane nationale. Au Luxembourg, seulement 2,4% de

³⁴ STATEC (2020) *Note de conjoncture 2-2020*, décembre 2020

³⁵ STATEC (2020) *Rapport travail et cohésion sociale 2020*, 15.10.2020, p. 96.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibid, p. 97-98.

³⁸ Ibid, p. 103.

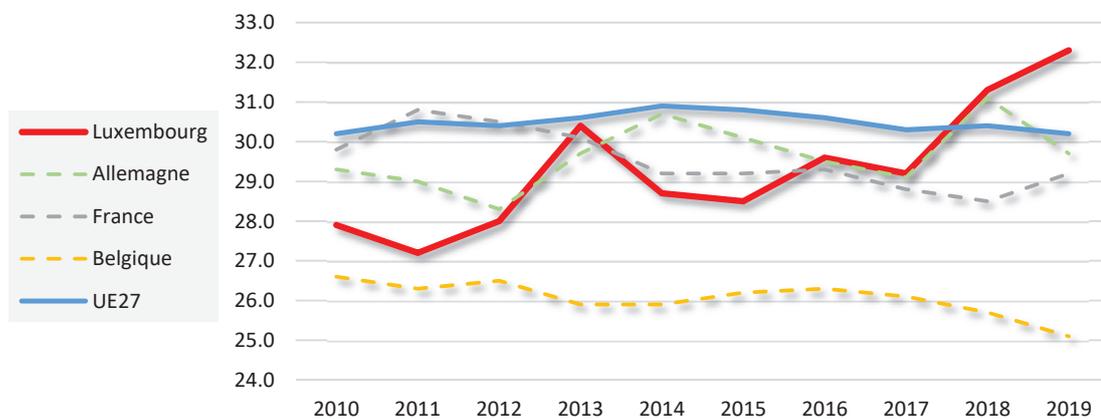
la population se retrouvent dans une situation de pauvreté dans les trois dimensions. Quasiment un tiers de la population se retrouve dans au moins une des trois dimensions de la pauvreté³⁹.

Enfin, au lieu de comparer des indicateurs monétaires, une autre mesure de la pauvreté est l'approche subjective qui se base sur les déclarations des ménages interrogés et repose sur leurs opinions et leurs sentiments. En 2019, presque un quart (24,3%) des ménages déclarent ainsi avoir des difficultés à joindre les deux bouts⁴⁰. Ces chiffres sont légèrement en baisse par rapport aux années précédentes. Ce sont les ménages monoparentaux avec au moins deux enfants et les locataires qui ont plus de difficultés à joindre les deux bouts (50,4% respectivement 41,7%). La charge financière liée au logement est un facteur qui préoccupe 77,9% des ménages au Luxembourg⁴¹.

Les inégalités sont en hausse

Concernant les inégalités de revenu, il y a différentes façons de mesurer ces inégalités entre les individus et les ménages, comme le coefficient de Gini⁴² ou encore les ratio interquintile S80/S20, interdécile S90/SS10 ou intervingtile S95/S5⁴³. L'évolution du coefficient Gini témoigne d'un creusement des inégalités de revenus au Luxembourg. Ainsi en 2019, le coefficient se situe à 0,32⁴⁴.

Graphique 13 : Comparaison internationale de l'évolution du coefficient de Gini (2010-2019)



Source : Eurostat, EU-SILC, 2020.

Lorsqu'on compare l'évolution du coefficient de Gini du Luxembourg avec celui de nos pays voisins, l'on constate que sur la dernière décennie, le Luxembourg connaît l'augmentation la plus importante des inégalités de revenu, alors que les inégalités de revenu ont diminué en France et en Belgique. De même, alors qu'en 2010 le coefficient de Gini du Luxembourg se trouvait encore en dessous de la moyenne européenne, force est de constater qu'en 2018, il a dépassé la moyenne européenne et s'élève en 2019 à 0,32 contre une moyenne dans l'UE de 0,30. Tout de même, l'on peut constater que le Luxembourg garde pour le moment un coefficient de Gini proche de la moyenne européenne et notamment aussi de la France et de l'Allemagne.

Contrairement à la hausse du coefficient de Gini, les ratio S80/S20 et S90/S10 connaissent une certaine stagnation et se situent à 5,4 respectivement à 9,3 en 2019. Le ratio S95/S5, donc le ratio entre

39 Ibid, p. 104-105.

40 « plutôt difficile » pour 14,4%, « difficile » pour 6% et « très difficile » pour 3,9%. Ibid, p. 109.

41 Ibid, p. 115.

42 Le coefficient de Gini est un indicateur synthétique permettant de rendre compte du niveau d'inégalité pour une variable et sur une population donnée. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité extrême). Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

43 Le ratio S80/S20 mesure la disparité relative de la distribution d'une grandeur donnée. Ainsi, pour une distribution de revenus, S80/S20 rapporte la masse des revenus détenue par les 20 % d'individus les plus riches à celle détenue par les 20 % des personnes les plus pauvres, respectivement la part du revenu perçue par les 10% et les 5% pour ce qui concerne le ratio S90/S10 et S95/S5 respectivement.

44 STATEC (2020) *Rapport travail et cohésion sociale 2020*, 15.10.2020, p. 92.

les 5% les plus aisés et les 5% les plus défavorisés, est en augmentation et se situe à 20,7 en 2019⁴⁵. La montée des inégalités se caractérise donc par une augmentation plus importante des hauts revenus par rapport au reste de la société.

Graphique 14 : Evolution des ratios S80/S20, S90/S10 et S95/S5



Source : STATEC, *Rapport travail et cohésion sociale 2020*, 15.10.2020, p. 94

Concernant les inégalités de patrimoine, force est de constater qu'il n'y a que très peu de données et d'études disponibles sur la question. Pour le Luxembourg, c'est l'enquête sur le comportement financier et de consommation des ménages au Luxembourg (LU-HFCS), menée conjointement par la Banque centrale du Luxembourg (BCL) et le Luxembourg Institute for Socio-Economic Research (LISER) qui fournit les données les plus exhaustifs et récents. De manière générale, le patrimoine est distribué de manière plus inégalitaire que les revenus, le Luxembourg n'échappe pas à cette règle avec un coefficient de Gini de 0,65 en 2014 (contre 0,38 pour les revenus)⁴⁶.

L'immobilier joue un rôle important dans la composition du patrimoine des ménages, ainsi l'ensemble des actifs immobiliers (résidence principale et autres propriétés) représentait 82 % du patrimoine brut des ménages dans le premier quintile de revenu et 73 % pour le dernier quintile en 2014⁴⁷. Pour les premiers quintiles de revenu il s'agit essentiellement de la résidence principale du ménage. Dans ce contexte, il faut également noter le fort degré de concentration de la détention du potentiel foncier. Le potentiel foncier destiné à l'habitat est principalement détenu par des personnes physiques (65,2%), suivi des sociétés privées (18,6%), des entités publiques (14,6%) et d'autres personnes morales (1,6%)⁴⁸. Parmi les personnes physiques, il est estimé que le top 1% (159 personnes) détient 25,1% de toute la valeur aux mains de personnes physiques et le top 10% (1591 personnes) détient 39,1% de toute la surface totale du potentiel foncier.

Tableau 3 : Parts du patrimoine net total détenues par les ménages les plus fortunés (en %)

	Luxembourg		Zone Euro	
	2010	2014	2010	2014
5% supérieurs	40,2	36,5	37,3	37,8
10% supérieurs	51,4	48,9	50,5	51,2
20% supérieurs	66,8	64,7	67,8	68,4
50% supérieurs	8,6	8,6	5,9	5,8

Source: Calculs BCL basés sur la 2e vague de la LU-HFCS et Eurosysteme HFCS. Les données sont pondérées et à imputations multiples.

Source : Banque centrale du Luxembourg (2017) Bulletin BCL 2017-1

45 Ibid, p. 94.

46 Banque centrale du Luxembourg (2017) *Bulletin BCL 2017-1*, p.31

47 Banque centrale du Luxembourg (2018) *Bulletin BCL 2018-3*, p.67

48 Observatoire de l'habitat (2019) *Note 23*, 14.03.2019

La crise actuelle risque d'aggraver une situation déjà tendue

La crise sanitaire n'a pas seulement un impact au niveau économique, comme on l'a déjà pu voir, elle a aussi un impact notamment sur les salaires et ceci de manière inégale. Les mesures de soutien comme le chômage partiel ont joué un rôle important dans la limitation de cet impact, surtout pour les ménages aux revenus modestes. Or, l'intégralité de l'impact de la crise sur les conditions sociales reste à définir et dépendra aussi de l'évolution future de la crise, dont notamment l'augmentation de faillites et de licenciements.

Certains facteurs laissent présager un impact social important de la crise actuelle, surtout sur les ménages à revenus modestes. Ainsi, des organisations comme la Caritas rapportent un grand nombre d'appels sur leur « Corona Helpline » de la part de personnes qui avant n'avaient pas recours à des aides sociales. Dans 93% des cas, la peur principale était celle de ne pas arriver à supporter les frais liés au logement.⁴⁹ Ainsi, la crise actuelle pourrait aggraver une situation sociale déjà tendue avant la crise, avec un impact important surtout sur les plus démunis.

5. Une crise climatique de plus en plus urgente

Le Luxembourg a une des empreintes écologiques les plus grandes au niveau mondial. Le Grand-Duché a atteint son Jour du Dépassement pour 2020 déjà le 16 février : ceci signifie que, si toute la population de monde consommait des ressources au même niveau que le Luxembourg, les ressources régénérables disponibles pour l'année auraient été consommées déjà en mi-février.

Si la population de l'entière planète avait un niveau de consommation luxembourgeois, elle aurait besoin de 8 planètes pour alimenter sa consommation de manière durable. 60% de l'empreinte écologique du Luxembourg, soit 4,75 planètes, est attribuable à la consommation d'énergie, donc les combustibles fossiles et l'électricité à base d'énergies fossiles. Plus d'1,25 de planètes seraient requises pour alimenter l'énergie indirecte liée à l'achat et l'utilisation de biens de consommation et 1,28 terres pour la production de l'alimentation.⁵⁰

En 2020, les mesures prises à l'encontre de la pandémie de COVID-19 ont entraîné une réduction de l'activité humaine, industrielle et économique. En gelant l'activité humaine, la pandémie a temporairement conduit à une diminution des émissions des gaz à effet de serre, ainsi qu'à l'amélioration localisée de la qualité de l'air et de l'eau.

Néanmoins, le niveau et l'organisation de vie au Luxembourg étant marqués par une surconsommation des ressources, la reprise progressive des activités humaines est allée de pair avec une reprise de la pollution de l'environnement et du climat. Les crises de la biodiversité et du climat se poursuivent et s'accroissent, tant au niveau mondial qu'au Luxembourg.

L'environnement et la nature

La biodiversité sous pression

Malgré des avancées dans la protection de sites naturels dans le cadre du réseau Natura 2000 et des progrès dans l'observation et la restauration des écosystèmes, la biodiversité du Luxembourg est en déclin depuis plus de quarante ans. Selon l'Observatoire de l'environnement naturel, deux tiers des habitats luxembourgeois sont dans un état insuffisant ou même mauvais. L'état de conservation est particulièrement inquiétant pour les milieux ouverts et les zones humides, la quasi-totalité de ces habitats étant dans un mauvais état et risquant de se dégrader davantage dans les années à venir.

La situation est encore plus alarmante pour la flore et la faune sauvages, 80% des espèces (oiseaux exceptés) étant dans un état « insuffisant » ou « mauvais ». Les espèces occupant les milieux ouverts

49 Caritas Luxembourg (2020) *Revendications de Caritas Luxembourg – Une amélioration de la prise en charge de personnes et familles en situation de précarité en temps de crise et au-delà*, 8 octobre 2020, https://issuu.com/caritas.luxembourg/docs/revendications_caritas_luxembourg_version_d_finito

50 Conseil supérieur pour un développement durable (2020), *Note de synthèse (FR) – Report Ecological Footprint Luxembourg*, p.1, <https://csdd.public.lu/content/dam/csdd/fr/actualites/2020/Le-samedi-22-aout-2020-marque-le-Jour-du-Depassement-Mondial.pdf>

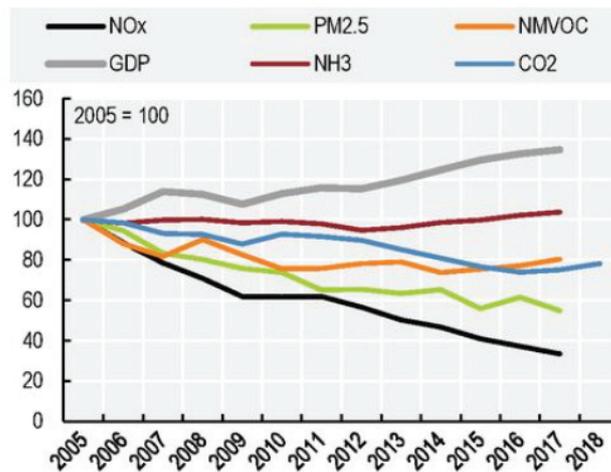
et zones humides démontrent des tendances particulièrement négatives. Un recul substantiel voire même l'extinction a été observé pour plus d'un quart des oiseaux domestiques.

Selon l'Observatoire, l'agriculture intensive avec ses apports élevés de pesticides et d'engrais est la cause principale pour la perte de la biodiversité au Luxembourg, suivie par l'urbanisation croissante, qui contribue également à la fragmentation des paysages.⁵¹

Notons par ailleurs que la perte de la biodiversité s'accélère également au niveau mondial. Le rapport de la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) estime qu'environ 1 million d'espèces animales et végétales sont aujourd'hui menacées d'extinction.

Qualité de l'air

Graphique 15 : Emissions liées à la combustion d'énergie au Luxembourg



Source : OCDE, Examens environnementaux de l'OCDE : Luxembourg 2020,
Note : PIB exprimé aux prix et aux parités de pouvoir d'achat 2010.

De nombreuses activités humaines, comme le trafic routier, les activités industrielles et agricoles ou encore le chauffage impactent la qualité de l'air, par l'émission des polluants atmosphériques. Les polluants dans l'air peuvent avoir des conséquences néfastes pour la santé (affectant notamment les poumons et le système respiratoire), ainsi que l'environnement (en contaminant les aliments et l'eau). Selon l'Agence environnementale européenne, presque 500.000 décès prématurés ont été provoqués par la pollution atmosphérique en Europe en 2016. Au Luxembourg, 290 décès prématurés seraient imputables à une mauvaise qualité de l'air.⁵² Une étude récente ayant quantifié les coûts liés à la santé dues à la pollution de l'air a estimé les coûts précités pour la capitale luxembourgeoise à la hauteur de 166 millions d'euros par an. Selon l'étude précitée de l'organisation CE Delft, la capitale luxembourgeoise se placerait à la 31e place de 432 villes étudiées, les coûts se trouvant avec 1.748 euros par habitant au-dessus de la moyenne européenne de 1.250 euros.⁵³

Néanmoins, notons que de manière générale, la qualité de l'air s'est améliorée dans les dernières dix années et que le Luxembourg a décollé la croissance économique des émissions de la majorité des polluants atmosphériques : monoxyde de carbone (CO), oxydes de soufre (SO_x), oxydes d'azote

51 Observatoire de l'environnement naturel (2020), *Présentation « Eine alarmierende Situation »*, <https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/actualites/2020/09/observatoire/ODEN-Praesentation-09092020.pdf>

52 Agence européenne pour l'environnement (2019) *Air quality in Europe 2019 report*, Octobre 2019, <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2019>

Selon un article dans le journal scientifique *European Heart Journal*, il s'agirait même de 659.000 personnes décédées dû à la pollution de l'air en 2015 dans l'Union européenne. Voir : Lelieveld, J. et al (2019) *Cardiovascular disease burden from ambient air pollution in Europe reassessed using novel hazard ratio functions*, *European Heart Journal*, May 2019,

53 CE Delft (2020) *Health costs of air pollution in European cities and the linkages with transport*, October 2020, <https://cleanair4health.eu/wp-content/uploads/sites/2/2020/10/final-health-costs-of-air-pollution-in-european-cities-and-the-linkage-with-transport-c.pdf>

(NO_x), particules fines et composés organiques volatiles non-méthaniques (COVNM).⁵⁴ Aujourd'hui, les principaux polluants de l'air au Luxembourg sont les NO_x, l'ozone (O₃) et les particules fines (PM₁₀) et très fines (PM_{2,5}) qui sont suspendues dans l'air ambiant.

Selon le Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable (MECDD), le confinement pendant la pandémie a eu un impact sur les émissions de dioxyde d'azote, pour lesquelles une baisse claire a été observée, notamment en milieu urbain et à proximité directe des grands axes routiers. La cause principale pour cette baisse est la réduction du trafic routier. Pour les particules fines et l'ozone, des baisses comparables n'ont pas été observées, ces polluants ayant des sources différentes et leurs concentrations étant également dépendantes des conditions météorologiques.⁵⁵

Qualité de l'eau

Le Luxembourg a beaucoup investi pour moderniser et étendre son réseau de stations d'épuration dans les dernières années. Aujourd'hui, toute la population est raccordée à un réseau d'assainissement public, 75% bénéficiant d'un traitement tertiaire dit « avancé » et 22% d'un traitement secondaire.⁵⁶

L'eau potable est de très bonne qualité, étant la denrée alimentaire la plus surveillée et répondant à des normes très strictes basées sur le droit communautaire. Cependant, force est de constater que de nombreux captages qui sont utilisés pour la consommation humaine sont actuellement hors service pour mauvaise qualité de l'eau, ceci notamment à cause de la pollution par des substances tels que les pesticides et leurs métabolites.⁵⁷ La consommation journalière moyenne d'eau dans les réseaux d'eau potable au Luxembourg est de 120.000m³. Environ la moitié de l'eau potable du Luxembourg est produite d'eau de surface provenant du lac de barrage de la Haute-Sûre, l'autre moitié provenant des eaux souterraines. Les secteurs principaux de consommation d'eau potable sont les ménages (60%), l'industrie (23%) et l'agriculture (9%)

Au niveau de la qualité des eaux de surface, notons qu'en 2015 seulement 3% étaient classées en « bon état écologique » et aucune en « bon état chimique ». Les enjeux principaux sont les pressions de l'urbanisation, la pollution diffuse de nutriments et de pesticides ainsi que la structure et le régime des cours d'eau. Le Luxembourg a obtenu un report pour atteindre les objectifs de qualité qui sont fixés dans la directive cadre sur l'eau de l'UE de 2015 à 2027.⁵⁸

Le climat

A l'instar de la crise de la biodiversité, la crise climatique s'accélère aussi. L'Organisation météorologique mondiale a proclamé la période 2015-2019 comme la plus chaude jamais enregistrée. Depuis les années 1980, les températures de chaque décennie ont dépassé celles de la précédente.⁵⁹ Les statistiques au Luxembourg brossent un tableau similaire. L'année 2019 a été la troisième la plus chaude jamais enregistrée à la station météorologique de l'aéroport de Luxembourg-Findel, qui effectue des mesures météorologiques depuis 1947. Avec une température moyenne annuelle de 10,7°C, elle suit les années records 2018 (avec 11,1°C) et 2014 (avec 10,8°C).⁶⁰

Les données recueillies par MeteoLux et l'Administration des services techniques de l'agriculture (ASTA) démontrent que les températures moyennes pluriannuelles ont augmenté de 8,3°C (période de

54 OCDE (2020) *Examens environnementaux de l'OCDE : Luxembourg 2020*, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, p.20, <https://doi.org/10.1787/91951f4d-fr>.

55 Réponse à la question parlementaire n°2080

56 OCDE (2020) *Examens environnementaux de l'OCDE : Luxembourg 2020*, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, p.23, <https://doi.org/10.1787/91951f4d-fr>.

57 Calculé sur une consommation de 140l/résident-e/jour

58 OCDE (2020) *Examens environnementaux de l'OCDE : Luxembourg 2020*, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, p.23, <https://doi.org/10.1787/91951f4d-fr>.

59 Organisation météorologique mondiale (2020) *Communiqué de presse*, « L'OMM confirme que 2019 se classe au deuxième rang des années les plus chaudes jamais observées », <https://public.wmo.int/fr/medias/communiqu%C3%A9s-de-presse/l%E2%80%99omm-confirme-que-2019-se-classe-au-deuxi%C3%A8me-rang-des-ann%C3%A9es-les-plus>

60 MeteoLux, « 2019 : la troisième année la plus chaude jamais enregistrée depuis 1947 ! », <https://www.meteolux.lu/fr/actualites/2019-la-troisieme-annee-la-plus-chaude-jamais-enregistree-depuis-1947/>

référence 1961-1990) à 9,3°C (1981-2010), et que, depuis les années 1990, les moyennes annuelles ont constamment été supérieures aux moyennes pluriannuelles.

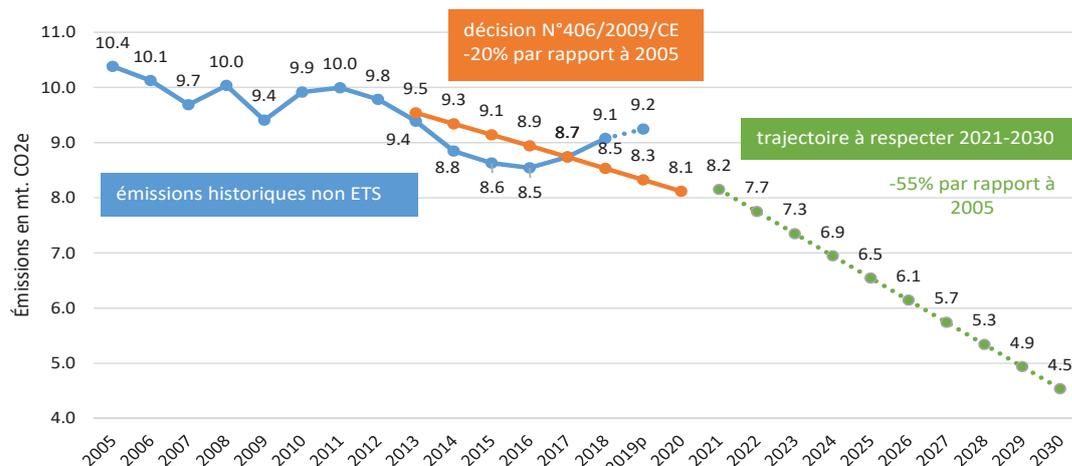
Au niveau des précipitations, les statistiques ne relèvent pas de différence significative entre les périodes 1961-1990 et 1981-2010. Néanmoins, un changement se manifeste au niveau des saisons météorologiques, où l'on peut observer des hivers avec plus de précipitations, et moins de précipitations en saison estivale. Les stations météorologiques ont également enregistré l'augmentation progressive du nombre de journées avec précipitations fortes et extrêmes.

Les tendances de montée des températures de l'air, de la baisse des pluies estivales et de la montée des précipitations hivernales sont projetées de se poursuivre dans le futur. Le changement climatique a déjà et aura dans les années à venir des impacts réels au Luxembourg, notamment par l'augmentation des phénomènes météorologiques extrêmes en été, l'augmentation du risque de sécheresse, la baisse de la recharge des eaux souterraines ou encore l'augmentation du risque d'inondation.⁶¹

Emissions de gaz à effet de serre

Selon le récent examen environnemental de l'OCDE, le découplage des émissions de gaz à effet de serre (GES) de la croissance économique a progressé entre 2010 et 2019. Néanmoins, il faut constater qu'après cinq années de diminution, les émissions de gaz à effet de serre (GES) du Luxembourg, tous secteurs confondus, remontent depuis 2016. Selon les derniers chiffres disponibles (inventaire « par approximation » pour 2019), les émissions de GES ont augmenté de 8,2% par rapport à 2016, après une diminution de 15% entre 2008 et 2016.

Graphique 16 : Evolution des émissions de GES (non-ETS) du Luxembourg et trajectoires de décarbonisation



Source : Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, 2005-2018: soumission 2020v1 du 15 mars 2020 vérifiée ; 2019: inventaire par approximation du 31 juillet 2020

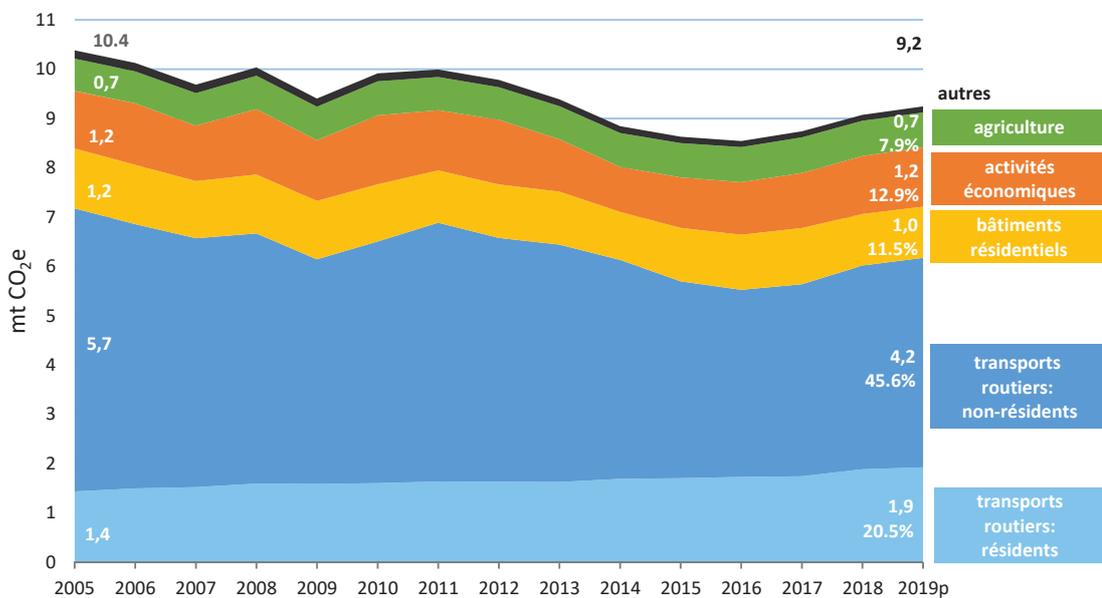
61 Administration de la gestion de l'eau (2020) *Communiqué de presse, « Le changement climatique et ses effets visibles au Luxembourg »*, <https://environnement.public.lu/dam-assets/actualites/2020/03/CO-detaille-Weltwasserdag.pdf>
Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable (2018) *Stratégie d'adaptation au changement climatique*, p.11-28, https://environnement.public.lu/dam-assets/documents/klima_an_energie/Strategie-Adaptation-Changeement-climatique-Clean.pdf

Le graphique 17 visualise les émissions historiques non ETS du Luxembourg, ainsi que les objectifs du Grand-Duché en vertu de la décision n°406/2009/CE (-20% par rapport à 2005 en 2020) et en vertu du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) (-55% par rapport à 2005 en 2030).

De manière générale, la remontée des émissions annuelles est principalement imputable à une reprise de la vente de carburants routiers depuis 2017. En effet, en 2019, les ventes de carburants au Luxembourg ont augmenté de 10% par rapport à 2017.⁶² L'effondrement des ventes de carburants au mois de mars 2020 suite au confinement (une baisse de 30% par rapport à mars 2019) devrait mener à une diminution conséquente des émissions de gaz à effet de serre dans les transports routiers en 2020. Il est probable que le ralentissement de l'économie en 2020 a également contribué à la diminution des émissions de GES dans la majorité des secteurs pour l'année 2020.⁶³ Néanmoins, les effets de la crise sanitaire sur le bilan climatique du Luxembourg ne seront que temporaires, étant donné qu'il s'agit de circonstances hors norme et non d'un changement structurel. La reprise de l'activité humaine engendrera certainement une remontée des émissions GES.

Notons qu'afin d'arriver à son objectif de -55% d'émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 par rapport au niveau de 2005, le Luxembourg devra limiter son total d'émissions de gaz à effet de serre à 4,5 millions des tonnes CO_{2eq} en 2030.

Graphique 17 : Evolution des émissions de GES (non-ETS) par sources d'émissions



Source : Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, 2005-2018: soumission 2020v1 du 15 mars 2020 vérifiée ; 2019: inventaire par approximation du 31 juillet 2020

Par ailleurs, force est de constater que deux tiers des émissions de GES sont imputables aux transports routiers, dont presque 70% proviennent des transports routiers des non-résidents, ce qui correspond à 45,6% de la totalité des émissions de GES du Luxembourg. Même si les émissions dues aux transports routiers de non-résidents (dont notamment le transit de camions) ont diminué de 26% depuis 2005, elles demeurent la première source d'émissions et constituent donc le plus important domaine d'intervention pour le Luxembourg s'il veut atteindre des objectifs de réduction en matière de GES.

*

⁶² Données fournies par le STATEC le 23 octobre 2020

⁶³ Réponse de la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable à la question parlementaire n°2080 datant du 23 avril 2020

VI. LE CADRE BUDGETAIRE EUROPEEN

1. Aperçu des règles budgétaires actuelles

Historique

Le terme de « règles budgétaires européennes » fait référence à une série d'accords, de pactes et de droit dérivé qui ensemble ont instauré un cadre en matière budgétaire pour les États membres de l'Union européenne. Ce cadre, tel qu'il existe aujourd'hui, est le résultat d'un long processus de réformes et d'adaptations, ce qui explique aussi sa complexité. Au fil des années, il est devenu un aspect important de la politique budgétaire des États membres.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht en 1993, les États membres de l'Union européenne ont fixé les « critères de convergence » ou encore les « critères de Maastricht » que tout pays candidat à l'entrée dans l'Union économique et monétaire européenne était tenu de respecter. Les critères phares étaient : (1) le rapport entre la dette publique et le PIB ne peut dépasser 60% et (2) le rapport entre le déficit public et le PIB ne peut dépasser 3%.

En 1997, l'introduction du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) a complété les critères de Maastricht. Le PSC était basé sur deux volets, un volet préventif et un volet correctif. Le but du volet préventif est de prévenir la création de déséquilibres budgétaires à travers une surveillance de la politique budgétaire des États membres. Le volet correctif, en revanche, a comme objectif de corriger rapidement les déficits qui se produisent malgré les mesures préventives.

Cependant, la crise financière des années 2008/2009 et la crise des dettes souveraines qui en a découlé ont montré que les règles budgétaires présentaient encore des lacunes importantes qui nécessitaient une gouvernance économique plus poussée au niveau de l'Union. En effet, la crise a montré à quel point les économies de l'Union sont interdépendantes et que par conséquent, les politiques budgétaires d'un État membre peuvent avoir des conséquences importantes sur la stabilité de l'ensemble de la zone économique.

Pour s'attaquer aux problèmes rendus visibles par la crise, les États membres se mettent d'accord sur un certain nombre d'adaptations du Pacte de stabilité et de croissance. Il s'agit notamment du « six-pack » (2011), du « two-pack » (2013) et du pacte budgétaire européen (2013 ; encore appelé traité sur la coordination, la stabilité et la gouvernance, TCSG).

Par ces réformes, les États membres se mettent d'accord sur un renforcement de la gouvernance économique en instituant une nouvelle méthode de travail synchronisée, à savoir le Semestre européen. Le semestre européen crée un cycle annuel de coordination et de surveillance des politiques économiques de l'UE. Au cours de ce cycle annuel, les États membres peuvent s'échanger sur leurs plans économiques et budgétaires. Sur la base des plans de réformes macroéconomiques de chaque État membre, la Commission européenne leur adresse des recommandations pour les 12 à 18 mois à venir. Les objectifs de cette coordination et surveillance continue est d'améliorer la stabilité de l'Union et de contribuer à sa stratégie de croissance.

Les États membres s'accordent alors aussi sur l'introduction de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques qui sert à identifier, prévenir et corriger des déséquilibres macroéconomiques potentiellement dangereux pour la stabilité de l'État membre concerné et de la zone euro.

Le semestre européen

Aujourd'hui, on désigne par semestre européen le cycle annuel de coordination et de surveillance des politiques économiques selon les règles budgétaires européennes actuellement en vigueur, dont principalement le TCSG, le « six-pack » et le « two-pack ». Le semestre européen se concentre sur les six premiers mois de chaque année. Il se décline selon trois axes principaux, à savoir les réformes structurelles (visant à promouvoir la croissance et l'emploi), les politiques budgétaires (assurer la viabilité des finances publiques selon le PSC) et la prévention de déséquilibres macroéconomiques excessifs. Le semestre européen est composé de 4 phases.

Il commence par la phase préparatoire (novembre-décembre), au cours de laquelle la Commission présente son examen annuel de la croissance et sont établis des projets de recommandation pour les différents États membres. De plus, il est fait le point sur la situation macroéconomique des États

membres et des déséquilibres macroéconomiques éventuels sont identifiés avec, le cas échéant, des recommandations spécifiques pour le pays en question.

La première phase du semestre européen en tant que tel est celle de l'orientation des politiques au niveau de l'UE (janvier-mars). Le Conseil de l'UE se penche sur l'examen annuel de la croissance et formule des orientations stratégiques. Le Parlement européen est aussi impliqué et émet notamment un avis sur les lignes directrices pour l'emploi. Par la suite, en mars, la Commission publie des rapports par pays comprenant le cas échéant les bilans concernant les déséquilibres macroéconomiques. De plus, elle formule des recommandations aux pays membres.

Lors de la deuxième phase, sont définis les objectifs, les politiques et les programmes de chaque pays membre (avril-juillet). Les États membres soumettent au plus tard à la fin du mois d'avril leurs programmes de stabilité ou de convergence (PSC) et leurs programmes nationaux de réforme (PNR). Par la suite, la Commission européenne évalue ces programmes et présente un projet de recommandation par pays, qui est alors, après des modifications éventuelles, adopté par le Conseil de l'UE en juillet.

Lors de la troisième et dernière phase (à partir de juillet), les pays sont invités à mettre en œuvre les recommandations des institutions européennes dans leur politique budgétaire pour l'année prochaine.

2. La réforme du cadre budgétaire européen

Le débat de réforme lancé par la Commission européenne

En date du 5 février 2020, la Commission européenne a lancé un débat sur le réexamen de la gouvernance économique européenne. Dans son communiqué⁶⁴, la Commission a affirmé sa volonté de mener un débat ouvert avec une multitude d'acteurs en invitant toutes les institutions européennes, toutes les autorités nationales des États membres, les partenaires sociaux ainsi que les universités à participer à ce débat et à soumettre leur avis jusqu'au 30 juin 2020. La COFIBU avait aussi prévu de participer à ce débat.

Pendant, en raison de la pandémie du COVID-19 et des défis immédiats auxquels il faut trouver des réponses rapides, ce débat n'a pas pu être achevé comme prévu. À cause de la crise, la Commission a rallongé le délai pour y participer et envisage de revenir activement sur la réforme du cadre budgétaire européen une fois que les défis immédiats liés à la crise auront été résolus.

La volonté de réforme de la Commission se base sur un certain nombre d'observations concernant le fonctionnement du cadre budgétaire. Bien qu'elle souligne le mérite des règles budgétaires implémentées jusqu'ici, la Commission européenne reconnaît aussi certains points de faiblesse qui mériteraient d'être adaptés. Selon la Commission, « la principale question examinée dans le cadre du présent réexamen est de savoir dans quelle mesure les différents éléments du cadre de surveillance, tels qu'introduits ou modifiés par les réformes « six-pack » et « two-pack » (ci-après « les réformes ») ont permis d'atteindre leurs principaux objectifs, à savoir i) assurer la viabilité des finances publiques et une croissance durable et éviter les déséquilibres macroéconomiques, ii) fournir un cadre de surveillance intégré qui permette une coordination plus étroite des politiques économiques, en particulier dans la zone euro, et iii) promouvoir la convergence des performances économiques des États membres. »⁶⁵.

D'un côté, la Commission européenne observe que les réformes du cadre budgétaire européen ont réussi à atteindre certains de leurs objectifs :

- Les réformes ont contribué à une meilleure coordination des politiques économiques au niveau européen et surtout au sein de la zone euro.
- En promouvant la réduction des niveaux d'endettement public ainsi que la correction et la prévention des déséquilibres macroéconomiques, les réformes ont contribué à renforcer les économies de l'UE,

⁶⁴ Commission européenne, Communiqué de presse : la Commission présente un réexamen de la gouvernance économique de l'UE et lance un débat sur son avenir, 05.02.2020, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_170>

⁶⁵ Commission européenne (2020) *Réexamen de la gouvernance économique*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 05.02.2020, Rapport sur l'application des règlements (UE) n° 1173/2011, n° 1174/2011, n° 1175/2011, n° 1176/2011, n° 1177/2011, n° 472/2013 et n° 473/2013 et sur l'adéquation de la directive 2011/85/UE du Conseil, p.5

leur convergence et leur croissance d'emploi. Ainsi, les réformes ont aidé à réaliser la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi.

- L'assistance aux États membres connaissant des difficultés du point de vue de leur stabilité financière a contribué à une meilleure convergence entre les États membres concernés et le reste de la zone euro.

De l'autre côté, la Commission européenne reconnaît que plusieurs défis demeurent et que par conséquent, certains points du cadre budgétaire européen doivent être réformés. Dans sa prise de position du 5 février 2020, la Commission formule notamment les conclusions suivantes :

- **Les investissements publics n'ont pas été favorisés** : Selon la Commission, au cours des dernières années, les États membres ont souvent suivi une orientation budgétaire procyclique. Les gouvernements nationaux ont souvent préféré d'augmenter les dépenses courantes au lieu de favoriser les investissements publics. La réforme devrait donc faire en sorte de mieux favoriser ces investissements, sachant que des investissements considérables seront nécessaires pour atteindre l'objectif de la neutralité climatique d'ici 2050.
- **Le cadre ne prend pas en compte l'objectif de la neutralité climatique jusqu'en 2050** : Le cadre actuel n'a pas réussi à briser la tendance avant la crise du COVID-19 qui était celle d'un développement économique relativement peu dynamique. La réforme devrait répondre « aux besoins de politique économique, environnementale et sociale liés à la transition vers une économie européenne neutre pour le climat, efficace dans l'utilisation des ressources et numérique. »⁶⁶ Il s'agit donc d'insérer la réforme du cadre budgétaire européen dans l'effort général de l'Union européenne pour une économie durable, notamment en ce qui concerne les réformes annoncées dans le cadre du « Green Deal » qui vise d'atteindre la neutralité climatique jusqu'en 2050.
- **Manque d'orientation budgétaire centrale pour l'ensemble de la zone euro** : Le cadre actuel n'offre qu'une possibilité très limitée de piloter l'orientation budgétaire de l'ensemble de la zone euro, ce qui rend difficile, en cas de chocs importants, une réponse de nature budgétaire adéquate favorisant la stabilisation macroéconomique au niveau de la zone euro dans son ensemble. La stabilisation économique au niveau de la zone euro se fait donc principalement par le biais de la politique monétaire. L'introduction d'une capacité de stabilisation budgétaire centrale au niveau de la zone euro pourrait compléter les politiques budgétaires nationales ainsi que la politique monétaire, afin de pouvoir mieux répondre à des chocs importants.
- **Manque d'interaction entre règles budgétaires européennes et nationales** : Le cadre actuel n'a pas réussi à distinguer suffisamment entre les États membres dont les positions budgétaires, ou les risques de non-viabilité ou autres vulnérabilités auxquels ils sont exposés, diffèrent sensiblement. La réforme devrait donc mener à une meilleure interaction entre les règles budgétaires de l'Union et les cadres budgétaires nationaux.
- **Le cadre budgétaire est devenu très complexe et n'est pas assez transparent** : Suite aux multiples réformes du dispositif, il est devenu aujourd'hui extrêmement complexe. Cette complexité s'explique par le fait qu'il faut pouvoir répondre à des situations différentes et que pour cela il faut avoir recours à un certain nombre d'indicateurs opérationnels qui pourtant ne sont pas observables et qui sont fréquemment révisés, tels que notamment le solde structurel. De plus, le dispositif comprend toute une série de clauses dérogatoires. On peut donc constater aujourd'hui que le dispositif souffre d'un manque de transparence qui se traduit par un manque de prévisibilité et d'adhésion politique.
- **La dette publique demeure élevée** : Un nombre non-négligeable d'États membres continue à avoir des niveaux d'endettement public élevés et beaucoup d'États membres sont loin d'atteindre leurs objectifs budgétaires à moyen terme. Malgré ses mérites, le cadre actuel n'a pas réussi à remédier à ce facteur potentiel d'instabilité pour la zone euro.

La réforme dans le contexte actuel

Dans le contexte de la crise actuelle et de la réponse budgétaire des pays de l'Union européenne, la réforme du cadre budgétaire européen reste d'actualité, notamment en ce qui concerne les investisse-

⁶⁶ Ibid, p.19

ments publics. Dans cette section, il est donc proposé d'aborder brièvement les investissements publics dans le contexte des règles budgétaires européennes.

La crise actuelle a pointé du doigt l'importance des investissements publics notamment dans le secteur de la santé afin d'assurer sa qualité et sa réactivité à des crises sanitaires comme celle que le monde traverse en ce moment. De même, comme cela a aussi été reconnu par la Commission dans sa prise de position, les investissements dans le contexte du "Green Deal" devront être activement promus par le cadre budgétaire européen afin d'atteindre la neutralité climatique en 2050.

Enfin, les investissements en faveur de la cohésion sociale dans les États membres s'avèrent tout aussi importants dans le contexte de la crise actuelle et de ses conséquences sociales et pourraient donc aussi faire partie des dépenses promues par le cadre budgétaire européen. Il s'agirait par exemple d'investissements dans le logement abordable, sachant que l'accès au logement pour les ménages modestes devient de plus en plus difficile dans une grande partie des États membres de l'Union.

Dans ce contexte, un enjeu central de la réforme sera donc de voir à quel point les règles pourront éviter que les États membres optent pour une consolidation budgétaire par une réduction des investissements publics, tout en assurant un retour, lorsque les circonstances économiques le permettent, à des politiques plus prudentes.

Dans cet ordre d'idées, le Comité budgétaire européen (CBE) a émis, dans son rapport sur l'évaluation des règles budgétaires européennes, plusieurs réflexions concernant la réforme des règles budgétaires de l'UE. En effet, le CBE se montre en faveur d'une révision des règles budgétaires afin de promouvoir l'investissement public. Il remarque que le budget de l'UE identifie d'ores et déjà des projets d'investissement nationaux considérés favorables pour le développement économique et qui ont une portée paneuropéenne, dont notamment des investissements dans l'infrastructure physique ou digitale et la lutte contre le réchauffement climatique. Le CBE propose d'étendre la possibilité pour les États membres d'exclure de tels investissements du calcul de leur déficit afin de les encourager à accroître ces investissements.⁶⁷

Le CBE note aussi dans ce contexte que les investissements publics tendent non seulement à avoir un impact positif sur le développement et la croissance économique à long terme, mais que la majorité des investissements publics a aussi un effet multiplicateur plus important sur la demande – et donc aussi sur les recettes publiques – que les autres catégories de dépenses publiques.⁶⁸ Cette observation souligne l'importance des investissements dans le contexte de crise actuelle et donc aussi l'importance de réforme des règles budgétaires.

*

VII. LA POLITIQUE BUDGETAIRE A MOYEN TERME

1. Le contexte politique

Dans son accord de coalition, le gouvernement actuel s'est donné plusieurs engagements en termes de politique budgétaire. Il s'est notamment engagé à « respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), tout au long de la période de législature », à « prendre les mesures qui s'imposent pour respecter à tout moment la trajectoire budgétaire, les règles du Pacte de stabilité et de croissance » et à « veiller de façon conséquente à maintenir la dette publique à tout moment en-dessous de 30% du PIB »⁶⁹.

Cependant, il convient de noter que le budget 2021 s'inscrit dans un contexte de crise inédit. L'activation de la clause pour récession économique sévère (« general escape clause ») fait en sorte que les États membres de l'UE peuvent temporairement dévier des exigences budgétaires découlant du PSC. Le Gouvernement a choisi de profiter de cette marge de manœuvre supplémentaire afin d'endiguer la pandémie et les conséquences de la crise actuelle avec un vaste ensemble de mesures.

⁶⁷ European Fiscal Board (2019) *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, August 2019, p.89-90 <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf>

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Accord de coalition, p.115

Malgré cette déviance temporaire des règles du PSC, le Gouvernement réitère avec le budget 2021 son engagement à assurer durablement des finances publiques saines et équilibrées ainsi que le maintien de la meilleure notation de crédit « AAA », tel que prévu par l'accord de coalition.

Le Gouvernement s'est aussi engagé par son accord de coalition à poursuivre « un rythme d'investissement ambitieux pour améliorer encore les infrastructures et la qualité de vie » et pour assurer « un développement qualitatif »⁷⁰. Malgré le contexte de crise, cet engagement est confirmé par le projet de budget pour l'année 2021.

2. La 21ème actualisation du Pacte de Stabilité et de Croissance

Comme déjà expliqué au chapitre V du présent rapport, les États membres de l'Union européenne élaborent, dans le cadre du semestre européen, annuellement un Programme de stabilité et de croissance (abrégé ci-après « PSC »). Le PSC présente les prévisions macroéconomiques et la situation budgétaire à moyen terme du pays. Également élaboré dans le cadre du semestre européen, le Programme national de réforme (PNR) reprend les réformes structurelles que le gouvernement veut mettre en œuvre.

En date du 29 avril 2020, le Luxembourg a transmis la 21ème actualisation du PSC à la Commission européenne. En raison de l'incertitude liée à la crise déclenchée par la pandémie du COVID-19, le Gouvernement s'est concentré, dans son PSC de l'année 2020, seulement sur les années 2020 et 2021.

Tableau 4 : trajectoire des finances publiques selon le PSC d'avril 2020

	2019		2020		2021	
	en mia euros	En % du PIB	en mia euros	En % du PIB	en mia euros	En % du PIB
Solde des admin. publiques	1,385	2,2	-5,024	-8,5	-1,966	-3,0
Solde de l'admin. centrale	0,000	0,0	-4,933	-8,3	-2,159	-3,3
Solde des admin. locales	0,246	0,4	-0,372	-0,6	-0,150	-0,2
Solde de la sécurité sociale	1,138	1,8	0,281	0,5	0,342	0,5
Dettes publiques brutes	14,013	22,1	17,015	28,7	19,224	29,6

Source : Ministère des Finances, Programme de stabilité et de croissance 2020-2024, avril 2020

Le tableau 4 montre une forte détérioration du solde des administrations publiques dans les années 2020 et 2021, principalement due à une détérioration substantielle du solde de l'administration centrale. Cette évolution au niveau de l'administration centrale s'explique d'un côté par une réduction substantielle des recettes publiques en raison de la crise et de l'autre côté par une augmentation considérable des dépenses en raison des mesures décidées dans le contexte de la pandémie de COVID-19.

Notons que pour l'année 2020 ainsi que pour l'année 2021, les États membres de l'UE se sont mis d'accord sur l'activation de la clause pour récession économique sévère (« general escape clause ») du Pacte de stabilité et de croissance. Par conséquent, est suspendue l'exigence d'atteindre ou de converger vers l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») et de respecter le seuil de déficit de Maastricht. Cette suspension a permis et continuera à permettre au Luxembourg d'avoir recours à toute la marge de manœuvre nécessaire afin de mobiliser les ressources requises pour contrecarrer les effets néfastes de la crise.

En ce qui concerne la dette publique, l'augmentation du ratio dette publique par rapport au PIB en 2020 prévue par le PSC s'explique d'un côté par une diminution du PIB de 6% prévue pour 2020 ainsi que par le financement du déficit dans l'administration centrale par de la dette. Selon les prévisions du PSC, la dette publique s'élèverait en conséquence à 28,7% du PIB en 2020. En 2021, le ratio dette publique/PIB attendrait 29,6% et avoisinerait donc la barre des 30% prévue par le programme gouvernemental, restant tout de même loin de la barre maximale prévue par le cadre budgétaire européen, à savoir 60% du PIB.

⁷⁰ Ibid.

3. La programmation pluriannuelle 2020-2024

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

Il est proposé de se concentrer dans ce chapitre sur la trajectoire pluriannuelle des finances publiques à travers une analyse des évolutions programmées au niveau de l'Administration publique, dont l'Administration centrale, l'Administration locale et la Sécurité sociale. Par ailleurs, le présent chapitre commentera aussi l'évolution programmée des fonds spéciaux, des investissements au niveau de l'Administration centrale et de la dette publique.

Il convient de souligner à cet endroit qu'en raison de l'**incertitude liée à la crise actuelle, les projections exposées ci-après pour la période 2022 à 2024 sont susceptibles de varier substantiellement** par après en fonction de l'évolution de la pandémie et des choix politiques qui seront faits pour y faire face. Par conséquent, les projections décrites dans ce chapitre sont encore plus indicatives que d'habitude et **n'offrent pas de guidance fiable pour l'évolution des finances publiques sur la période 2021-2024.**

3.1. Trajectoire pluriannuelle des finances publiques

Le tableau récapitulatif résumant la trajectoire des finances publiques telle qu'elle est renseignée dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle 2020-2024 (ci-après PLPFP 2020-2024) se présente comme suit pour la période 2019-2024:

Tableau 5 : trajectoire pluriannuelle des finances publiques 2019-2024 (selon SEC)

	2019		2020		2021*		2022		2023		2024	
	en mio	en % du PIB										
1) Solde nominal :												
Administration centrale	+60	+0.1%	-5 079	-8.6%	-2 703	-4.2 %	-2 250	-3.3%	-1 661	-2.3%	-1 307	-1.8%
Administrations locales	+286	+0.5%	-213	-0.4%	+2	+0.0%	+8	+0.0%	+9	+0.0%	+12	+0.0%
Sécurité sociale	+1 196	+1.9%	+895	+1.5%	+755	+1.2%	+784	+1.2%	+720	+1.0%	+640	+0.9%
Administration publique	+1 543	+2.4%	-4 398	-7.4%	-1 945	-3.0%	-1 457	-2.2%	-932	-1.3%	-655	-0.9%
2) Solde structurel :												
Administration publique		+1.6%		-4.5%		-2.0%		-1.5%		-1.0%		-0.9%
3) Dette publique	13.967	22,0%	16.185	27,4%	18.898	29,4%	21.184	31,3%	22.937	32,4%	24.318	32,9%
Administration centrale	13.145		15.477		18.049		20.335		22.088		23.469	
Administrations locales	799		849		849		849		849		849	
Sécurité sociale	23		-141		0		0		0		0	

Source : PLPFP 2020-2024, p.34*

* le tableau prend en compte **pour l'année 2021** les nouveaux chiffres résultant de l'amendement gouvernemental

Le premier constat qui peut être tiré du tableau ci-dessus est la forte détérioration, en raison de la pandémie de COVID-19, du **solde nominal des Administrations publiques** et en particulier du solde de l'Administration centrale en 2020. Il s'agit d'une baisse exceptionnelle qui se voit inversée en 2021, avec une diminution du déficit au niveau du solde nominal des Administrations publiques de -7,4% du PIB (-4.398 millions d'euros) en 2020 à -3,0% du PIB (-1.945 millions d'euros) en 2021.

Selon les données exposées ci-dessus, le **solde nominal des Administrations publiques restera déficitaire** jusqu'en 2024. Cependant, il peut être constaté que ce **déficit s'amointrit continuellement** au cours des années et passera de -3,0% du PIB (-1.945 millions d'euros) en 2021 à -0,9% du PIB (-655 millions d'euros) en 2024, ce qui correspond à une amélioration moyenne annuelle de +430 millions d'euros chaque année.

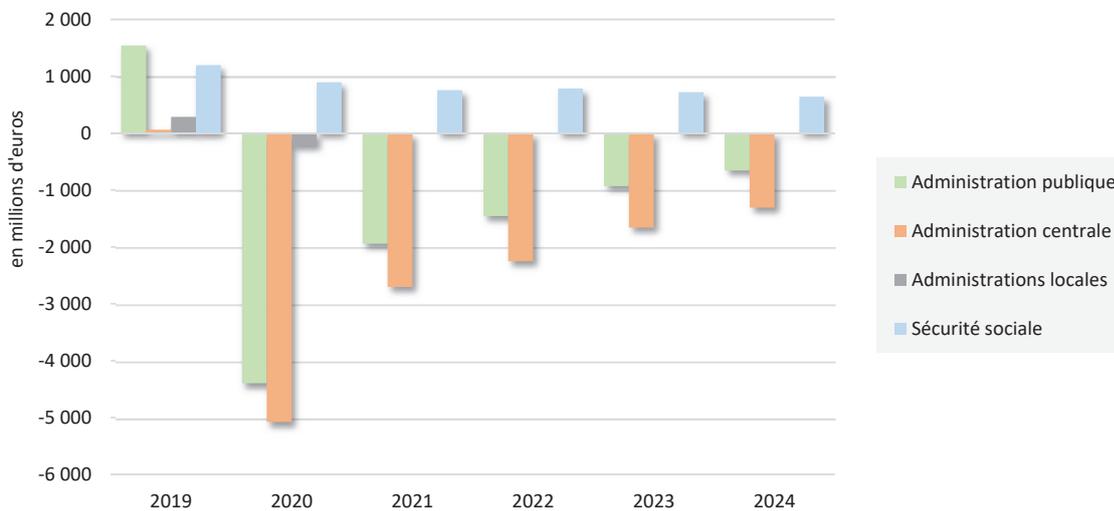
Au niveau de l'**Administration centrale**, le constat est similaire. Malgré un **solde déficitaire** tout au long de la période de programmation, le **déficit s'amointrit continuellement** en passant de -8,6% du PIB (-5.079 millions d'euros) en 2020 à -1,8% du PIB (-1.307 millions d'euros) en 2024.

En ce qui concerne les **Administrations locales**, on peut constater, après un solde déficitaire en 2020 de -0,4% du PIB (-213 millions d'euros), un **retour à un solde quasiment équilibré** pour la période 2021-2024.

Concernant la **Sécurité sociale**, celle-ci affiche un **excédent tout au long de la période de programmation** 2021-2024, même si une **détérioration du solde** peut être constatée. Ce dernier passe de +1,5% du PIB (+895 millions d'euros) en 2020 à +0,9% du PIB (+640 millions d'euros) en 2024.

Après un **solde structurel** de -4,5% en 2020, le solde structurel atteindra -2,0% en 2021 avant de s'améliorer continuellement à -1,5% en 2022, -1,0% en 2023 pour atteindre -0,9% en 2024. L'objectif à moyen terme (OMT) étant fixé à +0,5% du PIB sur la période 2020-2023, l'OMT ne sera pas respecté sur l'ensemble de la période de programmation pluriannuelle. Rappelons dans ce contexte qu'en raison de l'activation de la clause pour récession économique sévère, le Luxembourg est exempt de l'obligation de respecter l'OMT en 2020 et en 2021 au moins.

Graphique 18 : Capacité de financement des Administrations publiques et des trois sous-secteurs



Source : Ministère des Finances, PLPFP 2020-2024, p.34*

Note : le graphique tient compte pour l'année 2021 de l'amendement gouvernemental

Afin de comprendre l'impact de la crise sanitaire sur l'évolution pluriannuelle des finances publiques, il peut s'avérer pertinent de comparer les prévisions de la programmation du PLPFP 2021-2024 à celle de la loi pluriannuelle 2019-2023 (ci-après LPFP 2019-2023).

Tableau 6 : Comparaison entre les soldes des projections de la LPFP 2019-2023 et du PLPFP 2020-2024

	2019		2020		2021		2022		2023	
	LPFP 2019-2023	PLPFP 2020-2024								
Administrations publiques	+1 265	+1 543	+757	-4 398	+942	-1 945	+1 297	-1 457	+1 508	-932
Administration centrale	-83	+62	-640	-5 079	-401	-2 703	-108	-2 250	+159	-1 661
Administrations locales	+286	+286	+341	-213	+318	+2	+330	+8	+305	+9
Sécurité sociale	+1 062	+1 196	+1 056	+895	+1 024	+755	+1 076	+784	+1 015	+720

Source : PLPFP 2020-2024

Note : chiffres en millions d'euros, le tableau tient compte pour l'année 2021 de l'amendement gouvernemental

Le tableau ci-dessus montre une différence très importante entre les prévisions du PLPFP 2020-2024 et de la LPFP 2019-2023 sur la période 2020-2023 pour le solde des Administrations publiques ainsi que les soldes de tous les sous-secteurs. L'on constate, après une surperformance en 2019, une très forte détérioration des soldes des Administrations publiques dans la PLPFP 2020-2024 par rapport à la LPFP 2019-2023, avec notamment un solde détérioré de plus de 5 milliards d'euros en 2020.

3.2. Administrations publiques

Le tableau ci-dessous présente la trajectoire d'évolution de la situation financière de l'Administration centrale au cours de la période 2019 à 2024 d'après la classification SEC2010:

Tableau 7 : Situation financière des Administrations publiques 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses	26 811	31 203	30 413	31 703	32 823	34 083
	+5,7%	+16,4%	-2,5%	+4,2%	+3,5%	+3,8%
Recettes	28 353	26 806	28 659	30 245	31 891	33 429
	+4,2%	-5,5%	+6,9%	+5,5%	+5,4%	+4,8%
Capacité/besoin de financement	1 543	-4 397	-1 754*	-1 457	-932	-655
En % du PIB	+2,4%	-7,4%	-2,7%*	-2,2%	-1,3%	-0,9%
PIB en valeur	63 516	59 047	64 378	67 672	70 805	73 826

Note : chiffres exprimés en millions d'euros, le tableau ne tient pas compte de l'amendement gouvernemental

* Aux termes du budget amendé le solde des administrations publiques en 2021 est de -1.945 millions d'euros (-3,0% du PIB).

Source : PLPFP 2020-2024, p.40*-41*

Recettes

Sur la période 2020-2024, les recettes totales des Administrations publiques augmenteront avec un taux annuel moyen de +3,3%. Après une chute des recettes des Administrations publiques de -5,5% en 2020 en raison de la crise sanitaire, les recettes retrouveront en 2021, en chiffres absolus, un niveau comparable à celui de l'année 2019.

Pour ce qui est de l'exercice 2020, la diminution des recettes de -5,5% s'explique d'un côté par les conséquences de la crise sanitaire notamment sur l'activité économique du pays et de l'autre côté par certaines mesures prises par le gouvernement en vue de stabiliser l'économie. Il s'agit notamment d'une diminution de -1,15 milliards d'euros (-11%) pour les impôts courants sur le revenu (IRC, RTS, etc.), et de -536 millions d'euros (-7%) pour les impôts sur la production (accises, TVA, taxe d'abonnement, etc.).

Concernant l'exercice 2021, il faut ne pas oublier que la croissance considérable des recettes de +6,9% par rapport à 2020 est à mettre dans le contexte de la situation exceptionnelle de l'année de référence 2020. En effet, sur la période 2020-2021, les recettes n'augmentent que de +0,5% par année.

À partir de l'année 2021 et sur toute la période 2022-2024, il est prévu que les recettes des Administrations publiques augmenteront avec un taux annuel moyen de +5,3%, se rapprochant ainsi du taux moyen de 5,5% de la période 2015-2019.

Dépenses

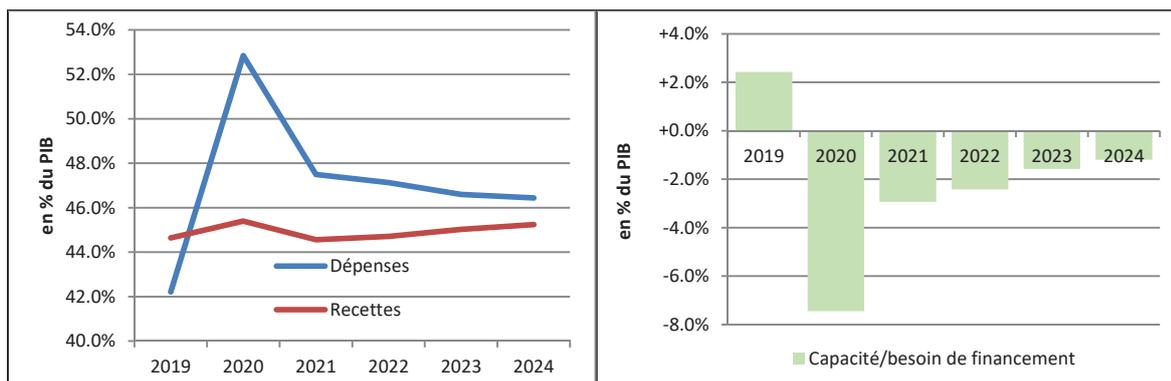
Comme il ressort du tableau 7, le total des dépenses des Administrations publiques augmentera sur la période 2020-2024 avec un taux moyen annuel de +4,9%. Ce taux s'explique d'un côté par une augmentation substantielle des dépenses en 2020 et de l'autre côté par un retour à une croissance annuelle plus modérée des dépenses sur la période 2022-2024. En effet, l'on peut constater une croissance moins élevée des dépenses sur cette période par rapport à la période avant la crise, la croissance moyenne annuelle des dépenses pour la période 2022-2024 étant estimée à +3,9%, alors que sur la période 2015-2019, la croissance moyenne annuelle était de +5,0%.

Pour l'exercice 2020, l'augmentation exceptionnelle des dépenses de +16,4% est à mettre dans le contexte de la crise sanitaire et des mesures prises pour endiguer les conséquences de la crise. En effet, la croissance des dépenses s'explique notamment par une augmentation considérable des dépenses au niveau des prestations sociales dont le montant s'élève, en termes absolus, à +1,9 milliards d'euros, dont 1,1 milliard sont attribuables au chômage partiel. De plus, les dépenses d'investissement augmentent de 924 millions d'euros en 2021 par rapport à l'année 2020 (hors avion militaire), dont environ 57% sont à attribuer à la lutte contre la crise sanitaire.

Solde

En ce qui concerne le solde des Administrations publiques, l'on constate que celui-ci se détériore considérablement en 2020 en raison de l'augmentation des dépenses et des recettes, atteignant ainsi un déficit de -4,397 milliards d'euros, ce qui correspond à -7,4% par rapport au PIB. Pour l'exercice 2021, suite à une augmentation des recettes et une diminution des dépenses, il est prévu que le déficit sera plus que divisé par deux par rapport à 2020, en atteignant -1,945 milliards d'euros (budget amendé). Sur la période 2022-2024, en vue d'une croissance moyenne annuelle des recettes supérieure à la croissance moyenne annuelle des dépenses, il est prévu que le déficit sera réduit progressivement au cours de la période. Ainsi, le déficit passerait à -655 millions en 2024, ce qui correspond à -0,9% du PIB.

Le graphique ci-dessous résume l'évolution des dépenses, des recettes et du solde des Administrations publiques par rapport au PIB sur la période 2019-2024 :



Source : PLPFP 2020-2024, p.40*

Note : le graphique ne tient pas compte pour l'année 2021 de l'amendement gouvernemental

3.3. Administration centrale

Le tableau ci-dessous présente la trajectoire d'évolution de la situation financière de l'Administration centrale au cours de la période 2019 à 2024 d'après la classification SEC2010:

Tableau 8 : Situation financière de l'Administration centrale 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses	19 321	22 925	21 793	22 718	23 359	24 090
	+5,9%	+18,7%	-4,9%	+4,2%	+2,8%	+3,1%
Recettes	19 381	17 847	19 282	20 469	21 698	22 784
	+3,2%	-7,9%	+8,0%	+6,2%	+6,0%	+5,0%
Capacité/besoin de financement	60	-5 079	-2 511*	-2 250	-1 661	-1 307
En % du PIB	+0,1%	-8,6%	-3,9%*	-3,3%	-2,3%	-1,8%
PIB en valeur	63 516	59 047	64 378	67 672	70 805	73 826

Note : chiffres exprimés en millions d'euros, le tableau ne tient pas compte de l'amendement gouvernemental

* aux termes du budget amendé le solde des administrations publiques en 2021 est de -2.703 millions d'euros (-4,2% du PIB).

Source : PLPFP 2020-2024, p.45*-46*

Recettes

Après une décroissance importante des recettes de l'Administration centrale en 2020 en raison de la crise sanitaire, il est prévu que les recettes reviendront en 2021 près du niveau de l'année 2019, ce qui correspond à environ 19,3 milliards d'euros. Il faut donc mettre l'augmentation de +8% des recettes entre 2020 et 2021 en relation avec le bas niveau des recettes en 2020. En tout, les recettes diminuent légèrement sur la période 2019-2021 en raison de la crise.

Sur la période 2022-2024, les recettes devraient augmenter de +5,7% en moyenne. Ce taux est supérieur à la croissance moyenne des recettes au cours de la période 2015-2019, qui était alors de +5,2%. Il convient de noter qu'en raison de la crise, les recettes prévues par le PLPFP 2020-2024 resteront en-dessous des projections de la LPFP 2019-2023 pendant toute la période de programmation. Cependant, l'écart entre les recettes prévues par la programmation 2019-2023 et celle de 2020-2024 s'amointrit continuellement tout au long de la période 2020-2023, passant d'un écart de -12,1% en 2020 à -8,7% en 2023.

Sur la base des échanges en commission parlementaire avec l'Administration des Contributions Directes (ACD), l'Administration des Douanes et Accises (ADA) et l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA (AED), les observations suivantes peuvent être formulées concernant l'évolution pluriannuelle des recettes de l'Administration centrale :

- L'AED prévoit que les recettes de la TVA augmentent continuellement sur la période 2021-2024. Cependant, il convient de noter que les éventuelles pertes de recettes de TVA engendrées par la diminution de ventes de carburant suite à l'introduction et l'augmentation progressive de la taxe carbone à 30€/t de CO₂ en 2023 n'ont pas été considérées lors du calcul de l'évolution des recettes de la TVA pour la période 2021-2024.
- En revanche, l'impact de la taxe carbone a bel et bien été prise en compte au niveau des prévisions pour les recettes issues des droits d'accises sur les huiles minérales. Dans le scénario de l'ADA, les ventes d'essence augmenteraient d'environ 30 millions de litres sur la période 2021-2024 tout en restant à un niveau inférieur au niveau de 2019. Cela correspond à une augmentation des recettes de 29 millions d'euros sur la période 2019-2023. Au niveau du diesel, il est prévu que les ventes diminueront de manière continue pour passer de 1,73 milliards de litres en 2020 à 1,47 milliards de litres en 2024. Les recettes afférentes augmenteraient de 18 millions d'euros sur la période 2021-2024.
- Selon les prévisions de l'ADA, les ventes de cigarettes augmenteront continuellement sur la période 2020-2024. Par conséquent, les recettes issues des accises sur les cigarettes connaîtront une augmentation de 49 millions d'euros entre 2020 et 2024.
- Les prévisions de l'ACD prévoient une augmentation continue des recettes issues de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS) au cours de la période 2021-2024. Ainsi, les recettes sont prévues de passer de 4,2 milliards d'euros en 2020 à 5,77 milliards d'euros en 2024.
- Après une baisse prévue des recettes issues de l'impôt sur la fortune en 2021 d'euros, il est prévu que celles-ci se stabilisent par-après et passent de 660 millions d'euros en 2021 à 800 millions d'euros en 2024.

- Au niveau des recettes issues de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), il est prévu que celles-ci augmentent à partir de l'année 2021 pour passer ainsi de 1,85 milliards d'euros en 2020 à 2,075 milliards d'euros en 2024.
- Selon les prévisions de l'AED, après un recul en 2020, il est prévu que les recettes issues de la TVA augmentent de manière continue sur la période 2020-2024 pour passer d'environ 3,697 milliards d'euros en 2020 à 4,858 milliards d'euros en 2024.
- Après une légère augmentation des recettes issues de la taxe d'abonnement en 2020 par rapport à 2019, il est prévu que ces recettes augmentent sur la période 2020-2024 pour passer d'environ 1,055 milliards d'euros en 2020 à 1,280 milliards d'euros en 2024.

Dépenses

Il ressort du tableau 8 qu'après une augmentation considérable des dépenses de l'Administration centrale en 2020 en raison de la crise sanitaire, les dépenses resteront sur toute la période 2021-2024 à un niveau plus élevé par rapport au niveau d'avant crise. En effet, il est prévu que les dépenses reviendront en 2022 au niveau de l'année exceptionnelle de 2020 avant d'augmenter à un rythme de +3,4% à partir de 2022, ce qui correspond à un taux inférieur à la croissance moyenne de la période 2015-2019. En tout, la croissance moyenne des dépenses prévue sur la période 2020-2024 est légèrement inférieure à la croissance de la période 2015-2019.

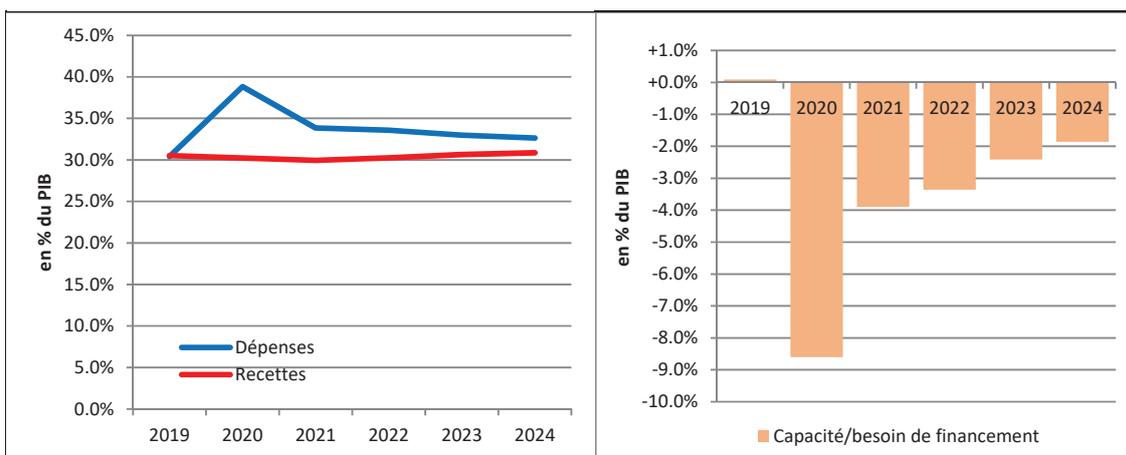
En ce qui concerne l'exercice 2021, la diminution de -4,9% des dépenses est à mettre dans le contexte de l'augmentation considérable des dépenses en 2020. En effet, il est prévu que les dépenses en 2021 resteront largement supérieures aux dépenses avant la crise. Cependant, il convient aussi de noter que les dépenses prévues pour 2021 seront légèrement inférieures aux prévisions avancées dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle d'octobre 2019.

Sur la période 2020-2024, les dépenses d'investissements directs et indirects augmenteront en moyenne de +7,8%, ce qui correspond à un taux d'investissement moyen annuel de 4,8% du PIB.

Solde

L'Administration centrale affiche un déficit de 5,079 milliards d'euros en 2020, ce qui correspond à -8,6% du PIB. En 2021, ce déficit sera coupé en deux pour atteindre -2,511 milliards d'euros (budget amendé : 2,703 milliards d'euros), ce qui correspond à -3,9% du PIB (budget amendé : -4,2%). Sur la période 2022-2024, le déficit diminuera continuellement pour arriver à un solde de -1,8% du PIB en 2024.

Le graphique ci-dessous résume l'évolution des dépenses, des recettes et du solde de l'Administration centrale par rapport au PIB sur la période 2019-2024 :



Source : PLPFP 2020-2024, p.44*

Note : le graphique ne tient pas compte pour l'année 2021 de l'amendement gouvernemental

3.4. Administrations de la sécurité sociale

Tableau 9 : Situation financière des Administrations de la sécurité sociale 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses	11 108	12 188	12 463	12 969	13 609	14 344
	+5,1%	+9,7%	+2,3%	+4,1%	+4,9%	+5,4%
Recettes	12 305	13 082	13 218	13 753	14 329	14 984
	+5,7%	+6,3%	+1,0%	+4,0%	+4,2%	+4,6%
Capacité/besoin de financement	1 196	895	755	784	720	640
En % du PIB	+1,9%	-1,5%	1,2%	1,2%	1,0%	0,9%
PIB en valeur	63 516	59 047	64 378	67 672	70 805	73 826

Note : chiffres exprimés en millions d'euros

Source : PLPPF 2020-2024, p.54*-55*

Recettes

L'augmentation de +6,3% des recettes des Administrations de sécurité sociale en 2020 est notamment due à la prise en charge par l'État des dépenses liées à certaines mesures d'urgence de la Caisse nationale de santé (CNS) dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Il s'agit notamment du congé pour raisons familiales ainsi que de la prise en charge par l'assurance maladie dès le 1er jour des indemnités pécuniaires de maladie. Ainsi, l'assurance maladie-maternité a bénéficié d'une dotation exceptionnelle de 386 millions d'euros. Hors financement des mesures d'urgence, les recettes auraient progressé seulement de +3,2 en 2020. Par conséquent, le taux de croissance des recettes en 2021 est à considérer avec prudence vu le niveau de recettes exceptionnel de 2020.

Sur la période 2019-2024, le tableau ci-dessus montre une progression continue des recettes de la Sécurité sociale. Notons que la plus grande partie des recettes est constituée par les cotisations sociales et les contributions de l'État. Alors que les cotisations sociales progressent en moyenne de +4,1% par année entre 2019 et 2024, les transferts courants versés de l'État à la Sécurité sociale progressent avec une moyenne annuelle de +3,3%. En outre, les revenus de la propriété progressent en moyenne de +4,8% par an sur la période 2019-2024. La majorité des revenus de la propriété proviennent du revenu net de l'exploitation du Fonds de compensation et dépendent donc entre autres de la performance du Fonds et donc aussi de l'évolution de la situation boursière.

Dépenses

Suite à la mise en œuvre des mesures d'urgence précitées par la CNS, l'on constate en 2020 une croissance de 9,7% des dépenses des Administrations de sécurité sociale. Hors financement de ces mesures, la croissance des dépenses en 2020 aurait été de 6,2%. Par conséquent, le taux de croissance des dépenses en 2021 est à considérer avec prudence vu le niveau de dépenses exceptionnel de 2020.

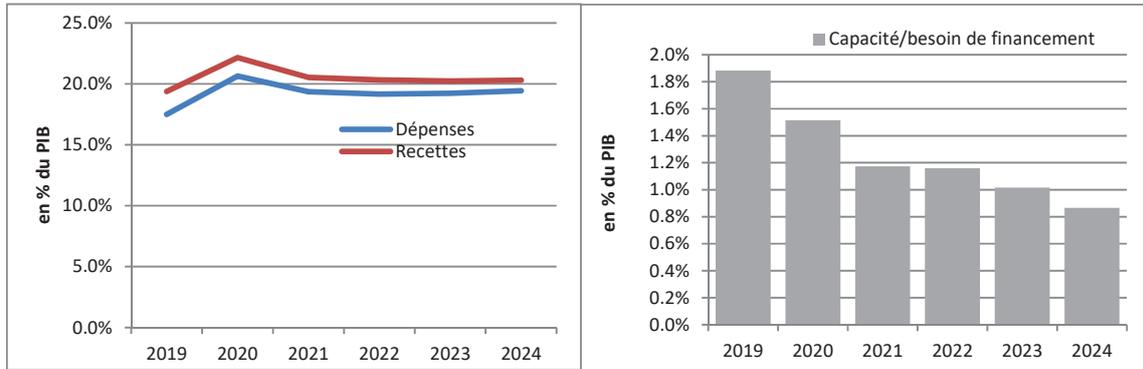
Sur la période 2019-2024, les dépenses de la Sécurité sociale augmentent en moyenne de +5,2%. Au niveau de l'assurance pension, les dépenses progressent en moyenne de +5,6% par année, alors qu'au niveau de l'assurance maladie-maternité, les dépenses (hors dépenses COVID financées par l'État par une dotation exceptionnelle) augmenteront même de +5,7% en moyenne annuelle de 2019 à 2024. En ce qui concerne l'assurance dépendance, celle-ci affiche une croissance annuelle moyenne des dépenses de +5,4% sur la période 2019-2024. Enfin, la croissance moyenne annuelle des dépenses de l'assurance accidents et de la Mutualité des employeurs est estimée à respectivement +2,2% et +3,4%.

Solde

Bien que le solde des Administrations de la sécurité sociale reste positif sur toute la période de programmation, l'on constate tout de même une dégradation constante du solde qui passe de 1.196 millions d'euros en 2019 à 640 millions d'euros en 2024. Le solde positif est majoritairement dû à un

excédent annuel du régime général de pension. Ainsi, malgré un scénario macroéconomique défavorable, les Administrations de la sécurité sociale gardent un solde positif sur toute la période.

Au niveau de l'assurance pension, malgré une augmentation plus poussée des dépenses que des recettes sur la période 2019-2023, le solde reste excédentaire. Concernant l'assurance maladie-maternité, le solde excédentaire diminuera au début de la période de programmation pour devenir déficitaire à partir de l'année 2021. En effet, la croissance des dépenses au niveau de l'assurance maladie-maternité sera plus élevée que la croissance des recettes issues des cotisations.



Source : PLPFP 2020-2024, p.49*

3.5. Administrations locales

Le tableau 10 présente la trajectoire d'évolution de la situation financière des Administrations locales au cours de la période 2019 à 2024 d'après la classification SEC2010 :

Tableau 10 : Situation financière des Administrations locales 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses	3 029	3 309	3 256	3 368	3 536	3 663
	+6,0%	+9,3%	-1,6%	+3,4%	+5,0%	+3,6%
Recettes	3 315	3 096	3 258	3 376	3 545	3 675
	+7,1%	-6,6%	+5,2%	+3,6%	+5,0%	+3,7%
Capacité/besoin de financement	286	-213	2	8	9	12
En % du PIB	+0,5%	-0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PIB en valeur	63 516	59 047	64 378	67 672	70 805	73 826

Note : chiffres exprimés en millions d'euros

Source : PLPFP 2020-2024, p.54*-55*

Avant toute analyse, il convient de noter que les plans pluriannuels de financement (PPF) 2020 actualisés des entités du secteur communal relatifs aux années 2021, 2022 et 2023 n'étaient pas disponibles au moment de l'établissement du PLPFP 2020-2024. En effet, suite à la crise actuelle, les mises à jour des PPF 2020 précités étaient à établir pour le 30 novembre 2020 et non le 30 juin 2020.

Dépenses

L'on constate une augmentation substantielle des dépenses en 2020 (+9,3%) et une légère baisse en 2021 (-1,6%). Or, les dépenses en 2021 resteront au-dessus du niveau de dépenses avant la crise. Sur la période 2021-2024, les dépenses augmenteront de manière continue. Sur toute la période de programmation, les dépenses augmentent à un rythme moyen annuel de +3,9%. Ceci est notamment dû à une croissance moyenne annuelle des investissements de +5,3% et des rémunérations de +4,9%.

Recettes

Selon les prévisions exposées ci-dessus, les recettes diminuent de -6,6% en 2020 par rapport à l'année précédente. Cette baisse s'explique principalement par la baisse des transferts courants prove-

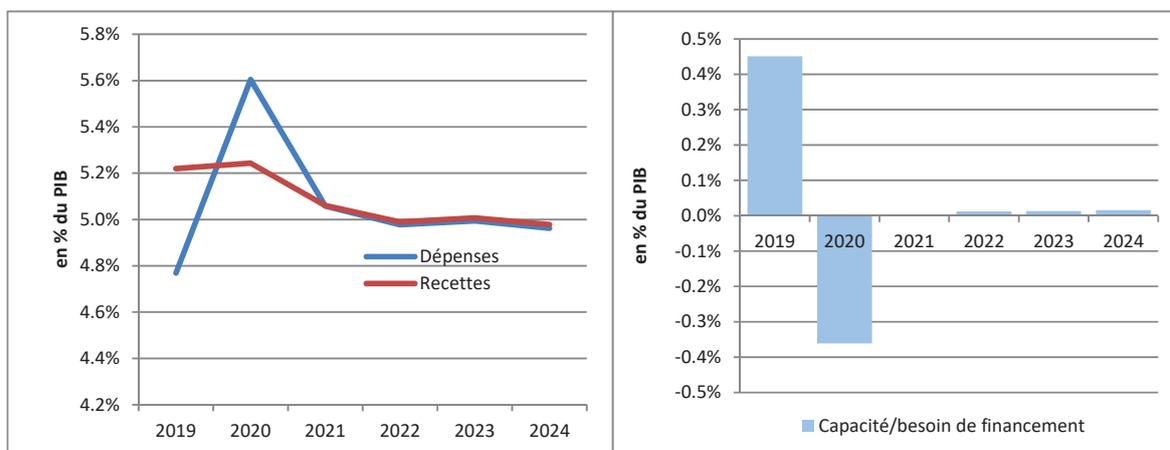
nant du budget de l'État suite à la crise sanitaire. Selon les informations communiquées par la Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Finances dans une note technique jointe en date du 19 novembre 2020, les recettes des communes provenant du Fonds de dotation globale des communes et de la participation directe au produit en Impôt commercial communal (ICC) diminuent de 338 millions d'euros en 2020 par rapport au montant présumé initial en date du 25 octobre 2019.

Pour l'année 2021, il est prévu que les recettes rebondissent, même si elles resteront en-dessous du niveau de 2019. Sur la période 2022-2024, les recettes devraient augmenter de manière continue.

Solde

Le solde des Administrations locales connaîtra une dégradation en 2020 par rapport à 2019, comme c'est d'ailleurs le cas pour tous les sous-secteurs de l'Administration publique. Ainsi, les Administrations locales afficheront un déficit de -213 millions en 2020. Sur la période 2021-2024, le PLPFP prévoit un retour à un équilibre entre recettes et dépenses qui se caractérise par un solde légèrement positif.

Le graphique ci-dessous résume l'évolution des dépenses, des recettes et du solde de l'Administration centrale par rapport au PIB sur la période 2019-2024 :



Source : PLPFP 2020-2024, p.54*

3.6. Investissements

Le tableau ci-dessus présente l'évolution pluriannuelle de la somme des investissements directs et indirects des Administrations publiques selon le SEC :

Tableau 11 : Aperçu des investissements (directs et indirects) des Administrations publiques

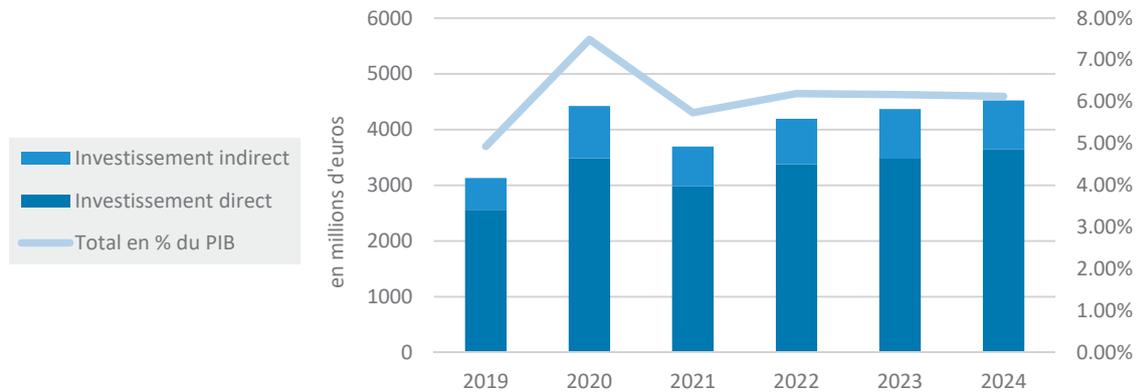
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Admin. publiques						
en millions	3 131,6	4 422,8	3 695,2	4 192,9	4 369,7	4 524,9
en % du PIB	4,93%	7,49%	5,74%	6,20%	6,17%	6,13%

Note: chiffres exprimés en millions d'euros, aux erreurs d'arrondi près

Source : PLPFP 2020-2024, p.62*-64* ; calculs de l'auteur

Il ressort du tableau qu'après un niveau exceptionnel en 2020, les investissements des administrations publiques sont prévus d'augmenter sur toute la période 2021-2024. Ainsi, ils passent d'environ 3,7 milliards d'euros en 2021 à plus de 4,5 milliards d'euros en 2024.

Graphique 19 : Evolution pluriannuelle des investissements directs et indirects des Administrations publiques (2019-2024)



Source : PLPFP 2020-2024, p.62*-64*

Il ressort du graphique 20 que l'augmentation des investissements des Administrations publiques entre 2019 et 2024 provient principalement d'une augmentation au niveau des investissements directs et dans une moindre mesure de l'augmentation des investissements indirects. Il convient encore de relever que les investissements des Administrations publiques n'augmentent pas seulement en volume, mais aussi par rapport au PIB. Ainsi, ils correspondaient à environ 4,93% du PIB en 2019 et passent à 6,13% en 2024. Il convient de noter dans ce contexte qu'en 2013, les investissements des Administrations publiques s'élevaient à 2,141 milliards d'euros, ce qui correspondait alors à 4,6% du PIB. Ainsi, en une décennie (de 2013 à 2024), les investissements de l'Administration publique auront plus que doublés en volume. Par rapport au PIB, cela correspond à une augmentation d'environ 1,5 points de pourcentage.

Il est aussi intéressant de noter dans ce contexte que le niveau d'investissement des Administrations publiques luxembourgeoises par rapport au PIB dépasse largement le niveau d'investissement public moyen dans la zone euro, qui devrait se situer à 3,2% du PIB en 2021 et 3,1% du PIB en 2022 selon les prévisions de la Commission européenne de novembre 2020.⁷¹

3.7. Fonds spéciaux

Selon le SEC2010, les fonds spéciaux de l'État font partie intégrante de l'Administration centrale et sont donc pris en compte dans la représentation des recettes et des dépenses de cette dernière. Ils sont, en ce qui concerne les dépenses de l'Administration centrale, le deuxième facteur le plus important après le budget de l'État (environ 27,9% en 2021).

Tableau 12 : Situation financière des fonds spéciaux (2019-2024)

	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Différence : Recettes - Dépenses	Avoirs en fin d'exercice
2019	4 346	5 885	5 644	241	2 210
2020	5 587	7 042	7 171	-129	2 082
2021	4 871	6 223	6 532	-308	1 774
2022	5 257	6 476	6 669	-193	1 581
2023	5 501	6 753	7 029	-276	1 304
2024	5 780	7 070	7 236	-166	1 138

Note : chiffres arrondis et exprimés en millions d'euros

Source : Cour des Comptes, Avis sur le PB 2021 et le PLPFP 2020-2024, p. 97

⁷¹ Commission européenne (2020) *European Economic Forecast – Autumn 2020*, Institutional Paper 136, November 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en.pdf. p.177

Il ressort du tableau ci-dessus qu'après une diminution en 2021, l'alimentation budgétaire des fonds spéciaux augmente de manière continue sur la période 2021-2024. Le niveau élevé d'alimentation des fonds spéciaux en 2020 s'explique principalement par des alimentations supplémentaires à hauteur de 900 millions d'euros au Fonds pour l'emploi afin de financer les dépenses liées au chômage partiel. À cela s'ajoutent aussi les alimentations aux deux fonds nouvellement créés en 2020 (voir encadré 1).

De même, l'on constate, après une diminution en 2021, une augmentation des dépenses des fonds spéciaux jusqu'en 2024. La différence entre recettes et dépenses étant négative sur toute la période 2020-2024, les avoirs des fonds spéciaux diminueront de manière continue sur toute la période de programmation. Il s'agit d'une baisse de l'ordre de 48,5% entre 2019 et 2024.

Encadré 1 : Les fonds spéciaux nouvellement créés au cours de l'exercice 2020

L'État luxembourgeois compte désormais 34 fonds spéciaux. Par rapport à l'année précédente, deux nouveaux fonds ont été créés en 2020. Il s'agit du *Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises*, créé suite à la crise sanitaire en vue de soutenir l'économie et du *Fonds spécial de soutien au développement du logement*, dont la mission est de contribuer à l'augmentation de l'offre de logements, notamment par la participation financière dans la construction d'ensemble de logements et la revalorisation d'anciens sites industriels en vue de la création de logements.

Le PLPFP ne prévoit pas explicitement des dépenses au niveau du *Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises* au-delà de l'année 2020⁷². Or, suite à la continuation de certaines mesures et l'introduction de nouvelles mesures de soutien, le Fonds reçoit, par le biais d'un amendement gouvernemental au PLPFP, une alimentation supplémentaire de 30 millions d'euros en 2021 afin de financer le paiement d'aides à l'économie par le Fonds.

Au niveau du *Fonds spécial de soutien au développement du logement*, une première alimentation budgétaire de 200 millions d'euros a été effectuée en 2020. Le PLPFP prévoit une progression des recettes et des dépenses au cours de la période 2021-2024. Ainsi, il ressort du tableau ci-dessous que les dépenses du *Fonds spécial de soutien au développement du logement* augmenteront continuellement sur la période 2020-2024. Les dépenses seront plus que triplées en 2024 par rapport à l'exercice 2020. Cette évolution traduit l'importance que le Gouvernement accorde à la politique du logement en général et au développement de logements abordables en particulier.

Tableau 13 : Evolution prévisionnelle de la situation financière du fonds spécial de soutien au développement du logement

	2020	2021	2022	2023	2024
Total des recettes	137.601	173.560	186.284	197.121	216.725
Total des dépenses	81.520	140.901	188.278	252.186	247.886

Note : chiffres exprimés en millions d'euros

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2024, p.398

3.8. Dette publique

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de la dette des Administrations publiques sur la période 2019-2024 telle qu'elle est présentée au projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2024 :

⁷² PLPFP 2020-2024, p.400

Tableau 14 : Evolution de la dette des Administrations publiques sur la période 2019-2024

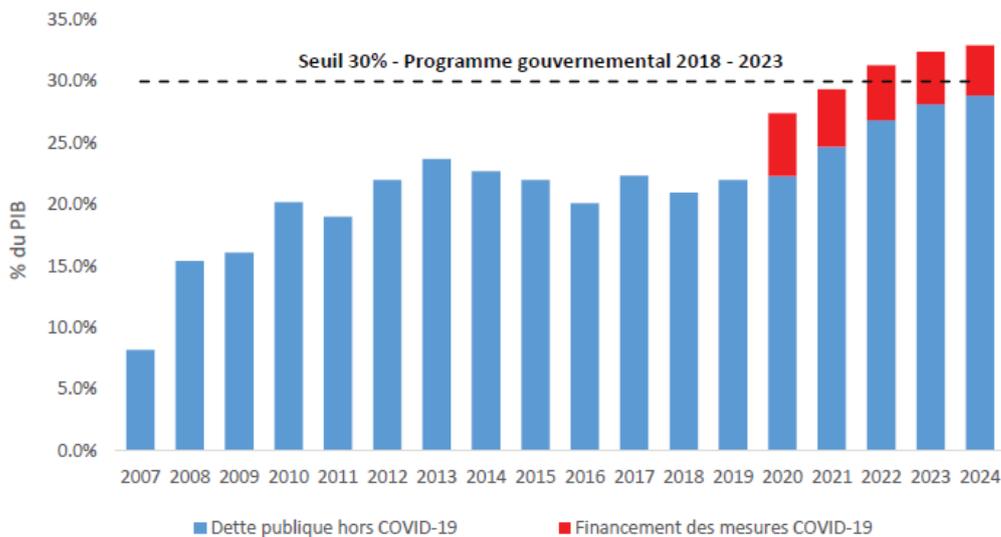
	2019		2020		2021		2022		2023		2024	
	en mio	en % du PIB										
Dette publique	13.967	22,0%	16.185	27,4%	18.898	29,4%	21.184	31,3%	22.937	32,4%	24.318	32,9%
Administration centrale	13.145		15.477		18.049		20.335		22.088		23.469	
Administrations locales	799		849		849		849		849		849	
Sécurité sociale	23		-141		0		0		0		0	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2024, p.34*

Le graphique 21 présente l'évolution de la dette publique brute du Luxembourg sur la période 2007-2024 selon les prévisions établies dans le cadre du PLPFP 2020-2024.

Suivant les prévisions exposées par le PLPFP, la dette publique s'élève à 27,4% du PIB en 2020, ce qui correspond à 16,3 milliards d'euros. Sur la période 2021-2024, la dette publique est estimée poursuivre une trajectoire haussière pour atteindre 32,9% du PIB en 2024. Notons que, lorsqu'on soustrait la dette directement contractée dans le cadre de la crise sanitaire⁷³, la dette publique correspond à 22,3% du PIB à la fin de l'année 2020 et atteindrait 28,9% du PIB en 2024.

Graphique 20 : Représentation graphique de l'évolution de la dette publique brute (2007-2024)



Dans son accord de coalition, le Gouvernement s'est donné comme objectif de ne pas dépasser le seuil de 30% de dette publique par rapport au PIB tout au long de la législature. Cependant, la crise sanitaire a mené à une diminution des recettes publiques et a forcé le Gouvernement à prendre des mesures à impact budgétaire considérable. Ainsi, le Gouvernement s'est doté d'une autorisation parlementaire extraordinaire pour emprunter 3 milliards d'euros en 2020 en réponse directe à la crise.

Malgré ce dépassement prévu de la barre des 30% de dette publique par rapport au PIB sur la période 2022-2024, la soutenabilité des finances publiques du Luxembourg n'est pas remise en cause. Tout d'abord, il faut prendre en compte que la crise de COVID-19 est la principale raison pour l'augmentation de la dette publique, comme l'impact de la crise sur la dette se chiffre à environ 5% par rapport au PIB sur la période 2020 et 2024. Il convient aussi de rappeler que le Luxembourg a su garder

⁷³ Il est fait référence à la dette contractée en vertu des dispositions de l'article 6 de la loi du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie COVID-19.

la meilleure notation de crédit, ce qui permet d'emprunter à des taux d'intérêt avantageux. Par conséquent, la charge d'intérêts reste faible et se situe à environ 0,2% du PIB.

Comme l'a affirmé le ministre des Finances lors du dépôt du projet de budget pour 2021, le Gouvernement a choisi de ne pas poursuivre une « politique idéologique d'austérité ». Ainsi, l'augmentation de la dette publique doit être vue dans le contexte de la crise sanitaire et économique actuelle et de la volonté politique qui est de garder les investissements à un niveau élevé, de ne pas augmenter la charge fiscale des ménages ou des entreprises dans une période marquée par une énorme incertitude et de continuer de soutenir l'économie et d'assurer la cohésion sociale face à la crise.

*

VIII. ANALYSE DU PROJET DE BUDGET POUR L'EXERCICE 2021

Observation méthodologique

Avant toute analyse, il convient de rappeler la différence entre le Système européen des comptes (SEC) et la comptabilité publique selon la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État.

Le budget de l'État tel que présenté dans ce chapitre est établi selon la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État. L'on parle aussi de la « présentation administrative du budget de l'État ».

En revanche, le SEC est un cadre comptable harmonisé au niveau européen qui permet de comparer de manière objective les budgets des différents États membres. Alors que la présentation administrative prend seulement en compte les recettes et les dépenses des Ministères, des administrations et des autres services de l'État, le SEC prend en compte la totalité des opérations financières effectuées par les trois sous-secteurs des Administrations publiques, à savoir l'Administration centrale, les Administrations locales et les Administrations de la sécurité sociale.

Les auteurs du projet de budget rappellent que les deux approches ne sont pas contradictoires, mais complémentaires. Alors que le SEC permet de décrire la situation financière de l'Administration publique sous des considérations économiques, la présentation selon la loi du 8 juin 1999 précitée a vocation à offrir une présentation administrative qui permet de suivre et de contrôler les dépenses et les recettes de l'État.

1. Etat des lieux des finances publiques

1.1. *Le compte général de l'exercice 2019*

Notons tout d'abord que le compte général de l'exercice 2019 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 tableau 15 montre le compte général de l'exercice 2019 en comparaison au budget voté 2019.

Tableau 15 : comparaison budget voté et compte général pour l'exercice 2019

	<i>Budget voté 2019</i>	<i>Compte général 2019</i>	<i>Ecart en millions d'euros</i>	<i>Ecart en %</i>
Budget courant				
Recettes	16.502,7	17.283,9	781,2	4,73%
Dépenses	15.185,9	15.215,6	29,7	0,20%
Excédents	1.316,8	2.068,3	751,5	
Budget en capital				
Recettes	98,7	126,7	28,0	28,37%
Dépenses	2.230,8	2.323,9	93,1	4,17%
Excédents	-2.132,1	-2.197,2	-65,1	

	<i>Budget voté 2019</i>	<i>Compte général 2019</i>	<i>Ecart en millions d'euros</i>	<i>Ecart en %</i>
Budget total				
hors opérations financières				
Recettes	16.601,4	17.410,7	809,3	4,87%
Dépenses	17.416,7	17.539,5	122,8	0,71%
Excédents	-815,3	-128,8	686,5	
Opérations financières				
Recettes	0,3	1.701,5	1.701,2	-
Dépenses	246,9	299,8	52,9	21,43%
Excédents	-246,6	1.401,7	1.648,3	
Budget total				
y compris opérations financières				
Recettes	16.601,7	19.112,2	2.510,5	15,12%
Dépenses	17.663,6	17.839,3	175,7	0,99%
Excédents	-1.061,9	1.272,9	2.334,8	

Note : chiffres exprimés en millions d'euros.

Source : Projet de loi n° 7676 portant règlement du compte général de l'exercice 2019, p. 2

Il ressort du tableau ci-dessus que **le compte général 2019, hors opérations financières, s'est clôturé avec un déficit de -128,8 millions d'euros**. En comparaison au budget voté 2019 qui prévoyait un déficit de -815,3 millions d'euros, **ce résultat constitue une surperformance de 686,5 millions d'euros**.

Alors que les dépenses de l'exercice 2019 ont été en ligne avec les dépenses prévues par le budget voté 2019 (écart de seulement 0,71%), l'exercice 2019 a été marqué par une surperformance considérable au niveau des recettes qui ont dépassé de 4,87% (809,3 millions d'euros) le montant estimé au budget voté. Ainsi, la surperformance générale de l'exercice 2019 s'explique par une augmentation considérable des recettes par rapport au budget voté.

Au niveau des opérations financières, l'exercice 2019 a été marqué par un emprunt obligataire à taux négatif lancé en novembre 2019 pour un montant de 1,7 milliards d'euros et par le remboursement du capital du « Sukuk » lancé en 2014. Par conséquent, en tenant compte des opérations financières, le compte général de l'exercice 2019 s'est clôturé avec un surplus de 1.272,9 millions d'euros au total.

1.2. Les prévisions de l'exécution de l'exercice 2020

En date du 20 novembre 2020, le ministre des Finances a présenté lors d'une réunion jointe de la COFIBU et de la COMEXBU, la situation budgétaire et financière de l'État au 31 octobre 2020. Cette dernière se présente comme suit par rapport au budget voté 2020 :

Tableau 16 : situation budgétaire de l'Etat au 31 octobre 2020
(hors opérations financières)

	2020 <i>Budget</i>	<i>Situation au 31.10.2020</i>	
		<i>En valeur</i>	<i>En %* du budget</i>
Budget courant			
Recettes	17 786.7	13 399.8	75.3%
Dépenses	16 318.3	14 470.0	88.7%
Solde	+1 468.4	-1 070.2	-

	2020 Budget	Situation au 31.10.2020	
		En valeur	En %* du budget
Budget en capital			
Recettes	98.9	75.9	76.7%
Dépenses	2 249.6	2 461.6	109.4%
Solde	-2 150.7	-2 385.7	-
Budget total			
Recettes	17 885.6	13 475.7	75.3%
Dépenses	18 568.0	16 931.6	91.2%
Solde	- 682.4	-3 455.9	-

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros et excluent les opérations financières
* par rapport au budget voté 2020

Force est de constater que la situation budgétaire au 31 octobre 2020 diffère substantiellement de ce qui était prévu au budget voté pour l'exercice 2020. Au niveau des recettes, l'on constate qu'au 31 octobre 2020, l'État a récolté trois quarts des recettes prévues au budget voté.

Concernant les dépenses, 91,2% de la somme totale prévue par le budget voté 2020 a été dépensée. Au niveau des dépenses en capital, les dépenses prévues au budget voté ont d'ores et déjà été dépassées. Face à cette sous-performance en termes de recettes et un niveau de dépenses plus élevé que prévu, le solde au 31 octobre 2020 s'élève à -3.455,9 millions d'euros, un solde qui, vu les conditions cadres actuelles, restera négatif pour 2020.

Le tableau suivant présente la variation entre le budget voté 2020 et la situation au 31 octobre 2020 du Budget des opérations financières :

Tableau 17 : Situation budgétaire de l'Etat au 31 octobre 2020
– opérations financières

	2020 Budget	Situation au 31.10.2020	
		En valeur	en %* du budget voté
Budget des opérations financières			
Recettes des opérations financières	2 458.2	4 342.3	176.6%
– Emprunts	2 457.0	3 992.2	162.5%
– Emission de certificats de trésorerie	0.0	350.0	-
– Autres	1.2	0.1	5.7%
Dépenses des opérations financières**	2 054.2	2 054.1	100.0%
Solde	+ 404.0	+2 288.2	-

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros
* par rapport au budget voté 2020
**Amortissement de 2 milliards

Il ressort du tableau ci-dessus que les recettes des opérations financières dépassent largement les recettes prévues au budget voté 2020. L'État a émis des emprunts dont le montant dépasse de 1.535,2 millions celui prévu au budget voté. De plus, il a émis des certificats de trésorerie d'une valeur totale de 350 millions euros qui n'étaient pas prévus au budget voté.

Un exercice exceptionnel dominé par la crise de COVID-19

Les divergences entre le budget voté de l'exercice 2020 et le compte prévisionnel au 31 octobre 2020 proviennent des conséquences de la crise sanitaire déclenchée par la pandémie de COVID-19 tant sur les recettes que sur les dépenses.

Le tableau suivant présente l'évolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale selon le SEC :

Tableau 18 : Situation des recettes et des dépenses de l'Administration centrale au 31 octobre 2020 (suivant SEC2010)

	Situation au 31.10.2020					
	2017	2018	2019	2020	variation 2019-2020	
					en millions	en %
Dépenses						
1. Consommation intermédiaire	996.2	1 073.3	1 175.7	1 290.7	115.1	9.80%
2. Formation de capital	1 339.9	1 205.7	1 272.0	1 511.7	239.7	18.80%
3. Rémunération des salariés	3 067.9	3 343.7	3 627.6	3 975.7	348.1	9.60%
4. Subventions (Services publics d'autobus, logement...)	491.7	532.8	522.3	558.1	35.8	6.90%
5. Revenus de la propriété (intérêts débiteurs)	114.1	182.7	162.2	153.6	-8.7	-5.30%
6. Prestations sociales autres qu'en nature (Chômage, RMG...)	1 369.2	1 372.3	1 482.3	2 152.5	670.2	45.20%
7. Prestations sociales en nature	146.1	176.1	195.4	209.1	13.7	7.00%
8. Autres transferts courants (Pensions, Maladie, Famille, Communes) ...	6 024.4	6 538.1	6 630.6	7 175.2	544.7	8.20%
– transferts à la sécurité sociale	3 861.3	4 129.1	4 032.8	4 527.0	494.2	12.30%
– transferts aux administrations locales	858.8	927.5	1 023.4	1 026.6	3.2	0.30%
– autres	1 304.3	1 481.5	1 574.4	1 621.7	47.3	3.00%
9. Transferts en capital	413.5	519.8	532.1	644.2	112.1	21.10%
10. Corrections sur actifs non financiers non produits	-3.5	24.5	23.2	-13.8	-37	-159.60%
Dépenses totales	13 959.4	14 969.0	15 623.3	17 657.0	+2 033.7	13.00%
Recettes						
11. Impôts sur la production	5 398.5	5 902.4	6 283.1	5 956.8	-326.2	-5.20%
12. Impôts courants sur le revenu	6 339.1	6 972.9	7 568.9	7 162.4	-406.5	-5.40%
13. Autres recettes	2 247.2	2 248.6	2 522.3	2 290.8	-231.5	-9.20%
Recettes totales	13 984.8	15 123.9	16 374.2	15 410.0	-964.2	-5.90%
Solde	+25.4	+155	+750.9	-2 247.0	-2 998.0	-

Recettes

Il ressort du tableau 18 que les recettes totales au 31 octobre 2020 sont inférieures de -964,2 millions d'euros (-5,9%) à celles de l'exercice 2019.

Afin de donner un meilleur aperçu de l'impact sur les différentes recettes budgétaires, le tableau suivant montre la situation des recettes courantes de l'État au 31 octobre 2020 par rapport au 31 octobre de l'année 2019 :

Tableau 19 : situation des recettes courantes de l'Etat au 31.10.2020
par rapport au 31.10.2019

tous les montants sont exprimés en millions d'euros	31 octobre		Variation 20/19	
	2020	2019	en mio. d'euros	en %
I. Contributions directes	7 158,5	7 580,5	-421,9	-5,6
1. Collectivités [1]	1 506,4	2 013,3	-506,9	-25,2
2. Assiette [1]	613,8	596,5	17,3	2,9
3. Salaires et traitements	3 606,6	3 357,6	249,0	7,4
4. Impôt de solidarité	401,2	423,1	-21,9	-5,2
5. Revenus de capitaux	307,3	410,9	-103,6	-25,2
6. Fortune [2]	614,7	651,6	-36,9	-5,7
7. Retenue libératoire nationale sur intérêts	20,3	27,9	-7,6	-27,3
8. Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	43,5	45,5	-2,0	-4,4
9. Jeux de casino (recettes brutes)	9,8	16,7	-6,9	-41,1
10. Contributions directes - autres	34,8	37,4	-2,6	-6,9
<i>Pour mémoire : impôt commercial communal [2]</i>	726,7	902,7	-176,0	-19,5
II. Douanes & accises	1 324,7	1 471,2	-146,5	-10,0
11. Recettes UEBL brutes	768,0	858,4	-90,4	-10,5
12. Droits d'accises autonomes sur huiles minérales	146,6	182,7	-36,0	-19,7
13. Droits d'accises autonomes sur tabacs manufacturés	144,6	132,3	12,3	9,3
14. Taxe sur les véhicules automoteurs	58,4	58,1	0,3	0,5
15. Produit de la taxe de consommation sur l'alcool	37,9	36,9	1,0	2,7
16. Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants	86,6	112,7	-26,1	-23,2
17. Produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants	56,8	64,7	-8,0	-12,3
18. Douanes & accises – autres	25,7	25,4	0,4	1,5
III. Enregistrement & domaines	4 653,5	4 828,4	-175,0	-3,6
19. Droits d'enregistrement	292,7	281,9	10,8	3,8
20. Taxe sur la Valeur ajoutée	3 122,2	3 302,4	-180,1	-5,5
21. Taxe d'abonnement [3]	1 024,8	1 019,8	5,0	0,5
22. Taxe sur les assurances	58,0	56,5	1,5	2,7
23. Enregistrement & domaines – autres	155,7	167,9	-12,2	-7,2
<i>Pour mémoire : Droits de succession [4]</i>	65,7	105,4	-39,7	-37,7
TOTAL DES RECETTES [I+II+III]	13 136,7	13 880,1	-743,4	-5,4
IV. Trésorerie de l'Etat	265,1	303,8	-38,8	-12,8
24. Participations et part de l'Etat dans le bénéfice	60,4	212,4	-152,1	-71,6
25. Intérêts de fonds en dépôt	37,5	0,4	37,1	8 892,2
26. Trésorerie de l'Etat – autres	167,2	91,0	76,2	83,7
TOTAL DES RECETTES [I+II+III+IV]	13 401,8	14 183,9	-782,2	-5,5

[1] Avances trimestrielles dues en mars, juin, septembre et décembre.

[2] Avances trimestrielles dues en février, mai, août et novembre.

[3] Avances trimestrielles dues en janvier, avril, juillet et octobre.

[4] Recette en capital

Source : Ministère des Finances

Il ressort du tableau 19 que tant les recettes issues des impôts directs que celles venant des impôts indirects ont diminué par rapport à l'année 2019. Au niveau des contributions directes, la plus grande variation en volume peut être observée au niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités. Au niveau des salaires et traitements, l'on constate une augmentation par rapport à 2019. Or, au 31 octobre 2020, seulement 75,7% des recettes issues de la RTS ont été encaissées par rapport au budget voté 2020.

Au niveau des impôts indirects, la variation la plus importante en volume peut être observée au niveau de la TVA, ce qui s'explique notamment par la diminution de la consommation suite à la crise sanitaire. L'on peut encore noter que les recettes issues de la taxe d'abonnement sont restées plus ou moins stables grâce à la stabilité relative des activités sur la place financière. Au niveau des droits d'accises, l'on constate une diminution considérable des recettes issues des droits d'accises sur huiles minérales en raison de la diminution des déplacements suite à la crise, alors qu'au niveau des droits d'accises sur tabacs manufacturés, une augmentation doit être constatée.

Afin de souligner l'impact de la crise sanitaire sur les recettes, notons que selon le SEC, si l'on compare les prévisions du PLPFP 2020-2024 à celles du LPFP 2019-2023, l'on constate une divergence de -2.448 millions d'euros (-12,1%) au niveau des recettes de l'Administration centrale en 2020.

Dépenses

Il ressort du tableau 18 qu'au 31.10.2020, les dépenses totales de l'exercice 2020 sont supérieures d'environ 2 milliards d'euros par rapport à l'exercice 2019, ce qui équivaut à une augmentation de 13%.

En effet, la crise sanitaire a aussi eu un impact important sur les dépenses. Le Gouvernement a pris un grand nombre de mesures discrétionnaires en réponse à la propagation de la pandémie avec des répercussions sur les finances publiques. En tout, le total des dépenses supplémentaires se chiffre à 3 milliards d'euros (5,1% du PIB), ce qui constitue néanmoins un montant maximal qui ne sera pas forcément entièrement dépensé. Parmi ces dépenses figurent notamment l'augmentation des primes dans le cadre de la relance verte de l'économie, les aides aux secteurs touchés par la crise, le chômage partiel et les dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire. Pour le détail de ces mesures, il est renvoyé au tableau récapitulatif à la page 15 du projet de plan budgétaire 2021.⁷⁴

Retenons encore que selon le SEC, l'on constate, si l'on compare le PLPFP 2020-2024 à la LPFP 2019-2023, une divergence de +1.988 millions d'euros (+9,5%) au niveau des dépenses de l'Administration centrale en 2020, ce qui confirme l'impact de la crise sanitaire sur les dépenses.

2. Le projet de budget pour l'exercice 2021

2.1. Vue globale

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2021 ainsi que sa version amendée se présentent comme suit par rapport au compte de l'exercice 2019 et au budget voté de 2020 :

Tableau 20 : Présentation administrative du budget de l'Etat

	2019 Compte	2020 Budget	2021 Projet	2021 Projet amendé*	Variations**	
					en millions	en %
Budget courant						
Recettes	17.283,9	17.786,7	16.738,9	16.738,9	-1.047,8	-5,9%
Dépenses	15.215,6	16.318,3	16.859,3	16.876,3	+558,0	+3,4%
Excédents	+2.068,3	+1.468,4	-120,3	-137,4	-	-

⁷⁴ Projet de plan budgétaire 2021, <https://budget.public.lu/dam-assets/lb/budget2021/links-dokumenter/PPB-2021-LU-20102020.pdf>

	2019 Compte	2020 Budget	2021 Projet	2021 Projet amendé*	Variations**	
					en millions	en %
Budget en capital						
Recettes	126,7	98,9	143,4	143,4	+44,6	+45,0%
Dépenses	2.323,9	2.449,6	2.381,7	2.466,7	+17,1	+0,7%
Excédents	-2.197,2	-2.350,7	-2.238,3	-2.323,3	-	-
Budget total						
Recettes	17.410,6	17.885,6	16.882,4	16.882,4	-1.003,2	-5,6%
Dépenses	17.539,5	18.768,0	19.241,0	19.343,0	+575,0	+3,1%
Excédents	-128,8	-882,4	-2.358,6	-2.460,6	-	-
Opérations financières						
Recettes	1.701,5	2.458,2	2.679,2	2.679,2	+221,1	+9,0%
Dépenses	299,8	2.054,2	233,6	233,6	-1.820,6	-88,6%
Excédents	+1.401,7	+404,0	+2.445,7	+2.445,7	-	-

Note : chiffres exprimés en millions d'euros suivant les règles de la comptabilisation suivant la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État.

Source : Projet de budget pour l'exercice 2021, p. 29*

* Amendement gouvernemental du 25 novembre 2020

** variations par rapport au projet de budget 2021 amendé

Le solde pour 2021 (hors opérations financières) se détériore substantiellement par rapport au budget voté de 2020, passant de -882,4 millions d'euros en 2020 à -2.460,6 millions d'euros en 2021 (projet amendé). Cela représente une détérioration de 1.840,4 millions d'euros par rapport à l'estimation figurant dans la loi de programmation financière pluriannuelle d'octobre 2019.

2.2. Recettes budgétaires

Au niveau des recettes, le projet de budget 2021 prévoit une diminution des recettes en 2021 par rapport au budget voté 2020. Rappelons qu'en raison de la crise sanitaire, les recettes de l'exercice 2020 sont restées nettement inférieures aux prévisions établies lors du vote du budget 2020 en décembre 2019. Lorsqu'on considère les chiffres du compte prévisionnel de 2020, **l'évolution des recettes hors opérations financières est de +8,7% au lieu de -5,6% par rapport au budget voté de 2020.**

Le tableau ci-dessous résume l'évolution des principales recettes sur la période 2019-2021. Notons que dans ce tableau, les impôts directs ne sont pas équivalents à la rubrique SEC dite « Impôts sur le revenu ». Il en est de même pour les impôts indirects et la rubrique SEC dite « Impôts sur la production et les importations ».

Tableau 21 : Evolution des principales recettes budgétaires 2019-2021

Recettes budgétaires	2019	2020		2021	
	Compte	Budget voté	Compte prévisionnel	Projet de budget	Variation en %*
1. Impôts directs	9.441,2	9.753,4	8.455,9	8.966,7	+6,0%
dont :					
Impôt général sur le revenu	7.987,9	8.339,0	7.136,5	7.646,5	+7,1%
Impôt fixé par voie d'assiette	769,4	845,0	760,0	795,0	+4,6%
Impôt sur le revenu des collectivités	2.590,5	2.250,0	1.850,0	1.950,0	+5,4%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	4.110,1	4.765,0	4.200,0	4.545,0	+8,2%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	515,5	470,0	320,0	350,0	+9,4%
Impôt concernant les contribuables non-résidents	1,4	1,5	1,5	1,5	+0,0%

Recettes budgétaires	2019	2020		2021	
	Compte	Budget voté	Compte prévisionnel	Projet de budget	Variation en %*
Impôt retenu sur les contributions versées à un régime complémentaire de pension agréé pour indépendants	1,0	7,5	5,0	5,0	+0,0%
Impôt sur la fortune	770,9	700,0	700,0	660,0	-5,7%
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	195,0	169,4	139,2	146,8	+5,4%
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	378,6	435,3	384,8	414,3	+7,7%
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	56,7	52,0	52,0	53,0	+1,9%
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	31,5	37,0	25,0	26,0	+4,0%
Contributions de crise	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0%
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	2,2	2,0	1,5	0,0	-100,0%
Droits de timbre	18,3	18,6	16,7	20,0	+19,8%
Autres impôts directs	0,2	0,2	0,2	0,2	+0,1%
2. Impôts indirects	7.273,7	7.526,2	6.545,1	7.306,5	+11,6%
Dont :					
Taxe sur les véhicules automoteurs	67,4	68,0	68,0	68,0	+0,0%
Part dans les recettes communes de l'UEBL	1.037,4	1.023,6	735,0	904,7	+23,1%
Accises autonomes huiles minérales	221,4	228,4	161,0	166,6	+3,5%
Accises autonomes cigarettes	161,0	157,1	121,2	178,8	+47,5%
Droits d'enregistrement	348,0	384,6	336,4	383,9	+14,1%
Droits d'hypothèques	69,3	67,0	67,2	75,6	+12,5%
Taxe sur la valeur ajoutée	3.948,0	4.121,1	3.696,7	4.012,8	+8,6%
Taxe sur les assurances	57,6	58,0	59,8	62,2	+4,0%
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	1.036,5	1.087,4	1.054,6	1.094,0	+3,7%
Produit de la taxe de consommation sur l'alcool	46,4	43,4	33,5	47,0	+40,2%
Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants	135,3	135,7	93,4	103,9	+11,3%
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	79,7	88,6	62,4	0,0	-100,0%
Produit de la contribution taxe CO2	-	-	-	159,4	-
Impôt spécial en charge des assureurs dans l'intérêt du service des secours	5,8	5,0	5,0	5,0	+0,0%
Taxe de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées	10,6	9,1	9,1	8,8	-2,3%
Produit provenant de la vente de droits d'émissions destiné au Fonds climat et énergie	17,1	18,0	18,0	12,0	-33,3%
Autres impôts indirects	30,3	29,4	21,8	21,8	+0,0%
3. Autres recettes	695,7	606,1	532,7	609,2	+14,4%
dont :					
Intérêts de fonds en dépôt	30,5	1,0	37,5	1,0	-97,3%
Recettes provenant de participations de l'Etat	148,8	145,0	36,3	112,5	+210,3%
Droits de succession	116,0	85,0	75,0	85,0	+13,3%

Recettes budgétaires	2019	2020		2021	
	Compte	Budget voté	Compte prévisionnel	Projet de budget	Variation en %*
Autres recettes	400,4	375,1	383,9	410,7	+7,0%
A. Recettes budgétaires (courant et capital)	17.410,6	17.885,6	15.533,7	16.882,4	+8,7%
B. Recettes budgétaires pour opérations financières	1.701,5	2.458,2	4.843,5	2.679,2	-44,7%
dont :					
Différence de change en relation avec des paiements de factures en devises	0,5	0,3	0,3	0,3	+0,3%
Recettes en relation avec l'émission et le retrait de signes monétaires	0,8	0,9	0,9	0,9	+5,7%
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	+0,0%
Recettes provenant de la vente de participations de l'État	0,1	0,0	0,0	0,0	-99,5%
Produits d'emprunts nouveaux	0,0	440,0	3.391,7	2.511,0	-26,0%
Emission de certificats de trésorerie	0,0	0,0	850,0	0,0	-100,0%
Débiteurs de l'État : remboursement de prêts octroyés par l'État	0,1	0,0	0,0	0,0	-99,8%
Produits d'emprunts pour refinancement de la dette publique	1.700,0	2.017,0	600,5	167,0	-72,2%

Note: chiffres exprimés en millions d'euros ; source : Projet de budget pour l'exercice 2021, p. 30*-31*

* Variation en % par rapport au compte prévisionnel 2020.

Il ressort du tableau ci-dessous, que la plus grande augmentation des recettes en chiffre absolu peut être observée au niveau des **impôts indirects**, avec une augmentation de 761,4 millions d'euros. Cette augmentation s'explique notamment par une forte augmentation prévue des recettes au niveau des accises et de la TVA. L'on constate aussi une progression des recettes issues de la taxe d'abonnement. Le produit issu de la taxe CO₂ nouvellement introduite est estimé à 159,4 millions d'euros en 2021, ce qui constitue une augmentation nette de 93 millions d'euros par rapport au produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants en 2020.

Au niveau des **impôts directs**, une augmentation de 510,8 millions d'euros est prévue en 2021. Cela s'explique notamment par une augmentation prévue des recettes issues de l'impôt sur les traitements et salaires, l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt retenu sur les revenus de capitaux. Au niveau de l'impôt sur la fortune, une diminution des recettes est prévue en 2021.

Le tableau 22 résume l'évolution des principales catégories de recettes de l'Administration centrale entre 2020 et 2021 selon les règles du SEC2010 :

Tableau 22 : Recettes de l'Administration centrale (suivant SEC)

	2020 Prévisions	2021 Prévisions	Variation
Recettes de l'Administration centrale	17.847	19.282	8,0%
Production marchande	105	116	11,1%
Production pour usage final propre	345	330	-4,4%
Production non marchande	688	701	1,9%
Impôts sur la production et les importations	6.628	7.368	11,2%
Revenus de la propriété	145	255	75,3%
Impôts courants sur le revenu, le Patrimoine	8.490	8.998	6,0%

	2020 Prévisions	2021 Prévisions	Variation
Cotisations sociales	990	1.030	4,1%
Autres transferts courants	249	277	11,0%
Transferts en capital à recevoir	206	208	1,1%

Note: chiffres exprimés en millions d'euros suivant SEC2010.

Source : Projet de budget pour l'exercice 2021, p. 33*

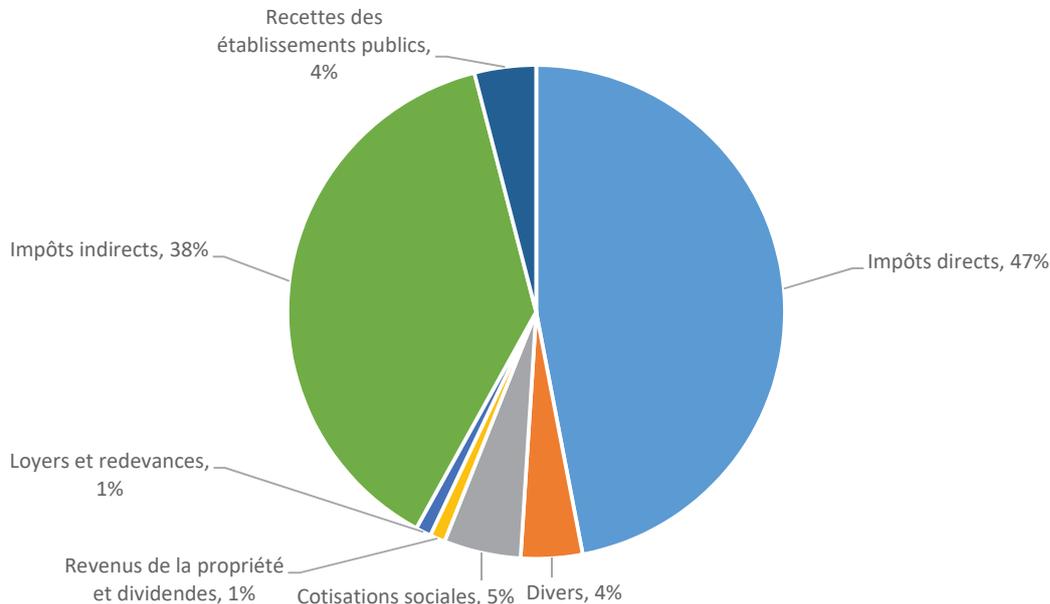
Il ressort du tableau 22 que **les recettes de l'Administration centrale (selon SEC2010) sont prévues d'augmenter de 8,0% en 2021 par rapport aux prévisions de 2020**, ce qui correspond à une augmentation de 1.435 millions d'euros.

La plus grande augmentation peut être observée au niveau des **impôts sur la production et les importations** (+740 millions d'euros). Dans cette catégorie de recettes, les auteurs du projet de budget mettent l'accent sur la TVA (+316 millions d'euros), les accises (+256 millions d'euros) et la taxe d'abonnement (+39 millions d'euros).

Au niveau des **impôts courants sur le revenu et le patrimoine**, une augmentation de 6% est prévue lorsqu'on compare les prévisions pour 2020 et le projet de budget 2021 (+507 millions d'euros). Dans cette catégorie de recettes figurent entre autres 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) et l'impôt sur la fortune.

Le graphique ci-dessous présente la répartition des recettes de l'Administration centrale prévues par le projet de budget 2021 :

Graphique 21 : Répartition des recettes de l'Administration centrale pour l'exercice 2021



Source : Ministère des Finances

2.3. Dépenses budgétaires

Aperçu général

Au niveau des dépenses budgétaires (hors opérations financières), le **projet de budget amendé 2021 prévoit une augmentation des dépenses de 575 millions d'euros par rapport au budget voté de l'exercice 2020, ce qui correspond à une augmentation d'environ 3,1%**. Ainsi, les dépenses passent à 19.343 millions d'euros en 2021.

Le tableau ci-après reprend quelques variations principales de postes de dépenses repris au projet de budget qui illustrent la progression du total des crédits budgétaires entre le budget voté 2020 et le projet de budget 2021⁷⁵ :

Rémunération des agents de l'État	+197,5 millions d'euros
Alimentation du fonds pour l'emploi	+105,0 millions d'euros
Contribution à l'Union européenne	+73,3 millions d'euros
2ème tranche de la prise en charge de certaines mesures COVID implémentées par la CNS sur demande du Gouvernement	+62,0 millions d'euros
Alimentation du Fonds de l'innovation	+35,0 millions d'euros
Alimentation du Fonds d'entretien et de rénovation	+10,0 millions d'euros
Alimentation du Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	+15,0 millions d'euros
Participation de l'État aux frais de services conventionnés dans le cadre du chèque-service accueil	+45,7 millions d'euros
Participation aux frais des communes concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants	+10,0 millions d'euros
Dotations de l'État à la Caisse pour l'avenir des enfants	+ 19,4 millions d'euros
Volet construction d'ensembles du Fonds spécial de soutien au développement du logement	+12,0 millions d'euros
Dotations aux pactes logement (version 1 et version 2.0)	+14,3 millions d'euros
Services publics d'autobus et ferroviaire assurés par les CFL	+17,4 millions d'euros
Dotations au profit du Fonds du rail dans l'intérêt de la prise en charge de la gestion de l'infrastructure ferroviaire	+9,4 millions d'euros
Participation aux frais d'investissements liés à la ligne du tramway à Luxembourg entre le Circuit de la foire et l'aéroport	+6,0 millions d'euros
Participation dans le financement de l'assurance maladie	+28,0 millions d'euros
Participation au financement de l'assurance dépendance	+22,0 millions d'euros
Participation dans le financement de l'assurance pension	+20,9 millions d'euros
Dotations à l'Université du Luxembourg et aux instituts de recherche (et dépenses assimilées)	+21,7 millions d'euros
Infrastructures et aménagements réalisés par le Fonds Belval sur le site de Belval dans le cadre du projet « Esch-sur-Alzette, capitale européenne de la culture 2022 »	+8,0 millions d'euros

Rappelons dans ce contexte qu'en raison des mesures prises dans le contexte de la crise sanitaire, les dépenses de l'exercice 2020 sont nettement supérieures aux prévisions établies lors du vote du budget 2020. Il s'agit en effet d'un niveau de dépenses exceptionnel en raison de la crise. Par conséquent, lorsqu'on se base sur les prévisions pour 2020, l'on constate que les dépenses (hors opérations financières) en 2021 seront inférieures aux dépenses de l'exercice 2020.

Le tableau ci-après résume l'évolution des principales catégories de dépenses de l'Administration centrale entre les prévisions 2020 et les prévisions 2021 selon les règles du SEC2010 :

⁷⁵ Projet de budget pour l'exercice 2021, p. 31*-32*

Tableau 23 : Principales catégories de dépenses de l'Administration centrale (selon SEC)

	2020 Prévisions	2021 Prévisions	Variation
Dépenses de l'Administration centrale	22.925	21.793	-4,9%
Consommation intermédiaire	1.951	1.765	-9,5%
Formation de capital	2.223	1.742	-21,7%
Rémunération des salariés	4.882	5.154	5,6%
Subventions	804	835	3,9%
Intérêts de la dette publique	137	118	-14,0%
Prestations sociales en espèce	2.743	2.205	-19,6%
Prestations sociales en nature	258	271	5,2%
Autres transferts courants	8.662	8.666	0,0%
Transferts en capital	1.247	1.013	-18,8%
Autres dépenses	18	25	40,4%

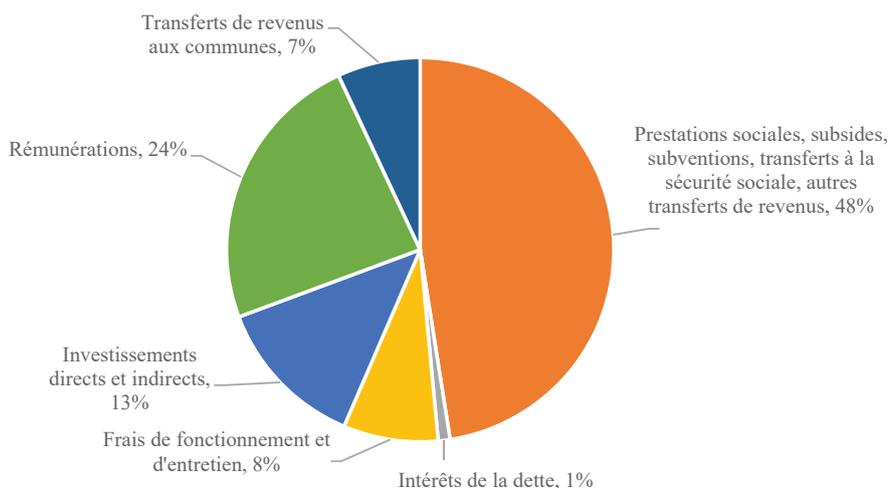
Note: chiffres exprimés en millions d'euros suivant SEC2010, le tableau ne prend pas en compte l'amendement gouvernemental du 25.11.2020.

Source : Projet de budget pour l'exercice 2021, p. 34*

Il ressort du tableau ci-dessus que **les dépenses budgétaires (selon SEC2010) diminueront de -4,9% au projet de budget 2021 par rapport aux prévisions de l'exercice 2020**. Notons à nouveau que les dépenses en 2020 se trouvent à un niveau exceptionnellement élevé en raison des mesures prises par le Gouvernement face à la crise sanitaire et que par conséquent, **il est difficile de tirer des conclusions en se basant seulement sur l'évolution des dépenses de 2020 à 2021**. Il est donc renvoyé, en ce qui concerne la mise en contexte pluriannuelle de l'évolution des dépenses budgétaires, à l'analyse de l'évolution des dépenses de l'Administration centrale au chapitre VII.3.3. du présent rapport.

Le graphique ci-dessous présente la répartition des dépenses de l'Administration centrale prévues par le projet de budget 2021 :

Graphique 22 : Répartition des dépenses de l'Administration centrale pour l'exercice 2021



Source : Ministère des Finances

Aperçu des dépenses par Ministères

Le présent sous-chapitre résume les dépenses principales par Ministère afin de mieux cerner les priorités de chaque Ministère en termes de dépenses budgétaires. Notons que pour certains Ministères, les dépenses des fonds spéciaux afférents sont aussi thématiques compte tenu de l'importance de celles-ci dans la mise en œuvre de la politique ministérielle respective.

Ministère d'Etat

	2019 Compte	2020 Budget	2021 Projet de budget
Total des dépenses	228 130 725	236 513 694	246 358 469

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.55*

Le projet de budget du Ministère d'Etat augmente de 9,8 millions d'euros par rapport au budget 2020 et se chiffre désormais à 246,4 millions euros. Il regroupe les dépenses d'un grand nombre d'organismes et d'institutions différents ainsi que le domaine des médias. Selon le projet de budget 2021, la section budgétaire des „Médias et Communications“ reste de loin la plus importante (40,16% / 99 mio.€), suivie de la section „Chambre des Députés“ et „Cour des Comptes“ (20,50% / 50,5 mio.€), de la section „Gouvernement“ (12,69% / 31,3 mio.€), du financement des Cultes (10,69 / 26,3 mio.€), de la Maison du Grand-Duc (8,13% / 20mio.€) et du Haut-commissariat à la protection nationale (3,62% / 8,9 mio.€) pour ne nommer que les sections les plus importantes.

L'accroissement des dépenses du Ministère d'Etat en 2021 résulte en large mesure de la réforme de l'organisation de la Maison du Grand-Duc et de la révision intégrale de la section budgétaire afférente, ainsi que de l'évolution des dépenses liées au secteur des médias et des communications. En passant de 10,6 millions d'euros à plus de 20 millions, le budget 2021 de la Maison du Grand-Duc connaît presque un doublement. La variation la plus importante concerne les crédits pour la rémunération du personnel qui augmentent de 7,7 à 13,2 millions d'euros, tout en différenciant désormais de manière transparente entre le personnel de la Maison du Grand-Duc (8,3 mio.€) et le personnel de l'État (4,9 mio.€).

Dans le domaine des médias, une priorité politique pour l'exercice budgétaire 2021 est la réforme de l'aide à la presse et le renforcement du soutien à un environnement médiatique pluraliste et propice à la liberté d'expression. Les crédits prévus pour la section « Médias et Communication » augmentent ainsi de 92,5 pour l'année 2020 à 99 mio. € pour l'année 2021. La continuité du service public de télévision sera assurée par le biais de l'article 00.8.31.051, dont le montant budgétisé s'élève à 9,62 mio.€ pour l'exercice 2021.⁷⁶ Au-delà des médias d'information, le projet de budget 2021 prévoit aussi un soutien financier continu et conséquent en faveur du secteur de la production audiovisuelle (40,6 mio. €).

Ministère des Affaires étrangères et européennes

	2019 Compte	2020 Budget	2021 Projet de budget
Total des dépenses	812 003 685	869 689 332	822 082 145

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.58*

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses du Ministère des Affaires étrangères et européennes diminueront pour l'exercice 2021. Ceci s'explique par le transfert des *Subsides au titre de l'action humanitaire* vers le Fonds de coopération dans le budget pluriannuel. Un nouvel poste dénommé *Action humanitaire* est créé sous le point G), avec une dotation de 51,2 millions d'euros.⁷⁷ Malgré la crise actuelle, le Luxembourg maintiendra son objectif d'allouer 1% de son revenu national brut à l'aide publique au développement (APD).

⁷⁶ Projet de budget pour l'exercice 2021, p. 53.

⁷⁷ PLPFP 2020-2024, p.318

Le supplément de crédits proposés pour les missions diplomatiques à l'étranger prévoit un renforcement significatif de la sécurité des représentations diplomatiques, en premier lieu dans la région du Sahel. Il s'agit de travaux à effectuer pour améliorer la sécurité physique des agents sur place ainsi que des mesures pour améliorer l'encadrement et les conditions de vie des agents de l'État sur place.⁷⁸

Dans le cadre de la candidature du Luxembourg pour un siège de membre au Conseil des Droits de l'Homme, le Ministère financera des activités comme notamment des événements académiques et sociaux ainsi que des projets dans le domaine des droits humains.⁷⁹

En matière de défense, le Luxembourg continuera ses engagements au sein de l'OTAN et de l'Union européenne en vue de renforcer les capacités de l'Europe pour répondre aux défis sécuritaires ainsi que les capacités militaires des organisations internationales dont le Luxembourg fait partie. Les crédits du budget de la défense continueront à augmenter avec l'objectif d'atteindre un effort de défense de 0,72% du PIB en 2024. En ce qui concerne le volet Espace, le Luxembourg lancera en 2022 un satellite d'observation. Les activités dans le domaine des technologies de l'observation spatiale de la terre sont budgétisées à 7 millions d'euros.⁸⁰

Ministère de la Culture

	2019 <i>Compte</i>	2020 <i>Budget</i>	2021 <i>Projet de budget</i>
Total des dépenses	146 189 396	151 361 572	160 235 222

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.61*

Comme l'indique le tableau ci-dessus, les dépenses totales du Ministère de la Culture afficheront une légère progression en 2021 par rapport à l'exercice 2020.

Parmi les priorités budgétaires du Ministère de la Culture pour 2021 figurent toute une série de projets pluriannuels d'envergure, dont notamment la mise en route du plan d'archivage numérique et du plan national de numérisation du patrimoine culturel national, l'inventorisation du patrimoine bâti du pays avec mise en place d'une banque de données accessible à l'État et aux communes et le fonctionnement et le développement de l'agence professionnelle de promotion des artistes « Kultur :LX » (Arts Council).

Comme pour chaque exercice, une partie des dépenses servira à assurer le fonctionnement des instituts culturels de l'État, l'aide à la création culturelle et artistique dont notamment aussi aux organismes professionnels du secteur culturel, ou encore la participation financière au développement des bibliothèques publiques. Une autre partie des dépenses sera affectée à des projets spécifiques, comme la mise en valeur des sites archéologiques de Dalheim et de Schieren, la participation de l'Etat aux frais de rénovation ou d'aménagement de certaines infrastructures du patrimoine industriel (Ardoisières à Martelange, Hall des Soufflantes à Differdange, ...), ou encore l'aménagement de résidences d'artistes au Centre culturel de Rencontre Abbaye Neumünster.

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

	2019 <i>Compte</i>	2020 <i>Budget</i>	2021 <i>Projet de budget</i>
Total des dépenses	507 297 980	550 651 861	574 094 232

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.62*

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses totales du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche augmenteront d'environ 5% en 2021 par rapport à l'exercice 2020. Comme pour chaque exercice, l'aide financière de l'État pour études supérieures constitue l'un des postes budgétaires majeurs du Ministère. La prévision budgétaire afférente s'élève à 131 millions d'euros pour l'exercice 2021.⁸¹ Outre l'augmentation constante au cours des dernières années du nombre d'étudiants

78 Projet de budget pour l'exercice 2021, p.58

79 Ibid, p.58

80 Ibid, p.68

81 Projet de budget pour l'exercice 2021, p. 94.

auxquels une aide financière a été accordée, l'augmentation de ce poste budgétaire résulte également des dispositions de la loi du 17 juillet 2020 portant modification de la loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, dont le but est de tenir en compte les répercussions de la pandémie du COVID-19 sur la progression des étudiants dans leur parcours académique.

Suite à la signature au début 2020 d'une série d'avenants aux conventions pluriannuelles avec les organismes publics d'enseignement supérieur et de recherche, les dotations financières de l'Etat atteindront 391 millions d'euros pour 2021. En contrepartie, ces institutions s'engagent à atteindre une série d'objectifs concrétisés par une série d'indicateurs tant qualitatifs que quantitatifs.

Ministère des Finances

	2019 <i>Compte</i>	2020 <i>Budget</i>	2021 <i>Projet de budget</i>
Total des dépenses	1 233 399 566	1 063 579 803	1 134 840 702

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.64*

L'on constate que les dépenses totales du Ministère des Finances augmenteront pour l'exercice 2021 par rapport à l'exercice précédent. Une priorité reflétée dans les dépenses budgétaires du Ministère est le renforcement des capacités du Ministère, tant au niveau des ressources humaines qu'en ce qui concerne les moyens techniques. Cela s'avère nécessaire en vue du nombre croissant de dossiers européens et internationaux de plus en plus complexes à traiter et pour assurer le développement de la place financière luxembourgeoise. Une autre priorité est la digitalisation au service des citoyens. Dans ce contexte, la promotion de la place financière à travers l'agence Luxembourg for Finance se fera désormais également en ayant recours aux nouveaux moyens de communication.

En ce qui concerne notamment le développement de la place financière, le projet de budget prévoit des dépenses de 6,161 millions d'euros en 2021 par rapport à 6,256 millions en 2020. Au niveau du développement de la finance soutenable, l'on constate une diminution des dépenses prévues en 2021 par rapport à 2020. Cependant, lorsqu'on considère la période 2019-2021, l'on peut noter que les dépenses restent largement supérieures à l'exercice 2019 et qu'en moyenne sur la période 2019-2021, ces dépenses connaissent une tendance haussière.

L'augmentation du budget du Ministère des Finances pour l'exercice 2021 par rapport à 2020 s'explique aussi en partie par l'augmentation de la contribution luxembourgeoise au budget de l'UE. Cette augmentation est due au nouveau budget pluriannuel de l'UE et au Brexit (+69,54 millions d'euros environ)⁸² ainsi qu'à la nouvelle « contribution assise sur le volume des déchets en plastique non-recyclés » (+13,6 millions d'euros).⁸³ De plus, les dépenses pour 2021 reflètent aussi les contributions continues du Ministère dans divers programmes et projets des institutions financières internationales comme le FMI ainsi que dans l'aide internationale à la coopération et au développement.

Enfin, notons qu'au niveau des intérêts échus sur la dette publique, le projet de budget 2021 prévoit une diminution substantielle de 67,8 millions d'euros par rapport à l'exercice 2020.

Ministère de l'Economie

	2019 <i>Compte</i>	2020 <i>Budget</i>	2021 <i>Projet de budget amendé</i>
Total des dépenses	316 286 115	512 557 581	420 062 048

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.65*

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses totales du Ministère de l'Économie diminueront considérablement en 2021 par rapport à l'exercice 2020. L'augmentation exceptionnelle des dépenses

⁸² Ibid, p. 101.

⁸³ Ibidem. Note : le Gouvernement a décidé de ne pas imputer ce coût lié aux déchets en plastique non-recyclés au consommateur, mais de le financer par le biais du budget de l'État.

en 2020 par rapport à l'année précédente est due à l'alimentation du *Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises* à hauteur de 200 millions d'euros dans le contexte de la crise de COVID-19. En effet, les dépenses budgétaires totales attribuées au Ministère de l'Économie augmenteront considérablement en 2021 par rapport au projet de budget 2020 voté en 2019, avant la crise sanitaire.

Parmi les priorités budgétaires du Ministère de l'Économie pour 2021 figure le développement de l'Eurohub Sud, un des piliers du Cluster Logistique luxembourgeois. Les coûts de gestion et d'entretien afférents sont budgétisés à 1,3 millions d'euros pour 2021.⁸⁴ La promotion de l'innovation et de la recherche dans le secteur privé reste aussi une priorité. La dotation budgétaire pour le *Fonds de l'innovation* se voit augmentée à 120 millions d'euros par rapport à 85 millions en 2020.⁸⁵ Le *Fonds* lui-même voit ses dépenses augmenter considérablement à 146,9 millions d'euros en 2021, avec notamment une augmentation au niveau des projets R&D et des aides aux entreprises.⁸⁶ Finalement, l'on peut encore mentionner les dépenses en capital relatives au développement et à la diversification économiques, dont le développement des Z.A.E. régionales et communales. L'enveloppe budgétaire totale afférente s'élèvera à 23,55 millions d'euros en 2021.⁸⁷

Il convient encore de relever que par le biais d'un amendement gouvernemental, une enveloppe supplémentaire de 85 millions d'euros a été allouée au Ministère de l'Économie en raison notamment de l'alimentation du *Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises* (+30 millions d'euros), de l'alimentation du *Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation* (+10 millions d'euros) et de l'augmentation des crédits budgétaires liés à des régimes d'aide aux entreprises industrielles et aux PME (en tout +45 millions d'euros).

Ministère de la Sécurité intérieure

	2019 Compte	2020 Budget	2021 Projet de budget
Total des dépenses	264 346 030	277 578 138	300 926 322

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget pour l'exercice 2021, p.71*

Les dépenses totales du Ministère de la Sécurité intérieure seront plus élevées en 2021 par rapport à l'exercice 2020. Cette augmentation est principalement due à une hausse des dépenses courantes et de l'équipement courant de la Police grand-ducale, qui reflète notamment l'augmentation des fonds alloués au recrutement, mais aussi le loyer des nouvelles infrastructures policières, dont le nouveau site de l'école de Police.

Le budget de fonctionnement ainsi que le budget des dépenses en capital restent relativement stables par rapport à l'exercice 2020. Les priorités s'articulent autour du recrutement, de la mise en œuvre de la digitalisation de la Police grand-ducale et d'un projet pilote lié à la sécurité des agents de Police et celle des citoyens.

Ministère de la Justice

	2019 Compte	2020 Budget	2021 Projet de budget
Total des dépenses	182 710 479	195 572 025	201 437 661

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.72*

Le budget consacré au Ministère de la Justice (MJ) connaît une augmentation de presque 6 millions d'euros en 2021 par rapport à l'exercice 2020.

Une première priorité du MJ consiste dans la modernisation de la Justice, moyennant notamment les projets de « paperless justice ». D'autres priorités sont le déchargement de nombreuses juridictions

84 Projet de budget pour l'exercice 2021, p.116

85 Ibid. p.379

86 PLPPF 2020-2024, p.393

87 Somme des articles budgétaires liés au développement et à la diversification économiques. Projet de budget pour l'exercice 2021, p.377-379

par un renforcement de la médiation civile et commerciale, dont les frais de fonctionnement à hauteur de 95.000 euros⁸⁸ sont transférés vers le budget du MJ, ainsi que la promotion de la justice restaurative à hauteur de 125.000 euros⁸⁹.

Un recours accru à des experts est prévu en vue d'assister le Ministère de la Justice, notamment dans le cadre de la finalisation du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse. L'enveloppe budgétaire relative à ce projet est de 20.000 euros⁹⁰. Des campagnes de sensibilisation sont planifiées afin d'accroître la visibilité des professions du droit dans le secteur public (crédit budgétaire de 75.000 euros⁹¹) ainsi que de valoriser et de promouvoir les métiers au sein de l'administration pénitentiaire (crédit budgétaire de 100.000 euros⁹²). Finalement, la mise en œuvre de la réforme pénitentiaire et la mise en service du Centre pénitentiaire Uerschterhaff sont des projets de grande envergure qui s'étaleront sur les prochains exercices budgétaires.

Ministère de la Fonction publique

	2019 Compte	2020 Budget	2021 Projet de budget
Total des dépenses	541 843 000	760 628 023	830 086 347

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p. 73*

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses totales du Ministère de la Fonction publique connaîtront une hausse sensible en 2021 par rapport à l'exercice budgétaire précédent. Cette augmentation traduit entre autres une continuation de la stratégie de digitalisation conséquente de la Fonction publique telle qu'elle est prévue dans l'Accord gouvernemental 2018-2023. En effet, la pandémie du COVID-19 et la crise sans précédent qui en résulte ont exacerbé la nécessité de modernisation et d'adaptation des Ministères et administrations étatiques.

Un autre facteur majeur de la hausse des dépenses prévue tient à l'alimentation accrue du Fonds de pensions introduit par la loi 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. Située à 616,92 millions d'euros dans le Budget 2020, celle-ci atteint un niveau de 660,63 millions d'euros dans le Projet de budget 2021.⁹³

Ministère de l'Intérieur

	2019 Compte	2020 Budget	2021 Projet de budget amendé
Total des dépenses	1 377 029 154	1 499 949 953	1 439 988 513

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.75*

Au niveau du Ministère de l'Intérieur, les dépenses totales prévues pour 2021 marquent une baisse de 4% par rapport à l'exercice 2020. Cette évolution est attribuable à la diminution de l'alimentation du *Fonds de dotation globale des communes* par le Ministère de l'Intérieur, revue à la baisse d'environ 58 millions par rapport à l'exercice 2020.⁹⁴ Plus spécifiquement, la dotation complémentaire, ainsi que la participation dans le produit de la TVA sont moins élevées que le niveau de 2020. La dotation en faveur des communes telle que prévue dans le programme des dépenses du *Fonds de dotation globale des communes* sera de deux milliards en 2021.⁹⁵

88 Projet de budget pour l'exercice 2021, p.143

89 Ibid, p.143

90 Ibid, p. 139

91 Ibidem

92 Ibid, p. 144

93 Ibid, p. 156

94 Projet de budget pour l'exercice 2021, p.165

95 PLPFP 2020-2024, p.330

Le Ministère de l'Intérieur a trois principales priorités budgétaires pour l'année 2021 : la refonte de la loi communale, le renforcement du Service d'aide médicale urgente et les investissements en faveur de la digitalisation. Notons encore que la dotation de l'État au profit du CGDIS augmentera d'environ 5 millions par rapport à l'exercice 2020.⁹⁶

Notons encore qu'une enveloppe budgétaire supplémentaire a été allouée au Ministère de l'Intérieur par le biais d'un amendement gouvernemental. Ainsi, sont alloués 560.000 euros supplémentaires au CGDIS pour le recrutement du personnel nécessaire afin pouvoir de mettre en place un dispatching des capacités hospitalières pour les transports primaires et secondaires dans le contexte de la gestion de la pandémie.

Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

	2019 <i>Compte</i>	2020 <i>Budget</i>	2021 <i>Projet de budget</i>
Total des dépenses	2 607 133 282	2 724 340 972	2 893 540 133

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.77*

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses totales du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MEN) afficheront une progression modérée en 2021 par rapport à l'exercice budgétaire précédent. Après le Ministère de la Sécurité Sociale, le MEN occupe la deuxième position en termes d'enveloppe budgétaire totale.

En raison des effets de la crise sanitaire liée à la pandémie du COVID-19, deux domaines principaux d'action ont été définis par le Ministère en concertation avec les acteurs et partenaires de l'Education nationale.

D'un côté, il s'agit de renforcer les enfants et les jeunes. Parmi les mesures regroupées sous cet objectif figure l'intervention future, dans l'enseignement secondaire, des équipes de soutien aux enfants à besoins spécifiques. Autre mesure envisagée, le Ministère prévoit la mise en place d'un service spécialisé dans l'accueil et l'intégration des enfants d'origine étrangère nouvellement arrivés au Luxembourg, dans le but de faciliter et d'améliorer tant leur prise en charge initiale que leur intégration scolaire et sociale à plus long terme.

De l'autre côté, l'objectif est de créer des perspectives d'avenir. Un projet phare de l'année scolaire 2020-2021 est l'intégration du *coding* dans les programmes scolaires dans le cadre du programme « einfach kodieren ». Cette initiative s'inscrit dans l'effort soutenu de digitalisation qui est l'un des fils rouges transversaux du projet budgétaire 2021. Dans le domaine de l'Éducation, il trouve son expression aussi dans la progression substantielle de la dotation du Centre de gestion informatique de l'éducation, qui passe de 9,56 millions d'euros prévus dans le Budget 2020 à 11,02 millions d'euros dans le projet 2021.⁹⁷

Outre les objectifs et initiatives susmentionnés, le renforcement de la formation des adultes, de la formation professionnelle continue et la formation continue en général constitue une autre priorité pour l'année scolaire 2020-2021. Un projet phare dans ce contexte est la mise en place prévue d'une Université populaire à Esch/Belval.

Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

	2019 <i>Compte</i>	2020 <i>Budget</i>	2021 <i>Projet de budget</i>
Total des dépenses	1 743 336 126	1 778 723 212	1 826 206 520

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.78*

Les dépenses totales du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région accuseront une augmentation en 2021 par rapport à l'exercice 2020. Ces dépenses couvrent les crédits nécessaires

⁹⁶ Projet de budget pour l'exercice 2021, p.167, somme de la dotation de l'Etat au profit du CGDIS et de la dotation de l'Etat au profit du CGDIS pour couvrir les dépenses exclusivement à charge de l'Etat.

⁹⁷ Projet de budget pour l'exercice 2021, p. 172*

aux actions pour lutter contre la pauvreté des ménages, assister les personnes les plus vulnérables dans la société et assurer l'intégration des citoyens étrangers. Dans le contexte de la crise sanitaire du COVID-19, les dépenses destinées à soutenir les ménages défavorisés constituent une priorité au niveau du projet de budget pour l'exercice 2021⁹⁸.

En ligne avec la motion de la Chambre des Députés (N°2864) du 10 juillet 2018, le projet de budget prévoit également les fonds nécessaires pour mener une évaluation du nouveau dispositif du REVIS. Dans le domaine du handicap, la création d'un centre de référence « Zentrum für alternative Kommunikationsformen » permettra de regrouper les compétences particulières au niveau de la communication, telles que la « Deutsche Gebärdensprache » (DGS), le langage facile (« leichte Sprache ») et le langage simplifié (« vereinfachte Sprache »).

Notons aussi dans ce contexte que les dépenses au profit du *Fonds national de solidarité* augmentent à 352 millions d'euros en 2021 par rapport à 340 millions d'euros en 2020⁹⁹.

Ministère des Sports

	2019 Compte	2020 Budget	2021 Projet de budget
Total des dépenses	52 474 905	64 198 223	65 628 331

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.81*

Le budget du Ministère des Sports augmentera légèrement en 2021 par rapport au budget voté 2020, ce qui confirme donc le niveau élevé de l'enveloppe budgétaire du budget 2020 par rapport à l'exercice 2019.

Un premier fait marquant du budget 2021 du Ministère des Sports est le renforcement de la convention avec le Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois à hauteur de 750.000 euros¹⁰⁰, l'appui aux fédérations et associations sportives, notamment pour la réalisation, l'aménagement et l'amélioration d'installations sportives (crédit budgétaire de 50.000 euros¹⁰¹), la promotion du sport d'élite et la promotion d'une éducation motrice de base adaptée aux enfants (crédit budgétaire de 300.000 euros¹⁰²). Comme l'année précédente, le fonds d'équipement sportif national est alimenté à hauteur de 30 millions d'euros¹⁰³.

Ministère de la Santé

	2019 Compte	2020 Budget	2021 Projet de budget amendé
Total des dépenses	213 011 474	228 308 133	259 880 483

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.84*

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses du Ministère de la Santé sont prévues d'augmenter d'environ 15,12 millions d'euros en 2021 par rapport au budget voté 2020. Notons encore que le budget du Ministère de la Santé augmente continuellement sur la période 2019-2021.

Le défi de la gestion de la crise sanitaire COVID-19 s'ajoute aux objectifs des politiques de santé publique et aura un impact sur l'agenda pour l'année 2021. Parmi les dépenses à relever pour 2020 sont les dépenses liées à la gestion des crises sanitaires à hauteur de 200.000 euros¹⁰⁴, les frais liés à

98 Ibid, p.200

99 Ibid, p.207.

100 Ibid, p. 216

101 Projet de budget pour l'exercice 2021, p. 403

102 Ibid p. 217

103 Ibid, p. 403

104 Ibid, p. 224

la gestion du stock national de pandémie à hauteur de 700.000 euros¹⁰⁵ et des dépenses en vue de la digitalisation de la santé dont l'enveloppe budgétaire correspond à 500.000 euros en 2021¹⁰⁶.

En outre, les dépenses en vue de la création de l'Agence luxembourgeoise du médicament sont chiffrées à 3,215 millions d'euros¹⁰⁷. Au niveau de l'accès aux services de santé, 7,339 millions d'euros¹⁰⁸ sont prévus pour le Service de remplacement de nuit des médecins-généralistes et des médecins pédiatres et la rénovation des maisons médicales. À noter encore que la mise en œuvre du plan national « Prévention de la démence » est budgétisée à hauteur de 657.000 euros¹⁰⁹.

Enfin, par le biais d'un amendement gouvernemental, est ajoutée une enveloppe supplémentaire de 16,45 millions d'euros au niveau du Ministère de la Santé afin de permettre le financement de l'achat en 2021 de vaccins contre le COVID-19.¹¹⁰ Les frais d'achat respectifs sont estimés à 13 millions d'euros. À cela s'ajoutent des frais connexes de 3,5 millions d'euros.

Ministère du Logement

	2019 <i>Compte</i>	2020 <i>Budget</i>	2021 <i>Projet de budget</i>
Total des dépenses	176 413 657	236 829 683	263 182 048

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.86*

Pour l'année 2021, le projet de budget prévoit une nette hausse d'environ 11% des dépenses totales du Ministère du Logement, ce qui témoigne de l'importance que le gouvernement accorde à la problématique du logement. La hausse des dépenses s'explique principalement par les moyens mobilisés dans le cadre du nouveau pacte logement. Autre facteur contribuant à cette hausse est la progression des participations étatiques destinées à la construction d'ensembles de logements subventionnés, par exemple dans le cadre des projets de grande envergure *Elmen*, *Wunne mat der Woltz* et *Neischmelz*.

Le *fonds spécial pour le soutien au développement du logement*, nouvellement créé en 2020, est alimenté à hauteur de 173,5 millions d'euros¹¹¹.

Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

	2019 <i>Compte</i>	2020 <i>Budget</i>	2021 <i>Projet de budget</i>
Total des dépenses	872 181 174	908 369 161	950 665 350

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.87*

Les dépenses totales du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire continuent leur progression pour atteindre 950 millions d'euro selon le projet de budget pour 2021. Cette augmentation est tributaire d'une hausse des dépenses liées au chômage qui pourrait atteindre 7,1% en 2021 selon les prévisions du STATEC. Afin de favoriser la relance économique, le Comité de coordination tripartite a discuté différentes mesures, dont un certain nombre seront à la charge du *Fonds pour l'emploi* (p. ex. Aides à l'embauche de chômeurs âgés, stages de professionnalisation, contrats de réinsertion-emploi, et occupations temporaires indemnisées). Notons donc que les dépenses du *Fonds pour l'emploi* devraient se situer à environ 1,155 milliards d'euros en 2021¹¹².

105 Ibid, p. 235

106 Ibid, p. 233

107 Ibid, p. 238

108 Ibid, p. 224

109 Ibid, p. 234

110 Amendement gouvernemental au projet de budget pour l'exercice 2021

111 Projet de budget pour l'exercice 2021, p. 411

112 PLPFP, p.355

Ministère de la Sécurité sociale

	2019 <i>Compte</i>	2020 <i>Budget</i>	2021 <i>Projet de budget</i>
Total des dépenses	3 579 802 079	3 733 196 846	3 877 325 235

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p. 90*

Les dépenses totales du Ministère de la Sécurité sociale sont marquées par les répercussions de la crise sanitaire du COVID-19. Ainsi, la prise en charge par l'État des mesures financées dans un premier temps par l'assurance maladie-maternité fait l'objet d'un projet de loi spécial dont le montant est chiffré à 386 millions d'euros à répartir sur plusieurs exercices budgétaires, dont 62 millions d'euros en 2021.¹¹³

Les autres priorités du Ministère de la Sécurité sociale sont la poursuite des efforts de digitalisation, de simplification administrative et de facilitation d'accès aux prestations pour les assurés. Le projet phare est celui du paiement immédiat direct, qui a comme but une simplification considérable au niveau du traitement administratif et de la prise en charge financière des actes réalisés par les médecins et médecins-dentistes.

Il convient aussi de noter que le Ministère de la Sécurité sociale est doté de l'enveloppe budgétaire la plus élevée parmi tous les Ministères de l'État.

Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

	2019 <i>Compte</i>	2020 <i>Budget</i>	2021 <i>Projet de budget</i>
Total des dépenses	115 017 332	120 348 162	117 008 225

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.91*

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural resteront stables par rapport aux années précédentes.

Une des priorités du Ministère est la promotion de l'agriculture biologique. Le Plan d'action national de promotion de l'agriculture biologique « PAN-Bio 2025 », qui a comme objectif d'atteindre 20% des surfaces agricoles du Luxembourg exploitées en agriculture biologique à l'horizon 2025, est doté d'un budget de 525.000 d'euros¹¹⁴ et ce budget sera augmenté chaque année dans le budget pluriannuel.¹¹⁵

En outre, le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural et la Ville de Luxembourg organiseront une première grande exposition horticole nationale en 2023 à Luxembourg-Ville (LUGA 2023). La contribution financière de l'État au budget de l'exposition horticole organisée en 2023 par l'association "LUGA 2023 a.s.b.l." s'élève à 682.480 euros.¹¹⁶ Finalement, le Ministère co-financera des nouvelles missions de modernisation de la Chambre d'Agriculture.¹¹⁷

Ministère de la Mobilité et des Travaux publics

	2019 <i>Compte</i>	2020 <i>Budget</i>	2021 <i>Projet de budget</i>
Total des dépenses	1 998 346 354	2 240 258 392	2 348 585 497

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.94*

113 Projet de budget pour l'exercice 2021, p. 265

114 Projet de budget pour l'exercice 2021, p.273

115 PLPFP 2020-2024, p.186

116 Projet de budget pour l'exercice 2021, p.275

117 Ibid, p.274

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses totales du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics (MMTP) augmentent d'environ 4,8 %, respectivement de 108,3 millions d'euros, par rapport au budget 2020. Cette progression se répartit entre +43 millions de dépenses courantes et +65,3 millions de dépenses en capital.

À titre de comparaison, la proportion des dépenses budgétaires du MMTP dans les dépenses globales du budget 2021 est de 12,06 %, ce qui le classe toujours en troisième position des Ministères (après la Sécurité Sociale et l'Éducation). À l'image des dépenses en chiffres absolus, cette proportion s'est également accrue (Budget 2020 : 10,86 %).

Ces dépenses reflètent à la fois la continuité des actions menées par le Ministère et les axes prioritaires prévues pour l'année à venir. En effet, la partie la plus importante des dépenses du MMTP reste affectée au volets mobilité et transports et plus particulièrement aux transports publics. Les trois catégories budgétaires les plus importantes, qui rassemblent à elles seules 80,28 % des dépenses du Ministère, sont en ordre décroissant : planification de la mobilité et transports publics ferroviaires (39,53%), fonds d'investissements publics (26,63%) et transports publics routiers (14,12%).

Au niveau des dépenses courantes, les frais directs et indirects relatifs à l'exploitation des transports publics par rail et par route (sections 20.2 et 20.7), y inclus le tramway, devront avoisiner quelque 1,008 milliard d'euros en 2021. En moyenne des dernières années, ces frais représentent plus de 90% des crédits des dépenses courantes du département de la mobilité et des transports. Les dépenses de cette section connaissent une augmentation de quelque 27 millions d'euros par rapport au budget 2020. Les services publics assurés par les CFL progressent de 17 millions d'euros par rapport au budget précédent tandis que le coût du réseau RGTR restera constant malgré les gains en attractivité résultant de sa réorganisation.

Pour l'alimentation des fonds d'investissements publics relevant du MMTP, le projet de budget 2021 prévoit un montant total 625,4 millions d'euros, ce qui correspond à une augmentation de 55 millions, tandis que 385 millions d'euros sont prévus pour l'alimentation (dépenses en capital) et la dotation (dépenses courantes) du Fonds du rail.

Outre ces fonds et la section de la planification de la mobilité et des transports publics ferroviaires, les trois autres sections connaissant la progression la plus importante sont les Bâtiments publics (+11,3 millions d'euros en dép. en capital), le Service de protection du Gouvernement (+8,5 millions d'euros en dép. courantes) et les Ponts et Chaussées (+6,6 millions d'euros en dép. en capital).

À titre d'illustration au niveau des dépenses des Bâtiments publics, 17 millions des 40 millions d'euros de dépenses prévues sont destinées aux infrastructures et aménagements réalisés par l'établissement public Fonds Belval dans le cadre du projet "*Esch-sur-Alzette, Capitale européenne de la Culture 2022*".

Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable

	2019 Compte	2020 Budget	2021 Projet de budget
Total des dépenses	386 648 084	403 597 091	371 064 323

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.101*

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses totales du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable diminueront en 2021 par rapport à l'exercice 2020. De manière générale, cette baisse s'explique par la prise en compte de la baisse des ventes de carburants, ce qui a comme conséquence la diminution du produit prélevé sur les carburants (droit d'accise autonome « contribution changement climatique » en 2020, remplacé par la « taxe CO₂ » en 2021) versé au *Fonds climat et énergie*. Par conséquent, le versement au *Fonds climat énergie* au titre de la taxe CO₂ passe à 64,6 millions d'euros en 2021¹¹⁸.

Dans le domaine de l'action climatique, la mise en œuvre du Plan intégré en matière d'énergie et de climat est prioritaire. Soulignons dans ce contexte que le programme des dépenses du *Fonds climat et énergie* augmentera de 4,5% à 150 millions en 2021 par rapport au niveau de 2020.¹¹⁹ Le Ministère

118 Projet de budget pour l'exercice 2021, p. 437

119 PLFP 2020-2024, p.349

poursuivra également les régimes d'aides en matière de la promotion des économies d'énergie et de l'utilisation des énergies renouvelables dans le domaine de la mobilité douce et électrique ainsi que du logement. A titre d'exemple, une enveloppe de 15 millions est prévue pour la participation aux frais d'études et aux dépenses d'investissement dans le contexte du régime de subvention « Prime House ».¹²⁰

Au niveau de la protection de l'environnement, une des priorités principales est la mise en œuvre du Plan National concernant la Protection de la Nature. À cet effet, le *Fonds pour la protection de l'environnement* sera alimenté, comme les années précédentes, de 25 millions d'euros en 2021. Les dépenses du Fonds seront d'environ 32 millions et donc légèrement au-dessus du niveau de l'année précédente, incluant désormais une enveloppe pour le nouveau pacte nature, dont la mise en œuvre entamera dès la finalisation de la procédure législative.¹²¹

Au niveau de la gestion de l'eau, la priorité budgétaire est accordée au maintien ou rétablissement des eaux superficielles et souterraines dans un bon état, tel que prévu par la loi modifiée relative à l'eau. Ainsi, le *Fonds pour la gestion de l'eau* est alimenté de 96 millions d'euros en 2021¹²² et les dépenses du fonds augmenteront de plus de 20% par rapport à 2020 à 116 millions en 2021.¹²³ Cette hausse bénéficiera notamment à la protection des sources d'eau potable, la renaturation des eaux, ainsi que le soutien aux communes et aux syndicats de communes en matière d'assainissement et d'épuration des leurs eaux usées.

Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes

	2019 Compte	2020 Budget	2021 Projet de budget
Total des dépenses ¹²⁴	18 325 161	21 727 445	22 596 645

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.106*

Le projet de budget 2021 du Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes (MEGA) prévoit une augmentation de 1,17 millions d'euros par rapport au budget voté en 2020. Cette légère augmentation s'explique principalement par l'accroissement du coût salarial dans les structures d'accueil et les centres de consultation pour femmes, hommes et enfants en détresse¹²⁵. Budgétisé à 18,7 millions d'euros¹²⁶ pour l'exercice 2021, la participation financière du MEGA aux frais de fonctionnement des centres d'accueil et des services conventionnés pour personnes en détresse est notamment le poste budgétaire le plus important du MEGA et représente environ 82,7 pourcents des dépenses totales budgétisées pour ce Ministère pour l'exercice 2021.

Parmi les autres priorités budgétaires du MEGA figurent la poursuite des travaux concernant l'Observatoire de l'Égalité¹²⁷, la réalisation d'actions positives dans le domaine de l'emploi¹²⁸ et des projets en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le secteur communal¹²⁹.

Ministère de la Digitalisation

	2019 Compte	2020 Budget	2021 Projet de budget
Total des dépenses	146 367 661	162 354 336	188 801 941

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.107*

¹²⁰ Projet de budget pour l'exercice 2021, p. 437

¹²¹ Ibid, p. 346

¹²² Ibid, p.436

¹²³ Ibid, p.336

¹²⁴ A noter que le total des dépenses en capital budgétisées pour l'exercice 2021 s'élève à zéro.

¹²⁵ Projet de budget pour l'exercice 2021, p.106

¹²⁶ Ibid. p.332

¹²⁷ Ibidem

¹²⁸ Ibid. p. 333

¹²⁹ Ibidem

Les dépenses du Ministère de la Digitalisation augmentent de 26,5 millions d'euros par rapport aux 112,5 millions prévues au projet de budget de 2020 et se chiffrent désormais à 188,8 millions d'euros. Il s'agit donc d'une augmentation très significative (approx. 24%) qui traduit l'importance politique croissante accordée à la digitalisation, qui illustre le rôle crucial du Centre des Technologies de l'Information de l'État (CTIE) pour le fonctionnement et la sécurité des systèmes informatiques et des services numériques de l'État et qui montre enfin l'accélération de la transformation digitale des administrations et des services publics suite à la pandémie du COVID-19.

Environ 96,6% des dépenses du Ministère concernent le CTIE. Sa dotation directe, prévue au budget du Ministère, augmente à elle seule de 29,1 millions d'euros et donc presque 6 fois plus rapidement que prévu au dernier budget pluriannuel (+5 millions d'euros par année entre 2020 et 2023).

Pour définir l'impact de la politique du Gouvernement en matière de la digitalisation, il faudra considérer l'ensemble des crédits disponibles dans ce domaine pour l'Administration publique. Ainsi, les crédits du Ministère de la Digitalisation viennent s'ajouter à ceux déjà disponibles pour les autres Ministères, désireux de développer leurs activités dans le domaine et implémenter des stratégies numériques.

Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire

	2019 <i>Compte</i>	2020 <i>Budget</i>	2021 <i>Projet de budget</i>
Total des dépenses	16 687 239	21 511 939	22 085 242

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.108*

De manière générale, les dépenses du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire sont dans la continuité des dépenses de celles de l'année précédente, augmentant de 2,7% en 2021 par rapport au budget de 2020.

Les priorités budgétaires du Département de l'aménagement du territoire sont notamment la poursuite de la refonte du Programme directeur d'aménagement du territoire et la mise en œuvre des quatre plans directeurs sectoriels primaires suite à leur adoption. La participation de l'État au financement des démarches conventionnées prévues dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique de développement régional durable (notamment le projet *Man and Biosphere* de la région Sud et le développement de la *Nordstad*) augmentera de 50 % à 555.000 euros en 2021.¹³⁰ Le Département poursuivra également ses activités au niveau européen, notamment en tant qu'autorité de gestion du programme ESPON, avec une enveloppe couvrant les frais de fonctionnement à la hauteur de 629.000 euros.¹³¹

Au niveau du Département de l'énergie, une des priorités est de promouvoir davantage la rénovation énergétique et d'accroître la productivité et l'efficacité énergétique dans le domaine industriel.

Dans le domaine des énergies renouvelables, le développement de l'énergie éolienne et de l'énergie solaire sont prioritaires. L'enveloppe pour les frais d'études et d'experts, qui contribueront à la mise en œuvre des mesures du PNEC, augmentera à 800.000 euros.

Ministère de la Protection des Consommateurs

	2019 <i>Compte</i>	2020 <i>Budget</i>	2021 <i>Projet de budget</i>
Total des dépenses	4 502 271	6 120 984	6 327 348

Chiffres exprimés en euros. Source : Projet de budget 2021, p.110*

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses du Ministère de la Protection des Consommateurs (MPC) est prévu d'augmenter légèrement en 2021 par rapport à l'exercice 2020. De plus, on constate que l'enveloppe budgétaire du MPC est désormais nettement plus élevée qu'en 2019.

¹³⁰ Projet de budget pour l'exercice 2021, p.343

¹³¹ Projet de budget pour l'exercice 2021, p.342

Pour l'année 2021, la première priorité du MPC est le renforcement des droits des consommateurs, notamment en ce qui concerne l'accès à des informations pertinentes pour permettre aux consommateurs de faire des choix éclairés, responsables et durables. Pour atteindre cet objectif, est créé un nouvel article budgétaire à hauteur de 50.000 euros pour des collaborations avec des partenaires externes via le cofinancement de projets.

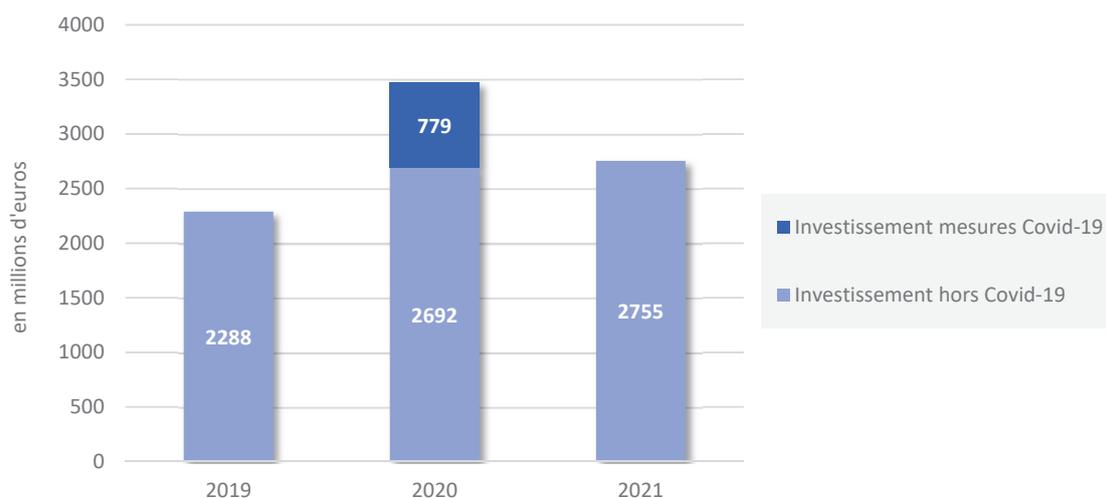
De plus, le MPC prévoit la finalisation en 2021 du projet de loi relatif à l'introduction d'un recours collectif en droit luxembourgeois. Le budget des dépenses du Ministère prévoit à cet effet un nouvel article budgétaire doté d'un crédit non limitatif de 100 euros.¹³² Dans ce contexte, il convient de noter qu'une grande partie des articles budgétaires du MPC sont des crédits non limitatifs en vue du fait que l'ordre de grandeur de certaines dépenses ne peut actuellement pas encore être établi avec précision. Le recensement et l'évaluation des besoins réels en vue de mettre en place une gestion prévisionnelle des crédits et ressources nécessaires au fonctionnement du MPC sont en cours.

Enfin, notons que la suppression de l'article budgétaire relatif au contrôle sanitaire des viandes et de l'hygiène des locaux dans les établissements agréés (article 26.1.12.003) s'explique par le transfert de cet article vers le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

2.4. Investissements

Malgré la crise actuelle et son impact sur les finances publiques, le Gouvernement a choisi de maintenir les investissements à un niveau élevé voire de les augmenter par rapport au niveau d'avant-crise. Ceci est confirmé par le graphique ci-dessous :

Graphique 23 : Evolution des investissements de l'Administration centrale (2019-2021)



Il ressort du graphique ci-dessus que les dépenses d'investissement de l'Administration centrale atteignent un niveau exceptionnellement élevé en 2020 par rapport à l'année précédente. Ceci s'explique d'un côté par la comptabilisation de l'acquisition de l'avion militaire et de l'autre côté par les dépenses d'investissement dans le contexte de la crise sanitaire, ainsi que par les aides non-remboursables accordées aux entreprises dans le contexte de la crise.

La diminution des investissements de -20,6% en 2021 par rapport à 2020 est à mettre dans le contexte du niveau exceptionnel des investissements en 2020 pour les raisons citées auparavant. Ainsi, le graphique montre que lorsqu'on soustrait de l'exercice 2020 les dépenses d'investissement liées à la crise sanitaire, force est de constater qu'il y a une augmentation des investissements entre 2020 et 2021 d'environ 63 millions d'euros. Enfin, notons que le niveau d'investissement en 2021 sera environ 20% supérieur à celui de 2019.

¹³² Projet de budget pour l'exercice 2021, p.110*

Afin de contextualiser le niveau d'investissement de l'Administration centrale prévu en 2021, le tableau 24 et le graphique 26 présentent l'évolution du total des investissements directs et indirects de l'Administration centrale sur la période 2015-2024 d'après la classification SEC2010.

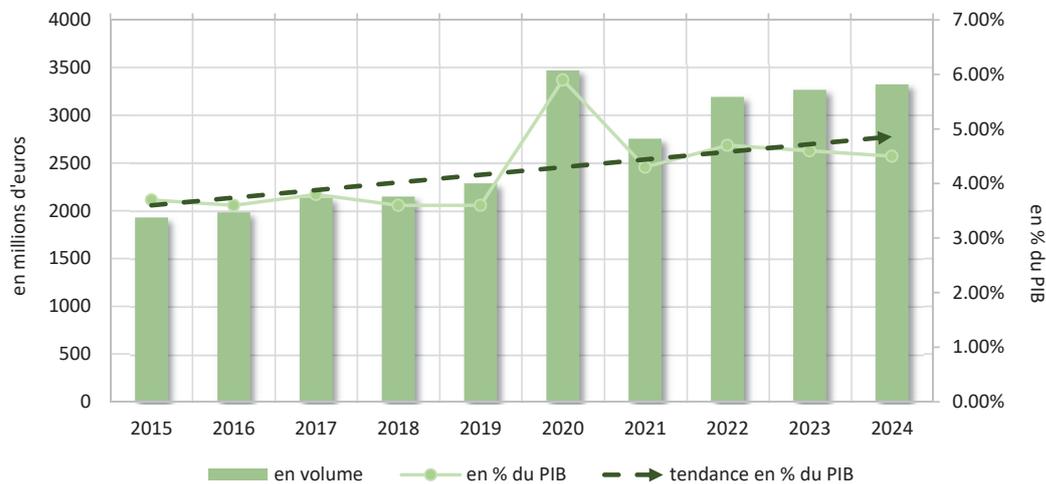
Tableau 24 : Evolution des investissements directs et indirects de l'Administration centrale (selon SEC2010)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Investissements directs et indirects										
en millions	1 930	1 984	2 138	2 148	2 288	3 471	2 755	3 193	3 267	3 324
variation en %	+10,5%	+2,8%	+7,8%	+0,5%	+6,5%	+51,7%	-20,6	+15,9%	+2,3%	+1,7%
en % du PIB	3,7%	3,6%	3,8%	3,6%	3,6%	5,9%	4,3%	4,7%	4,6%	4,5%

Note : chiffres exprimés en millions d'euros

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2024, p.64* & Projet de budget 2021, p.39*

Graphique 24 : Evolution pluriannuelle du niveau de l'investissement total (direct et indirect) de l'Administration centrale selon SEC (2015-2024)



Il ressort du graphique ci-dessus que le niveau d'investissement de l'Administration centrale connaît une tendance haussière sur la période de 2015 à 2024 tant en volume que par rapport au PIB. D'un côté, l'on observe une forte augmentation du volume des investissements sur la période 2015-2024, qui passe de 1,93 milliards d'euros en 2015 à 3,324 milliards d'euros en 2024 selon les prévisions de la programmation pluriannuelle 2021-2024. De l'autre côté, grâce à la droite de régression linéaire intitulée « tendance en % du PIB », l'on observe aussi une tendance haussière sur la période 2015-2024 des investissements par rapport au PIB. Alors que les investissements de l'Administration centrale représentaient 3,7% du PIB en 2015, ils passeront à 4,5% du PIB en 2024.

Notons dans ce contexte que le niveau exceptionnel des investissements en 2020 en raison de la crise sanitaire a évidemment un effet sur la tendance du niveau d'investissement en pour cent du PIB telle que représentée sur le graphique ci-dessus. Cependant, cette tendance haussière se confirme lorsque l'on soustrait les dépenses exceptionnelles en 2020 dues à la crise. En effet, sur la période 2021-2024, les investissements représentent en moyenne environ 4,5% du PIB, ce qui constitue une augmentation notable par rapport à la période 2015-2019, où ils correspondaient en moyenne à 3,66% en relation au PIB.

Finalement, il est aussi intéressant de noter que sur toute la période représentée sur le graphique ci-dessus, le niveau d'investissement public en relation au PIB du Luxembourg a été nettement supé-

rieur à la moyenne de l'Union européenne et de la zone euro et le restera au cours des prochaines années selon les prévisions de la Commission européenne de novembre 2020.¹³³

2.5. Principales mesures fiscales

Le projet de budget 2021 comporte, en plus des prévisions budgétaires pour 2021, une série de mesures en matière fiscale. Le présent sous-chapitre résume brièvement les principales modifications fiscales introduites telles qu'elles sont présentées au projet de budget 2021.¹³⁴

En ce qui concerne l'impact budgétaire des mesures fiscales, notons qu'il est précisé que selon les prévisions du Gouvernement, les recettes supplémentaires et les déchets fiscaux engendrés par les mesures fiscales du projet de budget devraient en tout se compenser mutuellement et donc dans leur ensemble ne pas avoir d'impact budgétaire en 2021¹³⁵. Notons encore que le projet de budget ne renseigne pas d'informations précises et détaillées sur les implications budgétaires de chaque mesure fiscale.

Mesures liées à la soutenabilité

Mesure	Description
Introduction d'une taxe CO ₂ et augmentation du crédit d'impôt	Afin de réduire les émissions à effet de serre du Luxembourg et atteindre les objectifs climatiques, est prévue l'introduction d'un droit d'accise autonome additionnel dénommé « Taxe CO ₂ » sur les produits énergétiques, dont l'essence, le diesel, le gaz naturel et le mazout. La taxe CO ₂ s'élève à 20€/t de CO ₂ en 2021 et augmentera à 25€/t de CO ₂ en 2022 et 30€/t CO ₂ en 2023. En même temps, afin d'atténuer l'impact potentiel de la taxe sur des personnes ayant des revenus faibles ou moyens et de répartir les efforts de manière équitable, il est prévu d'augmenter le montant maximal du crédit d'impôt pour salariés (CIS), du crédit d'impôt pour pensionnés (CIP) et du crédit d'impôt pour indépendants (CII) d'un montant annuel de 96€. Notons que la progressivité des crédits d'impôts mentionnés fera en sorte que cette adaptation profitera aux ménages disposant de revenus faibles ou moyens. Notons aussi dans ce contexte que le Gouvernement prévoit d'augmenter l'allocation de vie chère de 10% en 2021.
Introduction d'une taxe d'abonnement réduite pour les fonds d'investissement durables	Afin d'encourager les fonds d'investissement à investir dans des activités durables, il est prévu d'introduire une taxe d'abonnement réduite pour les investissements conformes à la réglementation européenne de la « taxonomie », qui définit les activités pouvant être considérées comme durables. Le taux de la taxe d'abonnement réduite pourra être appliqué à condition qu'un seuil allant de 5% à 50% des avoirs soit investi conformément à la « taxonomie ». Lorsqu'au moins 5% des avoirs nets remplissent cette condition, le taux de taxe d'abonnement est de 0,04% pour la part des avoirs conformes à la « taxonomie ». Lorsqu'il s'agit d'au moins 20%, le taux respectif est de 0,03%. Pour au moins 35%, il est de 0,02%. Enfin, à partir du moment où 50% des avoirs nets sont investis selon la « taxonomie », le taux de la taxe d'abonnement est de 0,01% pour la part des avoirs investis dans des activités durables.
Augmentation du seuil de puissance à partir duquel les revenus tirés de l'exploitation d'une installation photovoltaïque constituent des revenus imposables	Afin d'encourager davantage le développement de l'énergie solaire photovoltaïque chez les particuliers, le seuil de puissance à partir duquel les revenus tirés de l'exploitation d'une installation photovoltaïque constituent des revenus imposables sera adapté à la hausse. Bien que cette mesure ne soit pas directement inscrite au projet de budget 2021, elle fait partie du paquet de mesures fiscales annoncées par le Gouvernement lors du dépôt du projet de budget.

133 Commission européenne (2020) *European Economic Forecast* – Autumn 2020, Institutional Paper 136, November 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en.pdf. p.177

134 Voir : Projet de budget pour l'exercice 2021, p. 36*-39*

135 Ibid. p. 39*

Mesures liées à la justice fiscale

<i>Mesure</i>	<i>Explication</i>
Prélèvement sur les revenus provenant d'un bien immobilier situé au Luxembourg	Face aux abus constatés en ce qui concerne l'utilisation du régime fiscal des SICAV-FIS pour éviter l'imposition sur les revenus immobiliers, sera introduit un prélèvement sur les revenus provenant de la location, les plus-values résultant de l'aliénation d'un bien immobilier, ainsi que, sous certaines conditions, les plus-values résultant de l'aliénation de parts dans certains types de sociétés, pour autant que ces revenus proviennent d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg, et qu'ils soient réalisés ou perçus, directement ou à travers une société fiscalement transparente ou un fonds commun de placement, par un véhicule d'investissement. Le taux d'imposition est fixé à 20%.
Interdiction de détention d'immeubles par une société de gestion de patrimoine familial (SPF)	Afin de garantir l'efficacité de la mesure précitée, est exclue pour les SPF la détention d'immeubles à travers une ou plusieurs sociétés de personnes ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement.
Augmentation du droit de mutation lors d'un « share deal » par rapport à l'« asset deal »	Le droit de mutation à l'occasion de l'apport pur et simple d'un immeuble à une société civile ou commerciale sera triplé afin de mieux garantir l'égalité de traitement fiscale des opérations liées à l'acquisition de parts ou d'actions d'une société détenant des biens immobiliers par rapport à celles où le bien immobilier est acquis directement par le contribuable (« asset deal »). En parallèle, il est proposé d'adapter le délai de détention de 5 à 10 ans endéans lequel les droits d'enregistrement et de transcription restent dus en cas d'attribution d'un immeuble lors d'une dissolution/liquidation ou d'une réduction de capital social à un associé autre que celui qui l'a apporté.
Abolition du régime des « Stock options »	Bien que l'abolition de ce régime ne se fera pas par voie législative, mais par l'abrogation de la circulaire respective, cette mesure fait tout de même partie du paquet de mesures envisagées par le Gouvernement dans le cadre du projet de budget 2021.

Mesures liées au logement

<i>Mesure</i>	<i>Description</i>
Réforme du taux d'amortissement accéléré lié à l'ancienneté de l'immeuble	Le taux d'amortissement accéléré de 6% dans le cas où l'achèvement de l'immeuble bâti remonte au début de l'année à moins de 6 ans étant considéré un avantage fiscal qui n'est plus approprié en vue de la situation actuelle sur le marché immobilier, il est prévu de réduire ce taux d'amortissement à 5% et le critère en termes d'ancienneté de l'immeuble à 5 ans, lorsque la somme des valeurs qui se trouvent à la base du calcul des amortissements accélérés ne dépasse pas 1 million d'euros. Au-delà de cette somme, le taux est fixé à 4%.
Introduction d'un taux d'amortissement accéléré lors d'une rénovation énergétique	Afin d'inciter les propriétaires de logements mis en location à investir dans une rénovation durable, il est prévu d'introduire un taux d'amortissement accéléré avantageux de 6% pendant 10 ans pour les dépenses d'investissement effectuées dans le cadre d'une rénovation énergétique.

Mesures liées à la compétitivité

<i>Mesure</i>	<i>Description</i>
Introduction d'une prime participative pour salariés	Suite à l'abolition prévue du régime des « Stock options », est introduite une prime qui favorisera la participation des salariés au bénéfice de leurs entreprises. L'employeur pourra choisir d'allouer une prime participative aux salariés de son choix. Cependant, le montant total des primes allouées par un employeur ne peut pas excéder 5% du bénéfice de l'entreprise et le montant de la prime pour un salarié ne peut pas représenter plus de 25% de son salaire annuel. La prime participative est exemptée à hauteur de 50% dans le chef de l'employé.

<i>Mesure</i>	<i>Description</i>
Adaptation du régime actuel des impatriés	Le régime d'impatriés qui jusqu'à présent reposait sur une circulaire est inscrit dans la loi fiscale. De plus, quelques modifications mineures sont apportées au régime, dont notamment la rémunération annuelle minimale exigée pour avoir droit aux exemptions prévues par le régime (100.000 euros au lieu de 50.000 euros) et le niveau de la durée d'application de ces exemptions (9 ans au lieu de 6 ans).

*

IX. REPARTONS ENSEMBLE PLUS FORTS APRES LA CRISE

1. Introduction

La crise sanitaire actuelle affecte quasiment toutes les dimensions de notre société et du vivre-ensemble. À travers la distanciation sociale et le port de masques, elle change la manière selon laquelle nous interagissons l'un avec l'autre, que ce soit au travail ou dans la sphère privée. Face aux tendances d'isolement qui existaient déjà avant la crise, elle nous a rappelé l'importance des relations sociales pour le bien-être humain. La pandémie a aussi créé une conscience plus prononcée en ce qui concerne la consommation de produits locaux. De plus, elle nous montre de façon exemplaire les conséquences de la destruction de la nature et des écosystèmes par l'humain. Enfin, elle a des conséquences considérables sur la vie des enfants et des jeunes, dont l'impact à long terme reste en ce moment encore incertain.

Or, la crise déclenchée par la pandémie de COVID-19 marque aussi un point tournant pour la relation entre l'État et l'économie. Elle nous confirme qu'une économie fondée uniquement sur la maximisation du profit et le laissez-faire n'a pas de réponse adéquate aux défis de notre époque, que ce soit pour prévenir ou lutter contre des pandémies, pour assurer un logement adéquat à tous les citoyens ou pour réellement s'attaquer à la crise climatique. Le caractère inédit de l'effort budgétaire mobilisé dans le contexte de la crise actuelle témoigne du rôle important que l'État joue désormais et continuera à jouer pour le développement et la stabilité de notre pays. Afin de prévenir et affronter les multiples crises de notre époque, nous avons besoin d'un État fort.

Par conséquent, la politique budgétaire relève d'une importance croissante, puisqu'elle définira plus que jamais l'orientation du développement de notre pays dans les années à venir. Comment arriverons-nous à éviter le désastre climatique ? Comment réussira-t-on à offrir un logement adéquat à tous les citoyens ? Quels sont les investissements nécessaires pour améliorer notre résilience par rapport à des crises sanitaires comme celle que nous traversons actuellement ? Quels sont les moyens à disposition pour assurer la cohésion sociale ? Comment notre économie doit-elle changer pour rester viable à long-terme ? Et enfin, quelle est la politique budgétaire et fiscale capable de faire face à tous ces défis ? Voilà des questions pertinentes dans le cadre de l'analyse du projet de budget et auxquelles la politique cherche à donner des réponses ambitieuses. Fondamentalement, dans le contexte actuel, il s'agit de la question suivante : comment le pays peut-il devenir plus résilient afin que nous puissions, tous ensemble, repartir plus forts après la crise actuelle ?

Afin de développer sa réflexion sur cette question, le Rapporteur propose quatre grandes dimensions politiques qui devront guider le pouvoir public dans les années à venir, à savoir (1) les investissements dans notre avenir, (2) la protection de la cohésion sociale, (3) la construction d'une économie durable et (4) le renforcement de la politique budgétaire. Dans la suite du présent chapitre, le Rapporteur formule, en son nom propre, plusieurs recommandations politiques.

2. Investissons dans notre avenir commun

Investir, c'est préparer l'avenir

Si la crise actuelle a démontré une chose, c'est que pour faire face à une crise, une société a besoin de services publics performants. Face au COVID-19, le secteur de santé luxembourgeois a été déterminant dans la capacité du pays à répondre à la crise. Il est devenu évident que des facteurs comme le nombre de lits en soins intensifs, de ventilateurs et de masques, la disponibilité de personnel et l'exis-

tence d'infrastructures performantes peuvent s'avérer cruciaux dans le cas d'une crise comme celle que le monde traverse aujourd'hui.

Or, des services publics performants présupposent que l'État investisse de manière continue afin de garantir leur qualité et leur efficacité, les moderniser, les mettre à disposition de tous les citoyens et les préparer aux défis futurs. L'État doit ainsi mener une politique préventive, puisque les investissements et les adaptations qu'il met en place aujourd'hui n'auront pas d'effet positif immédiat, mais se feront sentir que plusieurs années voire des décennies plus tard. Par conséquent, si l'on veut améliorer la capacité du pays à prévenir et surmonter des crises futures, il faut continuer à investir.

Un engagement clair pour continuer les investissements

Dans le contexte d'une crise, la tentation de réduire le niveau des investissements publics est élevée. Face à des contraintes budgétaires accrues, un gouvernement peut être mené à réduire les dépenses d'investissement afin d'équilibrer son budget. Même si cette approche peut contribuer à un meilleur équilibre budgétaire à court-terme, une réduction des investissements dans des domaines clés pour le développement du pays peut avoir des conséquences extrêmement néfastes à long-terme.

Une réduction des investissements publics par exemple dans la transition énergétique retardera l'avancée de celle-ci, sachant qu'il faut des investissements massifs afin de réussir la transition d'une économie basée encore très largement sur les énergies fossiles vers une économie basée à terme exclusivement sur les énergies renouvelables. Le Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) estimait en 2016 qu'afin de limiter le réchauffement climatique à 1,5°C, il fallait investir 2.400 milliards d'euros par an au niveau mondial entre 2016 et 2035, ce qui correspondait à l'époque à 2,5% du PIB mondial.¹³⁶ Réduire les investissements en temps de crise, c'est donc retarder une transition indispensable pour contrecarrer la crise climatique.

Par ailleurs, un manque d'investissement public ne peut pas simplement être rattrapé plus tard, même dans une période de conjoncture plus favorable. Il s'agit très souvent d'investissements dans des infrastructures qui ne peuvent pas être construites du jour au lendemain, comme p.ex. des logements, des chemins ferroviaires, des stations de traitement des eaux usées, des écoles ou des réseaux électriques. Afin d'illustrer ce propos, prenons l'exemple des transports en commun. Au cours des dernières décennies, la tendance était celle de privilégier les investissements en faveur de la mobilité individuelle, ce qui a entraîné un retard considérable dans les infrastructures de transport en commun par rapport à l'évolution des besoins d'une population croissante.

À partir de 2013, le Gouvernement a inversé cette tendance par une politique ambitieuse en termes d'investissement dans la mobilité en priorisant les investissements dans le ferroviaire, le tram, le bus et les pistes cyclables. Même si, après sept années d'investissements ambitieux, une amélioration de la qualité de l'offre de transports en commun peut être constatée, p.ex. par le biais de l'extension de la ligne de tram jusqu'à la gare de Luxembourg-Ville fin 2020, le retard créé par le manque d'investissements d'avant n'a toujours pas été complètement rattrapé. Réduire des investissements indispensables, que ce soit en temps de crise ou pas, correspond donc à créer des nouveaux retards dans la modernisation de nos infrastructures qui ne pourront pas être rattrapés rapidement et qui, in fine, auront un impact négatif sur la qualité de vie des citoyens.

Finalement, un manque d'investissements en temps de récession peut aussi réduire le potentiel de reprise économique. L'investissement de la part de l'État peut créer des retombées économiques positives en stimulant la demande et en créant des emplois, avec possiblement une augmentation des recettes fiscales. On parle alors d'un effet multiplicateur positif des investissements publics.

Pour toutes ces raisons, la coalition gouvernementale actuelle s'est engagée, par le projet de budget de l'État pour 2021, à continuer sa politique d'investissement ambitieuse et ceci malgré le contexte actuel de crise.

Maintenant, il faut tirer les bonnes conclusions de la crise actuelle et réfléchir aux investissements que le pouvoir public devra prioritairement mettre en œuvre dans les années à venir.

¹³⁶ Intergovernmental Panel on Climate Change (2018) *Global Warming of 1.5° – Summary for Policymakers*, p.24 https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15_SPM_version_stand_alone_LR.pdf

2.1. Renforçons notre système de santé

La pandémie du COVID-19 a rappelé au monde entier que sans un système de santé performant et résilient, une société peut sombrer très rapidement dans le chaos et voir ses fondements économiques s'écrouler. Les conséquences des politiques d'austérité aux dépens du système public de santé sont devenues visibles au cours de l'année écoulée. Parallèlement, dans les pays dans lesquels les soins de santé ne reposent pas sur le principe de la solidarité, mais sont déterminés par la maximisation du profit, le COVID-19 a pu sévir de façon presque incontrôlée.

Au Luxembourg, notre système de santé a jusqu'à présent bien maîtrisé le test de résistance du COVID-19, notamment en raison de l'engagement sans précédent du personnel, de la solidarité, de la discipline citoyenne et de la gestion de crise prospective des responsables politiques. En effet, notre système de sécurité sociale basé sur la solidarité et l'accès universel a fait ses preuves pendant la crise sanitaire et a permis une réaction rapide et ciblée. En date du 17 mars 2020, lors de son discours « Restez à la maison » à la Chambre des députés, le Premier Ministre a déclaré que « La protection de la santé et de la vie est plus importante que les intérêts économiques ». Ce principe a guidé les décisions durant toute la gestion de la crise sanitaire et la phase de déconfinement.

Comparé à la moyenne européenne, notre système de santé dispose d'un système bien développé de diagnostic, de soins aigus et de nombreux lits de soins intensifs. Le rapport 2019 « State of health in the EU » de la Commission européenne nous atteste en effet un système de santé efficace : « Le Luxembourg est l'un des pays les mieux classés de l'UE en termes de mortalité imputable à des causes qu'il est possible de prévenir ou de traiter, ce qui indique que son niveau élevé de dépenses, ses politiques de prévention et l'efficacité des soins dispensés se traduisent par des résultats positifs en matière de santé. »¹³⁷

Néanmoins, il est devenu clair que certains problèmes structurels connus doivent être résolus d'urgence, si nous voulons continuer de garantir des soins de santé de qualité à tous les citoyens et être mieux préparés à un prochain défi sanitaire. La pandémie nous enseigne en effet que d'importants investissements dans la santé publique sont nécessaires afin de garantir la pérennité et la résilience du système.

Esquiver la pénurie de médecins et professionnels de la santé

L'étude « État des lieux des professions médicales et des professions de santé au Luxembourg » (ci-après l'étude Lair) parue en 2019 prédit que « le pays sera confronté jusqu'en 2034 à des départs prévisibles de médecins qui demanderont l'ouverture de leurs droits à la pension. Or, de nombreux médecins spécialistes sont concernés. Le marché de l'emploi est très tendu pour de nombreuses disciplines en Europe et le risque est élevé pour le pays d'être confronté à une pénurie effective engendrant une difficulté à assurer certains services publics. La durée de formation des médecins ne permet pas d'envisager des solutions avec un retour sur investissement immédiat. »¹³⁸

L'étude Lair conclut également que « le Luxembourg est dépendant des pays frontaliers pour faire fonctionner son système de santé et apporter des soins médicaux à sa population. »¹³⁹ Or la stratégie mondiale à l'horizon 2030 de l'OMS concernant les ressources humaines pour la santé préconise que les États membres doivent réduire de 50% leurs recrutements à l'étranger. En effet, les États où le personnel de santé est formé ont eux-mêmes besoin de ce personnel pour assurer le fonctionnement de leur propre système de santé.

La pandémie de COVID-19 et les fermetures de nombreuses frontières, dont certaines avec nos pays voisins, a également identifié la dépendance du système de santé luxembourgeois de personnel résidant dans les pays frontaliers comme son talon d'Achille.

« Avec un taux de 62% de professions de santé réglementées provenant de l'étranger, le pays a dépassé un seuil critique le rendant extrêmement vulnérable et dépendant des décisions politiques et économiques des pays frontaliers concernant leurs professions de santé. De même, avec un taux

137 Commission européenne (2019) *State of health in the EU – Luxembourg – Profils de santé par pays 2019*

138 Lair-Hillion, Marie-Lise (2019) État des lieux des professions médicales et professions de santé au Luxembourg, Rapport final Synthèse version 2019-10-01, Santé et Prospectives, p.44
<https://sante.public.lu/fr/actualites/2019/10/etude-professionnels-de-sante/synthese-rapport-final.pdf>

139 Ibidem.

de 51% de médecins de nationalité luxembourgeoise, le Luxembourg n'est pas en capacité d'assurer seul la prise en charge de la population avec les médecins provenant du pays, c'est pourquoi il a recours aux médecins étrangers, dont le pourcentage s'accroît d'année en année. »¹⁴⁰

Des mesures concrètes et promptes s'imposent donc en matière de recrutement et de formation des médecins et professionnels de la santé.

Professions médicales

L'université de Luxembourg offre depuis la rentrée 2020 la possibilité d'un bachelier en sciences médicales, formation qui devra être poursuivie au niveau Master à l'étranger. Ensuite, seules les spécialisations en neurologie et en oncologie sont actuellement offertes au Luxembourg, ainsi que la formation en médecine générale.

Lors du débat à la Chambre des Député-e-s relatif au projet de loi n°7531 organisant des études spécialisées en médecine à l'Université de Luxembourg (...), un consensus s'est fait sentir quant à la nécessité d'offrir au Luxembourg progressivement la possibilité d'études en médecine complètes afin de développer notre autonomie en matière de formation de nos futurs médecins, et à fidéliser les jeunes diplômés au Luxembourg. L'extension des études en médecine devra aller de pair avec une coopération étroite au sein de la Grande Région. Une révision de la nomenclature est également nécessaire afin d'adapter la tarification à l'évolution de la médecine et aux exigences d'une médecine plus personnalisée. Elle pourrait également contribuer à intéresser davantage d'étudiants à se spécialiser dans des domaines actuellement moins intéressants du point de vue de la rémunération, mais dans lesquelles le ravitaillement en spécialistes est pressant, comme en psychiatrie.

En matière de pédiatrie, il apparaît urgent de remédier aux insuffisances infrastructurelles aussi bien au niveau de la maternité Grande-Duchesse Charlotte qu'à la Kannerklinik implantée au CHL. Le secteur de la pédiatrie est également confronté à une pénurie de médecins et de personnel de santé, surtout au niveau des spécialisations.

Professions de santé

L'étude Lair constate que le Luxembourg ne dispose pas des moyens pour former en nombre suffisant ses propres professionnels de la santé (limitation due aux locaux du LTPS, taux de déperdition en cours de formation de 30 à 40%). Les difficultés de recrutement sont accentuées, selon la même étude, par « l'inégalité du système de rémunération des professions de santé avec quatre modèles (Etat, FHL, COPAS et privé), qui témoigne du peu de reconnaissance par le pays du rôle des soignants auprès de personnes âgées, handicapées ou socialement défavorisées (...) »¹⁴¹

Lors de l'interpellation « Évolution du secteur de la santé et du secteur socio-éducatif en termes de personnel » qui a eu lieu à la Chambre des Député-e-s en date du 7 juillet 2020, un consensus s'est aussi fait ressentir en faveur d'un remaniement de la formation du personnel soignant, avec en perspective un bachelier infirmier à organiser en tandem avec le bachelier en sciences médicales à l'Université de Luxembourg.

Le Luxembourg est le dernier pays de l'UE à ne pas encore proposer ce moyen de qualification aux futurs infirmiers. Le bachelier devrait permettre non seulement une revalorisation au niveau académique, mais surtout d'offrir plus de perspectives aux étudiants, la possibilité de se spécialiser et d'accéder à des postes de direction ou de formateur. En effet, actuellement le Luxembourg n'est pas en mesure de former lui-même les enseignants requis pour dispenser les cours au LTPS. Des campagnes d'information conséquentes et sur une durée prolongée devraient accompagner cette démarche afin de revaloriser les professions soignantes auprès de la population.

Une autre évolution à ne pas perdre de vue dans ce contexte est la divergence grandissante entre les conventions de travail collectives régissant le secteur hospitalier et le secteur extrahospitalier.

¹⁴⁰ Ibid, p.81

¹⁴¹ Ibid, p.23

Recommandations :

- Afin de contrecarrer la pénurie croissante de médecins, il convient d’investir dans une offre de formation étendue en médecine au Luxembourg en coopération étroite avec les facultés de la Grande Région.
- Concernent les professionnels de santé, une revalorisation académique s’impose, notamment à travers la création éventuelle d’un bachelier infirmier en tandem avec le bachelier en sciences médicales.

Investir dans les capacités de réaction en cas de pandémie

Dans la première phase de la pandémie au printemps 2020, la mise en place de centres de soins avancés avec l’aide notamment de l’armée et la fermeture temporaire des cabinets médicaux a permis de canaliser les flux de patients, de désengorger les urgences et les hôpitaux, de ne pas exposer inutilement patients, médecins et professionnels de la santé au virus et à offrir une prise en charge relativement rapide et dans le respect des consignes de sécurité.

Pendant, ce remaniement total du secteur de la santé était une solution née de l’urgence, lourde en conséquences tant pour les médecins et professionnels de la santé que pour les patients qui se sont vus privés de l’accès direct à leurs praticiens de confiance pendant des semaines, voire de traitements ou de diagnostics. Les effets à moyen et à long terme de l’absence de ces services de santé durant la période de confinement ne sont pas encore complètement connus, que ce soit au niveau de la santé, au niveau de la charge de travail du système de santé afin de rattraper les retards accumulés depuis mars 2020 ou bien au niveau des conséquences budgétaires et financières. En effet, il est fort possible que l’absence de suivi médical pour grand nombre de patients en raison de la crise sanitaire entraîne déjà ou entraînera à l’avenir des coûts supplémentaires tant pour la Sécurité sociale que pour les patients concernés.

Le modèle à quatre niveaux actuellement en place permet de gérer les activités dans les hôpitaux selon l’intensité des différentes vagues de la pandémie et de maintenir les activités courantes et les interventions programmées le plus longtemps possible.

Dans ce contexte, des réflexions quant à d’autres solutions s’imposent pour mieux se préparer à des prochaines crises sanitaires, comme par exemple l’idée de désigner un seul hôpital comme « Hôpital de crise » et qui serait le point de contact primaire en cas de crise sanitaire. Le futur Hôpital militaire d’Esch-sur-Alzette pourrait se voir confier cette mission.

Des structures ambulantes interconnectés avec l’hôpital de la région pourraient éventuellement de leur côté permettre une prise en charge des patients pour nombre d’examen et d’interventions, évitant ainsi de longs déplacements et la concentration des patients dans les grandes structures hospitalières. Des cabinets médicaux interdisciplinaires devraient renforcer cette idée de la prise en charge locale des patients.

Une fois la crise du COVID-19 passée, une analyse détaillée devra être faite pour évaluer les forces et faiblesses mis en évidence par la crise et identifier des pistes d’amélioration. Au niveau législatif, il est urgent de moderniser les arrêtés et lois vétustes relatifs aux épidémies des XIXe et XXe siècles et de doter le Luxembourg d’une loi moderne et d’un plan pandémie permettant aux autorités de réagir rapidement en cas d’épidémie, telle qu’elle existe par exemple en Suisse.

Recommandations :

- Afin de mieux préparer le système de santé à des situations de crise sanitaire, prévoir des capacités de réaction de crise qui permettent de soulager le système de santé. Il s’agit d’éviter à l’avenir des conséquences considérables sur les autres traitements et assurer une meilleure prise en charge des patients.
- Poursuivre le virage ambulatoire afin d’assurer une meilleure prise en charge des patients au niveau régional voire local. Ceci pourrait aussi s’avérer bénéfique dans le cas d’une pandémie en raison de plus de flexibilité, puisque les traitements non-liés à la pandémie peuvent alors être réalisés en dehors des hôpitaux, ou vice-versa.

- Élaborer une loi pandémie qui permette de réagir plus rapidement et plus efficacement à une future crise sanitaire.

Investir dans la prévention

Au niveau des investissements dans les politiques de santé préventives, le Luxembourg fait image d'élève moyen dans l'Union européenne selon le rapport *State of Health 2019* : « Le Luxembourg dépense 2,2 % des moyens qu'il consacre à la santé à des programmes de prévention, ce qui est également en dessous de la moyenne de l'UE (3,1 %).¹⁴²

Selon le même rapport « En 2017, plus d'un décès sur trois (37 %) au Luxembourg était à imputer à des facteurs de risque liés au comportement, dont le tabagisme, une alimentation déséquilibrée, la consommation d'alcool et une activité physique insuffisante, soit un total juste en dessous de la moyenne de l'UE »¹⁴³.

Les efforts en matière de sensibilisation et de prévention dans le domaine de l'hygiène de vie ne peuvent donc pas être relâchés. Les plans nationaux en la matière sont des outils qu'il convient de renouveler régulièrement avec les adaptations nécessaires. La promotion du sport comme élément important d'une bonne hygiène de vie, de prévention et de moyen curatif doit être développé davantage.

En ce qui concerne notamment le tabagisme, notons que la fiscalité joue aussi un rôle important dans la prévention. Comme le note le Plan National de Lutte contre le Tabagisme 2016-2020, l'augmentation du prix du tabac est le moyen le plus efficace pour réduire sa consommation. Ce constat se confirme notamment pour les jeunes, qui sont alors moins inclinés à commencer à fumer.¹⁴⁴ Or, malgré les hausses récentes, l'imposition des cigarettes au Luxembourg continue à être relativement faible par rapport aux pays voisins.¹⁴⁵ La hausse des accises respectives devrait donc être continuée dans les années à venir.

Au niveau de la nomenclature, le travail préventif des médecins n'est actuellement pas valorisé. La prise en compte du facteur temps pour le conseil et le suivi personnalisé des patients s'impose.

D'autres secteurs dans lesquels les politiques et actions de prévention peuvent être développées sont le secteur de l'éducation et de l'encadrement des enfants et des jeunes et le secteur des résidences pour personnes âgées et maisons de soins.

En effet, la prévention à toutes les étapes de la vie (enfance – vie professionnelle – retraite) engendrera non seulement des économies du point de vue des thérapies curatives, mais permettra également de réduire le nombre de personnes vulnérables et de mieux préparer la société au risque d'une pandémie future.

De plus, la nature et l'environnement jouent aussi un rôle crucial pour la santé humaine. Leur dégradation, notamment au niveau de la qualité de l'air et de l'eau, par des substances chimiques ou encore le plastique ont un impact négatif sur la santé. Dans ce contexte, la mise en place du « *Ëmweltspidol* » sera une étape importante pour promouvoir la médecine environnementale et il sera important dans les années à venir de tenir compte des facteurs environnementaux aussi dans la prévention.

Recommandations :

- Investir davantage dans la prévention. Il convient d'intensifier le suivi personnel de prévention à toutes les étapes de la vie. Ceci permet aussi de réduire le nombre de personnes vulnérables en vue d'une prochaine pandémie.
- Afin de favoriser la prévention, poursuivre la révision de la nomenclature médicale en mettant l'accent notamment sur la prise en compte des facteurs temps.

¹⁴² Commission européenne (2019) *State of health in the EU – Luxembourg – Profils de santé par pays 2019*, p.9

¹⁴³ Ibid, p.6

¹⁴⁴ Le Gouvernement luxembourgeois (2016) *Plan National de Lutte contre le Tabagisme 2016-2020*, p.19 & 66 <https://sante.public.lu/fr/publications/p/plan-national-tabac-2016-2020/plan-national-tabac-2016.pdf>

¹⁴⁵ Commission européenne (2020) *Excise duty tables , Part III – Manufactures Tobacco*, 01.07.2020. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/rates/excise_duties-part_iii_tobacco_en.pdf

La digitalisation dans le secteur de la santé

Une des mesures les plus marquantes durant l'épisode de confinement était le recours massif au télétravail. Le secteur de la santé n'a pas fait exception et le recours aux téléconsultations s'est généralisé dans les domaines dans lesquels c'était possible et nécessaire. Les expériences recueillies doivent être évaluées et intégrées dans la stratégie nationale e-Santé.

La dynamique positive devrait être mise à profit afin de faire avancer la télémédecine et la digitalisation du secteur de la médecine dans le respect des plus hauts standards de protection des données personnelles. Notons que bien que la télémédecine constitue un atout important pour garantir l'accès à un suivi médical même dans des situations de crise et permette d'améliorer l'efficacité du système de santé, elle ne peut pas remplacer le contact direct entre patient et médecin qui restera d'une énorme importance.

Le dossier de soins avancés constituera sans doute une pierre angulaire de la digitalisation du secteur de la santé, d'où l'intérêt de développer cet outil en continu, d'en améliorer le fonctionnement, sa facilité d'utilisation et de le promouvoir afin d'augmenter la confiance de la population et des professionnels en ce nouvel outil.

Santé mentale

De nombreuses études mettent en garde contre les conséquences à court et à long terme de la pandémie sur la santé mentale de la population. Isolation, sentiments d'impuissance ou d'anxiété, la peur pour sa propre santé et celle de ses proches, des soucis quant aux conséquences économiques, voilà que quelques exemples de ce que peut dégrader la santé mentale. Du côté des professionnels de la santé le burn-out et les syndromes de stress post-traumatiques sont des conséquences préconisées et qui sont déjà observées.

Les offres permettant d'accéder rapidement à une aide psychologique (comme les numéros d'urgence) doivent être renforcés. La téléconsultation en psychologie ou psychiatrie est possible sans pouvoir être appliquée à toutes les situations, surtout les urgences.

En milieu scolaire, il paraît que le Service psycho-social et d'accompagnement scolaires (SePAS), premier point de contact pour les jeunes pour toute question de bien-être, a du mal à gagner la confiance de tous les jeunes. Ces soucis sont exprimés, parmi d'autres, dans une résolution du parlement des jeunes adressée à la Chambre des Députés soutenant le « Youth Goal #5 : Santé mentale et bien-être ». Selon cette résolution, les employés des SePAS ne respectent pas toujours le secret professionnel. En outre, le Jugendparlament regrette « l'absence d'un travail préventif dans les structures éducatives qui servirait à contrôler l'état mental des élèves, étant donné qu'une dépression reste souvent non diagnostiquée ou qu'elle est souvent découverte trop tard. »¹⁴⁶ Ainsi, le Parlement des jeunes recommande que le fonctionnement du SePAS soit adapté afin de créer une meilleure relation entre le personnel du SePAS et les élèves. Un approfondissement de cette analyse serait souhaitable afin d'en tirer les cas échéant les conclusions qui s'imposent.

Au niveau des professionnels travaillant dans le secteur de la santé mentale, la pénurie au niveau des psychiatres est un problème majeur auquel il faut aussi s'attaquer sans tarder.

Encourager la formation, voire offrir la spécialisation en psychiatrie au Luxembourg serait un moyen à prendre en considération. D'un autre côté, le remboursement des consultations en psychothérapie doit être résolu.

Dans le contexte, l'étude Lair note qu'« il y a lieu aussi de faire avancer le dossier du psychothérapeute puisque cette profession devrait être d'une grande aide face à la pénurie de médecins psychiatres. Mais pour cela le dossier de la nomenclature avec la CNS doit être finalisé. »¹⁴⁷

Finalement, le fonctionnement actuel des gardes psychiatriques devrait être analysé et adapté aux besoins du terrain et aux disponibilités du nombre très restreint de médecins-psychiatres en âge de prester des services de garde.

146 Jugendparlament (2020) *Résolution sur la dépression*, Commission d'Égalité des Chances et Intégration, 19.09.2020 https://www.jugendparlament.lu/wp-content/uploads/2020/09/EGAL_Depression_2020_FINAL_FR-Original.pdf

147 Lair-Hillion, Marie-Lise (2019) *État des lieux des professions médicales et professions de santé au Luxembourg*, Rapport final Synthèse version 2019-10-01, Santé et Prospectives, p.37 <https://sante.public.lu/fr/actualites/2019/10/etude-professionnels-de-sante/synthese-rapport-final.pdf>

Recommandations :

- Face à la dégradation de la santé mentale en raison de la crise sanitaire, assurer un meilleur accès à l'aide psychologique pour tous les citoyens, notamment en améliorant l'accès aux psychothérapeutes.
- Afin de contrecarrer la pénurie au niveau des psychiatres, réfléchir à l'introduction d'une offre académique au Luxembourg pour la spécialisation en psychiatrie.

2.2. Continuons l'engagement pour le climat et l'environnement

Vers une véritable valorisation de la nature

La nature est la source de la vie de nous tous : elle nous rend des services d'approvisionnement comme l'alimentation, l'eau douce, des matériaux et des médicaments, des services de régulation tels que le maintien de la qualité de l'eau et de l'air, la pollinisation, le piégeage et stockage du carbone, la protection contre des catastrophes naturelles, et nous rend également des services culturels, en tant que lieu de loisir, de tourisme ou encore d'expérience spirituelle.

Un nombre croissant de recherches et de rapports se penche sur la question de la valeur des services écosystémiques prestées par la nature et les pertes monétaires engendrées par la dégradation de l'environnement jusqu'à présent et dans l'avenir. En mettant une valeur monétaire sur les services écosystémiques, ayant fréquemment été marginalisés dans les prises de décisions politiques et économiques dans le passé, les études dévoilent à quel point le bien-être de nos sociétés et le fonctionnement des économies sont ancrés dans l'environnement naturel et dépendent de la santé de ce dernier. À l'inverse, elles soulignent que la destruction des écosystèmes n'est pas et ne sera jamais sans conséquence.

Selon une estimation, la valeur économique des services écosystémiques s'élevait à plus de 125.000 milliards USD par an au niveau mondial en 2011, équivalent à 150% du PIB mondial. Par contre, l'impact du changement de l'occupation des sols et la consécutive perte des systèmes écosystémiques entre 1997 et 2011 est estimé à la hauteur de 4.000 à 20.000 milliards d'USD chaque année. La dégradation des sols aurait provoqué des pertes annuelles se situant entre 6.300 et 10.600 milliards USD.¹⁴⁸

Selon la société de réassurance et d'assurance Swiss:Re, 55% du PIB mondial (équivalent à 41.700 milliards USD) dépendent actuellement d'une biodiversité et de services écosystémiques performants. Selon l'étude de l'Institut Swiss:Re, 20% des pays du monde risquent à présent l'effondrement de leurs écosystèmes suite au déclin de la biodiversité.¹⁴⁹

En sus des risques économiques, la perte de la biodiversité accélère par ailleurs le réchauffement climatique et engendre des risques de sécurité et de sûreté, de sécurité alimentaire, des problèmes sanitaires et des questions d'équité et de justice intergénérationnelle au niveau global.

Selon l'OCDE, la dégradation des écosystèmes et la perte de la biodiversité couplées aux effets des changements climatiques ont d'ores et déjà eu des effets au Luxembourg, ayant diminué « la capacité des écosystèmes à fournir certains biens et services socio-économiques vitaux : fourniture d'eau, lutte contre inondations, régulation de la température et pollinisation ».¹⁵⁰

Étant donné que les services écosystémiques sont le fondement de la société et des économies humaines mais qu'ils sont en déclin tant au niveau mondial qu'au Luxembourg, une importance accrue doit être accordée à la protection de la nature et à la préservation de la biodiversité. Une approche holistique qui traverse tous les domaines politiques et qui responsabilise les acteurs à tous niveaux

148 OCDE (2019) *Financer la biodiversité, agir pour l'économie et les entreprises : Rapport*, <https://www.oecd.org/environment/resources/biodiversity/Rapport-G7-financer-la-biodiversite-agir-pour-l'economie-et%20les-entreprises.pdf> ;

Costanza, R. et al. (2014), « Changes in the global value of ecosystem services », *Global Environmental Change*, vol. 26, pp. 152-158,

149 Swiss:Re Group (2020), *A fifth of countries worldwide at risk from ecosystem collapse as biodiversity declines, reveals pioneering Swiss Re index*, URL : <https://www.swissre.com/media/news-releases/nr-20200923-biodiversity-and-eco-systems-services.html>

150 OCDE (2020) *Examens environnementaux de l'OCDE : Luxembourg 2020*, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, p.158, <https://doi.org/10.1787/91951f4d-fr>

(national, local, privé et public) est requise afin d'inverser le déclin de la biodiversité. La mise en œuvre rapide du *Nohaltegkeetscheck* pour les projets de loi est une des avancées essentielles à cet égard. De même, une budgétisation par objectifs et une évaluation systématique de la politique budgétaire quant à son impact environnemental seront tout aussi importantes. Ces aspects seront thématiques au chapitre IX.4.

Afin d'accroître la compréhension des services écosystémiques fournis par la nature au Luxembourg, il serait aussi opportun d'établir une évaluation et cartographie des services écosystémiques fournis par les divers écosystèmes du Grand-Duché, ainsi que de sensibiliser la population et les communes sur les enjeux y liés, notamment à travers le catalogue des mesures du pacte nature.

Notons aussi l'importance de la politique de l'aménagement du territoire dans la protection de la biodiversité. En effet, lorsque le développement du territoire n'est pas suffisamment encadré, cela peut mener à un étalement urbain accru ainsi qu'à une fragmentation des paysages. Cette fragmentation est une des causes principales pour la perte de biodiversité puisqu'elle réduit la taille des habitats ainsi que la connectivité entre les différents habitats. Selon l'OCDE, le Luxembourg présente la fragmentation des paysages la plus élevée en Europe.¹⁵¹

Finalement, rappelons aussi que, tenant en compte le caractère zoonotique de la pandémie, la crise de COVID-19 est un exemple flagrant des énormes conséquences néfastes de la destruction des habitats et de l'intrusion des humains dans les écosystèmes, mais aussi de l'élevage industriel.

Recommandations :

- Afin de maintenir les nombreux services écosystémiques permettant la vie sur terre, il faut intégrer davantage la biodiversité dans tous les domaines politiques et d'en faire une priorité politique à l'instar de la lutte contre le changement climatique.
- Il y a lieu de mettre en œuvre le plus rapidement possible l'évaluation d'impact des projets de loi dénommé « *Nohaltegkeetscheck* » en prenant en compte tous les facteurs de soutenabilité, dont précisément aussi la biodiversité.

Investissons dans l'infrastructure verte

Afin de protéger la nature et de lutter contre le changement climatique, des investissements dans les solutions dites « grises », donc des infrastructures construites par les humains, sont essentielles. Des exemples sont notamment la mise en place du tramway qui contribue à la réduction des émissions GES et de la pollution atmosphérique ou l'installation de stations d'épuration réduisant la pollution de l'eau et ainsi contribuant au maintien de la biodiversité et des écosystèmes aquatiques.

Néanmoins, si nous voulons relever les défis de la dégradation de la biodiversité et du réchauffement de notre planète, il a également lieu de remettre la nature au cœur du débat concernant les solutions potentielles. En maintenant, améliorant ou restaurant les écosystèmes, plusieurs défis sociaux, économiques et environnementaux peuvent être adressés simultanément. Il s'agit d'investir dans les solutions fondées sur la nature (SfN, en anglais : « nature-based solutions »), qui peuvent être définies comme des « actions visant à protéger, gérer de manière durable et restaurer des écosystèmes naturels ou modifiés, pour relever directement les enjeux de société de manière efficace et adaptative tout en assurant le bien-être humain et en produisant des bénéfices pour la biodiversité »¹⁵². L'on parle aussi souvent des infrastructures vertes (en anglais : « green infrastructure »), qui peuvent être définies comme des infrastructures qui « tendent à relier les espaces naturels existants et à améliorer la qualité écologique de la nature environnante tout en apportant des bénéfices à l'ensemble de la ville et en contribuant au bien-être de ses habitants par de nombreux services écologiques. »¹⁵³

Les solutions fondées sur la nature peuvent prendre beaucoup de formes, passant par des actions requérant pas d'intervention voire une intervention minimale, tel que la protection de l'environnement naturel, le monitoring et la gestion d'écosystèmes existants, à des interventions plus intensives telle

¹⁵¹ Ibid. p.159

¹⁵² Union internationale pour la conservation de la nature (2016), *Résolution ECC-2016-Res-069-FR : Définition des solutions fondées sur la nature*, https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_069_FR.pdf

¹⁵³ Portail de l'environnement (2020) *L'infrastructure verte*, 17.07.2020, https://environnement.public.lu/fr/natur/biodiversite/infrastructures_vertes.html

que la création de nouveaux écosystèmes, par exemple en intégrant de l'infrastructure verte dans le milieu urbain, pouvant réguler les températures de l'air et le risque de l'inondation.¹⁵⁴

Le Luxembourg investit d'ores et déjà dans la nature et les écosystèmes, notamment dans le domaine de la gestion de l'eau à travers des renaturations des cours d'eau, ayant des co-bénéfices dans l'adaptation au changement climatique et le développement de la biodiversité ou la protection des ressources évitant des coûts liés au traitement d'eaux polluées ultérieurement. Les aides financières pour la gestion durable des forêts sont un autre exemple d'investissement dans les SfN avec des multiples bénéfices environnementaux. Notons dans ce contexte qu'au niveau du Fonds pour la gestion de l'eau, qui finance des projets qui ont notamment comme objectif la sauvegarde de la qualité des eaux souterraines et superficielles et la protection et la restauration des cours d'eau dans un état proche de la nature, les dépenses sont prévues d'augmenter considérablement au cours de la période 2019-2024, passant d'environ 92,3 millions d'euros en 2019 à 114,2 millions d'euros en 2024.¹⁵⁵ Plus précisément, en ce qui concerne les renaturations des eaux, les dépenses seront presque triplées entre 2019 et 2024.

Un nombre croissant de rapports témoignent des avantages des SfN et des infrastructures vertes, notamment dans la lutte contre le changement climatique, l'adaptation au réchauffement, la protection de la biodiversité ainsi que dans le domaine de la gestion de l'eau, soulignant que les interventions ont un rapport coût-efficacité positif, présentent des solutions « sans regret » et gagnent en valeur au fil du temps (alors que le contraire est souvent vrai pour les infrastructures grises).¹⁵⁶

Recommandations :

- Etant donné que les infrastructures vertes peuvent adresser une multitude de défis environnementaux et climatiques, comme notamment l'adaptation climatique et la promotion de la biodiversité, il y a lieu de les développer davantage, de les promouvoir au niveau national et local et de les intégrer de manière conséquente dans tout projet d'infrastructure futur.

Accélérons les investissements pour le climat

Comme pour la biodiversité et les écosystèmes, dans le domaine de la protection climatique, l'inaction coûtera beaucoup plus cher que l'action immédiate. Selon le Centre commun de recherche de l'Union européenne, l'inaction climatique entraînerait une réduction du PIB moyen de l'UE d'environ 1,9% par année (240 milliards d'euros) à la fin du siècle, l'analyse ayant été limitée à seulement six catégories d'impact¹⁵⁷. A cause des modifications dans le flux du commerce précipitées par les impacts climatiques dans les pays tiers, s'y ajouterait une réduction additionnelle du PIB européen de 20%. Pour la majorité des catégories, les pertes seraient fortement réduites dans le scénario des 2°C.¹⁵⁸

Par ailleurs, selon le GIEC, les conséquences d'une hausse de température de 2°C seront beaucoup plus néfastes qu'une hausse de 1,5°C, le GIEC soulignant la nécessité d'accroître les investissements massivement pour rendre possible des transitions rapides et radicales – dans les domaines de l'énergie, de l'aménagement des terres, de l'urbanisme, des infrastructures, et des systèmes industriels – nécessaires afin de limiter le réchauffement à 1,5°C.¹⁵⁹

Pour contribuer à l'action au niveau planétaire pour limiter un réchauffement global accéléré et irrémédiable, le Luxembourg s'est donné des objectifs ambitieux couplés aux mesures prévues dans le PNEC.

154 OCDE (2020), *Environment Policy Paper No.21, Nature-based solutions for adapting to water-related climate risks*, <https://www.oecd.org/environment/nature-based-solutions-for-adapting-to-water-related-climate-risks-2257873d-en.htm>

155 PLPFP 2020-2024, p.336

156 Ibid, Davis, M. et Nauman, S. (2020), *Biodiversity and Nature-based Solutions*, Analysis of EU-funded projects, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d7e8f4d4-c577-11ea-b3a4-01aa75ed71a1>

Kabish, N, Korn, H, Stadler, J, Bonn, A. (eds.) (2017), *Nature-based Solutions to Climate Change Adaptation in Urban Areas : Linkages between Science, Policy and Practice*, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-56091-5.pdf>

157 Demande d'énergie résidentielle, inondations côtières, inondations à l'intérieur des terres, productivité du travail, agriculture et mortalité liée à la chaleur

158 Ciscar, J. et al (2018), *Climate impacts in Europe: Final report of the JRC PESETA project*, p.6, http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC112769/kjna29427enn_1.pdf

159 GIEC (2019), *Réchauffement planétaire de 1,5°C*, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/SR15_Summary_Volume_french.pdf p.15

Le projet de budget illustre les investissements sans précédent qui sont actuellement prévus pour la lutte contre le changement climatique.

Encadré 2 : La mise en œuvre budgétaire du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC)

Adopté par le Conseil de Gouvernement en mai 2020, le PNEC constitue la feuille de route du Luxembourg pour atteindre les objectifs nationaux suivants à l'horizon 2030 :

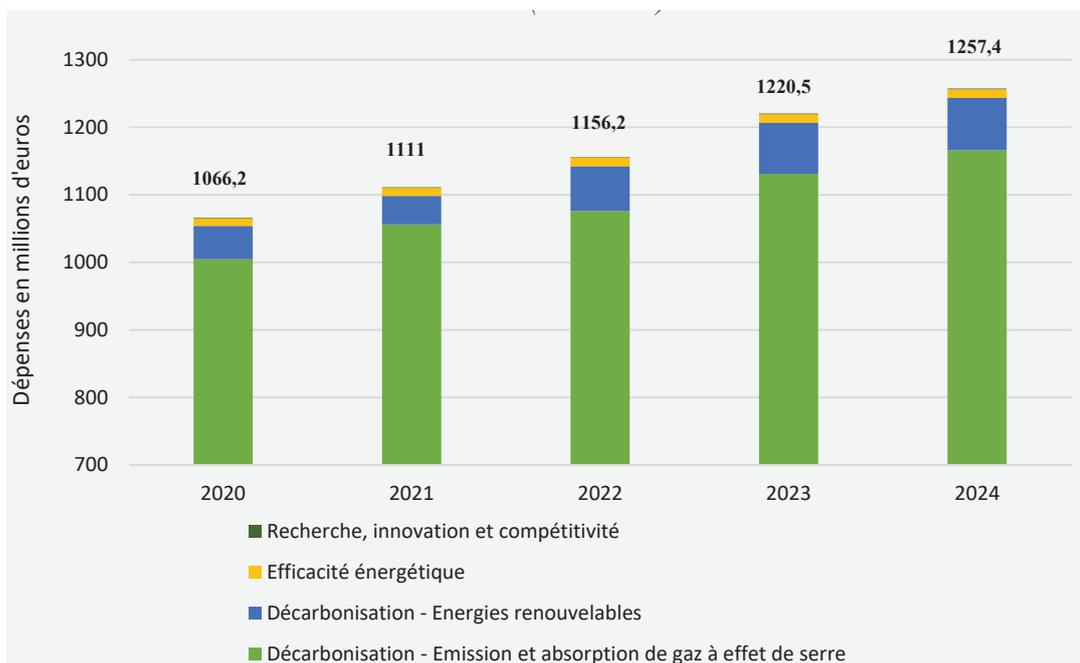
- réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55% par rapport à 2005 ;
- efficacité énergétique de 40 à 44% par rapport au scénario de référence européen ;
- part des énergies renouvelables de 25% dans la consommation finale brute d'énergie.

Le PNEC comprend un large éventail de mesures qui contribueront à l'atteinte de réductions de GES dans 5 secteurs : (1) les industries de l'énergie et manufacturières et la construction, (2) les transports, (3) les bâtiments résidentiels et tertiaires, (4) l'agriculture et la sylviculture et (5) le traitement des déchets et des eaux usées.

Les mesures du PNEC sont axées autour de cinq dimensions : (1) décarbonisation (émission et absorption de gaz à effet de serre, énergies renouvelables), (2) efficacité énergétique, (3) sécurité d'approvisionnement énergétique, (4) marché intérieur de l'énergie, (5) recherche, innovation et compétitivité.

L'impact financier des différentes dimensions a été quantifié dans le cadre de l'élaboration du projet de budget 2021, et peut être ventilé comme suit :

Graphique: Dépenses pluriannuelles liées à la mise en oeuvre du PNEC (2020-2024)



Source : PB 2021, p. 42* et Ministère des Finances, Note à l'attention du rapporteur datant du 19 novembre 2020

Notons dans ce contexte que les dépenses présentées dans le graphique ci-dessus constituent un premier aperçu des dépenses du PNEC, mais qu'elle peut être sujette à des modifications provenant des différents départements ministériels le cas échéant.

Les mesures prévues selon les différentes dimensions comprennent entre autres :

- **décarbonisation** : l'introduction d'une tarification CO₂, la hausse des accises sur les produits pétrolier, le renforcement des aides financières, la mise en œuvre du plan MODU 2.0, la mise en œuvre du pacte climat 2.0, l'abandon progressif du mazout de chauffage, la promotion et le développement de l'économie circulaire
- **énergies renouvelables** : le développement renforcé des énergies renouvelables, de l'électromobilité et de la chaleur produite à partir d'énergies renouvelables ;
- **efficacité énergétique** : la mise en œuvre de l'ambitieuse stratégie de rénovation à long terme, la création d'un grand marché d'investissement en efficacité énergétique pour l'industrie, les PME et les grands immeubles de bureau ;
- **sécurité énergétique** : le renforcement de la coopération régionale et les mesures d'expansion du réseau de transport sur les lignes existantes ;
- **marché intérieur de l'énergie** : l'expansion des capacités de transport d'électricité sur les lignes existantes et le soutien actif aux entreprises de distribution de gaz dans la construction d'infrastructures de « gaz vert »,
- **recherche** : une augmentation continue des investissements dans la recherche et le développement énergétiques.

Si le Luxembourg veut atteindre ses objectifs climatiques ambitieux, il devra accélérer son abandon des combustibles fossiles et continuer à investir de manière conséquente dans la transition énergétique. Notons dans ce contexte également qu'une grande partie des mesures nécessaires pour lutter contre le changement climatique aideront également à enrayer la perte de la biodiversité et protéger les ressources naturelles.

Notons dans ce contexte que selon la Cour des comptes, la crise climatique présente incontestablement le plus grand défi pour la pérennité des finances publiques¹⁶⁰, un avis auquel le Rapporteur se rallie. Une action climat ambitieuse s'impose dès lors.

Promouvons le développement des énergies renouvelables

En vue d'atteindre l'objectif de la neutralité climatique en 2050, il sera essentiel que le système énergétique repose principalement sur les énergies renouvelables et que l'utilisation de l'électricité basée sur les énergies fossiles soit progressivement abandonnée. Au cours des dernières années, le Luxembourg a réussi à faire des avancées notables dans ce domaine.

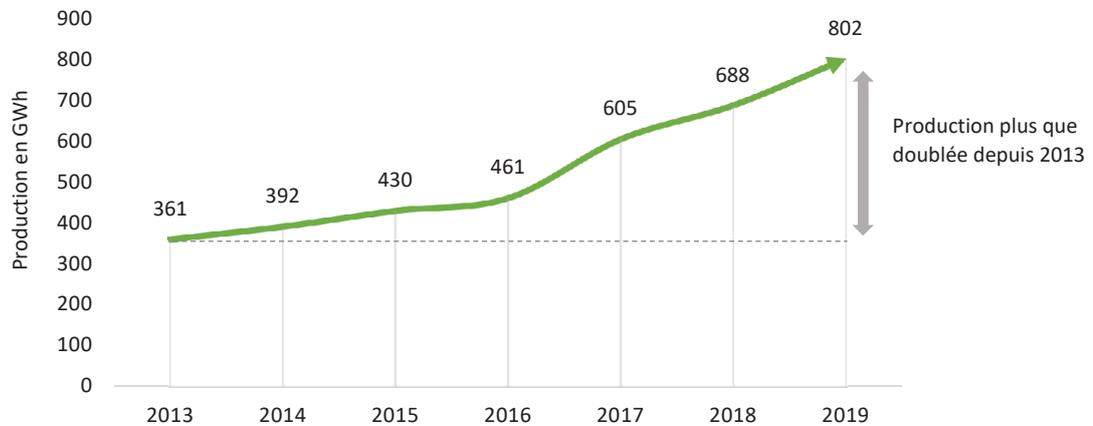
Les renouvelables sont en plein essor au Luxembourg

La production d'électricité à partir de sources renouvelables a connu une forte croissance, ayant plus que doublée entre 2013 et 2019. La production basée sur les énergies renouvelables a atteint 802 GWh en 2019, une hausse de 17% par rapport à 2018 (688 GWh).

L'électricité produite par éoliennes a connu un véritable saut depuis 2016, ayant vu une hausse de 278% entre 2016 et 2019. La production d'électricité à partir d'éoliennes ayant atteint 281 GWh en 2019, le Luxembourg a aujourd'hui déjà dépassé son objectif pour l'année 2020 en matière de production d'électricité à partir de l'énergie éolienne, qui est de 239 GWh.

¹⁶⁰ Cour des comptes (2020) *Avis sur le projet de budget pour l'exercice 2021*, 19.11.2020, p.21

Graphique 25 : Production d'électricité à partir de sources renouvelables au Luxembourg



Source : Institut Luxembourgeois de Régulation

La production d'électricité à partir du solaire photovoltaïque quant à elle a augmenté de 30 % entre 2016 et 2019 à 130 GWh en 2019. Au niveau de la puissance installée issue de l'énergie solaire, les chiffres pour le Luxembourg ont atteint 150 MW, ce qui couvre les besoins d'environ 100.000 personnes. Dans le domaine du solaire, le Luxembourg a également d'ores et déjà dépassé sa cible 2020 tel que définis dans le plan d'action luxembourgeois pour les énergies renouvelables (113 MW / 84 GWh).¹⁶¹ En termes de puissance installée de solaire par habitant, le Luxembourg se positionne en 7^e position au niveau de l'UE.¹⁶²

Le développement de l'énergie solaire, interrompu par le confinement, a été ramené à plein niveau au cours du second semestre.¹⁶³

Un cadre propice pour le développement du solaire photovoltaïque

Malgré ce développement massif des énergies renouvelables au cours des dernières années, le défi pour l'avenir reste énorme. Même si le Luxembourg n'arrivera pas, pour des raisons évidentes, à produire tout son besoin en énergie sur son propre territoire par les renouvelables, il est clair que l'objectif doit être celui de faire le maximum possible, tout en prenant en compte les contraintes en termes de protection de la nature.

Le développement massif des dernières années repose sur une politique d'investissement ambitieuse du Gouvernement. A titre d'exemple, la réglementation sur les tarifs d'injection a été adaptée à plusieurs reprises durant les dernières années afin de rendre les investissements plus attractifs dans les domaines du photovoltaïque, mais aussi de la biomasse et de l'éolien. Par ailleurs, le Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire a depuis 2018 lancé plusieurs appels d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation de nouvelles centrales de production d'électricité photovoltaïque de grande taille.

Avec le programme « Neistart Lëtzebuerg », le Gouvernement a introduit de nouvelles mesures pour favoriser davantage l'énergie solaire. Ainsi, il a décidé d'élargir les tarifs de rachat attractifs pour énergie photovoltaïque aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux entreprises agricoles afin de favoriser le développement de l'énergie solaire. Cette réforme permet aux PME de jouer un rôle plus important dans la transition énergétique.

De plus, au moment du dépôt du présent projet de budget, le Gouvernement a annoncé une augmentation du seuil d'éligibilité pour bénéficier en tant que personne physique de l'exonération fiscale sur les revenus issus de l'exploitation d'une installation photovoltaïque. Ainsi, les revenus issus de la

¹⁶¹ Ministère de l'Énergie (2020) *Communiqué de presse, « Place au soleil : Claude Turmes présente une nouvelle tarification pour les installations photovoltaïques et le cadastre solaire »*, 17 juin 2020

¹⁶² EurObserv'EU (2020), *Photovoltaic Barometer*, <https://www.eurobserv-er.org/category/all-photovoltaic-barometers/>

¹⁶³ Institut luxembourgeois de régulation (2020) *Statistiques*, <https://web.ilr.lu/FR/Particuliers/Electricite/Statistiques>

vente de l'électricité produite par une installation photovoltaïque seront exonérés de l'impôt lorsque la puissance totale de l'installation n'excède pas 10 kWp contre 4 kWp sous l'ancien régime. Par cette réforme, le Gouvernement fait suite aux avancées technologiques qui ont mené à une augmentation générale de la puissance des installations photovoltaïques privées. Couplée aux tarifs de rachat très avantageux pour particuliers, cette mesure rend l'investissement dans une installation photovoltaïque d'autant plus attractif, ce qui devrait se répercuter de manière positive sur l'évolution de l'électricité produite à partir de l'énergie solaire dans les années à venir.

Favoriser le modèle du « prosumer » et les coopératives citoyennes

Un autre vecteur d'action qui est poursuivi afin d'accélérer le développement des énergies renouvelables est celui de l'autoconsommation. Le Gouvernement entend favoriser davantage les personnes qui produisent et consomment leur propre l'électricité provenant de sources renouvelables, en donnant aux autoconsommateurs des avantages économiques. L'idée est que les individus puissent devenir des véritables acteurs de la transition énergétique et que par conséquence, le développement des énergies renouvelables soit stimulé davantage. Afin d'assurer que l'actuelle dynamique positive au niveau du développement d'énergies renouvelables persiste dans les années à venir, il importe que les tarifs d'injection (voire primes de marché) demeurent attractifs et que d'éventuelles obstacles soient éliminés.

La participation de communes et de citoyen-ne-s dans des projets éoliens devra également être encouragée, notamment à travers des coopératives citoyennes. Ces coopératives présentent plusieurs avantages. D'abord, l'expérience montre que lorsque les citoyens sont associés à un projet de développement d'un parc éolien, l'acceptation des riverains est d'autant plus élevée. De plus, la coopérative énergétique permet d'institutionnaliser le caractère démocratique de la production d'énergie à partir de sources renouvelables décentralisées, contrairement aux énergies fossiles, où les sites de production sont centralisés et appartiennent le plus souvent à des grands groupes internationaux.

Au niveau de l'énergie solaire, il sera également important d'inciter les communes à mettre leurs toits à disposition de coopératives, et de manière générale d'assurer que des installations photovoltaïques soient installées sur tous les bâtiments publics nouveaux ou rénovés, si une telle installation est techniquement possible. Il est de la responsabilité de l'Etat et des communes de jouer un rôle précurseur dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique au sein des bâtiments publics.

En vue d'encourager les entreprises à investir davantage dans les énergies renouvelables et les mesures d'efficacité énergétique, il serait également opportun d'évaluer les incitatifs financiers actuellement en place et de les développer le cas échéant.

Pour parvenir à la décarbonisation de la société luxembourgeoise, le développement des énergies renouvelables sera un élément essentiel. L'électrification du secteur de l'énergie sera non seulement bénéfique pour le climat, mais, en soutenant directement l'artisanat, pourra également contribuer à la dynamisation de l'économie.

Recommandation :

- Vu le danger que présente la crise climatique pour la pérennité des finances publiques, mettre à disposition dans les années à venir toutes les enveloppes budgétaires nécessaires à la mise en œuvre du PNEC.

Continuons les investissements dans la mobilité

Étant donné que les transports routiers sont actuellement responsables pour deux tiers des émissions de GES du Luxembourg, il est évident qu'une transformation de la mobilité constituera un des axes principaux pour arriver aux objectifs ambitieux que le Luxembourg s'est fixé.

La mobilité, c'est-à-dire la possibilité de nous déplacer et la demande afférente en matière de transport, est l'un des aspects les plus importants de notre quotidien et ce même en période de pandémie et de mesures de réduction des déplacements et des activités. Or, le constat quotidien ainsi que la dernière analyse détaillée de la mobilité au Luxembourg (Luxmobil 2017), démontrent que nos déplacements domicile-travail, professionnels, scolaires et privées ou de loisirs sont toujours largement dominés par le transport motorisé individuel et notamment la voiture.

En 2017, 69 % des déplacements se faisaient en voiture tandis que les transports publics étaient utilisés par 17 % de voyageurs, 12 % se sont déplacés à pied et seulement 2 % à vélo.¹⁶⁴ Et avec 510.000 véhicules immatriculés au 1^{er} janvier 2020, dont 426.000 voitures particulières ou à usage mixte¹⁶⁵ et un ratio de 0,67 voitures par habitants pour l'année 2018¹⁶⁶, le Luxembourg possède la densité automobile la plus importante dans l'UE et l'une des plus importantes au niveau mondial.

La croissance de la population et de l'emploi très dynamique et l'augmentation continue du nombre de frontaliers – désormais plus de 200.000 personnes – continuent à exercer une pression croissante sur notre offre de transport. Ensuite, le problème structurel en matière d'aménagement du territoire – majorité des emplois se concentrant à Luxembourg-Ville et alentours, mais prix du logement et fiscalité incitant les gens à s'installer loin des villes en zone rurale, voire au-delà des frontières – augmente en conséquence les besoins en mobilité et favorise des trajets de plus en plus longs.

L'impact considérable de nos modes de transports sur l'environnement et sur la santé concerne tous les pays industrialisés, mais la forte prédominance du secteur du transport par rapport aux autres sources de CO2 est spécifique au Luxembourg. Près des deux tiers des émissions climatiques du Luxembourg (hors ETS) proviennent de la vente de carburant et environ 70 % de ces émissions provenant de la vente de carburant sont attribuables aux véhicules immatriculés à l'étranger, dont les camions représentent à eux seuls près de 60 % des émissions climatiques provenant de la vente de carburant.

Le fait que le Grand-Duché soit l'un des pays les plus motorisés au monde, la prépondérance de la voiture individuelle dans les déplacements et la dominance des moteurs thermiques à carburant fossile causent d'innombrables problèmes de congestion, de pollution et de santé publique, d'impact environnemental et de qualité de vie, sans parler du coût économique considérable pour les ménages – surtout les plus vulnérables – et les entreprises.

Concilier une mobilité écologique, efficace, attractive et accessible à tous

Pour relever ce défi complexe, le Luxembourg s'est donné des objectifs ambitieux par l'intermédiaire du Plan national pour un développement durable (PNDD 2019 ; champ d'action prioritaire n°6)¹⁶⁷ couplés aux mesures prévues dans le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat pour la période 2021-2030 (PNEC, 2020) qui prévoit des objectifs et des mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre liées à la mobilité, comme la promotion des transports en commun ainsi que leur gratuité, la promotion de la mobilité active, une « *part de 49 % d'électromobilité à l'horizon 2030* »¹⁶⁸, l'adaptation des taxes sur les carburants et la réduction de la vente de diesel aux camions de transit.

Encadré 3 : Les dépenses en faveur de la mobilité

Le projet de budget 2021 ainsi que la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021 à 2024 illustrent l'envergure des investissements sans précédent qui sont dédiés à l'amélioration de la mobilité nationale et transfrontalière. Ainsi, la proportion des dépenses budgétaires du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics (MMTP) dans les dépenses globales du projet de budget 2021 est de 12,06 % et la très grande majorité de ces fonds est affectée aux transports publics. En termes de dépenses, le MMTP se classe à nouveau en troisième position des Ministères, après celui de la Sécurité sociale et celui de l'Éducation.

164 Ministère du développement durable et des infrastructures (2017) *Enquête Luxmobil 2017, Premiers résultats*, 7 décembre 2017, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/entreprises/transports/2017/12/20171207/20171207.pdf>

165 STATEC (2020) Statistiques « *Parc des véhicules automoteurs routiers immatriculés par type de véhicule* », https://statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=13499&IF_Language=fra&MainTheme=4&FldrName=7&RFPath=7049%2c13898

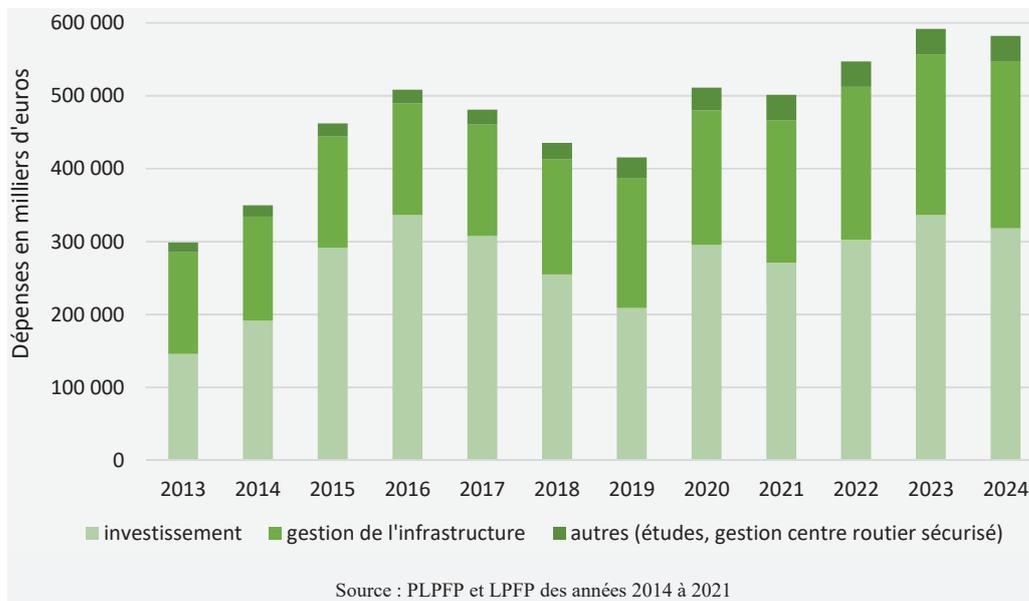
166 Eurostat (2020) *Statistiques « Voitures particulières pour 1 000 habitants »*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/road_eqs_carhab/default/table

167 Le Gouvernement luxembourgeois (2019) *Luxembourg 2030 – 3ème plan national pour un développement durable (PNDD)*, décembre 2019, <https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/documents/developpement-durable/PNDD.pdf>

168 PNEC (version FR, traduction de courtoisie), p.10, <https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/actualites/2020/05/Plan-national-integre-en-matiere-d-energie-et-de-climat-du-Luxembourg-2021-2030-version-definitive-traduction-de-courtoisie.pdf>

Ces dépenses reflètent à la fois la continuité des actions menées par le Ministère et les axes prioritaires prévues pour l'année à venir. En effet, la partie la plus importante des dépenses du MMTP reste affectée au volets mobilité et transports et plus particulièrement aux transports publics. Les dépenses d'investissement du Fonds du Rail totalisent un montant d'environ 1,3 milliards d'euros sur la période 2020-2024, auxquels s'ajouteront environ 100 millions pour l'extension de la ligne de tramway actuel vers Cloche d'Or et Findel. Ensuite viendront les extensions prévues par Modu 2.0 notamment vers Hollerich, vers le CHL, vers les futurs quartiers résidentiels dans la partie Nord du Kirchberg, et surtout – projet structurant pour l'aménagement du territoire – le « tram rapide » et son corridor multimodal reliant nos deux principales agglomérations que sont la Ville de Luxembourg et la Ville d'Esch.

Graphique: Evolution des dépenses du Fonds du rail (2013-2024)



Dans ce contexte, les objectifs du PNDD visent l'horizon 2025 et fixent en matière de transport les objectifs suivants : 22 % des déplacements domicile-travail en transport en commun, 13 % à pied ou à vélo, un taux moyen de 1,5 personne par voiture pour les trajets restants, et, enfin, 49 % de voitures électriques en 2030¹⁶⁹. Et la vision à long terme, déjà formulé précédemment dans l'étude stratégique « La 3e révolution industrielle » de 2016, est un taux d'électrification de 100 % pour les voitures particulières – et pour les transports publics – d'ici 2050.¹⁷⁰ Pour atteindre ces objectifs, le PNDD repose sur 2 pierres angulaires de l'action gouvernementale qui, chacune, contiennent un vaste catalogue de mesures : la stratégie pour une mobilité durable « Modu 2.0 »¹⁷¹ et le Plan d'action sécurité routière « Vision Zéro »¹⁷².

Modu 2.0 comporte une cinquantaine de mesures que tous les acteurs de la mobilité (État, communes, employeurs, citoyens) sont invités à mettre en œuvre et les investissements étatiques seront massivement concentrés sur les infrastructures de transports en commun. Il s'agit de dépasser désormais

169 Le Gouvernement luxembourgeois (2019) *Luxembourg 2030 – 3ème plan national pour un développement durable (PNDD)*, décembre 2019, champ d'action prioritaire n°6 « Assurer une mobilité durable », p.46 <https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/documents/developpement-durable/PNDD.pdf>

170 Étude stratégique « La 3e Révolution industrielle pour le Grand-Duché de Luxembourg », Résumé thématique – Version française, p.39 & p.47, <https://www.troisiemerevolutionindustrielle.lu/wp-content/uploads/2016/11/CC-brochure-3e-revolution-FR.pdf>

171 Département des Transports, Direction de la Planification de la Mobilité (2017) *MODU 2.0 – Stratégie pour une mobilité durable, Mobilité zsummen ereechen*, <https://transports.public.lu/dam-assets/publications/contexte/strategie/modu2-fr-brochure.pdf>

172 Ministère de la mobilité et des travaux publics (2019) *Plan d'action 'sécurité routière' (2019 – 2023)*, <https://transports.public.lu/dam-assets/publications/20190513-plan-d-action-securite-routiere-2019-2023.pdf>

une logique de rattrapage des retards pour passer à une logique d'anticipation des besoins et des demandes futurs.

Le Gouvernement met en place, de façon progressive, une offre de transport multimodale qui est physiquement et financièrement accessible à tous, qui favorise la qualité de vie urbaine, la santé de la population et des déplacements efficaces de personnes, sans oublier le transport des marchandises. L'accord de principe que la Chambre des Député.es a donné cette année au financement de nouveaux « grands projets d'infrastructures de l'Etat », dont 14 relèvent du Fonds du rail et 10 du Fonds des routes, illustre parfaitement cette priorité politique.¹⁷³

Vers une mobilité multimodale dans toutes ses facettes

Déjà aujourd'hui, le Luxembourg est devenu le pays européen qui investit le plus dans le rail (600 euros par habitant par an contre 378 euros pour le 2e, la Suisse)¹⁷⁴, mais les dépenses au profit du réseau routier et autoroutier ne sont pas négligées. Ainsi, le Fonds des routes voit ses dépenses annuelles augmenter à 351 millions d'euros en 2021 avant de passer à 532 millions en 2024.

Or, cinq ans sont une période bien courte pour la planification et la réalisation de grands projets d'infrastructure et encore bien davantage pour la transition vers une mobilité durable. Le Gouvernement prévoit que les besoins de mobilité augmenteront de 20 % d'ici 2025 et entend faire face à cette augmentation en développant continuellement les transports publics. Il cherche à **mettre en œuvre une mobilité multimodale sous toutes ses facettes (réseau ferré, tramway, bus, vélo). En conséquence, les investissements dans les infrastructures de mobilité sont maintenus à un niveau très élevé voire augmenteront davantage, et ce malgré la crise sanitaire et ses répercussions sur les finances de l'État.**

Toute amélioration incitera les citoyens à se tourner davantage vers les transports publics et les résultats sont déjà là ! La prise de conscience en faveur des transports en communs ne cesse d'augmenter, comme le montre le nombre des passagers. D'après les chiffres du Ministère pour 2019, la nouvelle gare de Pfaffenthal-Kirchberg a été fréquentée par 1.667.704 voyageurs (+37% par rapport à 2018), le nouvel arrêt de Howald par 459.434 personnes et le funiculaire par 1.887.840 personnes, en croissance de 28% par rapport à 2018, tandis que le nombre total de voyageurs dans les trains des CFL avait augmenté de 7,2 % pour dépasser désormais les 25 millions de passagers.

En 2025, la phase des grands investissements décrites par Modu 2.0, incluant la ligne de tram, l'extension du nombre de quai de la Gare centrale, l'élargissement de l'A3 à 2x3 voies et la nouvelle ligne ferroviaire vers Bettembourg devrait être achevée et d'autres projets devront suivre. À cet effet, les principes de planification annoncés dans Modu 2.0 seront appliqués au cours de cette législature par l'élaboration d'un Plan national de mobilité, qui proposera un système multimodal pour la demande en mobilité à l'échéance de 2035 et sera présenté à la fin 2021.

De plus, le Gouvernement a fait d'un projet antérieur à 2013 qui consistait à ajouter de façon classique une troisième voie sur l'A4 et à élargir la bande d'arrêt d'urgence pour y faire circuler des bus, un projet de corridor multimodal qui sera parmi les plus emblématiques d'Europe. Avec un élargissement de seulement 2 mètres de chaque côté (au lieu de 6), mais une allocation intelligente des voies, permettant aux covoitureurs et aux bus d'éviter tout embouteillage, ce qui nécessite un investissement moindre, le Gouvernement réussira à mettre en place une capacité plus élevée en termes de personnes transportées, le but des investissements étant celui de transporter un maximum de personnes, et non pas de véhicules qui sont souvent à trois quarts vides. Le terrain ainsi économisé et la réaffectation d'autre routes permettent l'installation du tram rapide et de la voie cyclable « express ».

Le vélo joue aussi un rôle important dans la multimodalité. Les 40.000 participants au « Vëlossummer » ainsi que les ruptures de stock constatées chez les vendeurs témoignent de l'essor que le vélo a connu auprès de la population en 2020. Afin de répondre à cette évolution positive et de rendre le vélo encore plus attractif, le Gouvernement met en place des infrastructures cyclables efficaces, dont notamment la voie cyclable « express » entre Bettembourg et la Cloche d'Or et la future passerelle cyclable reliant Esch à Belval. Il convient de noter que **les infrastructures cyclables sont les infrastructures de**

173 Une première liste de 34 projets fut adoptée par motion le 2 avril 2020 (dossier parlementaire n°7522) et une seconde liste de 20 projets en date du 18 novembre 2020 (dossier parlementaire n°7663)

174 Allianz pro Schiene e.V (2020) *Pressemitteilung zum Länderranking bei Schieneninvestitionen*, 16.07.2020, <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2020/07-juillet/Pressemitteilung-Allianz-pro-Schiene.pdf>

transport avec de très loin le meilleur rapport coûts-bénéfice, notamment en raison de leurs externalités positives en termes de santé physique et mentale, de réduction de la pollution et du bruit et de l'impact positif sur le chiffre d'affaires des petits commerces y inclus touristiques.

Finalement, notons aussi qu'une politique d'aménagement du territoire intelligente peut favoriser le développement d'une meilleure mobilité. Ainsi, il peut être fait en sorte que le développement du territoire tienne compte des évolutions et des opportunités en termes de mobilité. Il s'agit de penser aménagement du territoire et planification de la mobilité ensemble. Dans ce contexte, l'aménagement de nouveaux quartiers de type « écoquartier » avec notamment des concepts de mobilité innovants (p.ex. sans voitures) peuvent aussi contribuer à façonner une mobilité du futur plus durable et moins axée autour de la voiture individuelle. Le projet de reconversion de l'ancien site sidérurgique d'Esch-Schifflange est un bon exemple d'un projet qui combine logement abordable, économie circulaire et mobilité durable.

Vers des transports maritimes et aériens plus durables

L'amélioration des modes de transports existants et le développement de modes de transport alternatifs afin de réduire les émissions CO₂ du secteur sont également des défis énormes pour le domaine du transport de marchandises. Au-delà de la réduction des émissions de gaz à effet de serre par l'introduction d'une obligation de mélange de biocarburants durables aux carburants vendus et de l'exploration du potentiel de l'hydrogène vert, il faudra également mettre en œuvre d'autres mesures ciblées visant d'un côté la promotion des bonnes pratiques et de l'autre côté l'application du principe pollueur-payeur afin de réduire les émissions croissantes des secteurs aérien et maritime.

Ainsi, le Luxembourg vient par exemple de prolonger jusqu'en 2022 le régime de subventionnement visant à favoriser le rail et les voies navigables intérieures pour les transports de marchandises en incitant le passage des transports par route à des modes plus écologiques. En effet, le passage du transport de marchandises par route à ces modes en promouvant le transport multimodal peut réduire les émissions de CO₂ en moyenne de 70% par rapport au transport routier (comparaison rail-route).¹⁷⁵ Cette intermodalité jouera donc également un rôle important pour la mise en œuvre et l'adaptation continue du plan d'action logistique et transport visant le soutien d'un secteur logistique compétitif et durable, notamment avec la continuation du programme *Lean and Green*, qui existe depuis 2015. Ces efforts en vue d'une meilleure gestion environnementale seront également poursuivis du côté du pavillon maritime luxembourgeois. Le programme gouvernemental prévoit notamment que la taxe d'immatriculation des navires battant pavillon luxembourgeois sera revue en vertu du concept de « Green Shipping ».¹⁷⁶

Au 31 décembre 2019, le Grand-Duché comptait sept compagnies autorisées à effectuer du transport commercial aérien et le registre des immatriculations comprenait 284 aéronefs (+10 par rapport à 2018). Les opérations de vols en 2019 ont augmenté de 10 % à 100.000 opérations et résultaient dans le transport de 4,4 millions de passagers, de 853 millions de tonnes de fret et de 0,55 million de tonnes de poste.¹⁷⁷ Malgré une chute massive du nombre des passagers et du tonnage de fret en 2020, due à la crise sanitaire, l'aéroport restera néanmoins un pôle stratégique important pour l'économie et la connectivité du Luxembourg.

Afin de réduire l'impact climatique du transport aérien, le Luxembourg soutient la tarification du carbone au niveau européen et a présenté, ensemble avec la Belgique et les Pays-Bas, une proposition relative à une taxe européenne sur le kérosène. Par ailleurs, LuxAirport, en signant une déclaration du Airports Council International Europe, s'est engagé à remplir l'objectif de zéro émissions nettes d'ici 2050. Enfin, le Gouvernement entend mettre en place un nouveau régime fiscal. D'après le PNEC, des

175 Projet de loi n°7520 relatif à un régime d'aides pour la promotion du transport combiné, Exposé des motifs, projet de loi adopté en date du 14 juillet 2020

176 Le Gouvernement luxembourgeois (2020) *Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC)*, Traduction de courtoisie, Responsabilité du transport aérien et maritime, p.74 <https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/actualites/2020/05/Plan-national-integre-en-matiere-d-energie-et-de-climat-du-Luxembourg-2021-2030-version-definitive-traduction-de-courtoisie.pdf>

177 Ministère de la Mobilité et des Travaux publics (2020) *Département de la mobilité et des transports, Rapport d'activité 2019*, p.20, <https://gouvernement.lu/fr/publications/rapport-activite/minist-mobilite-travaux-publics/departement-mobilite-transport/2019-rapport-activite-dmt.html>

taxes d'atterrissage tenant compte des facteurs environnementaux seront introduites et la taxe « passagers » sera portée à un niveau comparable à celui des aéroports voisins.¹⁷⁸

Créer des vraies alternatives à l'avion

Afin de créer des alternatives durables aux transports de passagers aériens, il faudra des investissements conséquents au niveau européen afin de créer des meilleures connections ferroviaires internationales. Ainsi, une extension des lignes à grande vitesse sur des distances relativement courtes permettra de se déplacer de manière beaucoup plus respectueuse du climat et de façon plus confortable qu'en avion. En même temps, sur les moyennes et longues distances, une renaissance des trains de nuit devra être poursuivie. Après une tendance d'abolition de ces derniers il y a quelques années, les trains de nuit connaissent aujourd'hui un essor considérable qu'il conviendra de favoriser davantage au niveau européen.

Recommandations :

- Passer d'une logique de rattrapage à une logique d'anticipation en identifiant les capacités de transport nécessaires suffisamment à l'avance – 15 ans – pour que les décisions politiques puissent être prises dans un délai qui permettra aux grandes infrastructures d'être en place au moment où la population et l'économie en auront besoin.
- Disposer des données quantitatives et qualitatives nécessaires à l'actualisation régulière de la stratégie et des priorités afin d'identifier les investissements ayant le plus grand impact et en faire ensuite le suivi. À cette fin, il convient de mettre en place un Observatoire de la mobilité disposant de données suffisamment précises, actuelles et complètes.
- Focaliser la planification sur le déplacement efficace et agréable d'un maximum de personnes, déterminer ensuite l'offre multimodale la plus attractive pour répondre à ce besoin en mobilité, et identifier enfin les infrastructures nécessaires pour les différents modes de transports constituant cette offre multimodale : augmenter la capacité, le confort et la ponctualité des transports publics; attractivité et sécurité des infrastructures cyclables et piétonnes; inciter au covoiturage par des voies d'autoroute dédiées ; construire des parking-relais ; gérer le stationnement automobile, organiser du réseau routier de façon à favoriser le vélo et la marche à pied pour les trajets courts et de réduire le trafic dans les quartiers résidentiels, étendre le car-sharing à davantage d'employeurs et de projets résidentiels.
- Afin de promouvoir l'électromobilité intensifier les efforts en matière de développement du réseau de bornes de recharge et de bornes rapides.
- Afin de créer des alternatives durables au transport passager aérien, s'engager en faveur d'une extension du réseau de trains de nuit sur les longues distances et du réseau de train à grande vitesse sur les moyennes distances.

3. Promouvons la justice sociale

Garantir la cohésion sociale, c'est garantir la stabilité de notre pays

Lorsqu'on parle des atouts du Luxembourg en tant que site économique compétitif au niveau international, à part son emplacement géographique au centre de l'Europe, son ouverture sur le monde et son plurilinguisme, l'on mentionne souvent son énorme stabilité politique et sociétale. Or, cette stabilité, certes toujours élevée en comparaison internationale, est de plus en plus menacée par une société qui depuis des années devient de plus en plus inégale et divisée.

Divisée entre ceux qui ont accès à un logement et ceux qui ne l'ont pas. Divisée entre ceux qui multiplient leur capital en l'investissant et ceux qui n'arrivent pas à joindre les deux bouts à la fin du mois. Et divisée entre ceux qui votent aux élections législatives et ceux qui n'ont pas le droit de vote.

Comme le montrent les données exposées au chapitre IV du présent rapport, la crise actuelle a un impact social important et risque d'aggraver plusieurs clivages déjà présents avant la crise. Afin d'aider

¹⁷⁸ Le Gouvernement luxembourgeois (2020) *Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC)*, Responsabilité du transport aérien et maritime, p.74

les ménages touchés par la crise, le Gouvernement a agi dès le début en introduisant un grand nombre de mesures destinées à maintenir l'emploi et à soutenir immédiatement les ménages modestes, notamment à travers une augmentation de la subvention loyer, le gel des loyers, le régime du chômage partiel et une augmentation de 100% de l'allocation de vie chère. De plus, le salaire social minimum et le REVIS seront augmentés de 2,8% à partir du 1^{er} janvier 2021.

Même si ces mesures ont évidemment un impact sur le budget de l'État déjà fortement affecté par une augmentation des dépenses liée à la lutte contre la pandémie et par une diminution des recettes suite à la récession économique, le Rapporteur considère qu'elles étaient absolument nécessaires afin de remédier de façon immédiate aux conséquences sociales de la crise. Il aurait été désastreux de ne pas introduire ces mesures et bien pire encore de diminuer, dans un effort de consolidation budgétaire, les dépenses dédiées à la lutte contre les clivages sociaux dans notre société. Au contraire, face à ces clivages déjà existants et aux conséquences de la crise actuelle, le Gouvernement a reconnu avec le budget 2021 l'importance d'intensifier les efforts budgétaires en vue d'une meilleure cohésion sociale.

Les dépenses en faveur de la cohésion sociale jouent un rôle important à long terme, afin de garantir la stabilité et la résilience de notre pays pour affronter et prévenir des crises à l'avenir. C'est ce que montre une étude empirique sur la résilience des États membres de l'UE lors de la crise économique et financière de 2007. Dans cette étude, les chercheurs concluent qu'un niveau élevé de dépenses pour la protection sociale avant la crise correspond à une meilleure capacité du pays à absorber les conséquences néfastes de la crise.¹⁷⁹

Par conséquent, c'est en faisant en sorte que tous les citoyens puissent vivre dignement de leurs revenus, se loger adéquatement, s'engager dans la transition écologique et participer à la vie citoyenne que nous réussirons à devenir plus forts en tant que société et faire face aux défis devant nous. Dans la suite du présent chapitre, le Rapporteur se concentrera sur plusieurs dimensions qu'il considère cruciales pour garantir la cohésion sociale dans notre pays et lesquelles devraient selon lui occuper prioritairement le pouvoir public dans les années à venir.

3.1. Menons une politique de logement conséquente basée sur l'offre

Un marché immobilier sous tension

Poussés par une croissance soutenue de la population résidente, la baisse des taux d'intérêts menant à une disponibilité accrue de crédits à bon marché, et l'essor économique du pays, les prix du logement continuent à grimper. La part du revenu que les ménages doivent mobiliser pour couvrir le coût du logement a sensiblement augmenté depuis 2010. La situation est particulièrement alarmante pour les locataires et les ménages moins aisés.

Le logement est ainsi devenu un des facteurs qui sape la résilience et la cohésion de la société luxembourgeoise. C'est un vecteur d'inégalité entre ceux qui ont un accès à la propriété, souvent par leur capital d'ancrage, et ceux qui n'ont pas les moyens pour participer au marché immobilier. Enfin, c'est aussi un catalyseur de problèmes sociaux via l'endettement excessif des ménages qui risquent d'être basculés dans la précarité par des aléas de la vie, comme un divorce ou le chômage.

Avec en moyenne 37%, le logement constitue désormais la première catégorie de dépenses des ménages.¹⁸⁰ Mais tous les ménages ne sont pas égaux devant l'effort de se loger. Ainsi, en 2019, les difficultés financières varient fortement entre les ménages propriétaires qui n'ont pas de remboursement d'emprunt à effectuer (12,2%), les ménages propriétaires qui ont encore des remboursements d'emprunt en cours (23,5%) et les ménages locataires (41,7%)¹⁸¹.

Le taux d'effort, le rapport entre le coût du logement et le revenu disponible d'un ménage, permet de suivre l'évolution sur le marché du logement de manière objective. Entre 2010 et 2018, les deux

179 Alessi L., Benczur P., Campolongo F., Cariboni J., Manca A., Menyhart B., Pagano A., (2018) *The resilience of EU Member States to the financial and economic crisis: What are the characteristics of resilient behaviour?*, EUR 29221 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, doi:10.2760/840532, p.4 http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC111606/jrc111606_resilience_crisis_pilot_withidentifiers.pdf

180 STATEC (2020) *Regard N°12, 08/2020*, <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2020/PDF-12-2020.pdf>

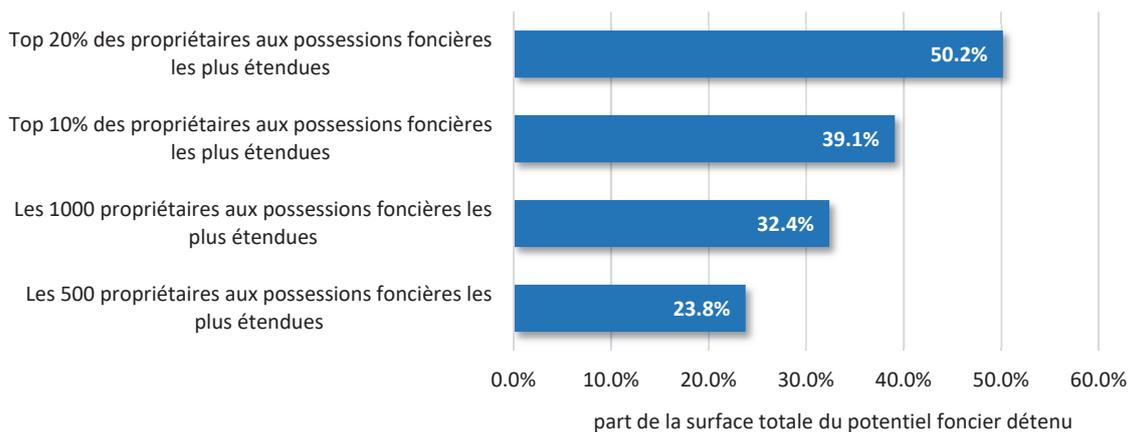
181 STATEC (2020) *Rapport Travail et Cohésion sociale*, p. 111 <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/analyses/2020/PDF-Analyses-06-2020.pdf>

groupes des propriétaires avec emprunt ainsi que les locataires enregistrent les taux d'effort les plus élevés, mais la progression de ce taux a toutefois été plus importante pour les locataires¹⁸². Ce sont les ménages du premier quintile, qui connaissent des taux d'effort allant jusqu'à 50% et qui sont donc particulièrement vulnérables¹⁸³. Mais même au-delà des catégories les plus vulnérables, le logement est aujourd'hui devenu une source de préoccupation pour la majorité de la population, ainsi 77,9% de ménages au Luxembourg déclarent de se préoccuper des problèmes de la charge financière liée au logement¹⁸⁴.

Forte concentration du potentiel foncier

Le Luxembourg est une nation de propriétaires. 70,9% des ménages occupent un logement dont ils sont propriétaires¹⁸⁵. Mais pour la plupart des ménages la propriété se limite strictement au logement qu'ils occupent. En revanche, la situation du potentiel foncier est caractérisée par une distribution très inégalitaire. En 2016, le potentiel foncier destiné à l'habitat s'élevait à environ 2.900 hectares. Il faut d'abord constater qu'il s'agit d'une surface qui est essentiellement entre les mains privées : 72,5% est détenu par des personnes privées, 14,9% par des sociétés privées et seulement 11% par des entités publiques¹⁸⁶.

Graphique 26 : Concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat au sein des personnes physiques (2016 ; en termes de surface)



Source : Observatoire de l'habitat, *Note 23*, 2019

En 2016, les 1000 propriétaires physiques aux possessions foncières disponibles pour l'habitat les plus étendues contrôlaient à eux seuls presque un tiers de tous les terrains destinés à l'habitat.¹⁸⁷ Le top 20% détenait environ la moitié de tous les terrains constructibles en 2016. La progression soutenue du prix de logement bien supérieure à l'évolution des salaires expose une grande partie de la population à une pression financière grandissante tandis qu'elle permet l'extraction d'une formidable rente foncière à une minorité.

182 Observatoire de l'habitat (2020) *Note 25*, p.4 http://observatoire.liser.lu/pdfs/Note25_A4.pdf

183 Ibid, p. 6

184 STATEC (2020), *Rapport Travail et Cohésion sociale*, p. 115

185 Eurostat (2019) *Données EU-SILC*, ILC_LVHO02 2019

186 Observatoire de l'habitat (2019) *Note 23*, p.1 http://observatoire.liser.lu/pdfs/Note23_A4.pdf

NB: 1,6% par d'autres types de personnes morales.

187 Ibid, p.5

Changement de cap dans la politique du logement

Investir de manière ciblée dans le logement public abordable

Face à cette situation, la politique du logement doit agir à différents niveaux. Avec moins de 2%, le Luxembourg est particulièrement à la traîne en ce qui concerne la taille de son parc locatif public¹⁸⁸. Ceci est aussi le résultat d'une politique du logement qui visait prioritairement à soutenir l'accès à la propriété. Investir de manière ciblée dans le logement public locatif abordable permet par contre de renforcer durablement la résilience de la société. Les ménages les plus vulnérables peuvent ainsi trouver un logement avec un taux d'effort raisonnable et à l'abri des fluctuations sur le marché du logement.

L'importance du Pacte logement 2.0

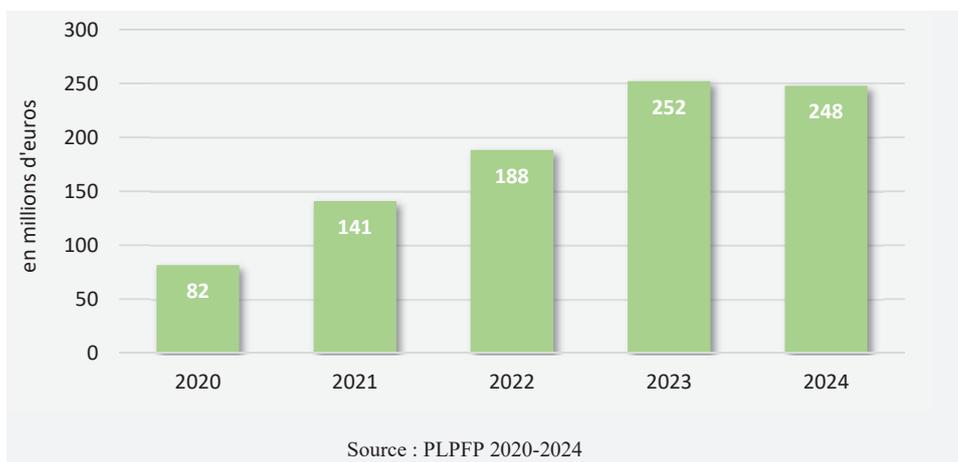
Le pacte logement de la deuxième génération est une pierre angulaire de cette politique du logement et opère un réel changement de paradigme : le pacte de logement 2.0 n'alimente pas simplement le budget des communes connaissant une croissance démographique, mais rémunère directement la création de logements abordables, contrairement au Pacte logement antérieur. Ce nouveau pacte combine incitations financières et conseil d'experts afin d'inciter les communes à créer du logement abordable.

Encadré 4 : Fonds spécial de soutien au développement du logement

En 2020, le *Fonds spécial de soutien au développement du logement* a été créé afin d'intensifier les efforts dans le domaine de la création de logement abordable. Le Fonds est un outil pour mieux gérer les investissements pluriannuels notamment dans une réserve foncière publique destinée au développement de logement, de favoriser la revalorisation, l'assainissement et la viabilisation d'anciens sites industriels et la création de logements et l'amélioration la qualité du logement et de l'habitat de manière à ce qu'ils répondent aux objectifs du développement durable.

La dotation budgétaire du Fonds spécial pour 2021 s'élève à environ 150 millions d'euros. Les dépenses pluriannuelles du Fonds se présentent comme suit :

Graphique: Dépenses pluriannuelles du Fonds spécial de soutien au développement du logement



Le projet de loi du pacte logement 2.0 prévoit en outre qu'en fonction de la taille d'un plan d'aménagement particulier, jusqu'à 30% de la surface construite brute sera réservée pour la construction de logements abordables. Cette disposition est cruciale, car elle assure qu'au fur et à mesure, la part du logement public abordable augmentera à travers tout le pays. Avec la création du Fonds spécial, un

¹⁸⁸ Base de données de l'OCDE sur le logement abordable.

premier pas important a été fait pour financer la mise en œuvre de cette disposition. Entre 2021 et 2024, la dotation au Fonds spécial s'élèvera à elle seule à 773,7 millions euro, ce qui représente un budget d'un peu plus de 193,4 millions euro en moyenne par an. Afin d'assurer que tout le potentiel de logement public abordable puisse être construit au cours des prochaines années, le Gouvernement doit faire en sorte de doter le Fonds spécial des moyens financiers nécessaires.

Ceci est d'autant plus nécessaire pour assurer le financement et la réalisation des grands projets planifiés par la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) et le Fonds du Logement. Il s'agit notamment du projet *Elmen*, qui prévoit la création d'un nouveau village de 2.000 habitants, du projet *Wunne mat der Wooltz* et du projet *Neischmelz*, qui prévoient en tout la création d'environ 2.300 unités de logement destinés à la location subventionnée et à la vente subventionnée ou non-subventionnée. Un accent sera mis sur le développement de logement locatif étant donné que c'est notamment ce type de logement public qui répond le mieux aux besoins des personnes à la recherche d'un logement abordable.

De manière générale, la priorisation de la location à la vente en emphytéose impose des dépenses budgétaires plus élevées, puisqu'elle implique une subvention étatique plus importante. Cela confirme la nécessité d'augmenter considérablement les fonds alloués au développement de logement abordable dans les prochaines années. Tout comme au niveau de la mobilité, où les investissements sont à un niveau très élevé depuis plusieurs années pour rattraper les retards du passé, le développement du logement abordable et public a aussi besoin d'une vraie offensive en termes d'investissement.

Recommandation :

- Faire une estimation du potentiel de logement abordable qui pourra être réalisé lors des prochaines années grâce aux nouvelles règles du Pacte Logement afin d'adapter les enveloppes budgétaires allouées en cette matière.
- Prévoir les fonds nécessaires pour mettre en œuvre le plus rapidement possible les grands projets de création de logement abordable. Il est crucial d'assurer les fonds nécessaires pour réaliser tout le potentiel de logement abordable dans les prochaines années.

Renforcer la transparence sur le marché du logement

La création de nouveaux logements abordables en main publique prend du temps. Il faut donc aussi agir à court terme, d'où la volonté de refondre le bail à loyer afin de mieux protéger et informer les locataires. A l'avenir, les frais de commissions des agences immobilières ne seront plus uniquement couverts par les locataires, mais répartis à part égales entre locataire et propriétaire. Le montant légal maximum de la garantie locative sera réduit de 3 à 2 mois de loyer. Ce sont deux améliorations concrètes qui soulageront sensiblement les locataires. Il est aussi important de renforcer l'encadrement des loyers en général et la réglementation des chambres meublées en particulier. Afin de réduire les abus constatés dans ce domaine, le plafonnement du loyer à hauteur de 5% du capital investi s'appliquera aussi en cas de colocation et en cas de location de chambres meublées louées individuellement à des locataires. Dans ce contexte, il conviendrait de mener une analyse continue sur le taux du capital investi et de l'adapter, le cas échéant, en fonction de l'évolution des marchés de capitaux.

Malheureusement, le marché du logement est caractérisé par une forte asymétrie d'informations entre les acteurs, outre le renforcement du rôle des commissions de loyers il faudrait également penser à un meilleur accès à l'information pour les locataires, notamment afin de leur permettre le contrôle par eux-mêmes du plafond légal du loyer.

Mobiliser le potentiel foncier

La mobilisation du potentiel foncier est un autre enjeu de la politique du logement. En 2016, environ 2 900 hectares étaient disponibles pour l'habitat, dont 33,1% sont des terrains viabilisés et mobilisables rapidement (Baulücken).¹⁸⁹ Ce potentiel correspond à un cinquième de la superficie de toutes les zones destinées à l'habitat. Supposant que 50 logements peuvent être construits par hectare, avec en moyenne 2,3 habitants par logement, ce potentiel foncier permettrait de loger environ 300.000 personnes. Par

¹⁸⁹ Observatoire de l'habitat (2019 *Note 22*, p. 17 http://observatoire.liser.lu/pdfs/Note22_A4.pdf)

conséquent, le Rapporteur considère qu'une extension généralisée du périmètre n'est donc pas nécessaire et mettrait en péril des zones sensibles en termes écologiques et réduirait davantage les terrains disponibles pour d'autres activités comme l'agriculture. Mais avec seulement 10,9%, la part du potentiel détenue par les acteurs publics reste toujours limitée¹⁹⁰. Il se pose donc la question des leviers permettant de mobiliser des terrains face à une forte progression des prix qui encourage la rétention foncière¹⁹¹.

La nouvelle version du projet de loi sur les contrats d'aménagement (Baulandvertrag) avec l'introduction d'une obligation de construire vise à augmenter l'offre de terrains disponibles en vue de la création accélérée de logements et d'endiguer la spéculation foncière et avec cela l'évolution malsaine des prix de logement. La même chose s'applique à l'introduction du remembrement ministériel, qui empêchera à l'avenir le blocage de projets d'aménagement particulier au sein des périmètres existants. Ces objectifs devraient également guider la refonte de l'impôt foncier. Notons que cette réforme sera l'occasion de créer une recette stable à long terme pour le secteur public.

Recommandations :

- Achever le plus rapidement possible la réforme de l'impôt foncier de même que la réforme de la loi sur l'aménagement communal introduisant le remembrement ministériel et le « Baulandvertrag ».
- Dans le cadre de la refonte de l'impôt foncier, introduire une taxe conséquente sur les terrains viabilisés mais qui sont laissés en friche afin de mobiliser ces terrains pour l'habitat et d'endiguer la spéculation immobilière.
- Introduire une taxation spécifique d'inoccupation ou de non-affectation afin de mobiliser des logements supplémentaires.

Repenser l'équilibre entre le droit à la propriété et le droit au logement

Face à l'ampleur du défi, il ne faut pas uniquement se poser la question du modèle de développement du Luxembourg mais aussi celle de la place que nous accordons au droit à la propriété. Fort d'une tradition paysanne et agricole, le Luxembourg reste très attaché à cette notion. Vu le caractère très limité de cette ressource mais aussi sa distribution très inégale, il faudrait entamer une réflexion plus large sur cette question sociétale et économique.

Ainsi, l'article 14 de la loi constitutionnelle allemande ne reconnaît pas uniquement le droit à la propriété mais également son corollaire : la responsabilité qui en découle (« *Sozialpflichtigkeit des Eigentums* »). De plus, dans un arrêt de la Cour constitutionnelle allemande, celle-ci clarifie que la propriété immobilière n'est pas à mettre sur un pied d'égalité avec toutes les autres formes d'investissement. Elle considère qu'un système juridique et social équitable impose une prise en compte plus poussée de l'intérêt général en ce qui concerne la propriété immobilière par rapport à tous les autres biens capitaux.¹⁹² Les discussions autour de la révision constitutionnelle pourraient s'inspirer de cette notion.

Rééquilibrage des mesures fiscales dans le domaine du logement

La réforme du régime fiscal dont profitent les fonds d'investissements spécialisés (FIS) ainsi que la réforme du régime de l'amortissement accéléré sont importants en termes de justice fiscale, mais leur impact sur le marché de logement est estimé modeste. Au-delà de ces deux régimes, il existe au Luxembourg une série de mesures fiscales qui ont un impact sur l'offre et la demande sur le marché du logement.

Dans l'annexe 10 au PLPFP, plusieurs dépenses fiscales destinées à favoriser l'accès à la propriété sont thématiques et chiffrées, dont notamment le crédit d'impôt logement dénommé « *bëllegen Akt* » (déchet fiscal estimé de 202 millions d'euros), le taux de TVA super-réduit en termes de logement (déchet fiscal estimé de 273 millions d'euros) et la déductibilité des intérêts débiteurs en relation avec

¹⁹⁰ Ibidem

¹⁹¹ OCDE (2019), *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2019*, OECD Publishing, Paris, p.84 <https://doi.org/10.1787/2a4a718c-fr>

¹⁹² Bundesverfassungsgericht (1967) *BVerfGE 21, 73 – Grundstücksverkehrsgesetz*, 12 janvier 1967.

un prêt bancaire pour financer l'acquisition d'une habitation personnelle (déchet fiscal de 87 millions d'euros). Au total, le déchet fiscal de ces trois mesures s'élève donc à plus de 560 millions d'euros.

Dans ce contexte, l'OCDE note que la déductibilité des intérêts débiteurs tend à favoriser les personnes à revenus plus élevés puisqu'ils sont plus susceptibles d'acquérir leur logement en ayant recours à l'emprunt immobilier. De même, les propriétaires-occupants sont, selon l'OCDE, fiscalement favorisés en raison des faibles impôts périodiques sur la propriété immobilière et de l'absence de l'imposition des loyers imputés.¹⁹³

Il faut analyser l'ensemble des mesures fiscales liées au logement dans le contexte actuel afin d'éviter qu'elles alimentent davantage la croissance des prix.

Recommandations :

- Évaluer le régime de l'amortissement accéléré accordé aux investissements dans l'immobilier résidentiel. Dans ce contexte, le Rapporteur salue la réforme de ce régime prévue par le projet de budget pour 2021.
- Analyser l'ensemble des dépenses fiscales en ce qui concerne leur impact sur l'offre et la demande sur le marché de l'immobilier.

Créer un parc immobilier économe en énergie

Un autre aspect important du logement est l'aspect énergétique. En effet, l'isolation thermique est un facteur qui influence la qualité de vie dans un logement. De plus, l'aspect énergétique du parc immobilier est évidemment aussi un facteur important en termes de lutte contre la crise climatique. En effet, la part des émissions de GES émises à partir des bâtiments résidentiels par rapport aux émissions totales du Luxembourg (hors ETS) est d'environ 11,5%. Afin d'atteindre les objectifs climatiques, il sera impératif d'améliorer l'efficacité énergétique du parc immobilier dans son ensemble.

Afin de créer un parc immobilier de plus en plus économe en termes de consommation d'énergie, le Gouvernement poursuit depuis plusieurs années une politique très ambitieuse. D'un côté, à travers des standards énergétiques élevés dans la nouvelle construction, il fait en sorte que les nouveaux immeubles d'habitation construits aujourd'hui aient une consommation d'énergie quasi nulle. De plus, l'État subventionne la construction de nouvelles habitations économes en énergie par le biais de la PRIME House.

De l'autre côté, l'État encourage aussi la rénovation énergétique des bâtiments existants, aussi par le biais de primes, afin d'améliorer le bilan énergétique du parc immobilier existant. Notons que ces primes ont été augmentées substantiellement au cours de l'année 2020. Ces primes peuvent être sollicitées par les propriétaires tant pour les résidences principales que pour les immeubles mis en location. Le montant des primes dépend notamment de l'amélioration obtenue en termes de performance énergétique et des matériaux utilisés. L'utilisation de matériaux durables donne par exemple lieu à une prime plus élevée. Enfin, force est de constater que le montant des primes est aujourd'hui indépendant du revenu du demandeur.

Or, malgré les aides attractives de l'État, une rénovation énergétique reste un investissement d'ampleur qui, de manière générale, ne se rentabilise pas économiquement sur le court terme. Ainsi, les propriétaires aux revenus faibles ou moyens n'ont aujourd'hui, malgré l'attractivité des primes, pas toujours les moyens pour investir dans une rénovation énergétique. Par conséquent, afin d'offrir la possibilité à plus de ménages aux revenus plus modestes d'investir dans une rénovation énergétique de leur logement, il convient de se poser la question s'il ne serait pas opportun de créer un bonus supplémentaire pour les ménages modestes qui s'ajouterait au montant de la prime actuelle.

En ce qui concerne les locataires, qui ne peuvent évidemment pas investir dans une rénovation énergétique du logement qu'ils occupent, notons que le Gouvernement prévoit avec le présent projet de budget l'introduction d'un taux d'amortissement accéléré attractif de 6% afin d'encourager les propriétaires à investir dans une rénovation énergétique de leur logement mis en location.

¹⁹³ OCDE (2019), *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2019*, OECD Publishing, Paris, p.98 <https://doi.org/10.1787/2a4a718c-fr>.

Recommandation :

- Afin de rendre les primes en faveur de l’assainissement énergétique des bâtiments résidentiels (PRIME House) plus attractives, étudier la possibilité d’un paiement des primes en amont de la réalisation des travaux éligibles et étudier aussi l’introduction d’un bonus supplémentaire pour les ménages aux revenus modestes.

3.2. Vers une fiscalité plus équitable

Dans le contexte de crise actuel, il est naturel que la première priorité du pouvoir public soit la gestion de la crise sanitaire, l’atténuation des conséquences sociales de la crise et le soutien de l’économie face aux réductions des chiffres d’affaires en raison des mesures sanitaires tout en préparant une relance durable pour sortir de la crise. Il est donc évident qu’une réforme fondamentale de notre fiscalité, telle qu’annoncée avant la crise, ne figure pas en ce moment parmi les priorités immédiates du Gouvernement. À défaut, plusieurs mesures fiscales ponctuelles sont envisagées par le projet de budget 2021, dont quelques-unes marquent tout de même des pas importants vers une fiscalité plus moderne et adaptée aux défis actuels, comme notamment l’introduction de la taxe carbone accompagnée d’une réduction de la charge fiscale des ménages à faibles et moyens revenus.

Bien qu’une réforme plus profonde du système fiscal ne soit pas prévue par le projet de budget, il est clair qu’une telle réforme reste d’une importance accrue pour les années à venir. En effet, plusieurs questions qui étaient pertinentes avant la crise demeurent toujours aussi pertinentes, comme l’individualisation de l’impôt sur le revenu des personnes physiques ou encore la réforme de l’impôt foncier. De plus, face aux conséquences de la crise sur les finances publiques, mais aussi sur la société dans son ensemble, le débat autour de la réforme de notre fiscalité s’insèrera aussi dans un débat général autour de la remise en équilibre de nos finances publiques.

En effet, certaines questions liées à la fiscalité sont devenues d’autant plus importantes et devront être abordées lorsque le pire de la crise sanitaire aura été surmonté. Il s’agira alors de créer un système fiscal moderne et équitable qui tient compte des défis climatiques, sociaux et économiques auxquels fait face notre pays. Le fait que la Chambre des Députés entend organiser un débat d’orientation à ce sujet en 2021 montre en effet qu’il ne manque pas de volonté politique pour une telle réforme. Dans ce chapitre, le Rapporteur entend développer plusieurs réflexions au sujet d’une telle réforme fiscale qui devrait selon lui surtout mener à plus de justice fiscale, un terme qu’il convient de définir tant du point de vue social qu’environnemental.

Vers une fiscalité qui favorise la transition écologique

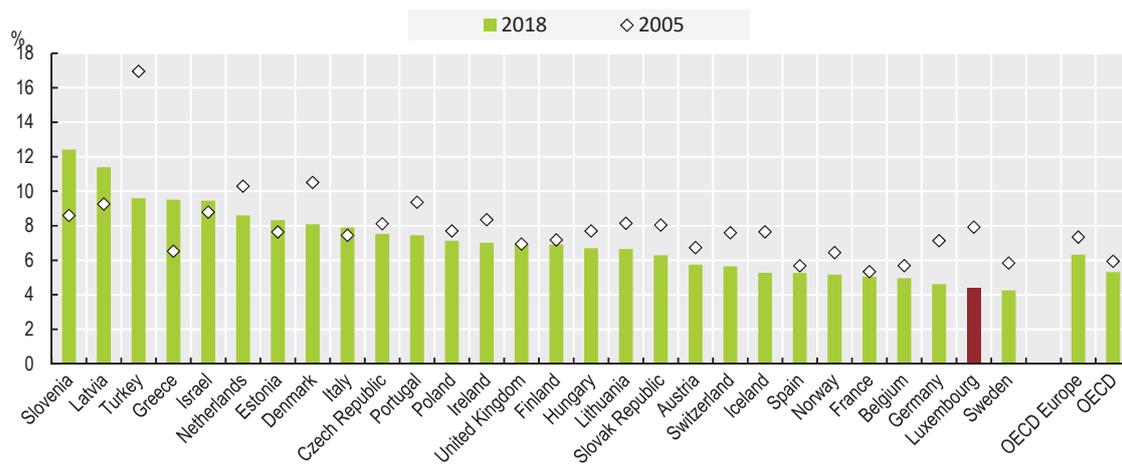
L’impôt peut servir à intégrer dans les prix les coûts cachés de la production voire de la consommation d’un bien, ce qui contribue à guider les choix des acteurs économiques en rendant les comportements vertueux plus attractifs et les comportements néfastes moins attractifs. En effet, la fiscalité peut servir à ce qu’on appelle en théorie économique « internaliser » les externalités négatives qui ne sont pas comprises dans les coûts liés à un choix économique et dont les coûts sont relayés sur la société dans son ensemble. Il s’agit notamment des impacts environnementaux et climatiques liés à l’émission de gaz à effet de serre ou à la pollution de l’eau, mais aussi d’externalités négatives sur la santé publique par exemple.

L’application de cette internalisation des coûts se fait selon le principe du pollueur-payeur, un principe développé par l’économiste britannique Arthur Pigou et adopté entretemps par un grand nombre d’institutions, d’organisations et de pays, comme l’OCDE, l’Union européenne (notamment dans le Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne) et aussi le Luxembourg. En relayant les coûts de la pollution au pollueur lui-même, une fiscalité qui incorpore le principe du pollueur payeur rend l’acte de polluer moins attractif, ce qui in fine réduit la pollution. Ceci peut se faire notamment par des taxes dites « pigouviennes » dont le montant se rapporte à l’unité de pollution produite. De plus, les recettes supplémentaires issues des taxes environnementales peuvent alors être utilisées pour financer des mesures et des investissements en faveur d’alternatives durables avec le but de lutter contre la crise climatique. Ainsi, la fiscalité peut contribuer à une justice climatique intergénérationnelle entre les polluants d’aujourd’hui et les prochaines générations qui seront affectées par les conséquences de la pollution d’aujourd’hui.

Le niveau de taxes environnementales est faible au Luxembourg

La fiscalité a donc un rôle crucial à jouer dans la transition écologique par le biais de taxes environnementales. Cependant, au Luxembourg, le niveau de la fiscalité liée à l'environnement est faible en comparaison internationale, comme le montrent les deux prochains graphiques.

Graphique 27 : Part des recettes fiscales issues de taxes environnementales (par rapport aux recettes fiscales totales)



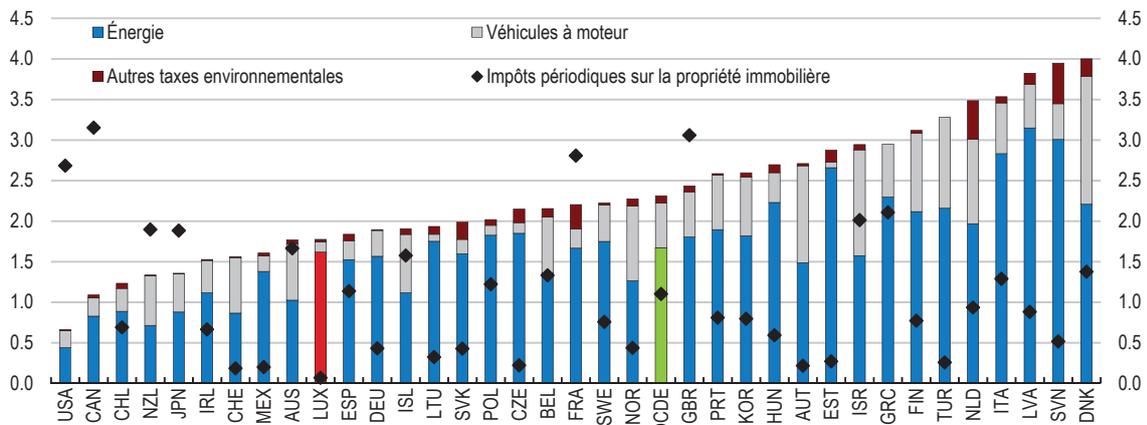
Source : OCDE Statistics, *Environmentally related tax revenue*, 2019

Comme il ressort du graphique ci-dessus, le Luxembourg se trouve, en comparaison internationale, parmi les pays où la part des taxes environnementales dans les recettes totales de l'État est relativement faible. En effet, le Luxembourg se trouve aussi bien en-dessous de l'OCDE qu'en dessous de la moyenne des pays européens membres de l'OCDE. La part des taxes environnementales dans les recettes fiscales totales se trouvait à 4,41% en 2018, ce qui constitue une forte diminution par rapport à 2005, où cette part se trouvait à 7,92%. Ceci suggère que le niveau des taxes environnementales est relativement faible au Luxembourg. Afin de pouvoir comparer le niveau des taxes environnementales par rapport aux autres pays, il convient de le rapporter au PIB.

Comme le montre le graphique 28, le Luxembourg se place en 28^e position parmi 36 pays de l'OCDE en ce qui concerne les taxes environnementales en pourcentage du PIB. Avec des revenus fiscaux provenant de taxes environnementales correspondant à 1,77% du PIB, le Luxembourg se trouve nettement en-dessous de la moyenne de l'OCDE, qui correspond à 2,31% du PIB.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Il convient de noter que ces chiffres ne prennent pas en compte les augmentations des accises sur les carburants des dernières années et l'introduction de la taxe carbone.

Graphique 28 : Comparaison internationale du niveau des taxes environnementales (en % du PIB, 2016 ou dernière année disponible)¹⁹⁵



Source : OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg, 2019*

Un facteur qui pourrait partiellement expliquer pourquoi les recettes issues de taxes environnementales au Luxembourg sont très faibles en comparaison internationale est le fait que l'économie luxembourgeoise repose fortement sur le secteur tertiaire, dont notamment le secteur financier qui représente environ un tiers du PIB luxembourgeois. En effet, le tertiaire est traditionnellement beaucoup moins polluant que le secteur primaire ou secondaire, ce qui expliquerait en partie le bas niveau de taxes environnementales perçu par rapport au PIB.

Malgré cela, il ne faut pas écarter que les recettes issues des taxes sur l'énergie, qui représentent selon le graphique 28 l'écrasante majorité des recettes fiscales issues de taxes environnementales au Luxembourg, sont gonflées en raison du phénomène du « tourisme à la pompe » et n'indiquent donc en rien que l'imposition de la consommation d'énergie serait particulièrement élevée au Luxembourg. Au contraire, les carburants sont peu taxés au Luxembourg par rapport aux pays voisins et le Gouvernement cherche depuis quelques années d'aligner progressivement les accises sur les carburants aux pays voisins.

De plus, il convient encore de souligner la part très faible des taxes sur véhicules à moteur. En effet, les recettes des taxes sur véhicules à moteur ne représentent que 7,2% du total des recettes des taxes environnementales au Luxembourg et environ 0,13% du PIB.¹⁹⁶ Ce constat devient d'autant plus marquant lorsqu'on considère qu'avec 676 voitures sur 1000 habitants, le Luxembourg est le pays avec le plus de voitures immatriculées per capita dans l'UE¹⁹⁷. On s'attendrait donc plutôt à ce que les recettes des taxes sur véhicules à moteur soient relativement élevées au Luxembourg par rapport aux autres pays, ce qui ne se confirme pourtant pas dans les chiffres. Ceci s'explique, comme le note d'ailleurs aussi l'OCDE, par une fiscalité automobile faible au Luxembourg.¹⁹⁸ De plus, il convient aussi de relever dans ce contexte le traitement fiscal favorable des voitures de fonction, qui représentent 40% de tous les véhicules neufs vendus au Luxembourg. Depuis 2017, l'avantage est calculé en fonction des émissions de CO₂, avec le but de favoriser les véhicules à plus faibles émissions.¹⁹⁹ Or, le régime fiscal reste avantageux même pour les voitures plus polluantes.

195 OECD (2019), *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2a4a718c-fr>. p.40

196 OECD (2019), *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2a4a718c-fr>. p.40

197 Eurostat (2020), *Passenger cars in the EU*. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Passenger_cars_in_the_EU>

198 OCDE (2020) *OECD Environmental Performance Reviews: Luxembourg 2020*, OECD Publishing, Paris, p.97 <https://doi.org/10.1787/fd9f43e6-en>

199 Le Gouvernement luxembourgeois (2020) *Plan national intégré en matière d'énergie et de climat du Luxembourg pour la période 2021-2030*, p.85 <https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/actualites/2020/05/Plan-national-integre-en-matiere-d-energie-et-de-climat-du-Luxembourg-2021-2030-version-definitive-traduction-de-courtoisie.pdf>

À ce sujet, le PNEC note que « bien que la taxe sur les véhicules automoteurs de catégorie M1, immatriculés après le 1er janvier 2001, se calcule en fonction des émissions carbone (selon le certificat de conformité CE) et du type de carburant, son effet incitatif est actuellement plutôt limité. » Par conséquent, le PNEC prévoit une révision de la taxe automobile qui tiendra compte du principe du pollueur payeur.²⁰⁰

Toujours concernant la fiscalité automobile, notons que la taxe sur les véhicules routiers a été une recette fiscale stable pendant la crise de la COVID-19. En effet, selon les prévisions de l'ADA, les recettes issues de cette taxe atteindront 67 millions d'euros en 2020, ce qui correspond au chiffre inscrit au budget voté 2020²⁰¹.

L'on peut donc conclure que, de manière générale, le système fiscal luxembourgeois comporte en comparaison internationale un niveau relativement peu élevé de taxes environnementales. Or, ces taxes encouragent les comportements bénéfiques pour l'environnement et le climat, rendent les alternatives durables plus attractives d'un point de vue économique et constituent une recette supplémentaire pour l'État afin de financer les dépenses liées à la transition écologique. De plus, comme le montre notamment la taxe sur les véhicules routiers, certaines taxes environnementales peuvent fournir à l'État des recettes stables lors d'une crise.

Recommandation :

- En vue de la modernisation du système fiscal, mener une analyse détaillée sur les possibilités d'étendre le principe du pollueur-payeur dans notre fiscalité afin de favoriser les comportements bénéfiques pour le climat et l'environnement et de financer la transition écologique. Dans ce contexte, vu le niveau faible de l'imposition des véhicules à moteur, une évaluation de la fiscalité automobile s'impose, comme c'est prévu par le PNEC.

La taxe carbone, un changement de paradigme

Avec l'introduction de la taxe carbone au Luxembourg en 2021, le principe du pollueur-payeur en matière de pollution de l'environnement et du climat devient une partie intégrante de la fiscalité luxembourgeoise. Il s'agit d'un changement de paradigme puisque le montant de la nouvelle taxe est intrinsèquement lié à la pollution effectivement produite. Le Gouvernement a ainsi choisi de taxer les émissions de CO₂ à 20€ par tonne en 2021, avant d'augmenter ce taux successivement de 5€ pour arriver à 30€ par tonne de CO₂ en 2023. Comme les émissions réelles de chaque combustible fossile divergent, le gaz naturel étant notamment nettement moins polluant en termes d'émissions de gaz à effet de serre que le mazout, les effets de cette taxe sur le prix final de consommation ne sont pas homogènes, mais traduisent en effet l'application du principe de pollueur-payeur.

Le premier objectif de la taxe carbone est de **réduire la consommation des énergies fossiles en la rendant économiquement moins attractive**. Cette réduction est inévitable si l'on souhaite diminuer les émissions de gaz à effet de serre et par conséquent ralentir voire empêcher le réchauffement climatique et ses conséquences pour les prochaines générations. La taxe carbone joue donc un rôle essentiel pour atteindre les objectifs climatiques du Luxembourg, à savoir une réduction de -55% des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 et la neutralité carbone en 2050.

Deuxièmement, **les recettes de la taxe carbone permettent de financer des dépenses budgétaires en faveur du climat**, comme notamment les primes pour la rénovation énergétique des bâtiments, les aides en faveur de l'électromobilité et la mobilité douce ainsi que les investissements publics qui favorisent la transition écologique, comme p.ex. l'extension de l'infrastructure ferroviaire ou le développement des énergies renouvelables. Notons qu'il s'agit ici d'une manière socialement équitable de financer les dépenses en faveur de la transition écologique puisque les ménages plus aisés, qui tendent à polluer plus, paient plus de taxe CO₂.

Lorsqu'on parle de la taxe carbone, une question importante qui fait débat est le niveau adéquat de la taxe. Déterminer le bon niveau de la taxe n'est pas évident puisque cela revient à quantifier les coûts issus de la pollution pour le climat tout en identifiant le niveau de taxe auquel un effet d'incitation peut

²⁰⁰ Ibidem

²⁰¹ Administration des Douanes et Accises (2020) *Note concernant l'évolution des principales recettes de l'ADA en 2020*, 22.10.2020

être attendu. Comme le résume une commission d'experts qui conseille le Gouvernement fédéral allemand en matière de transition énergétique, les coûts de la pollution sont difficiles à calculer et dépendent fortement des hypothèses normatives sur lesquelles le calcul est basé.²⁰² Alors que certains estiment que ces coûts sont plus élevés, p.ex. à 180€/t de CO₂²⁰³, d'autres, comme p.ex. le FMI, considèrent qu'ils sont moins importants et se trouvent plutôt à 60€/t de CO₂²⁰⁴.

En tout état de cause, l'introduction d'une telle taxe doit être réalisée de manière progressive. En effet, les experts recommandent, comme cela a été prévu par le Gouvernement, de commencer à un niveau moins élevé pour après l'augmenter de manière progressive. Cette façon de procéder permet aux acteurs économiques de s'adapter progressivement à la taxe. Une introduction trop abrupte d'une taxe élevée mènerait à un manque d'acceptabilité de la mesure tant du côté des ménages que des entreprises, alors que le maintien d'un niveau trop bas pendant une période prolongée risque d'anéantir l'effet incitatif de la mesure. C'est ce que confirment plusieurs exemples de pays qui disposent de taxes carbone nettement plus élevées. Un exemple qui est souvent cité est celui de la Suède, où la taxe a été introduite en 1991 et progressivement augmentée jusqu'à 115€/t de CO₂ aujourd'hui, ce qui a mené à une acceptabilité et une efficacité plus élevée de la taxe.²⁰⁵ En effet, l'approche choisie par le Gouvernement luxembourgeois, qui est d'introduire la taxe d'abord à un niveau plus bas pour après l'augmenter progressivement, est donc à féliciter.

Cependant, bien qu'il soit compréhensible de commencer avec un niveau moins élevé, lorsqu'on considère les niveaux de taxe adéquats cités auparavant, il paraît évident que le niveau actuellement prévu de la taxe carbone en 2023, à savoir 30€/t de CO₂, n'est pas assez élevé à moyen et long terme et qu'en vue d'atteindre les objectifs climatiques que le Luxembourg s'est fixé pour 2030 voire 2050, ce niveau devra nécessairement être adapté à la hausse au-delà de l'année 2023. Le STATEC (voir graphique 29) prévoit que la taxe carbone telle qu'annoncée par le Gouvernement mènera à une diminution de -11% des émissions de gaz à effet de serre en 2024 par rapport au scénario de base sans taxe carbone. Bien qu'il s'agisse d'une diminution considérable, elle ne permettra pas à elle seule d'atteindre la trajectoire de réduction de -55% à l'horizon 2030. Dans le scénario avec taxe carbone, les émissions de GES en 2023 seront supérieures d'environ 17% à la trajectoire linéaire de réduction de -55%. Naturellement, la taxe carbone n'est pas le seul instrument pour réduire les émissions de GES et d'autres mesures, comme p.ex. les aides en faveur d'alternatives plus durables, jouent aussi un rôle important. Néanmoins, le scénario du STATEC suggère qu'une augmentation de la taxe carbone au-delà de l'année 2023 sera inévitable pour atteindre la trajectoire de réduction de -55% à l'horizon 2030.

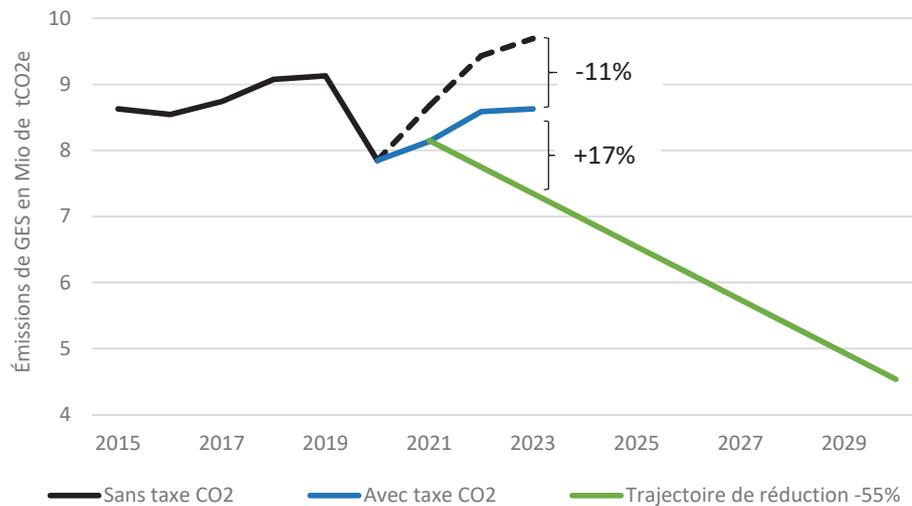
202 Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“ (2019) *Stellungnahme zum zweiten Fortschrittsbericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2017*. Berlin, Münster, Stuttgart. p.16 <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/ewk-stellungnahme.pdf?__blob=publicationFile&v=4>

203 Umweltbundesamt (2019). *Methodenkonvention 3.0 zur Ermittlung von Umweltkosten – Kostensätze*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-02-11_methodenkonvention-3-0_kostensaetze_korr.pdf>

204 FMI (2019) *Fiscal policies for Paris climate strategies—from principle to practice*. <<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/PP/2019/PPEA2019010.ashx>>

205 Umweltbundesamt (2019) *CO₂-Bepreisung in Deutschland. Ein Überblick über die Handlungsoptionen und ihre Vor- und Nachteile*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. p.3-4 <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/factsheet_co2-bepreisung_in_deutschland_2019_08_29.pdf>

Graphique 29 : Evolution prévue des émissions de gaz à effet de serre avec et sans taxe carbone²⁰⁶



Source : STATEC (2020), *Évaluation de l'impact de la taxe CO₂*

Définir une trajectoire pour la taxe carbone au-delà de l'année 2023 n'est pas seulement souhaitable d'un point de vue de politique climatique, mais aussi d'un point de vue économique. Comme déjà mentionné auparavant, un aspect crucial pour le bon fonctionnement de l'instrument est la prévisibilité à long terme pour les acteurs économiques. Grand nombre de choix économiques et d'investissements que les ménages et les entreprises font aujourd'hui auront des conséquences non seulement à l'horizon 2023, mais à plus long-terme. Il s'agit par exemple de l'achat d'une voiture, de l'installation d'une nouvelle chaudière ou bien de l'investissement dans une entité de production. Afin de pouvoir faire des choix économiques en connaissance de cause, il est primordial que le pouvoir public assure un maximum de prévisibilité pour les acteurs économiques afin qu'ils puissent faire des choix plus écologiques pour les années à venir. Un manque de prévisibilité en revanche risque de ralentir la transition écologique, anéantir l'effet incitatif et réduire considérablement l'acceptabilité de la transition dans son intégralité.

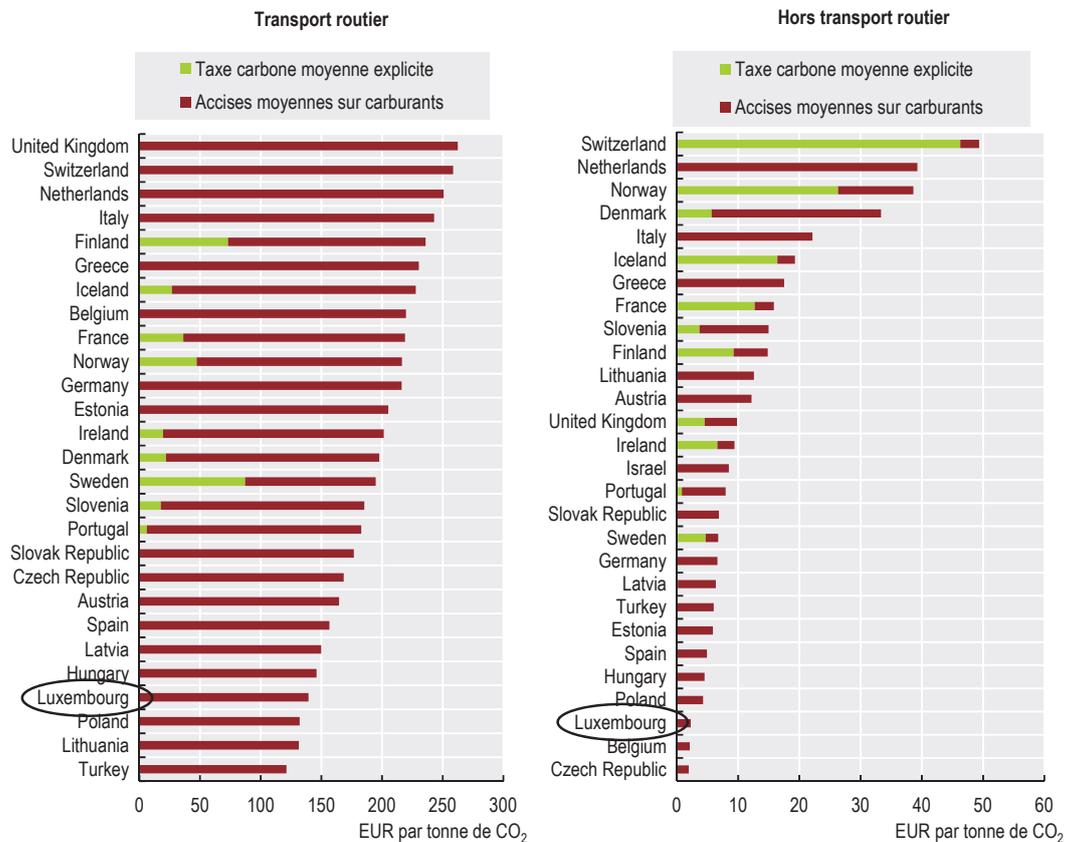
Dans ce contexte, il faudra aussi tenir en compte l'évolution des taxes relatives dans les pays voisins. Notons que l'Allemagne a d'ores et déjà annoncé l'introduction d'une taxe carbone de 25€/t de CO₂ qui devrait augmenter à 55€/t de CO₂ en 2025 avant d'arriver à un taux maximal en 2026 de 65€/t de CO₂.²⁰⁷

Enfin, l'introduction de la taxe carbone doit aussi être vue dans le contexte de la **mise en place d'un « level playing field » en termes d'imposition des émissions de GES (non-ETS) au niveau européen**. En effet, nos pays voisins ainsi que beaucoup d'autres pays européens ont déjà introduit ou planifient l'introduction d'une taxe carbone au niveau national. Ne pas introduire une taxe carbone au Luxembourg correspondrait donc à pratiquer une politique de dumping environnemental où le coût de la pollution est utilisé en tant que facteur de compétition entre les États. Par ailleurs, une telle politique irait à l'encontre des engagements du Gouvernement pour réduire l'écart de l'imposition des énergies fossiles au Luxembourg par rapport aux pays voisins afin de réduire les effets néfastes associés au phénomène du tourisme à la pompe.

²⁰⁶ Le scénario prend en compte l'introduction de la taxe carbone en Allemagne telle qu'annoncée par le gouvernement fédéral allemand au moment de la rédaction du présent rapport.

²⁰⁷ Bundesregierung (2019) *CO₂-Bepreisung*, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/co2-bepreisung-1673008>

Graphique 30 : Taux d'imposition effectif des émissions CO₂ des pays européens membres de l'OCDE



Source: OECD, *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action*, 2019

Comme le montre le graphique 30, en ce qui concerne le taux d'imposition effectif des émissions CO₂, le Luxembourg se trouve parmi les pays où les émissions de GES sont le moins taxées, tant au niveau des émissions émises par les transports routiers que hors transports routiers. Dans ce graphique, sont pris en compte toutes les taxes sur les émissions, qu'elles soient explicitement dénommées comme des taxes carbone ou non. Afin d'avoir une image plus correcte, il faut en effet prendre en compte toutes les taxes sur les émissions de GES lorsqu'on compare les différents pays. Notons que ces chiffres se rapportent aux taux effectifs du 1^{er} juillet 2018 et ne prennent donc pas en compte ni les augmentations des taux d'accise sur les carburants après cette date ni l'introduction de la taxe carbone en 2021. Malgré cela, tenant en compte que grand nombre d'autres pays augmenteront aussi leurs taux d'imposition des émissions de GES, le graphique 32 confirme qu'une adaptation à la hausse de la taxe carbone après 2023 sera nécessaire afin que le Luxembourg respecte ses engagements et contribue à établir un « level playing field » au niveau européen en matière d'imposition des émissions de GES.

Définir des niveaux-seuils pour l'adaptation de la taxe : l'exemple de la Suisse

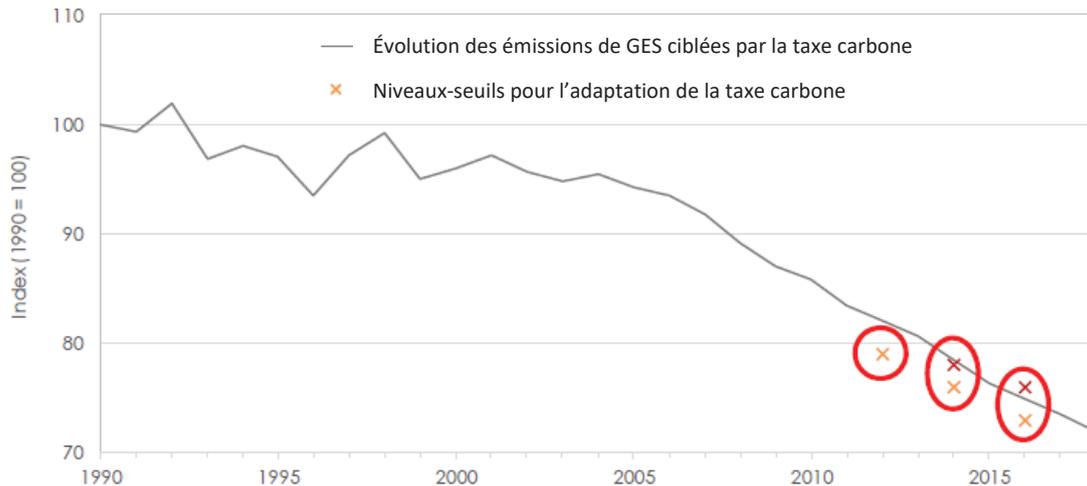
Afin d'établir une prévisibilité tout en assurant l'efficacité de l'instrument pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, la Suisse avait mis en place en 2012 un modèle qui combine la progression de la taxe carbone à l'accomplissement des objectifs climatiques. Plus concrètement, l'ordonnance respective prévoit des mécanismes correcteurs dans le cas où les objectifs climatiques ne sont pas atteints.

Tableau 25 : échéances de l'augmentation de la taxe carbone en Suisse²⁰⁸

Echéance	Montant de la taxe
1 ^{er} janvier 2014	60 CHF/t de CO₂ lorsque les émissions issues de la combustion d'énergies fossiles correspondent en 2012 à plus de 79% des émissions de 1990
1 ^{er} janvier 2016	72 CHF/t de CO₂ lorsque les émissions issues de la combustion d'énergies fossiles correspondent en 2014 à plus de 76% des émissions de 1990 84 CHF/t de CO₂ lorsque les émissions issues de la combustion d'énergies fossiles correspondent en 2014 à plus de 78% des émissions de 1990
1 ^{er} janvier 2018	96 CHF/t de CO₂ lorsque les émissions issues de la combustion d'énergies fossiles correspondent en 2016 à plus de 73% des émissions de 1990 120 CHF/t de CO₂ lorsque les émissions issues de la combustion d'énergies fossiles correspondent en 2016 à plus de 76% des émissions de 1990

En liant l'augmentation progressive de la taxe aux objectifs climatiques, ce modèle offre l'avantage de mettre l'objectif de la mesure au centre de la fixation du niveau de la taxe, à savoir la réalisation des objectifs climatiques. Selon ce modèle, lorsqu'un niveau prédéfini de réduction d'émissions de gaz à effet de serre est atteint, l'effort supplémentaire à réaliser par tous les acteurs sociétaux est considéré moins élevé et par conséquent, l'augmentation de la taxe est moins prononcée. En revanche, lorsque ce niveau n'est pas atteint, les efforts supplémentaires à faire pour atteindre les objectifs climatiques sont plus élevés, ce qui signifie que le montant de la taxe carbone doit être augmenté davantage. Lorsque le niveau d'émissions est inférieur aux niveaux-seuils fixés, la taxe carbone n'est pas adaptée.

Graphique 31 : Evolution des émissions de GES en Suisse et niveaux-seuils de la taxe carbone



Source: Claudia Kettner (WIFO²⁰⁹), *Conférence au sujet de la taxe carbone*, 09.11.2020

Comme le montrent les croix rouges et oranges sur le graphique ci-dessus, en 2012, les émissions de GES ciblées par la taxe carbone en Suisse se trouvaient au-dessus du niveau-seuil qui était de 79%. Par conséquent, la taxe carbone a été augmentée à 60 CHF/t de CO₂ au 1^{er} janvier 2014. En 2014, les émissions ont dépassé le niveau-seuil le plus élevé et donc la taxe carbone a été augmentée à 84 CHF/t de CO₂ au 1^{er} janvier 2016. Enfin, en 2016, la diminution des émissions a été plus prononcée et se trouvait alors en dessous du niveau-seuil de 76%, mais au-dessus de celui de 73%. Par conséquent, la

208 Le Conseil fédéral. Portail du Gouvernement suisse. (2020) *Ordonnance sur la réduction des émissions de CO₂*. Chapitre 8: taxe sur le CO₂, Art. 94 Montant de la taxe. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20120090/index.html#id-8>

209 WIFO : Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

taxe carbone augmente à 96 CHF/t de CO₂ au 1^{er} janvier 2018 ce qui correspond actuellement à 79,22 euros²¹⁰. Il s'agit d'un modèle clair, transparent et compréhensible qui d'un côté crée une prévisibilité accrue pour les acteurs économiques, ce qui a aussi des répercussions positives sur l'acceptabilité de la taxe, et de l'autre côté évite de tenir à chaque échéance un débat public majeur autour de l'augmentation de la taxe.

Recommandation :

- Afin de garantir l'efficacité de l'instrument et la prévisibilité pour les acteurs économiques, il convient d'entamer une réflexion sur l'évolution de la taxe carbone au-delà de l'année 2023. Dans ce contexte, le Rapporteur recommande de lier la progression de la taxe carbone à l'accomplissement des objectifs climatiques.

Une taxe carbone à composante sociale

Nombreux sont ceux qui opposent les efforts nécessaires afin de réaliser la transition écologique avec la nécessité d'assurer la cohésion sociale dans notre société. Cette opposition n'est pas anodine si on considère que les taxes environnementales sont des taxes indirectes, qui tendent à toucher, en relation au revenu disponible total, plus fortement les plus démunis. C'est justement le cas pour les prix des carburants fossiles comme l'essence ou le diesel, dont l'augmentation a évidemment un impact relatif plus important pour les ménages et individus aux salaires moins élevés, pas parce qu'ils en consomment plus, mais parce qu'ils représentent une partie plus importante de leurs dépenses.

Afin de tenir compte de la capacité contributive des citoyens aux efforts nécessaires pour mettre en œuvre la transition énergétique et la décarbonisation de notre économie, le Gouvernement a choisi, parallèlement à l'introduction de la taxe carbone, d'augmenter de 96€ les crédits d'impôts pour salariés, pensionnés et indépendants et de 10% l'allocation de vie chère. Il convient de rappeler que le montant de ces crédits d'impôt dépend du revenu et que les crédits d'impôt s'appliquent au niveau du contribuable individuel. Le tableau 26 et le graphique 32 résument le fonctionnement des crédits d'impôts ainsi que les montants tels que prévus par le projet de budget 2021.

Tableau 26 : Montants des crédits d'impôt pour salariés (CIS), indépendants (CII) et pensionnés (CIP) après la réforme²¹¹

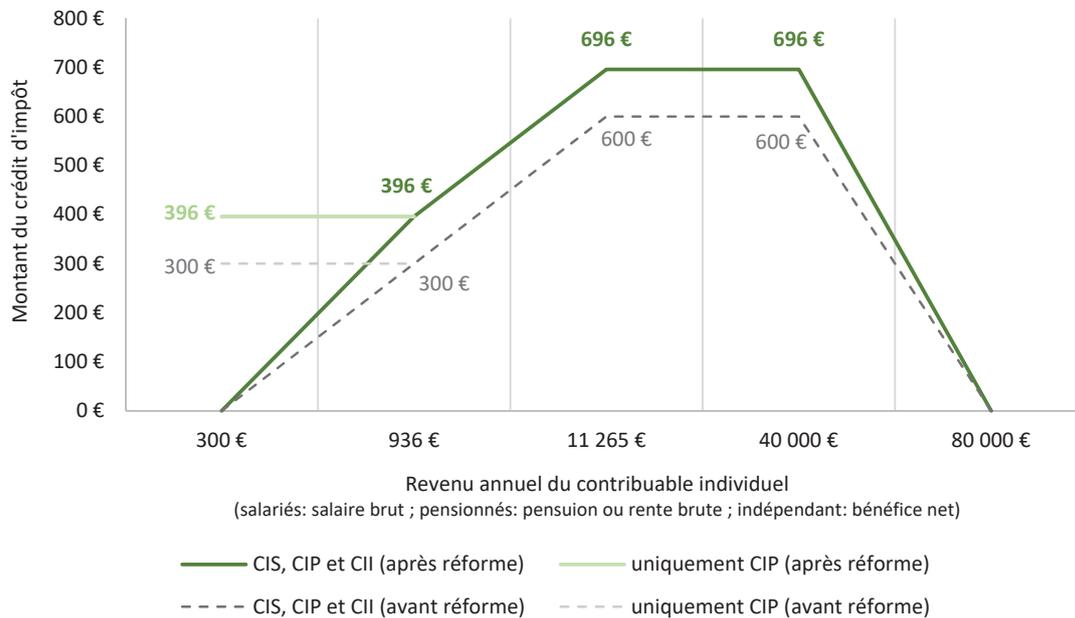
<i>Salaire/pension/bénéfice brut(e) annuel(le)</i>	<i>Montant du crédit d'impôt</i>
Entre 300 et 936 euros	396 euros (uniquement pour le CIP)
Entre 936 et 11 265 euros	progressif de 396 à 696 euros
Entre 11 266 et 40 000 euros	696 euros
Entre 40 001 et 79 999 euros	dégressif de 696 à 0 euros
À partir de 80 000 euros	0 euros

Comme le montre le graphique ci-dessus, les crédits d'impôt CIS, CII et CIP permettent, de par leur architecture et leur caractère progressif, de réduire la charge fiscale des ménages de manière très ciblée. Contrairement à une adaptation du barème de l'impôt sur le revenu, le mécanisme des crédits d'impôt permet de réduire de manière ciblée la charge fiscale des contribuables ayant un revenu inférieur à 80.000 euros sans pour autant impacter les revenus au-delà des 80.000 euros. En effet, une adaptation du barème de l'impôt sur le revenu afin de réduire la charge fiscale des contribuables modestes aurait eu comme impact une réduction de la charge fiscale pour tous les contribuables. Ainsi, le Gouvernement est à féliciter pour l'outil du crédit d'impôt qui permet de mener une politique ciblée en matière d'impôt sur le revenu.

210 Cours de change CHF/EUR au 8.12.2020 à 11:34: 0,8252

211 Voir : Art.3 du projet de budget 2021 et Art.152ter, Art. 154quater et Art.154quinquies de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Graphique 32 : Comparaison des montants des crédits d'impôt (CIS, CIM et CIP) avant et après la réforme



Source : Chambre des Salariés (2020), *Avis sur le projet de budget 2021* (graphique de l'auteur)

Le STATEC s'est penché sur la question de l'impact net de l'introduction de la taxe CO₂ sur les ménages, en prenant en compte l'effet compensatoire de l'augmentation précitée des crédits d'impôts. Les résultats de cette étude sont présentés au graphique 33 ci-dessous.

Les calculs du STATEC montrent que l'impact de la taxe carbone sur les ménages croît avec le niveau de revenu disponible. En effet, alors qu'un ménage issu du premier quintile (20% des ménages aux revenus les moins élevés) aura en moyenne des dépenses supplémentaires en raison de la taxe carbone d'environ 135 euros par an, un ménage du cinquième quintile (20% des ménages aux revenus les plus élevés) aura des dépenses annuelles supplémentaires de 184 euros.

En même temps, les calculs montrent aussi que les ménages les moins aisés profitent le plus de l'augmentation des crédits d'impôt (CIS, CII, CIP) et que l'effet positif du crédit d'impôt diminue avec l'augmentation du revenu. Ainsi, les deux premiers quintiles (40% des ménages aux revenus les moins élevés) profiteront en moyenne d'une somme supplémentaire d'environ 140 euros par année en raison des crédits d'impôt. En plus, le STATEC estime que les ménages du 1^{er} quintile bénéficieront en moyenne annuellement d'environ 60 euros additionnels en raison de l'augmentation de l'allocation de vie chère.²¹²

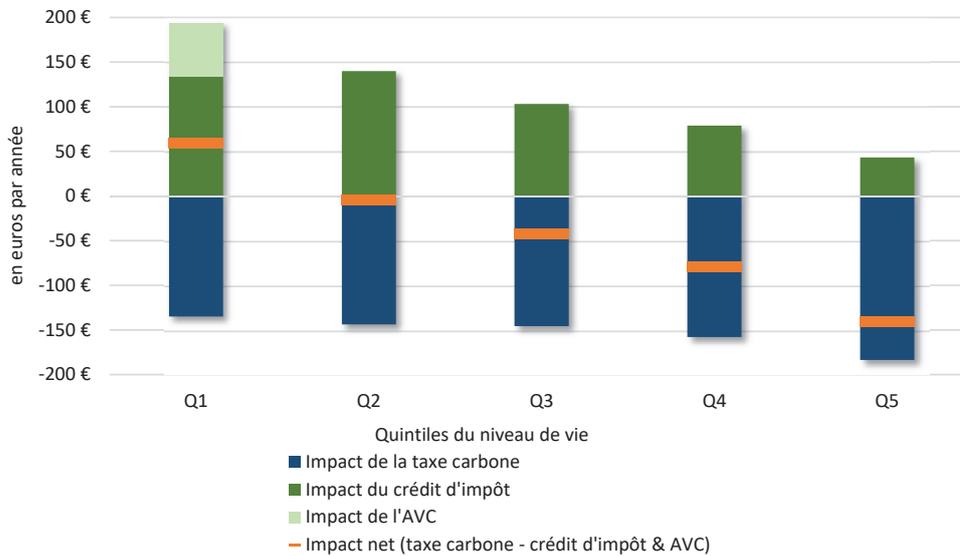
En moyenne, l'impact net (impact cumulé de la taxe carbone, du crédit d'impôt et de l'AVC) pour les ménages les plus modestes (Q1) est donc positif à environ 59 euros par an. Pour les ménages du 2^e quintile, l'effet net est quasiment neutre, alors que pour les ménages plus aisés (Q3, Q4, Q5), l'impact net augmente progressivement avec le revenu.²¹³ Ainsi, les ménages du cinquième quintile devront déboursier en moyenne 140 euros de plus par année, alors qu'il faut tout de même reconnaître qu'ils bénéficieront aussi en moyenne de 43 euros supplémentaires par an en raison du crédit d'impôt. Le graphique 33 montre clairement le caractère progressif de l'impact cumulé de la taxe carbone, du crédit d'impôt et de l'AVC sur les ménages.

En outre, malgré l'augmentation des crédits d'impôt et de l'allocation de vie chère, il convient de noter que l'effet incitatif de la taxe reste intact, puisque toute diminution de la pollution par les ménages réduit l'impact net sur le revenu et ceci pour toutes les catégories de revenus.

212 STATEC (2020), Évaluation de l'impact de la taxe CO₂, Novembre 2020, p.13 <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/analyses/2020/PDF-Analyses-08-2020.pdf>

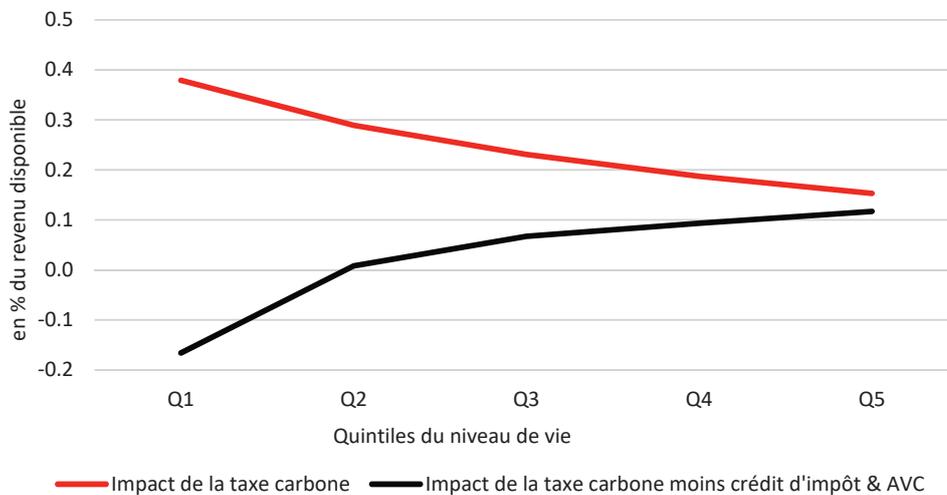
213 Ibid. p.12

Graphique 33 : Impact de la taxe carbone et de l'augmentation des crédits d'impôt et de l'allocation de vie chère (AVC) sur le budget annuel des ménages résidents



Source : STATEC, *Évaluation de l'impact de la taxe CO₂, 2020* (graphique de l'auteur)

Graphique 34 : Comparaison de l'impact de la taxe carbone et de l'impact net avec crédit d'impôt (en % du revenu disponible)



Source : STATEC, *Évaluation de l'impact de la taxe CO₂, 2020*

Enfin, comme le montre le graphique 34, l'impact en relation au revenu disponible de la taxe carbone à elle seule étant régressif (l'impact de la taxe en % du revenu disponible diminue lorsque le revenu augmente), les augmentations des crédits d'impôt et de l'AVC feront que l'impact net (taxe carbone, crédits d'impôt et AVC) ne sera pas seulement progressif en termes absolus, mais aussi en termes relatifs (en % du revenu disponible).²¹⁴ Ainsi, l'impact net des trois mesures en relation au revenu disponible augmente avec le revenu du ménage. Notons qu'en ce qui concerne le 1^{er} quintile, lorsqu'on

214 Ibidem.

considère l'impact de l'augmentation de l'AVC, l'impact net sur le revenu disponible sera positif à environ 0,17% du revenu disponible.

Pour conclure, force est de constater que l'approche choisie par le Gouvernement permet de créer un incitatif fort pour réduire les émissions de GES tout en prenant en compte la capacité financière des ménages à travers les augmentations des crédits d'impôt et de l'allocation de vie chère, ce qui fait que l'impact de la taxe carbone et donc les efforts nécessaires pour réaliser la transition écologique seront répartis de manière équitable parmi les ménages. Il s'agit d'une politique climatique équitable.

Recommandation :

- Lors des augmentations futures de la taxe carbone après 2023, prévoir un mécanisme automatique qui permette d'adapter les crédits d'impôt en fonction de l'augmentation de la taxe.

Vers une fiscalité qui favorise la cohésion sociale

En plus de favoriser la transition écologique de l'économie et de la société dans son ensemble, la fiscalité a aussi un rôle à jouer pour favoriser la cohésion sociale, en assurant que tous les acteurs sociétaux contribuent de manière équitable et selon leur capacité contributive au financement du budget de l'État. Voilà un autre aspect qui devra être pris en compte lors du débat sur la modernisation du système fiscal.

Œuvrons en faveur de la justice fiscale

Avec le présent projet de budget, le Gouvernement propose d'éliminer plusieurs injustices fiscales. D'abord, il propose d'introduire pour les fonds d'investissement de droit luxembourgeois un prélèvement de 20% sur leurs revenus directs et indirects en provenance d'immeubles situés sur le territoire national. Jusqu'à présent, ces revenus n'étaient pas imposés tant que les revenus restaient à l'intérieur du fonds. De plus, il était possible, sous certaines conditions, de les prélever du fonds sans pour autant payer d'impôts sur ces revenus issus d'immeubles luxembourgeois. Il s'agissait en effet d'une injustice fiscale flagrante, sachant qu'une personne physique est imposée sur le revenu des loyers perçus d'immeubles mis à la location ainsi que sur les revenus issus de la réalisation de plus-values immobilières qui ne concernent pas la résidence principale.²¹⁵ L'approche choisie par le Gouvernement, qui est d'introduire un prélèvement direct sur les revenus précités, a le mérite d'assurer une imposition de ces revenus sans pour autant changer la forme juridique du fonds d'investissement spécialisé (FIS).

En plus, le projet de budget propose l'abolition du régime communément dénommé « Stock Options ». Ce dernier avait été introduit afin de favoriser, à travers un traitement fiscal préférentiel, la fidélisation d'employés à leur entreprise et rendre les entreprises luxembourgeoises plus attractives pour des talents étrangers. Or, cette disposition a été abusée au cours des dernières années afin d'éviter la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. L'abolition du régime est donc un pas important vers plus de justice fiscale.

Enfin, le projet de budget propose aussi de réformer le régime de l'amortissement accéléré pour les immeubles mis à la location et dont la construction remonte à moins de 6 ans. L'application d'un taux d'amortissement préférentiel de 6% par rapport au taux normal de 2% constitue un avantage fiscal qui n'est plus justifié du point de vue de l'effet de la mesure ainsi qu'en termes de justice fiscale.

Les mesures précitées marquent une avancée importante en termes de justice fiscale. En vue du débat sur la modernisation de notre système fiscal, d'autres caractéristiques de notre fiscalité pourraient aussi être réévaluées afin de déterminer comment peut être atteinte une meilleure justice fiscale.

Premièrement, il s'agit notamment de remettre en question certains avantages, réductions, déductions et allègements fiscaux qui peuvent être définis comme des dépenses fiscales, comme notamment le régime de l'amortissement accéléré précité. Il convient en effet d'évaluer leur utilité, leur déchet fiscal et leur effet et de les adapter le cas échéant. Dans la suite du présent rapport, le sous-chapitre IX.5.2. sera dédié aux dépenses fiscales et à leur évaluation.

²¹⁵ Notons que si le bien vendu, hors résidence principale, a été en possession du contribuable pendant moins de deux ans, le taux appliqué correspond au taux d'imposition marginal (jusqu'à 42%).

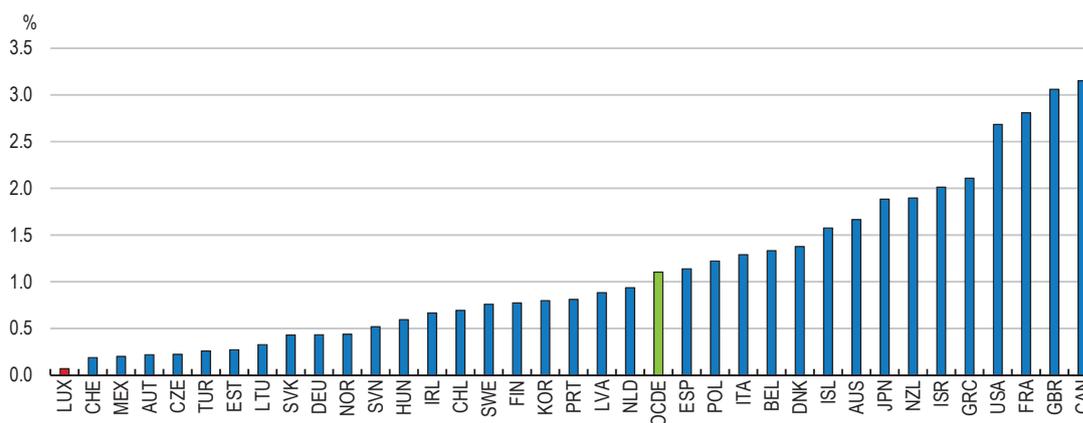
Deuxièmement, il convient de mener un débat sur la cohérence entre l'imposition des revenus issus du travail par rapport aux revenus issus du capital. Aujourd'hui, alors que les traitements et les salaires sont, hors déductions éventuelles qui dépendent de la situation du contribuable, entièrement imposés de manière progressive, les revenus nets issus notamment de dividendes, après une retenue à la source de 15%, sont d'office exemptés de l'impôt à hauteur de 50%. En guise d'exemple, cela signifie notamment qu'une dividende annuelle perçue par un contribuable en raison de sa détention d'actions d'une société est traitée de manière plus favorable en termes fiscaux qu'une prime annuelle de « 13ème mois » payée à un contribuable en raison de son occupation salariée. L'État devrait-il traiter de manière préférentielle en termes d'imposition un revenu issu de la simple détention d'actions par rapport à un revenu issu du travail ?

De même, l'on constate aussi des différences de traitement fiscal entre les revenus issus de différents types de patrimoine (mobilier ou immobilier). En effet, les plus-values réalisées par l'achat et la vente d'actions ou de titres par un contribuable résident sont exemptées de l'impôt lorsque la durée de détention des titres en question est supérieure à 6 mois.²¹⁶ En même temps, comme déjà mentionné auparavant, la plus-value réalisée notamment de la vente d'un bien immobilier, hors résidence principale, est imposée, hors abattements, au demi-taux global.

Troisièmement, la question de la justice fiscale se pose évidemment aussi au niveau de la différence de traitement actuelle entre les personnes physiques. Dans son accord de coalition, le Gouvernement s'était engagé à introduire l'individualisation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par le biais de la création d'une classe d'impôt unique, le but étant d'éliminer la différence de traitement qui existe actuellement selon la situation personnelle des ménages. En effet, les célibataires et les familles monoparentales sont aujourd'hui pénalisés par rapport aux couples mariés. En raison de la crise actuelle, il est évident qu'une réforme d'une telle envergure ne peut à ce stade pas être réalisée. Or, elle reste très importante et devra être poursuivie.

Quatrièmement, la justice fiscale concerne aussi l'imposition du patrimoine. Dans le contexte du patrimoine immobilier, un aspect important est évidemment la mise en place d'un impôt foncier qui reflète la valeur réelle du terrain en question. Comme le montre le graphique 35, le Luxembourg est le pays dans l'OCDE où les recettes fiscales issues des impôts périodiques sur la propriété immobilière sont les moins élevées par rapport au PIB. La réforme de l'impôt foncier est envisagée par le Gouvernement et selon les dernières informations, un projet de réforme devrait être proposée jusqu'à la fin de la législature actuelle.

Graphique 35 : Comparaison internationale de la part des recettes fiscales générées par les impôts périodiques sur la propriété immobilière (en % du PIB, 2016)



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

²¹⁶ Condition supplémentaire pour l'exemption de l'impôt : la participation au capital de la société doit être inférieure à 10%.

Au cours des derniers mois, les partis politiques, des représentants salariaux et patronaux ainsi que de nombreux acteurs de la société civile se sont aussi exprimés sur une possible introduction au Luxembourg d'une imposition des successions en ligne directe et d'une réintroduction d'un impôt sur la fortune des personnes physiques.

En ce qui concerne les droits de succession en ligne directe, il convient de noter qu'une telle mesure pourrait en théorie contribuer à limiter l'augmentation des inégalités de patrimoine, or, il conviendrait de mener une discussion en amont sur l'introduction d'un abattement ou d'une exemption partielle afin de ne pas pénaliser les petits patrimoines. En tout état de cause, une imposition des successions en ligne directe devrait être accompagnée d'autres mesures qui limitent la possibilité pour des contribuables fortunés d'échapper à cette imposition par la création de constructions juridico-fiscales complexes. À défaut de telles mesures, le régime risquerait de toucher avant tout les classes moyennes, ce qui risquerait d'avoir un effet contradictoire à l'effet de réduction des inégalités de patrimoine envisagé. Concernant une possible réintroduction d'un impôt sur la fortune des personnes physiques, il faudrait là aussi réfléchir à l'introduction d'exemptions partielles afin de faire en sorte que l'impôt touche réellement les personnes les plus fortunées.

Enfin, l'imposition équitable des personnes morales est aussi un aspect important de la justice fiscale qu'il conviendra de thématiser dans le débat autour de la modernisation de notre système fiscal, mais qui relève aussi d'une dimension européenne et internationale importante. Dans ce contexte, il est clair que le Luxembourg ne pourra pas agir de manière individuelle. Par conséquent, il est essentiel de mettre en œuvre une taxation équitable des entreprises et des grandes multinationales, dont notamment aussi les grandes entreprises du numérique (les « GAFAs »), au niveau européen voire international. Il s'agit par ailleurs de poursuivre les efforts en matière de BEPS afin de lutter contre les pratiques d'évasion et d'évitement fiscales comme notamment le « profit shifting ».

Recommandation :

- Dans le contexte du débat sur la modernisation de la fiscalité, analyser les aspects d'un meilleur équilibre entre l'imposition du travail et du capital.
- En ce qui concerne l'imposition du patrimoine, mettre en œuvre rapidement la réforme de l'impôt foncier qui marquera une avancée importante vers une imposition plus équitable du patrimoine immobilier qui aujourd'hui n'est que peu imposé.

Améliorer l'efficacité du caractère redistributif du système socio-fiscal

Par le biais de la progressivité de l'impôt sur le revenu, la contribution de chaque citoyen dépend de sa capacité contributive. Ainsi, en termes d'impôt directs et plus précisément en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, une personne physique aux revenus plus élevés contribue non seulement plus en valeurs absolues, mais aussi une plus grande partie de son revenu qu'une personne aux revenus plus modestes. De même, l'État accorde aujourd'hui un grand nombre de transferts sociaux dont profitent avant tout les plus démunis.

Ainsi, en redistribuant une partie des revenus du haut vers le bas, la fiscalité et les transferts sociaux jouent un rôle clé pour promouvoir et garantir la cohésion sociale dans notre société. Par leur caractère redistributif, ils réduisent les inégalités de revenu dans la société et limitent le niveau de pauvreté. En effet, les statistiques disponibles montrent qu'au Luxembourg, les transferts sociaux mènent à une diminution considérable du risque de pauvreté. Le risque de pauvreté avant transferts sociaux s'élevait à 26,5% en 2019, celui-ci passe à 17,5% après transferts sociaux.²¹⁷ De même les inégalités sont beaucoup moins prononcées en raison de la redistribution. En 2019, le ratio S80/20²¹⁸ était de 9,1 avant redistribution et de 5,4 après redistribution.²¹⁹

217 STATEC (2020) *Rapport PIBien-être*, novembre 2020, p.23-24

218 Le ratio S80/S20 mesure la disparité relative de la distribution d'une grandeur donnée. Ainsi, pour une distribution de revenus, S80/S20 rapporte la masse des revenus détenue par les 20 % d'individus les plus riches à celle détenue par les 20 % des personnes les plus pauvres. Une valeur plus élevée du ratio S80/S20 témoigne d'une inégalité plus élevée.

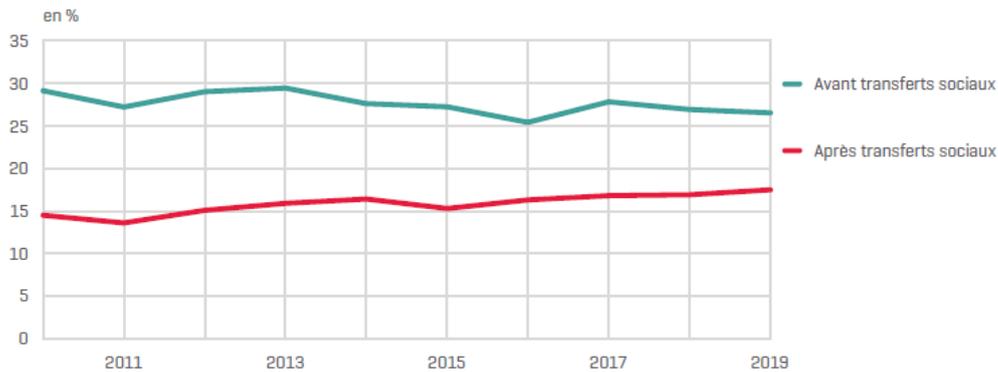
219 STATEC (2020) *Rapport PIBien-être*, novembre 2020, p.20-21

Graphique 36 : Evolution du ratio S80/S20 avant et après redistribution (2010-2019)



Source : STATEC, *Rapport PIBien-être*, 2020

Graphique 37 : Evolution du taux de risque de pauvreté avant et après transferts sociaux (2010-2019)



Source : STATEC, *Rapport PIBien-être*, 2020

Cependant, comme il ressort des graphiques 36 et 37, la redistribution effectuée par l'impôt et les transferts sociaux est devenue de moins en moins efficace au cours des dernières années.

Concernant les inégalités de revenu, l'on constate qu'alors que le ratio S80/S20 avant redistribution a augmenté de 22%, le ratio après redistribution a augmenté de 32% sur la période 2010-2019.²²⁰ Cela indique que le système socio-fiscal luxembourgeois n'a pas réussi à contenir l'augmentation des inégalités de revenu avant redistribution, même s'il continue à limiter leur effet.

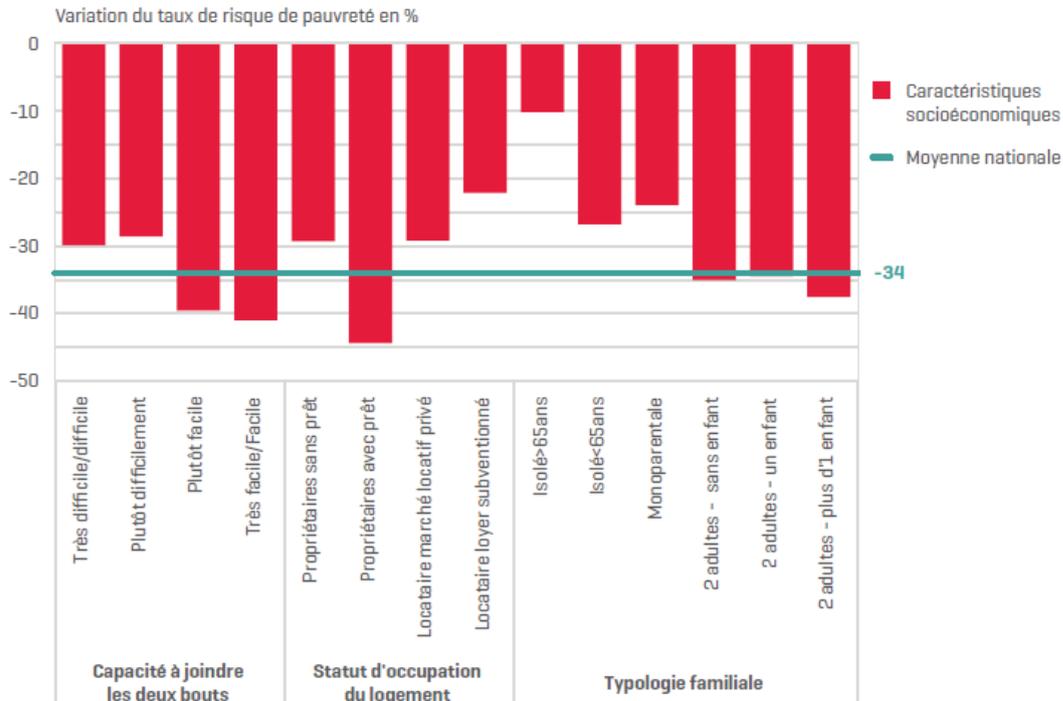
En ce qui concerne le taux de risque de pauvreté, force est de constater que l'écart entre le taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux et du même taux après transferts sociaux s'est réduit progressivement sur la période 2010-2019. En effet, alors que le taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux a baissé de 29,1% à 26,5%, le taux après transferts sociaux a augmenté de 14,5% à 17,5%.²²¹ Par conséquent, la capacité des transferts sociaux à réduire le risque de pauvreté a diminué considérablement au cours de la dernière décennie.

Dans le contexte du débat autour d'une réforme du système fiscal luxembourgeois vers une fiscalité plus moderne et équitable, il convient de prendre en compte les évolutions décrites ci-dessus afin d'améliorer la capacité du système socio-fiscal luxembourgeois à contenir l'augmentation des inégalités et de la pauvreté.

²²⁰ Ibid, p.20

²²¹ Ibid, p.23

Graphique 38 : Baisse du taux de risque de pauvreté en raison des transferts sociaux selon différentes caractéristiques socioéconomiques (2019, en %)



Source : STATEC, *Rapport PIBien-être*, 2020

Afin d'avoir une image plus claire de l'effet redistributif total sur les ménages, il serait pertinent de mener une étude approfondie qui permette de déterminer l'effet redistributif sur toute l'échelle de revenus. Pour cela, du côté de la fiscalité, il convient de prendre en compte l'impact tant des impôts directs comme l'impôt sur le revenu que des impôts indirects comme la TVA. De plus, il conviendrait aussi de prendre en compte l'impact des cotisations sociales et des transferts sociaux, comme les retraites, l'allocation de vie chère, le REVIS ou l'allocation de chômage.

Une telle étude a récemment été menée en Allemagne par le « Institut der deutschen Wirtschaft ». Le détail des résultats peut être consulté à l'aide d'un outil en ligne qui permet notamment de voir l'effet de chaque taxe, cotisation et transfert social sur les différents centiles de revenus.²²²

De plus, lorsque les efforts en vue d'une individualisation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques seront poursuivis, il serait opportun de mener une étude complémentaire qui permette de mesurer les effets de l'individualisation sur la redistribution.

Outre cette analyse de la charge moyenne des différentes catégories de revenus, il convient évidemment aussi de se pencher plus précisément sur les catégories socio-économiques les plus touchées par la pauvreté afin de déterminer les leviers fiscaux adéquats pour remédier à leur situation de précarité. Il s'agit par exemple des familles monoparentales, pour lesquelles la réduction du risque de pauvreté par les transferts sociaux est beaucoup moins prononcée que pour les familles biparentales avec un ou plusieurs enfants à charge (voir graphique 38).²²³ Dans ce contexte, notons que le programme gouvernemental prévoit la réintroduction de l'indexation des prestations familiales, ce qui bénéficiera notamment aux familles monoparentales.

²²² Site internet de l'Institut der deutschen Wirtschaft, Outil en ligne: *Wer den Staat finanziert*, consulté le 16.11.2020, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/HTML/2020/abgaben/index.html

²²³ Les transferts sociaux réduisent d'environ 34% le risque de pauvreté pour les familles à un ou plusieurs enfants contre seulement 24% pour les familles monoparentales. Source : STATEC (2020) *Rapport PIBien-être*, novembre 2020, p.23-24

Recommandation :

- En amont du débat autour de la modernisation du système fiscal, mener une analyse approfondie sur le caractère redistributif du système socio-fiscal luxembourgeois afin de mieux déterminer les leviers possibles pour le rendre plus efficace en termes de réduction des inégalités et de la pauvreté. Lors de cette analyse, il convient de prendre en compte tous les aspects du système socio-fiscal, à savoir la taxation directe et indirecte, les charges sociales et les transferts sociaux.

3.3. Assurons une mobilité efficace pour tous

Les ménages modestes profitent le plus des investissements en faveur des transports publics

Depuis plusieurs années, le Gouvernement suit une politique ambitieuse en matière de développement de la mobilité durable au Luxembourg, dont notamment l'extension et l'amélioration de l'offre de transports en commun (voir notamment l'encadré 3 à la page 106). Il s'agit notamment de l'extension du réseau ferroviaire en vue d'étendre ses capacités, la réorganisation du réseau RGTR afin de le rendre plus attractif, la construction de pistes cyclables et du développement du tramway dans la ville de Luxembourg ainsi que d'un tramway rapide entre Luxembourg-ville et Esch-sur-Alzette afin d'améliorer l'offre de transports pour l'agglomération sud du pays.

Bien que tous les citoyens puissent profiter de cette offre, ce sont les ménages ou les individus à revenus modestes ou moyens qui en profitent le plus. Leur permettre de se déplacer au quotidien tout en faisant l'économie d'une voiture, alors que les ménages dépensent environ 1,6 mois de salaire par an pour ce type de véhicule privé²²⁴, est donc une politique de transport éminemment sociale.

En outre, l'introduction de la gratuité des transports publics en 2019 profite avant tout aux ménages modestes. Selon le STATEC, les ménages les moins aisés réalisent les plus grandes économies grâce à la gratuité des transports publics, justement puisqu'ils tendent à utiliser plus les transports en commun que les ménages plus aisés. Ainsi, pour les 20% des ménages les moins aisés, la gratuité du transport public mène en moyenne à des économies de plus de 125 euros par an. Pour le 2e et le 3e quintile, ces économies annuelles sont d'environ 110 euros.²²⁵

Cependant, il convient de ne pas oublier que dans le contexte de l'envolée des prix sur le marché immobilier, de plus en plus de ménages ne considèrent pas les dépenses de mobilité à long terme et choisissent de se loger de plus en plus loin de leur lieu de travail voire à l'étranger. L'augmentation de la distance entre le lieu de travail et le domicile peut mener à une offre moins attractive de transports en commun, notamment dans les espaces ruraux.

Notons dans ce contexte que les dépenses des ménages liées aux transports représentaient en 2017 en moyenne 13,2% des dépenses totales des ménages (ce qui correspond à environ 1,6 salaires mensuels) et dépassaient donc notamment les dépenses en faveur de produits alimentaires et boissons non-alcoolisées (8,39%), les dépenses liées aux loisirs et à la culture (6,23%) ainsi que celles liées à la restauration et aux hôtels (8,55%). Elles étaient dépassées uniquement par les dépenses liées au logement (36,5%).²²⁶

Il est clair que les ménages dans les espaces ruraux profitent doublement de la politique d'extension et de développement des transports publics poursuivie par le Gouvernement. D'une part, ils profitent de pôles d'échange et du tramway pour se déplacer gratuitement et de façon efficace lorsqu'ils doivent se rendre en Ville de Luxembourg, d'autre part la meilleure fiabilité des trains grâce aux investissements dans le réseau ferré et la réorganisation du réseau RGTR leur permet de se déplacer de façon plus économe entre les différentes régions. Ainsi, avec la réorganisation du réseau RGTR, qui dessert – fait unique en Europe – chaque localité du pays, l'offre sera étoffée en soirée et le dimanche, des nouvelles

224 STATEC (2020) *Dépenses annuelles moyennes par ménage selon la catégorie socio-professionnelle de la personne de référence en 2005-2017*. Statistiques en ligne.

225 STATEC (2019) *Gratuité du transport public et hausse des accises : impact sur les dépenses des ménages*. Regards N°17, 08/2019.
<https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2019/PDF-17-2019.pdf>

226 STATEC (2020) *Dépenses annuelles moyennes par ménage selon la catégorie socio-professionnelle de la personne de référence en 2005-2017*. Statistiques en ligne.

lignes transversales raccourciront sensiblement les trajets inter-régionaux et des nouveaux systèmes de communication permettront de garantir davantage de connexions, même lorsqu'un train ou un bus aura accumulé un certain retard.

Ciblons les incitations à la mobilité électrique individuelle

Malgré ces avancées considérables, la voiture continuera de jouer un rôle dans la mobilité notamment dans le contexte de la multimodalité, p.ex. pour se déplacer vers un pôle d'échange ou une gare ferroviaire. Afin d'inciter les ménages à opter pour des alternatives durables en matière de transport individuel, le Gouvernement a mis en place des primes attractives en faveur notamment des voitures 100% électriques et des voitures hybrides « plug-in ». En ce qui concerne les voitures 100% électriques, le montant de la prime a été augmenté de 60% dans le cadre du programme « Neistart Lëtzebuerg » présenté en mai de cette année et correspond donc désormais à 8.000 euros, sans dépasser 50% du coût hors TVA du véhicule.

Cette aide est octroyée à tout acheteur, indépendamment de sa situation financière personnelle ou du prix de la voiture achetée. Or, tenant en compte l'aspect incitatif de la prime, il convient de se poser la question si cet effet s'applique toujours pour des voitures dont le prix d'achat dépasse un certain montant. Une solution serait notamment de plafonner le prix d'achat pour lequel la prime pour voitures électriques est octroyée.

De plus, même si les voitures électriques n'émettent pas d'émissions directes lors de leur utilisation, tout comme pour les voitures à moteur à combustion, la consommation peut varier considérablement entre un modèle avec un moteur plus puissant et un modèle avec un moteur moins puissant. Se pose donc aussi la question si l'État devrait subventionner l'achat de voitures électriques dont la puissance du moteur dépasse une certaine valeur.

De manière générale, il convient de noter que malgré la tendance baissière des prix de vente des voitures 100% électriques, elles restent en ce moment plus chères que les voitures comparables à moteur à combustion. Or, avec l'augmentation de l'offre en termes de voitures électriques, cet écart aura tendance à diminuer davantage au cours des prochaines années. Par conséquent, il convient de maintenir le niveau élevé de primes pour voitures électriques afin de faire en sorte qu'à terme, l'achat d'une voiture électrique sera non seulement préférable d'un point de vue climatique et environnemental, mais aussi d'un point de vue économique.

Recommandation :

- Plafonner le prix d'achat pour lequel la prime pour voitures électriques est allouée. De plus, introduire des critères sociaux dans l'allocation de la prime afin de soutenir les ménages aux revenus moins élevés.

3.4. Engageons-nous en faveur d'une société inclusive

Une société inclusive est une société résiliente. Les différentes institutions de l'État ainsi que l'action sociale de la société civile permettent d'amortir des chocs, que ce soit au niveau individuel en cas d'un revers de fortune (maladie, invalidité, etc.) ou au niveau sociétal en cas de crise économique. Mais les politiques sociales permettent aussi de prévenir et contribuent à la formation des capacités de production de la société.

L'inclusion et la cohésion sociale sont aussi les bases d'une société démocratique. En effet, une société démocratique a besoin d'endroits de rencontre, où les citoyens peuvent interagir, discuter, s'apprendre à connaître et réduire les préjugés. Une telle société vit de l'engagement civil et se base sur des citoyens informés, critiques et responsables. Toutes ces fonctions ont un coût budgétaire, mais le Rapporteur tient à rappeler que trop souvent l'inaction est encore plus coûteuse à long terme.

Une éducation inclusive

Un système qui ne permet pas de réduire les inégalités

La société luxembourgeoise est caractérisée par une grande diversité, elle est multiculturelle et multilingue. Cette diversité est une richesse, mais présente aussi un défi pour le système d'éducation.

L'éducation joue un rôle fondamental pour l'avenir du pays, c'est un facteur de cohésion sociale et en même temps un facteur essentiel pour faire évoluer la créativité et la productivité de l'économie.

Dans ce contexte, il faut malheureusement constater que les résultats de performance du système d'éducation restent décevants. Ce ne sont pas tant les scores en deca de la moyenne des pays de l'OCDE qui posent problème, mais surtout le fait que le système éducatif est un des moins performant en termes d'équité. Ainsi, les facteurs socio-économiques déterminent fortement les résultats des élèves²²⁷.

Le rapport national sur l'éducation au Luxembourg de 2018 confirme ces constatations. Selon le rapport, « les effets primaires de l'origine ethnique correspondent aux différences de réussite scolaire entre les élèves, issus ou non de l'immigration, qui persistent lorsque l'on prend en considération le statut socio-économique de la famille. En moyenne, on constate généralement que les compétences et les résultats scolaires des enfants migrants sont plus faibles, ce qui est dû au fait que les familles migrantes disposent de moins de ressources. Au-delà de la situation sociale, il existe des barrières linguistiques typiques pour les familles de migrants portant sur l'adéquation entre les langues dans le système scolaire et les langues parlées à la maison et dans l'environnement immédiat, ainsi qu'un manque de connaissance du système scolaire. »²²⁸

Outre le volet de l'égalité des chances en bas âge, l'enseignement secondaire constitue aussi un moment crucial où il faut offrir une offre attractive et porteuse d'avenir pour les jeunes afin de les garder dans le système éducatif. Nous avons besoin au Luxembourg jeunes bien formés dans beaucoup de secteurs différents, dont par exemple l'artisanat.

En effet, combattre les inégalités au niveau du système d'éducation n'est pas uniquement une question d'équité, mais s'impose aussi d'un point de vue des besoins de main d'œuvre. Force est de constater qu'un grand nombre de secteurs ont aujourd'hui des difficultés pour trouver de la main d'œuvre et des talents au Grand-Duché, que ce soient le secteur financier ou le secteur artisanal. Le système d'éducation doit être en mesure de former les talents dont notre économie a besoin pour se développer. Dans ce contexte, il est important de renforcer l'attractivité de certaines branches en termes de formation, comme par exemple l'artisanat, qui joue un rôle crucial dans la transition écologique.

Les récentes réformes de l'enseignement ont comme but de tenir compte de la diversité des élèves et d'adapter l'école à un monde en transition. Selon le Rapporteur, il faut maintenir et même rehausser le niveau d'ambition.

Recommandation :

- S'orienter vers une période de scolarité commune plus longue, ce qui permet aux élèves de mieux développer leurs propres intérêts et capacités.
- Continuer à s'attaquer aux défis du multilinguisme et du contexte linguistique familial dans l'alphabétisation.
- Rendre l'artisanat plus attractif et le promouvoir en tant qu'option de formation pour les jeunes.

Une société qui n'oublie personne

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

La crise sanitaire a mis en évidence la fragilité et la vulnérabilité de certains groupes comme notamment ceux travaillant en clandestin, les personnes sans-abris, les sexworkers, les personnes sans-papiers.

En plus du volet de la prévention des crises personnelles, des dilemmes sociaux et des revers économiques et psychiques individuels à travers le soutien collectif par des réseaux de support ainsi que la cohésion familiale, un État social fort est le garant pour éviter tant que possible l'exclusion sociale. L'État compte ici sur la protection subsidiaire qui fonctionne à travers l'activité ciblée des ONG et des acteurs du secteur social. Les offices sociaux jouent un rôle important non seulement en ce qui concerne

²²⁷ OECD (2018) *Luxembourg – Country Note – PISA 2018 Results*. http://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CNT_LUX.pdf

²²⁸ Hadjar, A., Fischbach, A., Backes, S. (2018) *Les inégalités scolaires dans le système secondaire luxembourgeois dans une perspective dans les temps*, Rapport national sur l'Éducation du Luxembourg 2018, édité par Uni.lu et SCRIPT, p.62-63 https://www.bildungsbericht.lu/media/ul_natbericht_fr_web.pdf

le soutien financier, ils ont aussi un rôle socio-pédagogique et accompagnateur dans le travail psychosocial. Néanmoins, malgré l'efficacité de ces structures, il y a toujours des personnes qui passent au travers des mailles du filet social. Dans ce contexte, il faut les renforcer au niveau des infrastructures et du personnel.

Recommandation :

- Faire en sorte que les personnes les plus vulnérables aient aussi accès à tous les services de l'État social, particulièrement en termes de santé et de logement.
- Garantir des structures accessibles pour les personnes les plus vulnérables avec une prise en charge de haute qualité.
- Assurer les effectifs de personnel socio-pédagogique nécessaires afin d'accompagner et soutenir ces personnes et d'éviter des temps d'attente trop longs et l'isolation de ces personnes.
- Soutenir davantage les projets du « Housing First »

Accueil et intégration des demandeurs et bénéficiaires
de protection internationale

Les demandeurs et bénéficiaires de protection internationale accueillis par le Luxembourg n'apportent pas uniquement une richesse culturelle à la société luxembourgeoise, mais aussi de nouvelles compétences. Leur intégration est aussi un facteur de cohésion social et de vitalité économique. Ceci nécessite des investissements dans les infrastructures et les services des structures d'accueil. Les associations de la société civile jouent un rôle crucial dans ce domaine et méritent d'être soutenues par la main publique.

Recommandation :

- S'assurer de créer des passerelles vers le marché de l'emploi et faciliter l'accès à un logement. Dans ce contexte, il serait également opportun d'élargir l'accès au marché de l'emploi des demandeurs de protection internationale via l'autorisation d'occupation temporaire.
- En collaboration avec les communes, mettre à disposition des structures publiques à taille réduite qui permettent un accueil humain des demandeurs de protection internationale.
- Promouvoir l'intégration de bénéficiaires de protection internationale dans les communautés locales. Pour cela, il convient de renforcer le plan d'intégration et d'accueil.

Coopération nord-sud

La solidarité ne s'arrête pas aux frontières. Comme un des pays les plus riches au monde, le Luxembourg est très engagé dans le domaine de la coopération au développement. Depuis 2009, l'aide publique au développement atteint 1% du RND et le Luxembourg reste pleinement attaché à remplir cet objectif. Dans un contexte particulièrement turbulent, l'action du Luxembourg et de ses partenaires est particulièrement importante pour soutenir le développement durable dans un contexte de pandémie. Il est primordial que le Luxembourg continue voire intensifie son engagement fort en ce qui concerne l'aide publique au développement, vu le contexte de crise actuel qui affecte davantage les pays soutenus par le Luxembourg.

Renforcer la participation

Plus de cohésion dans une société diverse et dynamique

La cohésion sociale repose aussi sur une politique d'intégration qui tient compte de la diversité du pays et permet à chacun et chacune de se réaliser indépendamment de ses origines. Il serait faux de concevoir la société du Luxembourg comme une société qui opposerait une moitié de 53% de nationaux à une deuxième moitié de 47% d'étrangers. Une grande partie des nationaux sont en fait eux-mêmes des migrants de deuxième ou de troisième génération ou des binationaux. Certains des 47% étrangers sont ici ou y vivent depuis longtemps et font partie intégrante de la société luxembourgeoise. D'autres ne sont ici que pour une période limitée avant de rejoindre une autre capitale de la mondialisation. S'il

n'est certes pas évident de maintenir une cohésion dans une société aussi diverse que dynamique, cela constitue le défi même d'un pays qui profite pleinement d'un monde globalisé et dont l'identité se décline désormais au pluriel.

Créer de nouveaux forums pour la participation

Le référendum de 2015 a fermé pour l'instant la voie vers un droit de vote aux élections législatives lié à la résidence pour l'instant. Mais la question de la participation d'une grande partie de la population résidente et de la population active actuellement persiste. Il ne s'agit pas d'un enjeu théorique ou philosophique. Exclure une partie grandissante de la société des processus décisionnel met en cause non seulement la légitimité mais aussi l'efficacité de la démocratie. Le Rapporteur souligne donc l'importance de renforcer la participation des non-nationaux à tous les niveaux. Les élections communales de 2023 sont un rendez-vous particulièrement important dans ce contexte.

Recommandation :

- Créer une assemblée citoyenne consultative, composée de résidents et de frontaliers tirés au sort. Cet organe de consultation et de réflexion serait doté d'un secrétariat permanent pour assister les travaux de ses membres. Il pourrait organiser des échanges entre experts pour nourrir le débat et préparer des discussions citoyennes plus larges. Cette instance pourrait être liée à la Chambre des Députés et contribuer à ses délibérations.

4. Construisons une économie durable

Les recettes fiscales de demain reposent sur une économie durable

La crise que le pays traverse depuis février 2020 montre à quel point les finances publiques dépendent de la performance de l'économie. Avec la crise, l'État a vu ses recettes diminuer considérablement. De plus, une crise économique requiert aussi l'intervention de l'État afin de remédier aux conséquences néfastes de la crise et de stabiliser l'économie par des mesures respectives, entraînant ainsi une hausse sensible des dépenses.

Construire une économie durable qui soit non seulement capable de faire face aux crises, mais qui soit aussi en mesure de les éviter, revient donc aussi à réduire les conséquences néfastes sur les finances publiques et donc sur le financement de biens publics indispensables comme un système de santé performant, l'accès au logement abordable, des transports en commun efficaces et une offre éducative offrant les mêmes chances à tous les jeunes. Les recettes fiscales de demain reposeront sur une économie viable à long terme, au service des citoyens et capable de transition durable et d'innovation, et non sur une économie inerte et résistante au changement.

L'urgence de la crise climatique et la nécessité de faire progresser notre économie vers la neutralité climatique jusqu'en 2050 renforcent l'importance de ce constat pour les politiques publiques des années à venir.

La stabilité relative de notre économie dans la crise actuelle

Comme le montrent les données présentées au présent rapport, la crise a eu et continue d'avoir des effets néfastes considérables sur notre économie. Or, malgré ces dégâts, le Luxembourg a su traverser la crise plus aisément que d'autres pays. En effet, dans ses prévisions les plus récentes, la Commission européenne prévoit une diminution du PIB de -4,5% en 2020 pour le Luxembourg, ce qui se trouve largement en-dessous de la moyenne prévue pour la zone euro (-7,8%) et l'UE dans son ensemble (-7,4%).²²⁹

D'une part, le Luxembourg a su profiter de la tertiarisation de son économie, ce qui, ensemble avec un recours massif au télétravail, a permis à plusieurs secteurs de rester opérationnels malgré les mesures sanitaires destinées à endiguer la pandémie. Il s'agit notamment du secteur financier, qui a été relativement peu touché par la crise. D'autre part, il convient évidemment aussi de souligner l'importance

²²⁹ European Commission (2020) *European Economic Forecast Autumn 2020*, Institutional Paper 136, November 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ecfin_forecast_autumn_2020_overview_en.pdf

des mesures de stabilisation de la part de l'État, qui ont sauvegardé l'emploi et garanti la solvabilité des entreprises, empêchant ainsi jusqu'à présent une vague de licenciements et de faillites. L'intervention massive de l'État, avec ses programmes de stabilisation et de relance, a joué un rôle clé dans la gestion de la crise. L'élargissement du régime du chômage partiel a contribué à maintenir l'emploi pendant et au-delà du confinement, alors que les aides directes, les reports de paiement et les garanties étatiques aux secteurs les plus touchés, dont l'Horeca et le secteur culturel, ont permis d'assurer les liquidités des entreprises qui font face à des diminutions substantielles du chiffre d'affaires.

Notre économie est confrontée à plusieurs défis structurels

Malgré cette stabilité relative dans la crise actuelle, cette dernière est loin d'être surmontée et il est impossible au moment de la rédaction du présent rapport de prévoir quand elle le sera et quelles conséquences supplémentaires pourraient y être liées.

En tout état de cause, le développement de notre pays se voit confronté, en plus de la crise actuelle, à un grand nombre d'autres défis structurels, capables d'entraîner de nouvelles crises s'ils ne sont pas abordés. Il ne peut donc être question aujourd'hui d'un simple retour à la normale lorsque la pandémie aura été surmontée. Au contraire, il s'agit de faire face à ces défis en accélérant la construction d'une économie plus forte, résiliente et viable à long terme. Afin d'achever cet objectif, sont proposés 4 axes transversaux pour guider le développement économique post-COVID. Ces 4 axes transversaux se trouvent au cœur des réflexions développées dans la suite du présent chapitre.

Tout d'abord, la **transition durable vers une économie décarbonisée** devra se trouver au centre des efforts post-COVID. Cette transition est certes nécessaire pour combattre la crise climatique, mais elle peut aussi être une chance pour le développement de l'économie puisqu'elle entraîne le développement de filières nouvelles p.ex. dans les domaines de la gestion et de l'utilisation des déchets, dans les énergies renouvelables et l'industrie, dans les secteurs numériques ou encore dans la construction.

Dans ce contexte, la **diversification ciblée de notre économie** devra aussi jouer un rôle encore plus important, d'une part pour développer l'économie de manière durable et d'autre part pour réduire la dépendance économique d'un seul secteur.

De plus, la **régionalisation** pourra aussi jouer un rôle croissant dans les politiques économiques des années à venir. La crise actuelle nous a montré à quel point, en Europe et au Luxembourg, nous sommes aujourd'hui dépendants de chaînes de production globalisées. Afin de réduire cette dépendance et créer des chaînes de production plus durables, il conviendra de promouvoir la mise en place d'écosystèmes régionaux plus résilients.

Enfin, afin de construire une économie plus forte, il faudra profiter des opportunités qu'offre la **digitalisation** pour rendre l'économie plus durable tout en limitant les risques potentiels.

4.1. Poursuivons une relance verte de l'économie

Soutenons les entreprises dans leur transition écologique

Le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat, l'introduction de la taxe carbone en 2021 et les augmentations successives prévues en 2022 et 2023 sont un signe clair aux acteurs économiques qu'à l'avenir, les choix économiques les plus attractifs seront des choix respectueux envers le climat et l'environnement. En effet, beaucoup d'entreprises ont désormais compris l'importance d'atteindre la neutralité carbone en 2050 et ont adopté des stratégies correspondantes au niveau du développement futur de leurs activités, tant pour leur propre survie économique que pour la société dans son ensemble. Or, afin d'y arriver dans les délais qui nous sont imposés si l'on veut limiter le réchauffement climatique à 1,5°C, des investissements énormes seront incontournables. C'est ici que l'État doit jouer un rôle clé, en assurant un investissement public élevé, mais aussi en soutenant les entreprises dans leur transition vers des modèles économiques plus durables.

Par son programme « Neistart Lëtzebuerg » présenté le 20 mai 2020, le Gouvernement a mis en place, en plus des régimes déjà existants, plusieurs mesures destinées à favoriser la transition écologique et digitale des entreprises. D'une part, les primes en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments, des systèmes de chauffage basés sur les énergies renouvelables et de la mobilité durable ont été sensiblement augmentées. En augmentant ces primes pour rénovations énergétiques, le Gouvernement

a soutenu des secteurs comme l'artisanat tout en accélérant la transition vers un parc immobilier plus efficace en termes énergétiques. De même pour les primes pour vélos qui ont eu un succès énorme auprès des citoyens.

D'autre part, sur initiative du Gouvernement, la Chambre des Députés a voté un projet de loi accordant des aides aux entreprises qui investissent entre autres dans l'efficacité énergétique, le dépassement de normes environnementales, la digitalisation ou l'économie circulaire. Au 11 novembre 2020, le Gouvernement avait accordé un montant total d'aides d'environ 6,45 millions d'euros dans le cadre de ce régime.²³⁰ De plus, le Ministère de l'Économie, en collaboration avec l'agence Luxinnovation, a mis en place le programme « Fit 4 Resilience » qui offre aux entreprises intéressées un conseil professionnel afin de définir une stratégie post-crise axée autour des principes de l'économie circulaire, la régionalisation et la digitalisation. Suite à la prolongation par la Commission européenne de l'encadrement temporaire des aides d'État, le Gouvernement a annoncé la prolongation des mesures au-delà du 31 décembre 2020.

Dans les prochaines années, il convient de maintenir et d'étendre ce maillage d'aides aux entreprises. Tout en profitant du cadre européen temporaire en termes d'aides d'État, il faudra intensifier les aides aux entreprises en ce qui concerne leurs investissements dans la transition énergétique. Mis à part la continuation des aides à l'investissement, une approche qui pourrait notamment être étudiée serait l'introduction de déductions fiscales ou de crédits d'impôts en plus des aides directes à l'investissement.

Un aspect important est aussi la sensibilisation des entreprises afin de les informer quant aux aides dont elles peuvent profiter. En effet, en ce qui concerne notamment le régime d'aide à la protection de l'environnement qui vise à soutenir financièrement les entreprises qui réduisent leur empreinte carbone, force est de constater qu'en 2019, bien que le nombre de projets avisés ait augmenté, les montants d'aide accordés par le Ministère de l'Économie ont diminué considérablement par rapport à l'année antérieure²³¹.

Dans ce contexte, un accompagnement plus personnalisé pourrait favoriser le recours aux aides à l'investissement par des entreprises. Comme le propose la Chambre des Métiers dans son avis sur le présent projet de budget, l'introduction d'un programme supplémentaire « Fit 4 Climate » pourrait s'avérer bénéfique afin d'offrir un accompagnement professionnel et personnalisé aux entreprises qui souhaitent investir dans un modèle économique plus durable.

Recommandation :

- En vue de soutenir les entreprises dans la transition écologique, maintenir et élargir les primes et les aides aux entreprises relatives à l'investissement en faveur de la décarbonisation, de la protection de l'environnement, de l'économie circulaire, de l'efficacité énergétique et de la digitalisation ;
- Étudier, en plus des aides à l'investissement, la possibilité d'introduire des incitations fiscales en faveur des entreprises pour leurs investissements dans la transition écologique.
- Mettre en place un programme « Fit 4 Climate » afin d'offrir aux entreprises un accompagnement professionnel dans leur transition vers un modèle économique plus respectueux du climat.

Promouvons l'économie circulaire

Afin de réduire l'impact environnemental et climatique de notre économie, une transition progressive de l'économie linéaire actuelle (où de manière générale les produits déjà utilisés sont considérés comme des déchets et ne sont que très peu revalorisés) vers une économie circulaire (où les déchets sont évités et considérés comme une ressource précieuse) sera incontournable dans les prochaines années et décennies.

230 Gouvernement luxembourgeois (2020) *Aperçu des aides COVID-19*, 11.11.2020 <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2020/11-novembre/13-delles-fayot-tanson-mesures/09806-MinEco-Dashboard-COVID19.pdf>

231 Ministère de l'Économie (2020) *Rapport d'activités 2019*, p.35 <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/minist-economie/2019-rapport-activite-economie/Rapport-d-activite-2019-du-ministere-de-l-Economie.pdf>

Ministère de l'Économie (2019) *Rapport d'activités 2018*, p.80 <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/minist-economie/2018-rapport-activite-meco/Rapport-d-activite-MinEco-2018-vers-finale.pdf>

Comme le note le Conseil Supérieur pour un Développement Durable (CSDD), un des principes majeurs de l'économie circulaire est sa capacité à préserver et renforcer les services écosystémiques et la biodiversité. Contrairement à l'économie linéaire actuelle, elle suit une approche systémique et holistique en réutilisant toutes les ressources disponibles et en évitant le recours à des ressources qui ne peuvent être régénérées par les écosystèmes. Ainsi, elle ne se contente pas de réduire son impact négatif sur l'environnement, elle cherche même à avoir un impact positif.²³²

Le développement de l'économie circulaire figure parmi les priorités du Gouvernement en termes de politique économique et fait aussi partie intégrante de la stratégie de Troisième Révolution Industrielle (TIR). Depuis l'élaboration de la stratégie TIR, les principes de l'économie circulaire ont été intégrés dans de nombreuses initiatives, dont p.ex. la planification de zones d'activités économiques (ZAE) et de zones résidentielles urbaines.

Vers une sobriété de ressources

Le Luxembourg est un pays densément peuplé avec une activité économique et industrielle qui se traduit actuellement dans une grande surconsommation de ressources, illustrée par l'empreinte écologique du Luxembourg qui équivaut à 8 planètes. Afin de maintenir la qualité de vie au Luxembourg, il est essentiel que la qualité des ressources naturelles soit maintenue voire améliorée et que des efforts soient entrepris afin de minimiser l'utilisation de ressources dès le départ.

Dans plusieurs domaines, le Luxembourg s'est d'ores et déjà donné des stratégies qui ciblent vers la gestion plus vertueuse des ressources, dont notamment la stratégie « Null Offall Lëtzebuerg » qui vise une réduction massive des déchets en suivant les principes de l'économie circulaire. Il s'agit notamment de promouvoir la réparation et le réemploi des objets, de réduire l'utilisation d'emballages jetables et de construire des marchés pour des matériaux issus de la déconstruction de bâtiments.

Dans les années à venir, il est indispensable que le Luxembourg investisse de manière conséquente dans la recherche et l'innovation en vue d'identifier des pratiques et éléments clés dans tous les domaines politiques pour la transition vers des modes de vie positifs du point de vue climat en environnement qui ne dépendent pas d'une consommation excessive en ressources. Un aspect important sera notamment de prolonger le cycle de vie des produits.

À titre d'exemple, au niveau de l'aménagement du territoire, le Luxembourg peut jouer un rôle précurseur en déclinant les pratiques « zero waste » de l'urbanisme : un urbanisme sans émissions et sans gâchis qui utilise le sol, la ressource la plus limitée de notre pays, de manière rationnelle, notamment en développant des concepts d'une économie de partage d'infrastructures.

Aussi dans le domaine de l'énergie, le Luxembourg devrait renforcer son soutien pour des projets innovants qui encouragent la sobriété énergétique, notamment en soutenant le développement d'outils digitaux permettant aux consommatrices et consommateurs de s'informer sur leur consommation réelle et de mieux la contrôler, en soutenant le développement de tarifications plus flexibles et dynamiques dans le domaine de l'énergie, ou encore en soutenant le développement de projets de stockage d'énergie décentralisée ou partagée.

Afin d'abandonner les modes de vie marqués par la surconsommation, il faudra soutenir financièrement les projets innovants et les projets-pilotes qui visent à catalyser la transition vers des modes de vie moins énergivores et plus sobres en ressources. Il serait également opportun d'identifier et éliminer les barrières éventuelles à l'expérimentation dans ce contexte. Au-delà des mesures prises au niveau national pour lutter contre le changement climatique, le Grand-Duché pourra faire une contribution significative mais indirecte à la transition énergétique et environnementale en exportant ces modèles innovants développés au Luxembourg vers d'autres pays.

Le Luxembourg doit renforcer son engagement dans le domaine de l'économie circulaire en adoptant notamment une feuille de route ambitieuse pour les années à venir. Il s'agira d'adapter le cadre réglementaire afin de favoriser les projets d'économie circulaire et de soutenir ces projets financièrement par des programmes de subvention afférents.

Ainsi, le développement de l'économie circulaire peut devenir une chance importante pour le développement économique du pays. En prenant les devants, le Luxembourg pourra devenir un acteur

²³² Conseil Supérieur pour un Développement Durable, Comment définir l'économie circulaire ? – 7 principes « simples » de l'économie circulaire

majeur de la transition et combiner développement et diversification économique avec le développement durable de l'économie.

Recommandation :

- Adopter une feuille de route ambitieuse pour le développement de l'économie circulaire. Dans ce contexte, il faut assurer dans les prochaines années les enveloppes budgétaires nécessaires pour la mise en œuvre de cette feuille de route ainsi que de la stratégie « Null Offall Lëtzebuerg ».
- Promouvoir et soutenir financièrement les projets-pilotes innovants liés à l'économie circulaire, p.ex. dans le domaine de l'économie du partage d'infrastructures.

4.2. Menons une politique industrielle orientée vers les « solutions climat »

Bien que l'industrie joue un rôle important dans l'histoire économique du Luxembourg, aujourd'hui, la réalité est bien différente et l'économie luxembourgeoise est désormais très fortement tertiaisée. Le tissu industriel reste tout de même une composante importante de l'économie qu'il convient de garder et de développer afin de construire une économie diversifiée. Or, en vue des défis environnementaux et climatiques, l'industrie devra elle-aussi faire partie de la transition vers une économie décarbonisée, tout en réduisant l'utilisation de ressources en général.

La pandémie de COVID-19 a mis en évidence la fragilité des chaînes de production mondialisées et nous montre à quel point l'Europe est aujourd'hui devenue dépendante de l'importation de biens notamment en provenance de la Chine. C'est face à ce constat qu'une relocalisation de la production industrielle est désormais discutée dans de nombreux pays européens, afin de réduire la vulnérabilité de nos économies par rapport à des crises comme celle que le monde traverse actuellement. Une telle relocalisation est en effet souhaitable si l'on veut créer des écosystèmes régionaux plus résilients avec des chaînes de production plus transparentes et moins complexes. En même temps, une relocalisation de l'industrie offre aussi une opportunité pour l'Europe et pour le Luxembourg pour faire avancer son tissu industriel vers la neutralité carbone.

Construisons sur le débat de la Troisième Révolution Industrielle et le PNEC

Le Gouvernement avait fait l'effort de lancer un débat autour du futur développement de l'économie avec de nombreux acteurs du monde économique et de la société civile. En tout, plus de 300 personnes ont travaillé pendant une année au sein de neuf groupes de travail. Le résultat de ces travaux était l'étude stratégique de Troisième Révolution Industrielle (TIR), dont l'ambition était de montrer des perspectives de développement pour le Luxembourg et de projeter une vision d'une économie avancée, neutre d'un point de vue climatique et digitalisée à l'avenir.

Le Gouvernement s'est alors engagé à adopter les résultats de l'étude en tant qu'orientation générale pour la politique de développement économique du pays. Des structures de gouvernance ont été mises en place et des rapports de suivi ont été publiés. Grand nombre de projets ont depuis été lancés, notamment dans le domaine de la finance durable et de la mobilité.

Ensuite, avec l'adoption du PNEC, le Gouvernement s'est donné en 2020 une feuille de route ambitieuse pour la décarbonisation de l'économie avec comme objectif principal la réalisation des objectifs climatiques à l'horizon 2030.

Dans sa dimension « recherche, innovation et compétitivité », le PNEC prévoit de faire du Luxembourg un pays des « technologies vertes » et des « solutions climatiques ». Il s'agit de soutenir l'innovation notamment dans le domaine des écotechnologies, qui constitue une des priorités du Gouvernement dans les efforts de diversification économique.²³³ En ce qui concerne l'industrie, il faudra dans les prochaines années promouvoir les technologies qui permettent la transition écologique dans ce secteur. Au niveau européen, l'acier, le ciment et le verre zéro carbone et 100% réutilisable font d'ores et déjà partie des objectifs poursuivis par le *Green Deal* européen.

²³³ Le Gouvernement luxembourgeois (2020) *Plan national intégré en matière d'énergie et de climat du Luxembourg pour la période 2021-2030*, <https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/actualites/2020/05/Plan-national-integre-en-matiere-d-energie-et-de-climat-du-Luxembourg-2021-2030-version-definitive-traduction-de-courtoisie.pdf>

Il faut désormais mener une politique cohérente en matière de développement économique et industriel qui soit centrée autour de la feuille de route pour une économie durable que constitue le PNEC. À cet effet, le Gouvernement devrait chercher le dialogue avec tous les acteurs concernés en vue de formuler une véritable stratégie de développement industriel durable en accord avec le PNEC. Il est important de développer maintenant, ensemble avec les acteurs concernés, des feuilles de route de décarbonisation pour tous les secteurs industriels au Luxembourg.

Apprenons des expériences passées

Afin de favoriser le développement d'un tissu industriel moderne et économe en ressources au Luxembourg, il convient d'un côté d'accompagner et de soutenir les entreprises déjà présentes sur notre territoire national, notamment à travers des régimes d'aides à l'investissement comme déjà thématiqué sous le sous-chapitre précédent. Notons que de nombreuses entreprises industrielles luxembourgeoises, conscientes de la nécessité de la transition énergétique en vue de rester compétitifs à l'avenir, ont d'ores et déjà élaboré des stratégies pour décarboniser leurs activités à l'horizon 2050. Dans ce contexte, il convient aussi que l'État agisse proactivement afin de développer les infrastructures nécessaires, comme p.ex. pour l'hydrogène vert produit à partir d'énergies renouvelables, qui deviendra un des facteurs clés pour une industrie décarbonisée à l'avenir. Le PNEC prévoit la préparation d'une stratégie nationale en la matière afin d'analyser le potentiel de l'hydrogène vert pour le Luxembourg.

De l'autre côté, afin de développer davantage le tissu économique au Luxembourg, il est aussi opportun d'attirer de nouvelles entreprises industrielles qui s'insèrent dans la stratégie de développement économique du pays.

Un projet industriel récent a mené à des discussions notamment autour de l'impact sur les ressources en eau, posant la question de l'importance que les considérations environnementales et climatiques devraient jouer dans l'évaluation d'un projet industriel. Même si le projet en question a in fine été retiré par les investisseurs, le Rapporteur considère que l'expérience en question a démontré un manque de clarté dans les critères appliqués pour déterminer la réelle valeur ajoutée de l'implantation d'une entreprise industrielle au Luxembourg. Il faut apprendre des expériences passées et créer des critères clairement définis. C'est ce que le Gouvernement a annoncé par la mise en place d'un contrôle de soutenabilité a priori des nouveaux projets industriels (dénommé « *Nohaltegkeetscheck* »).

Prenant en compte l'importance de poursuivre un développement économique sans entraver les conditions-cadre environnementales, il semble évident que la valeur ajoutée d'un projet industriel ne peut aujourd'hui plus se mesurer simplement par le volume d'investissement et les emplois potentiellement créés. En effet, en plus de ces considérations, il convient de prendre en compte dans le cadre des autorisations requises l'impact local d'un projet industriel tant sur les ressources (dont la qualité de l'air, de l'eau et des sols), la biodiversité, le trafic et l'économie locale.

En plus, il faut veiller à ce que le projet en question s'aligne avec la stratégie de développement économique du pays. Il s'agit donc de voir si le projet est en ligne avec nos ambitions en matière climatique et donc aussi avec le PNEC (L'entreprise a-t-elle une stratégie de sortie des énergies fossiles ? Applique-t-elle les meilleures technologies existantes pour réduire ses émissions et son impact sur l'environnement ? A-t-elle recours aux énergies renouvelables ? Le projet profite-t-il de synergies qui permettent d'améliorer son empreinte écologique ? etc.), s'il applique les principes de l'économie circulaire, s'il existe des potentiels de synergie pour d'autres acteurs économiques déjà présents et s'il s'insère dans un des domaines prioritaires de développement économique définis par le Gouvernement, dont notamment les clusters gérés par le Ministère de l'Économie et l'agence Luxinnovation.

Avec son tissu en termes d'innovation et de recherche, dont notamment l'Université de Luxembourg, le LIST, le LISER et Luxinnovation, ainsi qu'avec son savoir-faire dans les processus de production fortement automatisés, le Luxembourg a le potentiel de devenir un vrai centre d'excellence en termes d'industrie durable en accueillant un nombre croissant d'entreprises innovantes actives dans les « solutions climatiques ».

Recommandation :

- Chercher le dialogue avec tous les acteurs concernés afin de réaliser un développement industriel durable et une décarbonisation des secteurs en accord avec les engagements climatiques que le Gouvernement s'est fixé.

- Établir une liste des technologies centrales de la transition écologique et de l'économie circulaire et développer une stratégie claire pour attirer au Luxembourg des leaders mondiaux et européens de ces technologies.
- Introduire un contrôle de soutenabilité a priori (« *Nohaltegekeetscheck* ») pour les nouveaux projets industriels d'envergure. L'application des principes de l'économie circulaire, le recours à des synergies avec d'autres entreprises déjà présentes et l'impact environnemental et social devront figurer parmi les facteurs considérés. De manière générale, le Rapporteur considère qu'une telle approche coordonnée permettra le développement du secteur industriel sans entraver ni les conditions-cadre environnementales, ni la réalisation des objectifs climatiques du Gouvernement.

4.3. Misons sur la finance soutenable pour le développement futur de la Place

La finance durable, un changement de paradigme

La finance verte ou durable désigne plus généralement les activités financières poursuivant un objectif environnemental, notamment la lutte contre le réchauffement climatique mais aussi la préservation de la biodiversité, la prévention de la pollution environnementale ou l'économie circulaire. Il s'agit d'une stratégie d'investissement qui veut tenir compte plus amplement de facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) que ne l'ont fait généralement les acteurs financiers par le passé. Cette volonté se traduit souvent par un allongement des horizons temporels des investissements et dans des activités et projets plus durables tant au niveau environnemental ou climatique qu'au niveau social.

Au moins depuis l'adoption en 2015 de l'Accord de Paris sur le climat, la finance verte s'est développée à un rythme très important. Il apparaît aujourd'hui que la pandémie du COVID-19 n'a pas brisé la croissance de la finance durable, bien au contraire. Selon un rapport publié début août par *Morningstar*, le total des actifs gérés par des fonds tenant compte de critères ESG dans leur stratégie d'investissement a pour la première fois franchi le seuil d'un billion de dollars américains pendant le deuxième trimestre 2020.²³⁴

La croissance dynamique de la finance verte n'est pas seulement le résultat d'une sensibilité accrue des investisseurs à un niveau mondial quant à leur responsabilité envers le monde naturel et les générations futures. Les difficultés d'adaptation de secteurs particulièrement « bruns » à la transition écologique ayant été identifiés comme risques substantiels et le désinvestissement d'investisseurs institutionnels mais aussi privés de ces activités ayant gagné en dynamique ces dernières années, c'est de plus en plus par souci d'assurer un rendement financier au-delà du court-terme que les investisseurs de tous types optent pour une stratégie d'investissement durable.²³⁵ Les premières études disponibles sur la performance de la finance durable depuis le début de la crise économique déclenchée par la pandémie de COVID-19 confirment que le rendement de placements durables a été supérieur à celui d'investissement conventionnels. Telle fut, en résumé, la conclusion du Fonds de pension danois PFA en juin 2020, qui notait pendant la période d'évaluation une chute de 17% du « Standard MSCI Europe Index », alors que le « ESG Leader Index » n'avait baissé que de 11,5%.²³⁶

234 Morningstar (2020) *Sustainable Fund Flows Hit Record in Q2*, 04.08.2020 <https://www.morningstar.co.uk/uk/news/204525/sustainable-fund-flows-hit-record-in-q2.aspx>

235 OECD (2017) *Investment governance and the integration of environmental, social and governance factors* : <https://www.oecd.org/cgfi/Investment-Governance-Integration-ESG-Factors.pdf>.
Au sujet du Fonds de compensation commun au régime général de pension (FDC), voir le rapport suivant :
Nextra Consulting (2020) *Approches pour une meilleure intégration des critères climatiques dans les décisions d'investissement du Fonds de Compensation*, https://www.greenpeace.org/static/planet4-luxembourg-stateless/2020/09/dd41c656-nextra-consulting_prise-en-compte-des-critères-climatiques-au-fdc.docx.pdf.

236 IPE (2020) *Denmark's PFA says sustainable investment does not harm returns*, <https://www.ipe.com/news/denmarks-pfa-says-sustainable-investment-does-not-harm-returns/10046541.article>. Des résultats similaires ont été obtenus par l'agence de notation Scope : Scope Analysis (2020) *Nachhaltige Aktienfonds: In der Corona-Krise resilienter als ihre konventionellen Pendanten* <https://www.scopeanalysis.com/ScopeAnalysisApi/api/downloadstudy?id=286df008-65f1-4202-b55b-092aaec20a94>

*La transition écologique en tant qu'opportunité inédite
pour la Place luxembourgeoise*

La finance durable représente une prise de conscience de la part non seulement du niveau politique mais également des différents types d'acteurs du marché financier quant à l'importance du défi posé par notamment le changement climatique mais aussi les considérations sociales qui en découlent. Au Luxembourg, tant les autorités publiques que les acteurs clés de la place financière ont tôt identifié la transition du secteur financier vers la soutenabilité comme non seulement un défi, mais aussi comme une énorme opportunité de diversifier les activités et d'augmenter leur résilience à long terme.

Ainsi, déjà en 2006 fut fondé l'Agence luxembourgeoise de labellisation des fonds LuxFLAG, dont le but est de promouvoir les secteurs de l'investissement durable en incitant les fonds d'investissement à agir de façon plus responsable. En 2016, la Bourse de Luxembourg a lancé la plateforme Luxembourg Green Exchange, première plateforme mondiale dédiée exclusivement aux titres respectant les critères ESG. Une autre étape décisive fut franchie en 2018, quand le Gouvernement luxembourgeois a présenté sa feuille de route sur la finance durable, commandée auprès de la Finance Initiative du Programme des Nations Unies pour l'Environnement dans le cadre du programme Luxembourg 2030 – 3ème Plan national pour un développement durable. L'une des principales recommandations a été mise en œuvre en début de l'année 2020 avec la création de la Luxembourg Sustainable Finance Initiative, co-présidée par le Ministère des Finances et le Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable. Un projet de Stratégie nationale de la finance durable élaborée par la LSFI de concert avec le Programme des Nations Unies pour l'Environnement est entré en phase de consultation publique en novembre 2020.

Outre ces initiatives, l'Etat luxembourgeois cherche aussi à soutenir la transition vers la finance durable à travers sa politique budgétaire. Ainsi, en septembre 2020, le Grand-Duché a été le premier pays européen à présenter son nouveau cadre de référence pour les obligations durables respectant tant les critères de la International Capital Markets Association que ceux définis au niveau européen par la Taxonomie européenne de la finance durable. Le lancement de ce cadre permettra l'émission d'obligations combinant les aspects verts et sociaux. A quelques jours de la présentation du nouveau cadre, l'Etat luxembourgeois a lancé sa première obligation durable, dont le produit sera affecté au combat des effets de la pandémie du COVID-19 et à la transition écologique et durable de l'économie du pays.

L'un des accents prévus dans le Projet de Budget 2021 et qui vise le renforcement des investissements « verts » concerne la fiscalité des fonds d'investissements, qui est aujourd'hui l'un des domaines clé de la place financière luxembourgeoise. Il sera introduit une taxation réduite en matière de taxe d'abonnement pour favoriser les investissements dans des activités durables et conformes à la réglementation européenne de la Taxonomie. Ainsi, les fonds d'investissement et la Place en général seront encouragés à contribuer davantage à la transition écologique et au combat contre le changement climatique.²³⁷

À travers sa place financière et en soutenant les efforts européens de transition vers la finance durable, le Luxembourg possède l'opportunité de marquer un impact hors mesure par rapport à sa taille géographique sur la transition vers les activités financières durables à un niveau européen voire mondial. À cette fin, il importe de poursuivre l'esprit des initiatives esquissées ci-haut, mais aussi d'identifier des nouvelles approches et leviers susceptibles de promouvoir la transition du monde financier vers la soutenabilité et les avantages que la place financière luxembourgeoise voire l'économie en général pourront en tirer. Il s'agit donc de poursuivre un double objectif, à savoir d'augmenter substantiellement la résilience de l'économie luxembourgeoise et d'assurer son potentiel de développement sur le long terme.

FDC et FSIL : L'Etat doit donner l'exemple

Tant au niveau politique que de la société civile, ces dernières semaines ont vu le retour de débats sur la politique d'investissements du Fonds de compensation commun au régime général de pension (FDC) et du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg (FSIL). Le FDC s'était doté il y a quelques années déjà d'une ligne directrice pour les investissements durables et la soutenabilité figure aujourd'hui parmi les critères de sélection des gestionnaires d'actifs du Fonds. Or, le FDC détient

²³⁷ Projet de budget pour l'exercice 2021, p.38*

toujours une partie de son investissement dans des activités « fossiles ». De même, le FSIL envisage bien déjà une prise en compte de considérations sociales et écologiques dans ses décisions d'investissement, mais il reste des lacunes à pallier, par exemple au niveau du respect absolu de la liste d'exclusion appliquée aussi par le FDC. Selon des informations relatées dans les médias, 0,6% des investissements du FSIL relèvent encore d'entreprises exclues par le FDC²³⁸.

Sur le plan des fonds publics, un modèle à suivre est la Norvège. Le Fonds de pension gouvernemental (*Statens pensjonsfond Utland*) y pratique depuis des années une exclusion systématique d'investissements non seulement dans la fabrication d'armes ou dans des sociétés impliquées dans des violations importantes ou systématiques des droits humains – il procède aussi à l'exclusion catégorielle de secteurs entiers, comme le tabac ou la fabrication d'armes nucléaires.²³⁹ De même, le fonds de pension australien REST a adopté récemment la neutralité climatique comme principe fondamental.²⁴⁰ À l'instar de ces exemples, il est important de donner au Luxembourg un signal politique clair et de considérer l'adaptation du cadre législatif du FDC et le cas échéant du FSIL afin de faciliter l'application conséquente de critères sociaux et environnementaux.

Dans l'analyse conventionnelle, l'on lie l'exclusion de certains investissements souvent à une diversification trop faible, ce qui se répercuterait négativement sur les risques. En effet, le rendement des investissements étant le critère central, une diversification du portefeuille est souhaitable afin de minimiser les risques et de maximiser les profits potentiels. Selon cette approche, des secteurs plus controversés, comme notamment les énergies fossiles, gardent une certaine importance. Or, il s'avère aujourd'hui que beaucoup de fonds qui appliquent des critères de soutenabilité ESG, ont une performance identique voire meilleure par rapport à ces fonds conventionnels. En effet, la prise en compte des facteurs ESG et l'exclusion subséquente de secteurs non-soutenables réduit le risque du portefeuille et constitue donc la voie à suivre aussi du côté du rendement de l'investissement.

Il s'agit donc de mener à bien de façon conséquente l'adaptation des stratégies d'investissement des fonds publics luxembourgeois. Ce faisant, l'État peut donner un exemple fort aux investisseurs privés, notamment aux particuliers, et établir proactivement des meilleures pratiques au niveau de la finance durable. L'enjeu est considérable, puisqu'il s'agit d'assurer le système d'assurance vieillesse tout en contribuant à la transition écologique et au combat contre la crise climatique – somme toute, d'assurer la pérennité de notre modèle de vie économique et social.

Recommandations :

- Analyser un aménagement du cadre légal du FDC et du FSIL afin de mener à bien leur transition durable.
- Encourager les fonds alimentés par les deniers publics à développer leurs stratégies de durabilité, tout en assurant l'alignement aux objectifs de l'accord de Paris, entre autres par le désinvestissement de secteurs et d'activités « fossiles ».
- Donner les moyens au FDC d'augmenter ses capacités analytiques et de construire une expertise au niveau des prises de décision et de leur suivi.
- Améliorer la transparence et l'évaluation des critères ESG lors de la prochaine révision des stratégies d'investissement du FDC et du FSIL.
- Rechercher davantage de synergies entre le FDC et le FSIL en assurant une meilleure cohérence dans leurs approches respectives, compte tenu de l'organisation et des missions de chaque fonds.
- Promouvoir l'utilisation des réserves gérées par les fonds publics respectivement ceux alimentés partiellement par l'État en tant que leviers pour relever les problèmes structurels du Luxembourg, dont notamment la pénurie de logements abordables.

238 RTL (2020) *Wéi ass d'Investissementsstrategie vum Zukunftsfong?*, 30.11.2020, <https://www.rtl.lu/news/national/a/1621865.html>

239 Norges Bank Investment Management, *Observation and exclusion of companies*, <https://www.nbim.no/en/the-fund/responsible-investment/exclusion-of-companies/>

240 Financial Review (2020) *Rest Super agrees to align portfolio to climate goals*, 02.11.2020 <https://www.afr.com/policy/energy-and-climate/rest-super-settles-climate-lawsuit-20201102-p56au9>

Améliorer la transparence et identifier les risques climatiques

Selon les dernières indications de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF), les fonds luxembourgeois géraient un volume de 4.675 milliards d'euros au 30 octobre.²⁴¹ Il manque à ce stade un inventaire, approximatif soit-il, des retombées écologiques ou sociales de ces investissements ainsi que des risques et opportunités qui en découlent du point de vue de leur soutenabilité.

Outre l'impact sur le changement climatique, les investissements dans les énergies fossiles représentent également un risque systémique pour l'économie luxembourgeoise. Les experts et superviseurs du secteur financier, ainsi que les banques centrales mettent en garde contre les pertes financières des entreprises dont le modèle économique est basé sur les combustibles fossiles ou des entreprises menacées par les effets du changement climatique.

Dans ce contexte, une amélioration et un affinement du *reporting* des acteurs financiers pour mieux cerner leur degré d'exposition aux risques climatiques et environnementaux de leurs investissements s'impose.

En apportant des modifications ponctuelles au cadre réglementaire et légal existant, il est possible d'avancer sensiblement vers une meilleure identification du degré d'exposition aux risques et d'adaptation aux opportunités inhérentes à la transformation durable du système financier. Il s'agit également d'augmenter la transparence de ces produits financiers tant au moment de la mise sur le marché que pendant l'évaluation en aval. Ceci est important également dans l'optique de prévenir comme faire se peut le *greenwashing*, qui constitue à ce stade l'un des obstacles principaux à la finance verte ou durable.

La taxation réduite en matière de taxe d'abonnement pour favoriser les investissements dans des activités durables et conformes à la Taxonomie européenne prévue dans le Budget 2021 suit d'ailleurs cette logique, dans la mesure où le profit de la réduction dépend du respect de critères et d'un *reporting* afférent.

Lors d'adaptations futures de la régulation financière et du cadre fiscal, il faut suivre sur le chemin de la prise en compte de considérations de responsabilité écologique et sociale dans le but d'augmenter la transparence et d'encourager la transition durable. La Taxonomie européenne peut fournir les critères nécessaires à une telle amélioration. Au niveau international, la *Task Force on Climate-related Financial Disclosures* (TCFD) mise en place par le Conseil de stabilité financière a fourni dès 2017 une série de recommandations qui devront également être prises en compte dans ce contexte. Afin d'assister le secteur dans le changement d'habitudes et de pratiques, il importe de limiter la charge administrative et d'être transparent et proactif dans la communication avec les acteurs concernés.

Par ailleurs, il convient de réfléchir à une révision des missions des autorités de supervision au vu de l'inclusion de considérations de soutenabilité.

Lors de la publication de la version définitive de son guide relatif aux risques liés au climat et à l'environnement à l'intention des banques, la Banque centrale européenne a souligné la matérialité de ces risques. Le prochain test de résistance prudentiel prévu pour 2022 portera particulièrement sur la thématique.²⁴² Or, tant au niveau européen que national, il ne suffit pas que les autorités politiques acceptent tacitement la proactivité des autorités de supervision sur ce point. À contrario, il faut donner aux autorités de supervision les outils nécessaires pour améliorer l'identification et la gestion des risques environnementaux et climatiques tant au niveau « macro » du secteur financier qu'au niveau « micro » des entités supervisées.

Recommandations :

- Promouvoir la transparence des activités financières dans le contexte des cadres légal et réglementaire existants ainsi que dans leur développement continu aux niveaux national et international.

²⁴¹ CSSF (2020) *Situation globale des organismes de placement collectif à la fin du mois d'octobre 2020*, Communiqué de presse 27.11.2020, <https://www.cssf.lu/fr/2020/11/situation-globale-des-organismes-de-placement-collectif-a-la-fin-du-mois-doctobre-2020/>

²⁴² Banque centrale européenne (2020) *La BCE publie la version finale de son guide relatif aux risques liés au climat et à l'environnement à l'intention des banques*, Communiqué de presse 27.11.2020 <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr201127~5642b6e68d.fr.html>

- Soutenir les autorités de supervision dans l’identification et le recensement régulier des risques environnementaux et climatiques afin de déterminer l’exposition des fonds luxembourgeois à ces risques financiers et y remédier le cas échéant, par exemple par l’émission de recommandations aux fonds.
- Assister le secteur financier dans son ensemble dans la transition durable de ses activités avec le but de favoriser les fonds soutenables et de faire du Luxembourg un centre de compétence en matière de finance verte.
- Prévoir une évaluation de l’efficacité de la taxation réduite en matière de taxe d’abonnement pour fonds d’investissements durables.

*Améliorer l’information des investisseurs particuliers
quant aux investissements durables*

De nos jours, les avantages des investissements durables au niveau des considérations ESG mais aussi au niveau de la sécurité et du rendement à long terme ne sont pas encore suffisamment connus du grand public des investisseurs particuliers. Afin d’améliorer l’information et l’offre de produits qui leur est habituellement proposé, l’État à travers ses différents organes peut soutenir davantage la formation des citoyens. À travers les différents forums de dialogue avec le secteur financier, il peut aussi promouvoir la sensibilisation et la formation des acteurs qui sont en contact journalier avec leurs clients. Il s’agit de lutter contre les clichés concernant les stratégies d’investissement viables et d’accélérer le changement des habitudes d’investissement tel qu’il est en train de se produire au niveau notamment des investisseurs institutionnels et professionnels.

Recommandation :

- Dialoguer avec les acteurs de notre secteur financier afin d’améliorer les informations en matière d’investissements durables aux clients particuliers. Dans ce contexte, les acteurs du secteur financier devraient aussi être encouragés à élargir leur offre de produits financiers soutenables aux particuliers.

Promouvoir le développement du modèle d’émission publique durable

Dans le cadre du financement des mesures de résorption du choc économique résultant de la pandémie de COVID-19, l’Etat luxembourgeois a choisi en septembre 2020 pour une première fois la voie d’un emprunt soutenable. Il a ainsi posé un cadre qu’il s’agira d’évaluer et d’appliquer au futur dans le cadre du refinancement de la dette publique luxembourgeoise, sachant que dans un environnement financier international en mutation, les titres luxembourgeois seront plus intéressants dans la mesure où ils respectent des critères ambitieux de soutenabilité. Dans cette optique, l’instrument d’encadrement et de suivi qui va de pair avec l’émission relève d’une importance particulière, puisqu’il permet le contrôle transparent du produit de l’emprunt.

Recommandations :

- Poursuivre le modèle de l’émission de dette publique durable introduit en 2020.
- Développer au fur et à mesure l’instrument d’encadrement des emprunts publics durables.

4.4. Favorisons la transition vers une agriculture durable et locale

L’agriculture joue un rôle important dans le tissu socioéconomique du Luxembourg. Or, il est tout aussi vrai qu’elle se trouve dans une situation sans précédent de remise en question et d’incertitudes. La pandémie du COVID-19 a ébranlé l’évidence que les stocks des supermarchés sont toujours pleins. Elle a soulevé des questions fondamentales sur la stabilité de notre système alimentaire, concernant la production locale et régionale, la dépendance aux importations, et la relation entre l’élevage industriel et l’émergence de pandémies.

Au-delà des problèmes soulevés par la crise sanitaire, la perte de biodiversité, le manque d’eau, l’extinction des espèces et la crise climatique constituent des problèmes de fond qui n’ont rien perdu de leur urgence. L’agriculture a une responsabilité sur ces plans et le secteur ressent les changements

et leurs suites : des sécheresses, de la grêle, des inondations et des canicules, suivies de pertes de revenus et de préoccupations générales quant à l'avenir du secteur.

Transition alimentaire accélérée par la crise du COVID-19

La crise actuelle pourrait être un changement de cap pour l'agriculture luxembourgeoise et constituer une opportunité de réinvention. Les images d'étagères vides au début de la crise ont initié une nouvelle appréciation des produits locaux et frais chez de nombreux consommateurs et ont suscité un sentiment d'appréciation pour les acteurs du secteur agro-alimentaire. Pendant la crise, les consommateurs se sont rendus compte dans leur vécu quotidien que l'agriculture est un secteur d'importance systémique. Plus que jamais, les gens veulent aujourd'hui consommer des aliments d'une haute qualité, sains, régionaux et durables.

Les sondages au Luxembourg confirment ces constats. Ainsi, questionnés dans le cadre d'un sondage lancé par le Mouvement écologique²⁴³, 71% des répondants sont d'avis que c'est le moment de réaliser des changements dans notre politique économique, dont 25% pensent que la priorité doit revenir à la promotion de la production et consommation locale. Dans un deuxième sondage mené par Atoz²⁴⁴, force est de constater que 90% des personnes interrogées voient dans la crise du COVID-19 une opportunité de repenser notre société et notre manière de fonctionner. Pour 49%, ce sont spécifiquement les modes de consommation que la société doit remettre en cause et réinventer.

La demande de produits issus de l'agriculture biologique est également élevée. Selon le Statec²⁴⁵, 12% des dépenses alimentaires des ménages au Luxembourg sont déjà consacrés aux produits bio. Or, bon nombre des produits biologiques consommés ici au Luxembourg sont importés.

Selon les exploitants de petites structures voire de structures biologiques, la crise les a moins frappés car ils ne sont pas aussi dépendants de l'importation d'intrants – tels que les aliments pour animaux, les pesticides et les engrais artificiels – ni de l'exportation de leurs produits.^{246, 247}

La politique agricole face aux défis du secteur

La taille du secteur agricole diminue de plus en plus et le système des aides au Luxembourg mène à une « forte dépendance aux aides qui implique aussi une mentalité orientée vers les aides »²⁴⁸, ce qui confirme aussi l'*Analyse Forces et Faiblesses, Menaces et Opportunités* du Ministère d'Agriculture. Comme le remarque notamment l'OCDE, le bilan écologique du secteur est également pauvre, avec l'intensification de l'agriculture contribuant au déclin de la biodiversité.²⁴⁹

Ces constats sont confirmés dans l'analyse du programme de développement rural : « La conclusion principale qu'on peut tirer de cette analyse est que le PDR a involontairement contribué à une intensification de l'agriculture, par un accroissement du secteur laitier qui est observé depuis quelques années. Ceci s'explique avant tout par l'abandon des quotas laitiers et les possibilités d'investissements données par le PDR (mesure M04), qui ont favorisé davantage le développement de la production laitière. Il est noté que ce sont avant tout les exploitations les plus grandes qui investissent (81% des investissements sont faits par des exploitations de > 70 ha). »²⁵⁰

243 De Kéisecker info (2020) *Non à un retour à la société „pré-COVID“ ! Le défi : mettre en œuvre des réformes sociétales et économiques profondes !* 12/2020 p. 6

244 Atoz (2020) *Survey: COVID-19 societal challenges and role of the Luxembourg state. What does the population think?* p. 5

245 STATEC (2020) *Regards N°12*, 08/2020

246 Food and Agricultural Organization (2020) *The impact of COVID-19 on food and agriculture in Europe and Central Asia and FAO's response*, FAO Regional Conference for Europe, <http://www.fao.org/3/ne001en/ne001en.pdf>

247 Greenpeace & Arche Noah (2020) *Vielfältige Bio-Betriebe kamen besser durch die Corona-Krise* https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20201019_OTS0002/greenpeacearche-noah-report-vielfaeltige-bio-betriebe-kamen-besser-durch-die-corona-krise

248 Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement durable (2020) *Projet Analyse Forces et Faiblesses, Menaces et Opportunités Analyse des besoins du secteur agricole luxembourgeois*, 11.03.2020, p.3 <https://agriculture.public.lu/dam-assets/publications/ma/dossier/pac-swot/LUX-SWOT-compilation-online-13-3-2020.pdf>

249 OCDE (2020) *Examens environnementaux de l'OCDE : Luxembourg 2020*, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, p.152, <https://doi.org/10.1787/91951f4d-fr>

250 Rapport annuel de mise en œuvre, Programme de développement rural, p.29

L'agriculture luxembourgeoise produit des quantités plus que suffisantes de viande de bœuf et de porc et la production de lait couvre la demande. En même temps, la production de viande de poulet et d'œufs ne répond pas aux besoins. Surtout au niveau de la production de légumes et de fruits, nous sommes forts dépendants d'importations. Selon le Ministère d'Agriculture, nous ne produisons que 5% des légumes et seulement 1% des fruits consommés au Luxembourg.²⁵¹

Les excédents d'éléments nutritifs (p.ex. l'azote) issus de l'élevage et les pesticides d'origine agricole indiquent un risque de pollution des sols, de l'eau et de l'air. De plus, la pollution par les nitrates, reste problématique dans des endroits d'élevage intensif du bétail et des exploitations laitières intensives.²⁵²

Accélérer la transition vers une agriculture plus durable

L'accord de coalition constate que l'orientation de l'agriculture, par le développement de ses modes de production, a une influence directe sur la qualité du sol, de l'eau et de l'air, et par ce biais sur le cadre de vie de tous les résidents du pays. Le développement d'une agriculture intelligente, résiliente, diversifiée, liée au sol et qui améliore la souveraineté alimentaire y est donc favorisé.

Une production durable d'aliments de haute qualité tout en réduisant significativement le recours aux produits phytopharmaceutiques dans une approche régionale est une des priorités de la politique agricole nationale. Cette politique contribuera à renforcer la protection de l'environnement et l'action pour le climat. La digitalisation de l'agriculture contribuera à atteindre cet objectif.²⁵³

Dans le plan de relance du secteur agricole, le Gouvernement prévoit également une panoplie d'actions pour la diversification et la promotion des circuits courts et des produits agricoles locaux de qualité, tout en renforçant l'innovation dans le domaine agricole pour permettre au secteur de faire face aux défis alimentaires, environnementaux et climatiques avec les moyens et technologies adaptés. Avec des adaptations de la loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales, les aides seraient liées à la qualité, le développement durable et le bien-être animal au lieu de suivre la logique de subventionner la taille. L'OCDE estime dans un rapport publié début juillet 2019 que les aides publiques à l'agriculture dans tous les pays du monde devraient être réorientées vers l'innovation et les services à "impact sociétal" comme le climat, l'environnement, ou la lutte contre le gaspillage.²⁵⁴

La nouvelle Politique agricole commune (PAC) post-2020 nous présente de nouvelles démarches afin d'atteindre ces objectifs. La future PAC entend donner la priorité aux petites et moyennes exploitations et encourager les jeunes à exercer la profession d'agriculteur. En outre, la Commission européenne fixe des objectifs ambitieux en matière d'environnement et de changement climatique. La stratégie de la Commission européenne « De la ferme à la table » est une pierre angulaire du Pacte vert pour l'Europe qui met en évidence l'urgence d'une agriculture plus durable et respectueuse de l'environnement. La stratégie vise à réduire l'usage de pesticides, à diminuer les pertes des nutriments et à promouvoir l'agriculture biologique.

Le Luxembourg a l'objectif très ambitieux d'atteindre 20% des surfaces agricoles du Luxembourg exploitées en agriculture biologique à l'horizon 2025, voire 100% en 2050. Ces seuils ne peuvent être atteints qu'avec des mesures concrètes et fortes qui incitent les agriculteurs à convertir leurs surfaces agricoles vers l'agriculture biologique. Le deuxième plan d'action national de promotion de l'agriculture biologique "PAN-Bio 2025" définit des mesures et objectifs afin d'atteindre les 20% d'agriculture biologique.

Au-delà de l'agriculture biologique, il faut veiller à ce que les structures petites et plus diversifiées soient soutenues par les aides publiques, tout comme les exploitations qui s'engagent contre le changement climatique et pour la biodiversité. Car ce sont ces structures qui ont besoin de plus de ressources humaines à cause de processus plus laborieux. Le Rapporteur considère qu'il faut donc valoriser

251 Landwirtschaftsportal (2019) *Lokal und* saisonal, <https://agriculture.public.lu/de/lebensmittelsicherheit-qualitatszeichen/lokal-saisonal.html>

252 OCDE (2020) *Examens environnementaux de l'OCDE : Luxembourg 2020*, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, p.24, <https://doi.org/10.1787/91951f4d-fr>

253 Accord de coalition 2018-2023 p. 194

254 OECD/FAO (2019), *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2019-2028*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/agr_outlook-2019-fr.

davantage la charge de travail. Dans le cadre de la nouvelle stratégie nationale, la politique de la production laitière et bovine doit être revue et ajustée. Dans ce contexte, des aides pour une meilleure diversification des exploitations agricoles doivent être mises en place.

En soutenant les structures de petite taille et diversifiées, nous pourrions soutenir l'agriculture solidaire, les concepts innovateurs comme le « urban gardening », ou les petites entreprises de famille qui vendent leurs produits directement à partir de leur magasin de ferme. Le soutien pour des projets innovateurs regroupant des acteurs diversifiés est essentiel. De cette manière, il est possible de développer des filières alimentaires courtes, écologiques et qui sont génératrices d'emplois de qualité. Un projet exemplaire à analyser dans cette optique serait la Ceinture Aliment-Terre Liégeoise.²⁵⁵

Recommandations du Rapporteur

- Afin de réorienter vers des exploitations agricoles plus durables, exploiter la flexibilité qu'offre la nouvelle PAC. La stratégie nationale pour le Luxembourg pour la période d'ici 2027 présente une chance unique de construire un plan exemplaire de transition vers une agriculture économiquement viable, socialement équitable et écologiquement soutenable et de donner à l'ensemble du secteur agricole une perspective d'avenir solide.
- Promouvoir la diversification des exploitations agricoles en soutenant par exemple les projets innovants dans le domaine de l'agriculture lié au sol, comme notamment l'agriculture solidaire, l'« urban gardening » et les initiatives de transition alimentaire.
- Concrétiser les mesures du PAN-Bio 2025 et poursuivre leur mise œuvre de manière cohérente et conséquente. Une feuille de route avec des mesures concrètes et bien ciblées est nécessaire. Afin d'inciter un maximum d'exploitations de passer à l'agriculture biologique, il faudrait veiller à ce que cette-dernière soit l'option la plus avantageuse en matière d'aides publiques.
- Garantir un marché stable pour les produits biologiques en les intégrant dans tous les cahiers de charge de la restauration collective étatique selon les modalités prévues par le PAN-25. Combiné avec le développement des différentes filières dans l'agriculture biologique, les agriculteurs auraient ainsi une meilleure sécurité en matière de planification.

4.5. Encadrons les transitions sur un marché du travail en mutation

Luttons contre le chômage

La situation du marché de l'emploi est précaire. Il s'agit d'un marché pris entre l'impact à court terme de la crise sanitaire du COVID-19 et de changements structurels plus profonds. Tandis que certains craignaient que le progrès technique mènerait vers la « fin du travail », ce sont aujourd'hui les répercussions de la pandémie du COVID-19 qui provoquent une recrudescence du chômage. L'incertitude plane ainsi au-dessus du marché de l'emploi et il faut réfléchir aux politiques publiques qui puissent encadrer ces changements à court et à moyen terme avec le but de créer un marché du travail plus résilient.

Comment éviter le chômage dans ce nouveau contexte macroéconomique ? Il faut d'abord noter, que les politiques d'emplois à elles seules ne suffisent pas pour endiguer le chômage. Il convient de rappeler ainsi que les stabilisateurs automatiques et des investissements ambitieux sont nécessaires pour maintenir la demande. Mais les politiques d'emplois permettent d'accompagner les personnes dans leurs transitions sur le marché du travail. En sécurisant les parcours professionnels, les politiques de l'emploi renforcent la résilience de la société.

L'importance du chômage partiel

Avec 350 millions d'euros le dispositif du chômage partiel est certes couteux, mais il a permis de stabiliser le pouvoir d'achats de 375 196 salariés et de soutenir 14 810 entreprises.²⁵⁶ En concertation

²⁵⁵ Voir : <https://www.catl.be/>

²⁵⁶ Ministère de l'économie (2020) *Aperçu des aides COVID, état des lieux au 12 novembre 2020*. Chiffres concernant uniquement le dispositif du chômage partiel pour force majeure de mars à juin 2020. <https://meco.gouvernement.lu/dam-assets/dossiers/MinEco-Dashboard-COVID19.pdf>

avec les partenaires sociaux le dispositif a été modifié à plusieurs reprises au cours de l'année 2020. Pour 2021, il a été décidé de prolonger le dispositif en concertation étroite avec les partenaires sociaux. Il existe un débat sur les possibles effets pervers d'un recours massif et prolongé au chômage partiel. Ainsi l'OCDE affirme que de tels dispositifs peuvent empêcher certaines entreprises à mettre en place des ajustements structurels nécessaires²⁵⁷. Au Luxembourg, la mise en œuvre différenciée selon les secteurs et la concertation étroite au niveau tripartite devraient pourtant permettre de limiter ces effets pervers. De plus, la législation actuelle permet déjà d'utiliser la période de chômage partiel pour la formation continue des salariés.

Le chômage des jeunes

La crise du COVID-19 a également donné lieu à une recrudescence du chômage des jeunes. En effet, la montée du nombre de demandeurs de moins de 30 ans est supérieur à la moyenne.²⁵⁸ Ne disposant de très peu d'expérience professionnelle les jeunes rencontrent plus de problèmes sur le marché de l'emploi – une situation qui est exacerbée pour les jeunes ne disposant pas de qualification formelle. La Garantie pour la jeunesse est un dispositif bien établi pour répondre à ces défis. Afin de limiter les séquelles que la crise actuelle risque d'avoir sur toute une génération, le Rapporteur plaide pour un renforcement continu de la Garantie pour la jeunesse et ceci sur base d'une concertation étroite avec les parties prenantes y inclus les représentants des jeunes.

Chômage de longue durée

Même pendant la période de croissance soutenue qui a précédé la crise sanitaire du COVID-19, la croissance en termes d'emploi n'a pas pu absorber durablement le chômage de longue durée. Le marché de l'emploi doit donc devenir encore plus inclusif. Certaines catégories comme les salariés et demandeurs d'emploi plus âgés, les personnes avec handicap et celles avec des capacités de travail réduites, les chômeurs de longue durée tout comme les femmes absentes pendant une période relativement longue du marché de l'emploi et les réfugiés rencontrent des problèmes particuliers pour trouver un emploi de qualité. Dans ce contexte, il ne faut pas uniquement réfléchir à renforcer les capacités des initiatives d'insertion et des ateliers protégés. Il faut également envisager de nouvelles approches à adopter dans ces structures, entrer en dialogue avec les entreprises classiques et créer des passerelles entre ces structures et le marché de l'emploi.

Anticipons les transformations

Les nouvelles technologies ne font pas disparaître le travail, mais elles changent sa nature et son organisation. Il faut encadrer cette transformation tant au niveau légal avec des dispositions qui continuent à assurer des bonnes conditions de travail pour chacun qu'au niveau des politiques en matière de formation.

La formation continue adaptée aux nouveaux besoins

L'État devrait se donner les moyens pour bien comprendre et anticiper les nouveaux besoins en termes de compétences. Déjà aujourd'hui, l'ADEM réalise et s'associe à des études nationales et sectorielles sur l'évolution du marché de travail, des postes vacants déclarés et des métiers en pénurie. L'échange structuré avec les entreprises permet de les sensibiliser par rapport à l'impact de nouvelles technologies sur les profils des métiers et des compétences. Il faut d'avantage associer les acteurs de la formation pour mieux aligner les offres de formation avec les nouveaux besoins en termes de compétences.

257 OCDE (2020) *Coronavirus : Vivre avec l'incertitude*, Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, <http://www.oecd.org/economy/outlook/IEO-brochure-presse-coronavirus-vivre-avec-incertitude-septembre-2020.pdf>

258 ADEM (2020) *chiffres-clés Octobre 2020*, <https://adem.public.lu/content/dam/adem/fr/publications/adem/2020/chiffres-clés-2020-10/Chiffres-clés-oct-2020.pdf>

La transition écologique comme vivier d'emplois

L'autre transition économique qui se répercute aussi sur le marché de l'emploi est celle de la transition écologique. La réalisation des objectifs de l'Accord de Paris sur le climat implique une transformation profonde de nos modes de production et de consommation. C'est également une opportunité pour la création d'emplois de qualité, que ce soit dans la construction et l'artisanat (éco-rénovation et installation de panneaux solaires) ou dans les services liés à l'économie circulaire.

Les politiques de l'emploi, notamment en matière de compétences, peuvent soutenir l'émergence de nouvelles entreprises vertes et donc compléter les investissements et subsides en faveur du climat. Le Rapporteur souligne qu'il ne faudrait pas sous-estimer l'opportunité en termes d'emplois que la transition écologique présente pour l'économie du pays et ceci dans tous les domaines de l'économie, dont notamment la finance soutenable, l'artisanat, l'industrie et les TIC. En effet, il revient à l'État de favoriser proactivement cette évolution en offrant des programmes de formation dans les métiers de la transition écologique.

Faire face aux grandes transformations

Le monde du travail est en transformation. La tertiarisation, la féminisation de la force de travail et la démocratisation de l'enseignement supérieur ont déjà profondément changé la culture et l'organisation du travail. Les nouvelles technologies d'informations et de communications ont pénétré presque tous les secteurs à tous les niveaux et contribuent à rendre le travail plus intensif et extensif. Les considérations en termes d'équilibre entre vie privée et vie professionnelle deviennent aussi plus importantes dans la société. A moyen terme et afin de réconcilier ces différentes tendances, le Rapporteur souligne qu'il sera incontournable de mener un débat général sur une nouvelle organisation et une réduction du temps de travail. Cette réflexion plus approfondie ne devrait pas uniquement porter sur notre modèle économique et les implications en termes de productivité, mais aussi sur le bien-être et la soutenabilité écologique. On peut noter à titre d'exemple qu'une réduction du temps de travail pourrait même contribuer à une réduction des émissions de gaz à effet de serre²⁵⁹.

Recommandation :

- Afin de favoriser la transition écologique, définir ensemble avec les acteurs des secteurs artisanaux et industriels un profil des « métiers verts » de la transition écologique avec le but de développer un programme de formation respectif.
- Face aux grandes transformations dans le monde du travail, mener un débat général sur une nouvelle organisation et une réduction du temps de travail.

Favorisons le télétravail

Le télétravail pendant la crise du COVID-19

Avant la crise sanitaire du COVID-19, le télétravail était déjà une pratique bien ancrée dans le monde du travail au Luxembourg. Pour ce qui est de la pratique occasionnelle du télétravail, le Luxembourg se situe avec 11,6% à la troisième place dans l'Union européenne (5,4% en moyenne)²⁶⁰. Si on considère uniquement les résidents, ce chiffre est encore plus important (20% en 2019)²⁶¹. La crise sanitaire et l'impératif de la distanciation sociale a fait exploser le télétravail. Quasiment du jour au lendemain les salariés se sont retrouvés à travailler depuis leur domicile, pour beaucoup d'entre eux pour la première fois. Au deuxième trimestre 52% des salariés résidents ont pratiqué le télétravail²⁶². Ce n'est uniquement le niveau du télétravail qui a explosé mais aussi son intensité. En effet, 58% des personnes

259 Pullinger, M. (2014) *Working time reduction policy in a sustainable economy: Criteria and options for its design*, Ecological Economics, Volume 103, 2014, Pages 11-19. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800914001189>

260 EUROSTAT, *lfsa_ehomp*

261 STATEC (2020) *Rapport travail et cohésion sociale*, p. 62 <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/analyses/2020/PDF-Analyses-06-2020.pdf>

262 Ibidem

ayant un travail à temps plein ont travaillé depuis leur domicile pour 32 heures et plus par semaine au deuxième trimestre 2020, plus que le triple du trimestre précédent²⁶³.

Ce recours massif au télétravail au cours des derniers mois a permis à beaucoup d'entreprises de continuer leurs activités malgré les mesures sanitaires. Surtout les entreprises du tertiaire ont ainsi pu continuer à fonctionner au cours du confinement et au-delà. Le télétravail est ainsi un facteur stabilisant pour l'économie luxembourgeoise dans la crise et son développement rendra l'économie plus résiliente à l'avenir.

Le nouveau cadre conventionnel du télétravail

Cette situation inédite a aussi eu un impact sur les discussions entre partenaires sociaux, qui se sont mis d'accord sur un nouveau cadre conventionnel pour le télétravail. Ils ont ainsi actualisé la convention collective de 2002, en précisant notamment le champ d'application en ce qui concerne la pratique ponctuelle de télétravail. Le télétravail reste volontaire et repose sur un commun accord entre patron et salarié. Comme c'était le cas avec la convention collective de 2002, l'accord de 2020 sera d'obligation générale dans un futur proche.

Opportunités et risques

La crise sanitaire a démontré la faisabilité du télétravail sur une grande échelle ce qui influencera certainement l'organisation du travail du monde post-crise. Dans son avis sur le télétravail le Conseil économique et social évoque tant les opportunités en termes de réconciliation entre vie privée et professionnelle, mobilité, etc, tant les répercussions négatives sur les recettes de l'État (en ce qui concerne les salariés frontaliers) mais également les défis que cela pose pour le secteur de l'Horeca. Il est donc important d'étudier l'évolution du télétravail de manière holistique, son impact sur le bien-être au travail, mais également les implications pour la mobilité, l'aménagement du territoire et les finances publiques.

Recommandations :

- Afin de promouvoir le télétravail, poursuivre les négociations avec les pays limitrophes afin de réduire les obstacles au télétravail frontalier dans le domaine de la fiscalité, l'objectif étant d'aligner les seuils en matière de fiscalité à celui en matière de coordination des systèmes de sécurité social (à savoir 25%).
- Mener un dialogue structuré avec les partenaires sociaux afin de mettre en place le principe du droit à la déconnexion.

5. Créons des finances publiques fortes pour l'avenir

Les trois derniers sous-chapitres se sont concentrés sur les investissements dans l'avenir, la cohésion sociale et la transition durable de l'économie. Ces trois dimensions ne sont pas seulement importantes pour faire avancer notre société et la rendre plus forte face aux crises, elles jouent aussi un rôle important pour les finances publiques. Le développement qualitatif de l'économie, la stabilité sociale du pays et des services publics performants sont à la racine d'un pays qui progresse et qui puisse continuer à avoir des finances publiques performantes. De manière générale, toutes les réflexions des derniers chapitres sont donc à considérer comme des pistes qui permettent de rendre les finances publiques plus fortes à long terme.

Pour ne revenir que sur un seul point, les réflexions avancées au sujet de la fiscalité au chapitre IX.3.2. ont beaucoup de potentiel pour rendre les finances publiques plus fortes, dont notamment l'extension du principe du pollueur-payeur dans notre fiscalité. Ceci pourrait créer des nouvelles sources de recettes budgétaires qui contribueraient au financement des dépenses nécessaires en vue de mettre en place la décarbonisation de notre économie, garantir la cohésion sociale et renforcer notre système de santé.

²⁶³ Ibid, p. 64.

En plus de ces réflexions déjà avancées aux chapitres précédents, il est donc proposé dans ce chapitre de se pencher de manière plus détaillée sur certains aspects de la politique budgétaire.

5.1. Regardons la dette publique dans le contexte de crise actuel

Selon les prévisions exposées au présent rapport, la dette publique du Luxembourg augmentera considérablement en raison de la crise que le pays traverse actuellement. La dette publique monterait ainsi à 29,4% du PIB en 2021. Dans ce contexte, le Rapporteur donne à considérer qu'il importe de ne pas considérer la dette publique hors contexte comme un chiffre isolé. Il convient de la mettre dans son contexte économique et de ne pas oublier la raison pour laquelle cette nouvelle dette est contractée.

La dette finance une politique contracyclique

Le pays a été touché par une crise imprévue qui a mené le Gouvernement à prendre des mesures à impact considérable sur les dépenses de l'État. Naturellement, le Gouvernement aurait pu décider de ne pas prendre ces mesures, de ne pas soutenir les ménages aux revenus modestes par une augmentation des aides, de ne pas investir dans le maintien de l'emploi et de couper les investissements en faveur de la protection du climat, de l'extension des transports et du logement abordable.

Or, cela aurait eu des conséquences énormes au niveau sanitaire, économique, social et environnemental. Au contraire, le Gouvernement a choisi de mener une politique contre-cyclique en soutenant l'économie et les ménages et en continuant les investissements dans nos infrastructures, que ce soit au niveau de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables, des transports publics, du logement public abordable ou du système de santé. Ces dépenses permettent de stabiliser la cohésion sociale tout en continuant la transition écologique de notre société. Comme l'a affirmé le Ministre des Finances lors du dépôt du projet de budget pour 2021, le Gouvernement a choisi de ne pas poursuivre une « politique idéologique d'austérité ».

Les coûts d'une politique d'austérité dépasseraient les coûts de la nouvelle dette

Une politique d'austérité aurait certes à court terme un effet positif sur l'équilibre des finances publiques et le déficit de l'Administration centrale aurait été en effet moins élevé. Cependant, une telle politique créerait de nouveaux déficits d'autant plus grands à moyen et long terme au niveau social (augmentation de la pauvreté et du chômage, étouffement des efforts en vue de l'augmentation du parc locatif public abordable), environnemental voire climatique (perte d'élan au niveau de l'amélioration de l'offre de transports, du développement des énergies renouvelables et des investissements en faveur du climat) et économique (faillites des entreprises).

Par conséquent, pour les prochaines générations, les coûts d'une politique d'austérité seraient bien supérieurs aux coûts liés à la nouvelle dette contractée dans le cadre de la crise. Dans ce contexte, il convient non plus d'oublier que les taux d'intérêt auxquels le Gouvernement emprunte actuellement sont extrêmement attractifs.

Les conditions macroéconomiques ont changé par rapport à la dernière crise

La dette publique et le rôle de la politique budgétaire sont aujourd'hui vus de façon différente par de nombreux économistes, mais aussi par les chefs d'État et de gouvernement, notamment au niveau de l'Union européenne. En permettant à la Commission européenne de s'endetter pour financer le plan de relance européen, les États-membres de l'UE ont fait un pas en avant vers une union de plus en plus étroite en termes de politique budgétaire. Il s'agit d'un revirement important qui a notamment été rendu possible par le changement de position de l'Allemagne, qui au moment de la crise de la zone euro refusait une telle approche.

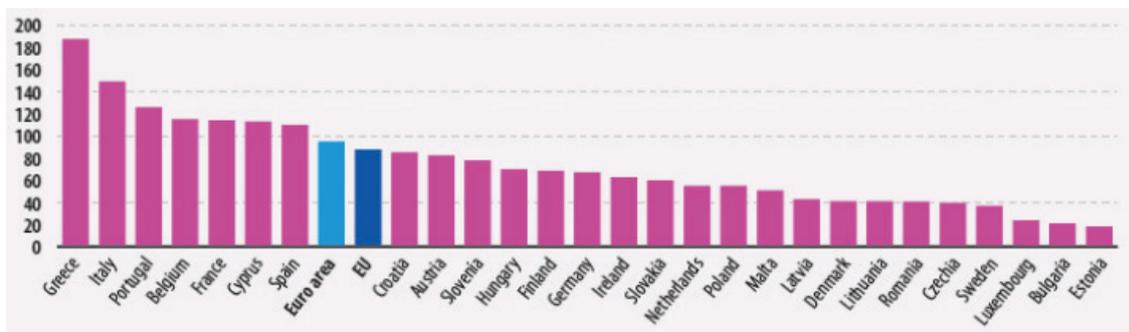
Comme le remarque le Comité budgétaire européen, les conditions-cadre macroéconomiques actuelles, dont notamment les conditions de financement caractérisées par des taux d'intérêt bas voire négatifs, font que les niveaux de dette publique qui ont longtemps été considérés comme des seuils de

soutenabilité risquent de ne plus être pertinents dans la situation actuelle²⁶⁴. Le CBE fait notamment référence à la barre des 60% d'endettement public par rapport au PIB prévue par les règles budgétaires européennes.

Cela ne veut pas dire qu'il est désormais soutenable de s'endetter infiniment sans aucune prudence. Or, le fait que les taux d'intérêt se trouvent à un niveau historiquement bas et le resteront probablement pour une longue durée indique qu'une augmentation de la dette en ces temps de crise n'est pas forcément une évolution alarmante. Il s'agit en quelque sorte d'une suite logique de l'alignement de la politique budgétaire à la politique monétaire dans la zone euro, prôné notamment par la présidente de la BCE.²⁶⁵ En effet, de plus en plus d'économistes considèrent que des taux d'intérêt bas sur une longue période pourraient continuer à jouer le rôle de facilitateur d'une politique budgétaire expansionniste financée par une dette importante, mais abordable.²⁶⁶

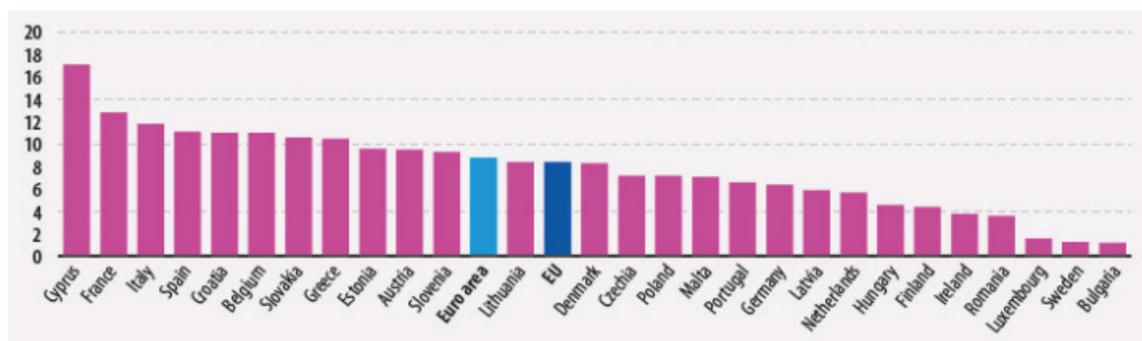
Le Luxembourg figure parmi les meilleurs élèves en Europe

Graphique 39 : Dette publique brute par rapport au PIB au 2e trimestre de 2020 (en %)



Source: Eurostat, *News release euro indicators*, 22.10.2020

Graphique 40 : Evolution de la dette publique brute par rapport au PIB entre 2020T2 & 2020T1 (en %)



Source: Eurostat, *News release euro indicators*, 22.10.2020

264 European Fiscal Board (2019) *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*. August 2019, p.90
<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf>

265 Christine Lagarde (2020) *Les gouvernements européens doivent être côte à côte pour déployer ensemble des politiques face à un choc commun*. Tribune dans LeMonde. 08.04.2020. https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/08/christine-lagarde-les-mesures-de-la-bce-sont-definies-pour-soutenir-les-entreprises-et-les-menages-face-a-la-pandemie_6036040_3232.html

266 Pablo Delcan (2020) *Starting over again: the COVID-19 pandemic is forcing a rethink in macroeconomics*. The Economist. 25.07.2020.
<https://www.economist.com/briefing/2020/07/25/the-COVID-19-pandemic-is-forcing-a-rethink-in-macroeconomics>

Il convient aussi de mettre la dette publique croissante du Luxembourg dans le contexte de la croissance générale au niveau européen et mondial de l'endettement public. Comme il ressort des graphiques 39 et 40, le Luxembourg se trouve nettement en dessous de la moyenne européenne tant au niveau de la dette totale par rapport au PIB qu'au niveau de la dette supplémentaire contractée en raison de la crise.²⁶⁷

Selon les données d'Eurostat, la dette publique du Luxembourg a augmenté de 1,6% par rapport au PIB entre le 1^{er} et le 2^e trimestre de 2020 en raison de la crise, par rapport à une moyenne de 8,4% dans l'UE et de 8,8% dans la zone euro.²⁶⁸ Même si l'on prend comme référence l'augmentation prévue par le PLPFP de 5,1% de la dette publique en 2020 en raison de la crise liée à la pandémie de COVID-19²⁶⁹, le Luxembourg reste largement en-dessous des moyennes européennes précitées.

Par conséquent, tenant notamment en compte que l'augmentation de la dette publique constitue une évolution générale et non un phénomène qui s'applique uniquement au Luxembourg et que le Luxembourg se trouve parmi les pays où le niveau de dette augmente le moins, le dépassement projeté par la programmation pluriannuelle de la barre des 30% de dette publique par rapport au PIB en 2022 ne signifie pas automatiquement une remise en question de la meilleure notation de crédit (notation « AAA ») du Luxembourg.

5.2. *Evaluons les dépenses fiscales*

Aujourd'hui, la fiscalité luxembourgeoise compte de nombreux allègements, de déductions, d'abattements, de taux réduits et d'exonérations fiscales. À l'annexe 10 du PLPFP 2021-2024, sont thématiques certains de ces allègements. Il s'agit de ce qu'on appelle des dépenses fiscales, définies à l'annexe 10 comme « un transfert de ressources publiques qui est réalisé en réduisant des obligations fiscales par rapport à un système de référence, plutôt qu'en procédant via des dépenses directes ».

Avant toute analyse, il convient de noter que l'analyse des dépenses fiscales avait déjà été thématisée par le Rapporteur du budget pour l'exercice 2012²⁷⁰.

Les dépenses fiscales représentent plus d'un milliard d'euros

L'Annexe 10 du PLPFP 2021-2024 identifie et quantifie 19 dépenses fiscales. En tout, le coût afférent est estimé à 654 millions d'euros du côté des impôts directs et à 516 millions d'euros du côté des impôts indirects. Le coût total estimé en 2021 est de 1,17 milliards d'euros.²⁷¹ Il s'agit donc en rien de dépenses négligeables. À titre de comparaison, cela correspond environ au budget total du Ministère des Finances prévu pour l'exercice 2021, qui est d'environ 1,13 milliards d'euros.

Parmi les dépenses fiscales les plus volumineuses identifiées à l'annexe 10 figurent, en ordre décroissant, le taux super-réduit de TVA de 3% appliqué sur certains produits (au total 305 millions d'euros²⁷²), le crédit d'impôt logement « bëllegen Akt » (202 millions d'euros) et l'exemption de la plus-value lors de la cession de la résidence principale (190 millions d'euros).

L'intérêt de l'analyse des dépenses fiscales

Se pencher sur les dépenses fiscales a un double intérêt. D'un côté, identifier les dépenses fiscales dans le cadre de la procédure budgétaire permet de créer un aperçu des dépenses fiscales existantes qui, après leur introduction, ne sont souvent plus beaucoup thématisées dans le débat autour de la fiscalité. Ceci permet donc de les intégrer dans le processus budgétaire. De l'autre côté, la quantification des montants des dépenses fiscales permet de les comparer à d'autres dépenses budgétaires conven-

267 L'augmentation de la dette publique par rapport au PIB entre 2020T2 et 2020T1 s'explique d'un côté par une augmentation importante de la dette et de l'autre côté par une diminution du PIB. La dette publique totale dans l'Union européenne a augmenté d'environ 792 milliards d'euros entre le 1^{er} et le 2^e trimestre de 2020.

268 Ibidem

269 PLPFP, p. 76*

270 Chambre des Députés (2011) *Rapport parlementaire de la Commission des Finances et du Budget sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2012*, Rapporteur : M. Gilles ROTH, 30.11.2011. p.5-6

271 Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2024, Annexe 10, p.453-454

272 Calculé par rapport au taux de référence national de 17%

tionnelles et de déterminer l'enveloppe budgétaire à laquelle l'État est disposé à renoncer en vue de l'accomplissement de l'objectif visé par la dépense en question.

Or, bien que l'identification et l'explication des dépenses fiscales à l'annexe 10 soient louables, une évaluation de l'utilité et de l'efficacité par rapport au coût ne se fait pas systématiquement dans le contexte de la procédure budgétaire. Comme cela a déjà été thématiqué notamment par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de budget pour l'exercice 2015,²⁷³ il pourrait s'avérer opportun de non seulement quantifier les différentes dépenses fiscales, mais d'évaluer chaque dépense fiscale identifiée afin de déterminer si cette dernière a effectivement eu l'effet envisagé lors de son introduction et si le coût y associé est proportionné. Une telle analyse permettrait notamment d'identifier les mesures fiscales dont l'effet n'est pas ou plus celui qui avait été envisagé lors de l'introduction, en raison par exemple d'un changement de contexte économique. Même avec une telle analyse, le maintien ou non de la dépense fiscale reste évidemment un choix politique. Cependant, ce choix est alors pris en pleine connaissance de cause.

Le champ d'analyse

Comme le remarquait déjà le Conseil d'État dans son avis sur le projet de budget pour l'exercice 2015, la liste publiée à l'annexe 10 est non-exhaustive lorsqu'on s'intéresse à l'intégralité des allègements fiscaux accordés par l'État. Ceci est dû à la définition retenue quant au cadre de référence fiscal.

Selon la définition retenue à l'annexe 10, en matière d'impôts directs sur les personnes physiques et morales, toutes les dispositions faisant partie du système fiscal dont peuvent bénéficier tous les contribuables font partie du système fiscal de référence. Ainsi, les allègements fiscaux, les crédits d'impôts, les frais d'obtention, les cotisations et les prélèvements sociaux à caractère obligatoire ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales.²⁷⁴

En Belgique, une analyse encore plus détaillée et plus vaste des dépenses fiscales fait partie du processus budgétaire depuis plusieurs années. L'« Inventaire des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'État » analyse les dérogations au système général de l'impôt qui visent à atteindre certains objectifs qui pourraient également être poursuivis via des dépenses directes, l'objectif étant d'informer le Parlement quant au coût budgétaire des mesures fiscales. En plus d'identifier les différentes dépenses fiscales, cet inventaire classifie notamment les pertes en recettes par catégorie d'objectif (emploi, immobilier, environnement, mesures à caractère social, etc.) et selon les différents types d'impôt (TVA, droits d'accise, Impôt sur les sociétés, Impôt des personnes physiques etc.). L'inventaire renseigne aussi l'évolution du montant des dépenses fiscales par catégories sur les dernières années.

De plus, en adoptant une définition plus large de ce que constitue une dépense fiscale, l'inventaire se penche sur un nombre plus élevé de dépenses fiscales que l'annexe 10 susmentionnée. Sont quantifiés en Belgique notamment les pertes en recettes liées à la réduction d'impôt pour heures supplémentaires et au remboursement par l'employeur des frais de déplacement domicile-lieu de travail.²⁷⁵ Les deux régimes correspondants dans la fiscalité luxembourgeoise ne sont pas abordés à l'annexe 10.

Un exemple d'une dépense fiscale dont l'utilité peut aujourd'hui être remise en question, mais qui n'est pourtant pas thématisée à l'annexe 10, est le taux préférentiel d'« amortissement accéléré » accordé aux propriétaires qui mettent en location leur propriété immobilière dont la construction remonte à moins de 6 ans. Ils profitent alors d'un taux préférentiel de 6% au lieu du taux de 2% appliqué aux immeubles dont la construction remonte à plus de 6 et moins de 60 ans. Le présent projet de budget entend réformer ce régime, dont le déchet fiscal total annuel est estimé à 50 millions d'euros²⁷⁶.

273 Conseil d'État (2014) *Avis du Conseil d'État sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015*. No 50.831. 18.11.2014.

274 Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2024, Annexe 10, p.447-448

275 Service Public Fédéral Finances (2020) *Inventaire des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'Etat*, Service d'Etudes, Direction «Politique fiscale». p.17
https://finances.belgium.be/sites/default/files/Statistieken_SD/Inventaris/Inventory_federal_tax_expenditures_2018_nl_fr.pdf

276 Il est fait référence au déchet fiscal avant la réforme. Source : Réponse du Ministre des Finances à la question parlementaire n°3069 du 30 octobre 2020 de le Député Monsieur Yves Cruchten

L'objectif du régime de l'amortissement accéléré était de mobiliser l'immobilier à location afin de faire face à une demande croissante, en rendant l'investissement dans le nouveau bâti plus attractif. Cependant, le régime en question a contribué à ce que l'investissement dans le logement neuf devienne si attractif qu'il est devenu d'autant plus difficile pour des primo-acquéreurs d'avoir accès à un bien immobilier neuf pour leur propre usage. Il faut aussi tenir en compte que depuis l'introduction du régime, les taux d'intérêt sur prêts bancaires ont diminué drastiquement, ce qui rend l'investissement dans l'immobilier d'autant plus attractif. Le Rapporteur considère que le régime est devenu superflu et risque même de contribuer à la hausse des prix. Avec le budget 2021, le Gouvernement prévoit une réforme. Cet exemple illustre très bien l'intérêt de l'analyse des dépenses fiscales.

Enfin, en ce qui concerne les impôts indirects, le système fiscal de référence tel que défini à l'annexe 10 est constitué par le droit communautaire. Ainsi, sont pris en compte les minima exigés par les dispositions communautaires, à savoir les taux de TVA de 5% et 15%. Par conséquent, les opérations imposables soumises au taux de TVA de 8% ne sont pas considérées comme des dépenses fiscales, puisque ce taux dépasse le minima de 5% prévu par le droit communautaire.²⁷⁷ Or, tout comme pour les impôts directs, l'on pourrait étudier si cette approche pourrait être revue afin de comparer tous les taux de TVA réduits existants au taux de référence national, qui est actuellement de 17%.

Recommandation :

- Analyser régulièrement l'utilité des dépenses fiscales. Il s'agit d'évaluer l'efficacité des dépenses fiscales pour atteindre l'objectif envisagé lors de leur introduction et de les adapter le cas échéant.
- Chiffrer et publier dans la mesure du possible les déchets fiscaux engendrés par l'introduction de nouvelles mesures fiscales.

5.3. Menons une politique budgétaire durable

Mettons en place une approche transversale de « Green Budgeting »

Depuis plusieurs années, le Gouvernement mène une politique budgétaire axée autour de la soutenabilité. Ainsi, il a défini des objectifs climatiques clairs et ambitieux, il prévoit des enveloppes budgétaires pluriannuelles considérables pour la réalisation des mesures du PNEC et il a aussi créé une gouvernance performante notamment en réformant la gouvernance du Fonds climat et énergie. En plus, le présent projet de budget prévoit la mise en place d'une tarification CO₂ et favorisera fiscalement les fonds d'investissement durables.

Le Gouvernement s'est aussi engagé à augmenter progressivement les taux d'accises sur les carburants pour s'approcher des prix pratiqués dans nos pays voisins. Enfin, le Gouvernement a aussi intégré des critères liés à la protection de l'environnement et le climat dans la politique budgétaire en émettant en 2020 une première obligation souveraine soutenable.

Le Gouvernement suit donc d'ores et déjà plusieurs aspects du « Green Budgeting » tels que présentés sous l'encadré 5. En effet, le présent projet de budget se réfère explicitement à l'utilisation de certains éléments du « Green Budgeting » dans l'implémentation du PNEC.²⁷⁸

²⁷⁷ Art. 99 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

²⁷⁸ Projet de budget pour l'exercice 2021, p.21*

Encadré 5 : Les principes du « Green Budgeting » selon l'OCDE²⁷⁹

L'approche du « Green Budgeting » propose d'évaluer les impacts environnementaux et climatiques de la politique budgétaire et fiscale ainsi que la cohérence de ces dernières par rapport aux objectifs nationaux et internationaux en matière de protection du climat et de l'environnement.

Le « Green Budgeting » tel que proposé par l'OCDE se base sur 4 piliers fondamentaux :

(1) Un cadre stratégique performant :

Le gouvernement définit des objectifs stratégiques précis en termes de protection de l'environnement et de lutte contre la crise climatique afin que la politique budgétaire et fiscale puisse s'aligner sur ces objectifs.

(2) Des outils permettant d'évaluer la cohérence des politiques de manière factuelle :

En prenant comme base les outils existants en termes de gestion des finances publiques, le gouvernement met en place une évaluation factuelle de la cohérence des politiques, notamment à travers :

- la classification des mesures budgétaires ou fiscales selon leur impact environnemental et climatique ;
- l'obligation de mener des évaluations d'impact lors de l'introduction de nouvelles mesures budgétaires ou fiscales ;
- l'internalisation dans les coûts des externalités négatives sur l'environnement par la mise en place de taxes ou de systèmes d'échange de quotas d'émission afin de faciliter l'accomplissement des objectifs climatiques ;
- l'intégration d'objectifs de performance en ce qui concerne les ambitions climatiques et environnementales nationales.

(3) Rendre compte des résultats pour assurer la transparence :

Afin de maximiser l'utilité de la démarche, il convient de rendre compte des résultats aux acteurs concernés, dont notamment le Parlement, mais aussi des acteurs de la société civile, afin que ces derniers puissent contribuer à la démarche. Ceci peut se faire p.ex. par un rapport annuel dédié publié en annexe au budget de l'État et qui renseigne l'alignement de la politique budgétaire avec les objectifs environnementaux et climatiques.

(4) Un cadre de gouvernance propice

Pour assurer que la politique budgétaire puisse réellement contribuer à l'accomplissement des objectifs climatiques, il convient de mettre en place un cadre de gouvernance qui lie la planification stratégique au niveau politique avec la politique budgétaire. Un tel cadre comporte notamment des enveloppes budgétaires pluriannuelles, une évaluation factuelle d'impact ainsi que d'une interaction avec la société civile et le Parlement.

Or, un des buts principaux de l'approche du « Green Budgeting » est d'assurer une cohérence des politiques en matière environnementale. Pour cela, il faut adopter une approche transversale afin de faire en sorte que l'intégralité de la politique budgétaire et fiscale soit en conformité avec les objectifs environnementaux et climatiques. Un aspect important est notamment l'évaluation de l'impact environnemental des dispositions fiscales et budgétaires, qui ne se fait pourtant pas actuellement de manière systématique lors du processus budgétaire au Luxembourg.

En ce qui concerne l'évaluation des nouvelles mesures fiscales, le Gouvernement travaille actuellement sur la mise en place d'un contrôle de soutenabilité (« *Nohaltegekeetscheck* ») pour les projets de loi, qui devrait remplacer la fiche d'impact actuelle. Ce contrôle pourrait devenir un outil pour déterminer l'impact sur l'environnement et le climat des mesures fiscales nouvellement introduites.

²⁷⁹ OECD (2020) Paris *Collaborative on Green Budgeting, Climate change and long-term fiscal sustainability*, Highlights. <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf>

En outre, la dimension de l'évaluation continue de la fiscalité reste toute aussi importante. Comme le précise notamment l'OCDE dans son rapport sur la performance environnementale du Luxembourg, certaines dispositions fiscales du Luxembourg risquent d'avoir un effet néfaste sur l'environnement et le climat et donc aussi sur la capacité du pays d'atteindre ses objectifs climatiques, comme p.ex. la différence du taux d'accises entre l'essence et le diesel, le régime fiscal préférentiel pour les voitures de leasing et les taux de TVA réduits pour certains produits d'énergie.²⁸⁰ Le coût total annuel de ces dispositions fiscales est estimé à 750 millions d'euros au minimum et à 1 milliard d'euros au maximum.²⁸¹ Dans ce contexte, l'évaluation systématique des dépenses fiscales proposée au sous-chapitre précédent pourrait être complétée par une évaluation quant à l'impact environnemental et climatique de ces dernières. Ainsi, un système de classification de l'impact (impact positif, neutre ou négatif) des dépenses fiscales pourrait être envisagé.

Afin d'avoir une image plus complète, il pourrait s'avérer bénéfique d'opter pour une approche transversale qui permette d'évaluer l'impact environnemental de l'ensemble de la politique budgétaire. Une telle approche a notamment été choisie en France. Dans le contexte de l'initiative « Paris collaborative on Green Budgeting », le gouvernement français a établi en septembre 2020 pour la première fois le « Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État ». Le rapport consiste en trois parties : (1) présentation de l'impact environnemental des crédits budgétaires et des dépenses fiscales, (2) synthèse de l'ensemble des financements publics et privés mobilisés en faveur de la transition écologique, (3) panorama des ressources publiques et de la fiscalité à caractère environnemental, avec notamment une évaluation de l'impact de la fiscalité énergétique sur les ménages et les entreprises.²⁸² L'objectif du document est d'améliorer la transparence et la lisibilité des informations budgétaires liées à l'environnement et d'offrir un support d'aide pour les décideurs politiques. Notons que l'impact sur l'environnement est évalué selon six axes, à savoir : lutte contre le changement climatique, adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels, gestion de la ressource en eau, économie circulaire et déchets, lutte contre les pollutions et biodiversité & protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.²⁸³

Selon ces six axes, le rapport précité met notamment en évidence si l'impact environnemental des dépenses (budgétaires et fiscales) est favorable, neutre ou défavorable et renseigne la part qu'elles représentent dans les dépenses totales de l'État.²⁸⁴ En guise d'exemple, il conclut notamment que les dépenses fiscales liées à la mission « agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales » sont majoritairement défavorables en ce qui concerne leur impact sur l'environnement, alors que les dépenses budgétaires relatives sont majoritairement sans impact.²⁸⁵

280 OCDE (2020) *Examens environnementaux de l'OCDE : Luxembourg 2020*, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, p.108, <https://doi.org/10.1787/91951f4d-fr>

281 Ibidem.

282 Le Gouvernement de la République française (2020) *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État*, Septembre 2020, p.3 <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/276480.pdf>

283 Ibid, p.7

284 Ibid. p.6

285 Ibid, p. 30

Graphique 41 : résumé des six axes environnementaux selon lesquels l'impact sur l'environnement de la politique budgétaire est évalué en France



Source : Gouvernement de la République française, Rapport sur l'impact environnemental de l'État, septembre 2020

L'approche choisie par la France a le mérite d'assurer une transparence maximale pour les décideurs politiques ainsi que pour la société civile en ce qui concerne l'impact environnemental de la politique budgétaire et fiscale, ce qui stimule un débat fondé sur la fiscalité et la politique budgétaire du gouvernement.

Recommandations :

- À court terme, définir des critères selon lesquels l'impact environnemental de la politique budgétaire et fiscale de l'État pourra être évalué.
- À court terme, mettre en place, en amont de leur introduction, une évaluation systématique des nouvelles mesures fiscales (« *Nohaltegkeetscheck* ») afin de déterminer si leur impact environnemental et climatique est favorable, neutre ou défavorable.
- À moyen terme, établir un rapport annuel annexé au projet de budget renseignant l'alignement de la politique budgétaire avec les objectifs environnementaux et climatiques nationaux. Inclure dans ce rapport une évaluation de l'impact environnemental des dépenses budgétaires et fiscales en se basant sur les critères environnementaux définis auparavant.

Renforcer le rôle du PIBien-être

Depuis le dernier rapport sur le projet de budget de l'État, le développement du PIBien-être comme indicateur complémentaire au PIB a connu un élan remarquable. Notons que le Rapporteur du budget pour l'exercice 2016 avait déjà thématiqué cette thématique en plaidant en faveur de nouveaux indicateurs « pour mesurer le bien-être de la population luxembourgeoise, le développement du pays et ainsi mieux considérer la dimension de l'équité sociale par rapport au bien-être »²⁸⁶. Le Rapporteur du budget pour l'exercice 2020 a réussi à relancer ce débat important sur la mesure du bien-être dans notre société et sur la place qu'un indicateur complémentaire comme le PIBien-être pourrait jouer dans la politique budgétaire du Gouvernement.

Après un débat d'orientation à ce sujet à la Chambre des Députés au début de l'année 2020, le STATEC a récemment publié une actualisation des indicateurs du PIBien-être et de l'agrégat dénommé « Luxembourg Index of Well-Being » (LIW).

Comme cela a été thématiqué au début du présent rapport, le rapport précité du STATEC montre un écart substantiel entre l'évolution du LIW et du PIB. Alors que le PIB et le PIB/capita ont augmenté

²⁸⁶ Chambre des Députés (2015) *Rapport parlementaire de la Commission des Finances et du Budget sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016*, Rapporteur : M. Henri KOX, p.122

constamment au cours de la dernière décennie, le LIW reste, après une diminution sur plusieurs années, stable par rapport à 2010. Cet écart confirme l'insuffisance du PIB en tant qu'indicateur de la richesse du pays, cette richesse n'étant pas uniquement monétaire.

Dans son avis sur le projet de budget 2021, la Cour des comptes consacre un chapitre entier à l'évaluation des politiques publiques, en considérant notamment que le PIB « ne dit rien sur l'inclusivité et sur la soutenabilité de la croissance ou encore sur le bien-être ou, a contrario, sur le mal-être de la société. » Par conséquent, « la Cour se demande si les mesures actuelles de la performance économique ne devraient pas être complétées par des instruments susceptibles de prendre en compte le bien-être social ainsi que le développement durable économique, écologique et social. »²⁸⁷

Dans ce contexte, toujours selon la Cour des comptes, il convient de noter que « des alternatives au PIB en tant que mesure de la performance économique d'un pays sont également plébiscitées par un groupe d'experts en économie, en politique, en sociologie, en psychologie et en statistiques parmi lesquels les américains Joseph Stiglitz et Angus Deaton, tous deux prix Nobel en économie, ou encore les français Jean-Paul Fitoussi, Thomas Piketty et François Bourguignon. »²⁸⁸

Une prise en compte d'indicateurs alternatifs en plus du PIB semble donc inévitable si l'on veut avoir une image complète de la situation du pays, du bien-être de ses habitants ainsi que de l'état son environnement naturel. De plus, comme le montrent les réflexions citées ci-dessus, il s'agit en effet d'une approche qui est partagée par grand nombre d'économistes renommés.

Vers une budgétisation par objectifs

La politique budgétaire devrait avoir comme but d'assurer un développement qualitatif de notre économie, de garantir la cohésion sociale et d'améliorer le bien-être de tous. Comme le notait très pertinemment le Rapporteur du budget pour 2020, « 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 ». ²⁸⁹ Le Rapporteur du budget pour 2015 se montrait déjà en faveur d'une budgétisation par objectifs. ²⁹⁰

Plusieurs pays, comme par exemple la Nouvelle-Zélande, ont adopté la logique de résultat en orientant leur politique budgétaire selon six objectifs politiques spécifiques.

Un autre exemple d'une budgétisation par objectifs plus poussée est pratiqué par la France, où le budget de l'État est désormais organisé selon une logique de résultats. Ainsi, les dépenses budgétaires sont présentées selon leur objectif politique. De plus, le budget est orienté vers des résultats qu'il s'agit d'atteindre, avec des indicateurs qui permettent de mesurer le progrès relatif.

En guise d'exemple, une budgétisation par objectifs plus détaillée pour le budget des recettes et des dépenses de l'État luxembourgeois regrouperait notamment tous les articles budgétaires destinés à la digitalisation sous une même section, au lieu de la disparité actuelle des articles budgétaires sous les différents Ministères. En même temps, les dépenses liées à la digitalisation seraient alors orientées selon l'accomplissement d'objectifs spécifiques (un objectif serait p.ex. la digitalisation complète des démarches administratives pour les citoyens et les entreprises). Le même constat s'applique notamment aux dépenses liées à l'environnement et le climat, qui pourraient être regroupées par objectif au lieu de se trouver dispersées entre les différents Ministères ainsi que les fonds spéciaux. Ceci mènerait aussi à une meilleure lisibilité du budget de l'État. Enfin, l'introduction d'indicateurs de performance permettrait de mesurer le progrès des différentes dépenses budgétaires dans l'accomplissement des objectifs donnés, ce qui favoriserait un débat plus fondé sur l'efficacité de la politique budgétaire.

Dans ce contexte, il convient de noter que le Gouvernement a déjà fait des efforts dans ce domaine, en renseignant notamment au projet de budget 2021 pour la première fois les dépenses totales prévues dans le cadre de la mise en œuvre du PNEC. De plus, sont thématiques plusieurs priorités politiques du projet de budget. Par ailleurs, le Gouvernement fait référence dans le projet de budget 2021 à une utilisation future d'un tableau de bord basé sur les indicateurs du PIB Bien-être afin de mieux cibler la

²⁸⁷ Cour des comptes (2020) *Avis sur le projet de budget pour l'exercice 2021*, 19.11.2020, p.25

²⁸⁸ Ibid. p.27

²⁸⁹ Chambre des Députés (2019) *Rapport parlementaire de la Commission des Finances et du Budget sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020*, Rapporteur : M. Yves CRUCHTEN, p.71

²⁹⁰ Chambre des Députés (2014) *Rapport parlementaire de la Commission des Finances et du Budget sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015*, Rapporteur : M. Franz FAYOT, p.59

politique budgétaire.²⁹¹ Ce ciblage selon les indicateurs du PIBien-être pourrait marquer un premier pas vers une budgétisation par objectifs plus large, où l'accomplissement des objectifs principaux de la politique budgétaire serait mesuré à travers les indicateurs du PIBien-être.

Or, force est de constater qu'une approche générale d'orientation par objectifs et d'évaluation des résultats de la politique budgétaire fait aujourd'hui défaut. Dans ce contexte, le nouvel élan au niveau du PIBien-être pourrait marquer une chance pour le Luxembourg de développer sa propre approche afin de mener une politique budgétaire plus ciblée et plus efficace.

Recommandation :

- À court terme, orienter la politique budgétaire générale selon une série de grands objectifs politiques et évaluer le progrès d'accomplissement de ces objectifs notamment à l'aide du tableau de bord « PIBien-être » envisagé au projet de budget pour 2021.
- À moyen terme, orienter et structurer l'intégralité du budget des dépenses et des recettes de l'État selon une budgétisation par objectifs plus poussée. Prévoir alors aussi une évaluation des résultats à l'aide d'indicateurs de performance.

5.4. Assurons des finances communales fortes

Tout comme l'Administration centrale, les finances communales ont été fortement touchées par la crise déclenchée par la pandémie de COVID-19 et par conséquent, les Administrations locales afficheront un déficit en 2020. Ceci est dû notamment à la diminution importante des recettes des administrations locales de plus de 200 millions d'euros par rapport à 2019. En 2021, les recettes des communes resteront en-dessous des recettes en 2019 et inférieures de plus de 300 millions d'euros par rapport aux prévisions établies par la loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023.

La crise a mis en évidence la dépendance des communes de l'État en ce qui concerne le financement de leurs budgets. En effet, les communes ne disposent que d'un nombre limité de recettes propres (impôt foncier, taxes communales...) et dépendent en grande partie de la participation, par le biais notamment du Fonds de dotation globale des communes (FDGC), à un certain nombre de recettes budgétaires de l'État central, à savoir 18% de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (voie d'assiette et RTS), 10% du produit de la TVA, 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs, 65% du produit de l'impôt commercial communal (ICC) ainsi que le produit de la taxe de consommation sur l'alcool.

L'ICC étant le facteur le plus important, force est de constater une diminution considérable des recettes en 2020 et en 2021 par rapport à 2019. Les recettes issues de l'ICC resteront, selon les prévisions, largement inférieures en 2021 même au niveau de 2018.

Tableau 27 : Evolution de l'Impôt commercial communal (ICC)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
en millions d'euros	712,2	797	960,8	1135,7	860	900
variation en %	18,3%	11,9%	20,6%	18,2%	-24,3%	4,7%

Source : Cour des Comptes, *Avis PB 2021*, 2020

Ainsi, avec la diminution des recettes au niveau de l'Administration centrale en raison de la conjoncture économique défavorable, les participations des communes à ces recettes ont logiquement diminué par la suite. Comme le montre l'évolution pluriannuelle des dépenses du FDGC présentée au tableau ci-dessous, la dotation en faveur des communes ne retrouvera pas son niveau d'avant la crise jusqu'en 2022.

²⁹¹ PB 2021, p.21*

Tableau 28 : Evolution de la dotation en faveur des communes par le FDGC (2019-2024)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dotation en faveur des communes	2 115	1 872	2 000	2 107	2 240	2 366
– provenant de la part de l'ICC	957	725	759	759	788	809
– provenant d'autres recettes	1 158	1 147	1 241	1 348	1 452	1 557

Note : chiffres arrondis, en milliers d'euros

Source : Ministère des Finances, *PLPFP 2020-2024*, Annexe 2

Or, il convient de ne pas oublier que les communes jouent un rôle très important dans la vie quotidienne des citoyens et notamment aussi dans la politique d'investissement du secteur public. Par conséquent, il convient de faire en sorte que les communes soient en mesure de remplir leurs responsabilités à cet égard.

Afin de rendre les finances communales plus stables et résilientes aux crises à l'avenir, il sera nécessaire dans les années à venir de creuser des pistes pour les rendre moins dépendantes de l'Administration centrale et de la conjoncture économique. Dans cet ordre d'idées, il serait opportun de renouveler le bilan de la réforme des finances communales (portant création du FDGC) entrée en vigueur en 2017 dans le contexte de la crise actuelle. Comme cela avait été thématiqué lors d'une réunion jointe de la COFIBU et de la Commission des affaires intérieures, une analyse afférente de la Banque centrale du Luxembourg est en cours.

Ainsi, il convient de se poser la question des différentes sources d'alimentation du FDGC. En effet, comme la crise actuelle l'a bien montré, plusieurs recettes budgétaires qui alimentent le FDGC sont des recettes volatiles en temps de crise (p.ex. la TVA et l'ICC). Dans son avis sur le projet de budget 2021, le SYVICOL note par ailleurs que « l'évolution des recettes de l'État central est plus favorable que celle des communes, estimant que cette différence est imputable au fait que l'État dispose de sources fiscales variées, tandis que les finances des communes dépendent d'un nombre restreint de sources fiscales qui sont sensibles aux effets de la crise. » Un élargissement de l'alimentation du FDGC à d'autres recettes budgétaires de l'État pourrait donc être discuté afin de renforcer les recettes des communes en temps de crise.

Une autre piste serait la mise en place de recettes communales moins sujettes à la conjoncture économique. Dans ce contexte, la réforme de l'impôt foncier pourrait s'avérer comme une piste pour créer une recette stable et peu volatile pour les communes. Dans le même ordre d'idées, l'application plus poussée du principe du pollueur-payeur au niveau communal, notamment en ce qui concerne la taxe de l'eau / des eaux usées ou encore la taxe des déchets, pourrait aussi être promue afin de créer des recettes communales stables qui couvrent les coûts de ces services.

En même temps, les divergences entre les différentes communes doivent aussi être considérées afin de faire en sorte que toutes les communes puissent prendre leurs responsabilités notamment en ce qui concerne le développement d'infrastructures au niveau local. Le Rapporteur considère que les inégalités en termes de moyens financiers entre les différentes communes pourraient suggérer qu'une analyse des règles de distribution des dotations en faveur des communes par le FDGC s'avèrerait opportune. Aujourd'hui, la distribution se fait notamment selon plusieurs critères portant sur la population ajustée (82%), le nombre d'emplois salariés (3%), l'indice socio-économique (9-10%), le nombre de logements sociaux (0-1%), ainsi que la superficie totale ajustée (5%).²⁹² Dans ce contexte, une évaluation de la réforme des finances communales marquerait l'opportunité pour mener un débat sur cette question ainsi que toutes les questions précitées.

Enfin, les fusions communales peuvent aussi contribuer à donner plus de résilience aux communes. Les dernières fusions ayant été achevées en 2018, l'élan de fusion depuis 2011 semble avoir diminué avec aucune fusion communale répertoriée en 2019 et 2020.²⁹³ Cependant, la crise sanitaire a montré à quel point il est important que les communes disposent de moyens et de personnel suffisant, les petites communes étant par conséquent beaucoup plus vulnérables que les plus grandes.

292 Ministère de l'Intérieur <https://mint.gouvernement.lu/fr/directions/direction-finances-communales/revenus-non-affectes-communes.html>

293 SYVICOL <https://www.syvicol.lu/fr/annuaire-des-communes-et-des-syndicats/fusions-de-communes>

En effet, comme cela a été rapporté par le SYVICOL au cours de l’entrevue bilatérale dans le cadre de l’élaboration du présent rapport, les communes plus grandes disposent de plus de personnel, ce qui pendant une pandémie, lorsque le personnel peut devenir indisponible d’un jour à l’autre p.ex. en raison d’une quarantaine ou d’une infection, assure leur bon fonctionnement et permet donc d’offrir un meilleur service aux citoyens. Ainsi, une reprise de la dynamique antérieure en matière de fusions communales pourrait rendre les communes plus résilientes pour des crises futures.

Recommandations :

- Établir un bilan actualisé de la réforme des finances communales entrée en vigueur en 2017 dans le contexte de la crise actuelle.
- Élaborer des pistes pour rendre les finances communales plus résilientes.

6. Conclusions finales

Afin de faire face aux multiples crises auxquelles notre société se trouve confrontées, tout comme au cours de la crise sanitaire actuelle, l’État doit continuer à jouer, au cours des prochaines décennies, un rôle fort et proactif.

Il doit œuvrer en faveur d’une société plus résiliente en assurant les investissements préventifs destinés à préparer l’avenir. De ce fait, il lui incombe de renforcer notre secteur de santé afin de le préparer à des prochaines pandémies. En même temps, afin d’éviter le désastre climatique et environnemental, les investissements en faveur de la transition énergétique, de la mobilité durable et de la protection de la biodiversité devront être poursuivis sans cesse.

L’État doit garantir la cohésion sociale, sans laquelle la stabilité du pays serait profondément remise en question. Ainsi, il doit offrir un logement décent et abordable à tous les citoyens, assurer une fiscalité juste où les facteurs travail, capital et environnement sont imposés de manière équitable et garantir une société inclusive, où tous les citoyens ont les mêmes chances, peuvent participer à la vie citoyenne et personne n’est laissé de côté.

Il doit aussi favoriser la construction d’une économie dont le seul but n’est pas la maximisation du profit, mais l’accroissement du bien-être des citoyens dans le respect des limites imposées par notre planète. Pour cela, la finance soutenable comme vecteur d’attractivité de notre place financière, l’économie circulaire comme modèle économique du futur et une agriculture plus durable et locale devront être promues davantage.

Afin d’assurer cette énorme tâche, l’État doit ne pas avoir peur d’adopter de nouvelles approches, tant sur le plan budgétaire que réglementaire. Il doit remettre en question les décisions prises auparavant, notamment en analysant l’utilité des dépenses fiscales existantes et en les réformant le cas échéant. Il doit se donner les moyens pour mesurer l’impact de sa politique budgétaire et fiscale, notamment sur l’environnement et le climat, afin d’assurer une cohérence de ses politiques. De même, il lui incombe de mener une politique budgétaire ciblée, orientée autour d’objectifs ambitieux qui vont au-delà du simple PIB et évaluée de manière systématique par des indicateurs de performance.

Enfin, l’État doit surtout se donner les moyens budgétaires nécessaires. Les dépenses en faveur de la transition écologique, du renforcement de notre système de santé, du logement abordable ou encore de la mobilité durable auront à long terme un effet positif sur les finances publiques puisqu’elles permettent de construire une société viable à long terme. Comme le note notamment la Cour des comptes dans son avis sur le projet de budget, « la crise climatique représente incontestablement le plus grand défi pour la pérennité de nos finances publiques »²⁹⁴. Lutter contre la crise climatique, c’est donc assurer des finances publiques fortes à long-terme. Par conséquent, dans les prochaines années, il faudra continuer à mettre en œuvre la transition vers une société plus équitable, durable et viable à l’avenir.

Afin de renforcer le budget de l’État dans les années à venir, il sera important d’identifier des leviers fiscaux susceptibles d’alléger la situation financière de l’État. Ainsi, l’évaluation et l’adaptation éventuelle de certaines dépenses fiscales pourraient s’insérer dans ce débat. Une attention particulière devrait aussi être mise sur l’impact environnemental et climatique de la politique budgétaire. Finalement, l’extension du principe du pollueur-payeur et la mise en place de mesures en faveur de la justice fiscale

²⁹⁴ Cour des comptes (2020) *Avis sur le projet de budget pour l’exercice 2021*, 19.11.2020, p.21

permettraient aussi à l'État d'avoir recours à des nouvelles sources de financement, tout en favorisant la cohésion sociale et la transition écologique.

*

X. AVIS

1. Avis du Conseil d'Etat

Dans son premier avis du 20 novembre 2020, le Conseil d'Etat souligne préalablement que compte tenu des délais serrés dont il a disposé pour élaborer cet avis, il a limité son examen aux grandes lignes du projet de budget 2021 et au projet de loi budgétaire proprement dit.

Le Conseil d'État constate que, le projet de budget pour 2021 est marqué par un environnement économique, social et financier difficile dû aux effets de la pandémie du COVID-19. Le Conseil d'État estime que la probabilité de l'émergence de vagues successives de la pandémie jusqu'à la distribution de vaccins renforce l'impression que le projet de budget reflète une vision plutôt optimiste de l'évolution des finances publiques. Il craint ainsi que, parmi les différentes hypothèses examinées par le STATEC lors de l'élaboration du projet de budget 2021, la réalisation du scénario défavorable, lié à une résurgence mondiale de la pandémie, devrait être considérée comme le plus probable. La dégradation des finances publiques subséquente serait importante et se solderait par une moins-value de deux milliards d'euros au niveau des recettes et engendrerait des dépenses nouvelles. Le Conseil d'Etat est pleinement conscient des efforts nécessaires pour accompagner la crise du COVID-19. Il souligne toutefois qu'une fois la crise terminée, et ses effets maîtrisés, le Gouvernement devrait prendre les mesures adéquates pour remplir les objectifs fixés au programme gouvernemental (le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme et la stabilité de la dette publique brute en dessous du seuil de 30% PIB).

Au niveau de l'article 5, le Conseil d'État s'interroge sur l'interprétation de la notion de « situation précaire » et du lien qu'il s'agit de démontrer entre cette situation personnelle du locataire et la situation économique générale ayant prévalu en 2020 à la suite de la crise sanitaire de COVID-19.

Concernant l'article 8, qui a pour objet d'introduire une taxe carbone, le Conseil d'État observe, que le dispositif sous examen fixe, au paragraphe 1er, les taux maximaux par catégorie de produits énergétiques, tout en déléguant, au paragraphe 4, au Grand-Duc le soin de déterminer d'une part, les taux applicables et, d'autre part, les conditions d'application de la disposition légale, bien que cette dernière ait pour objet une matière que les articles 99 et 102 de la Constitution réservent à la loi. L'article 4, paragraphe 3, de la loi précitée du 17 décembre 2010, tel que modifiée, en autorisant au Grand-Duc à fixer lui-même les points essentiels d'exécution du dispositif, ne s'inscrit dès lors pas dans le cadre constitutionnel. Ainsi le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, qu'à l'article 4, paragraphe 3, de 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, tel que modifié, les termes « et les conditions d'application du présent article » soient supprimés.

En ce qui concerne l'article 9, prévoyant une procédure d'attestation du caractère durable des investissements effectués par l'intermédiaire d'un réviseur d'entreprises agréé, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour cause d'insécurité juridique, que l'intégration des standards internationaux soit réalisée sous le contrôle de l'Institut des réviseurs d'entreprises en vertu de l'article 62, lettre b), de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit.

L'article 12 vise à introduire un nouveau paragraphe 202a à la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »). Le Conseil d'État observe que l'emploi des termes « de manière correspondante » à l'alinéa 3 de ce nouveau paragraphe 202a de la loi précitée du 22 mai 1931, contrevient au principe de la légalité des peines et des incriminations consacré par l'article 14 de la Constitution, du fait de l'imprécision de la portée du renvoi aux dispositions visées qui est effectué. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'État demande que ces termes soient supprimés.

Pour le détail, il est renvoyé au texte intégral de l'avis.

Dans son avis complémentaire du 4 décembre 2020, le Conseil d'État note qu'en ce qui concerne le premier volet des amendements, ces changements découlent de décisions et de projets de loi posté-

rieurs au dépôt du projet de budget pour l'exercice 2021 et n'étaient donc pas prévisibles au moment de son élaboration.

Par ailleurs, il attire l'attention sur le fait que les chiffres repris dans les amendements ne correspondent pas toujours à l'impact financier indiqué dans les fiches financières respectives jointes aux différents projets de loi susmentionnés. Sur ce point, le Conseil d'État conclue qu'il ne peut pas contrôler la réalité des chiffres avancés par le Gouvernement en raison de l'absence de données plus détaillées que celles fournies par les auteurs de l'amendement.

Le Conseil d'État note encore que l'augmentation du déficit budgétaire prévu par l'amendement gouvernemental n'a pas eu comme conséquence une augmentation correspondante de l'autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme inscrite à l'article 56 de la loi budgétaire en projet.

Finalement, comme l'amendement gouvernemental prévoit de suivre la suggestion de texte proposée par le Conseil d'État, ce dernier lève son opposition formelle pour contrariété à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Pour le détail, il est renvoyé au texte intégral de l'avis complémentaire.

2. Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Dans son avis datant du 9 novembre 2020, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (ci-après le SYVICOL) observe tout d'abord que les communes ont été un allié important des autorités nationales dans la gestion de la crise sanitaire. Selon le SYVICOL, les contributions des autorités communales étaient nombreuses. À titre d'exemple, il cite notamment les coûts liés à la sécurisation sanitaire des locaux communaux et scolaires ou ceux découlant de la suspension du système du Chèque service accueil, et des coûts voire déficits de revenus liés aux mesures prises par les communes pour soutenir les entreprises ou les ménages.

Au sujet des prévisions financières pour les communes, le SYVICOL constate que les principales recettes non affectées des communes, à savoir celle provenant du Fonds de dotation globale des communes et la participation directe au produit de l'ICC, tenant compte de la dotation au Fonds d'emploi, diminueront de 341 millions d'euros pour l'exercice 2020. Concernant les prévisions pluriannuelles, le syndicat avance que pour les années 2021 à 2023, les principales recettes non affectées resteront inférieures d'en moyenne plus de 300 millions par exercice aux prévisions sur lesquelles se base la planification pluriannuelle 2021-2023 des communes. Par ailleurs, il constate que l'évolution des recettes de l'État central est plus favorable que celle des communes, estimant que cette différence est imputable au fait que l'État dispose de sources fiscales variées, tandis que les finances des communes dépendent d'un nombre restreint de sources fiscales qui sont sensibles aux effets de la crise. Il estime que les communes n'auront d'autre choix que de faire des économies au niveau des dépenses extraordinaires, ce qui entraînera une baisse des investissements communaux dans les domaines autres que ceux découlant des missions obligatoires des communes.

Le Syndicat craint par ailleurs que les prévisions macroéconomiques qui constituent la base du projet de budget doivent être adaptées en fonction du scénario défavorable proposé par le STATEC concernant l'évolution du PIB luxembourgeois, ce qui aggraverait l'impact financier de la crise sanitaire sur les finances communales.

Le SYVICOL formule plusieurs propositions pour que la capacité d'investissement des communes puisse être maintenue.

Tout d'abord, il propose que les taux de subvention d'autres Ministères soient revus, et avant tout ceux des ressorts qui correspondent à des missions facultatives des communes. Il demande également que la modulation du taux de subside en fonction de la situation financière des communes bénéficiaires soit abandonnée, jugeant le mécanisme obsolète. En effet, le SYVICOL estime que la participation directe au produit de l'ICC ne devrait pas servir d'indicateur de la situation financière d'une commune, puisqu'il n'a en réalité qu'un impact limité sur les finances précitées.

Le syndicat propose par ailleurs de réévaluer et d'augmenter les plafonnements des subsides étatiques, qui seraient dépassés. Selon le SYVICOL, les plafonnements actuels ont pour conséquence que les montants réellement liquidés sont souvent en-dessous des taux prévus.

Il constate que le marché de construction d'infrastructures d'assainissement des eaux usées est actuellement surchauffé et demande que le Gouvernement combatte ce phénomène, notamment en prolongeant les délais applicables pour réaliser les ouvrages d'assainissement ou en intervenant auprès

des instances compétentes au niveau européen. Le SYVICOL propose également que le système d'amortissement des infrastructures en matière de gestion de l'eau des syndicats de communes soit suspendu et réformé. Selon le SYVICOL, le système mène trop fréquemment au blocage de capital, ce qui provoque des coûts supplémentaires à cause de l'effet de l'inflation et de l'application d'un taux d'intérêt négatif sur les dépôts d'une certaine envergure.

Selon le SYVICOL, il existe d'importants écarts entre les différentes écoles fondamentales au niveau de leur équipement informatique. Les disparités découleraient du fait que les communes doivent financer les technologies de l'information et de la communication des écoles de leurs propres moyens, mais que les communes n'ont pas tous les mêmes moyens financiers. Afin d'éviter la création d'inégalités entre les élèves, le SYVICOL demande que l'Etat finance les matériaux informatiques de toutes les écoles fondamentales.

La dernière proposition du SYVICOL concerne les procédures d'autorisation pour les projets communaux, qu'il demande de simplifier et accélérer. Il estime que les procédures pèsent trop lourdement sur la réalisation des projets.

Le SYVICOL formule également un commentaire sur l'article 37 du projet de loi budgétaire concernant le Fonds communal de péréquation conjecturale, estimant que l'article limite trop le recours par les communes sur le fonds précité.

Pour le détail, il est renvoyé au texte intégral de l'avis.

3. Avis du Conseil national des finances publiques

Dans son avis du 16 novembre 2020, le Conseil national des finances publiques (ci-après le CNFP) prend acte du fait que la clause pour circonstances exceptionnelles ayant été activée pour les exercices budgétaires 2020 et 2021, le Gouvernement n'est pas tenu de respecter l'OMT ni en 2020 ni en 2021. Le CNFP note cependant aussi que pour les exercices 2022 à 2024, et dans l'état actuel des choses, soit l'OMT devra être respecté, soit une trajectoire d'ajustement devra être établie. Dans ce contexte, il note aussi que la Commission européenne n'a pas encore proposé de calendrier pour la trajectoire d'ajustement. Sans émettre d'objections à cet état de choses, le CNFP note pourtant que dans l'état actuel des choses, la prochaine LPFP couvrant la période 2021-2025 (et déjà l'actualisation du PSC à transmettre fin avril 2021) devra fixer une trajectoire d'ajustement atteignant l'OMT en révisant notamment les prévisions budgétaires établies dans le PLPFP sous examen.

Par la suite, le CNFP procède à une analyse détaillée de l'évolution du solde structurel qui est inhérente au PLPFP 2020-2024. Ainsi, il compare trois méthodes de calcul différentes du solde structurel. Le CNFP conclut que pour les années 2022, 2023 et 2024, l'OMT de +0,5% (tel que fixé par le PLPFP 2020-2024 à l'échelle nationale) continuerait à ne pas être respecté.

En ce qui concerne les prévisions macroéconomiques, le CNFP considère que, suite à la dégradation de la situation sanitaire et la mise en place de nouvelles restrictions de lutte contre la pandémie après la finalisation des prévisions servant de base à la programmation pluriannuelle 2020-2024, scénario qualifié de central risque s'avérer être une perspective trop optimiste. Ainsi, le CNFP estime que le développement macroéconomique risque de se situer quelque part entre le scénario central et le scénario défavorable. Ces perspectives moins optimistes que celles établies au début de l'automne devraient également se répercuter sur les perspectives budgétaires.

Concernant les prévisions budgétaires, le CNFP s'interroge sur les hypothèses choisies en ce qui concerne l'évolution des dépenses et des recettes pour les années 2022 à 2024. Dans ce contexte, le CNFP tient à rappeler les incertitudes particulières ayant entouré l'établissement des prévisions des dépenses et des recettes ainsi que l'évolution de la situation économique.

Finalement, en ce qui concerne la dette publique, le CNFP note que celle-ci passera à 29,4% du PIB en 2021 et augmentera jusqu'à 32,9% du PIB en 2024 selon les prévisions du PLPFP 2020-2024.

Pour le détail, il est renvoyé au texte intégral de l'avis.

4. Avis de la Chambre des métiers

Dans son avis du 17 novembre 2020, la Chambre des métiers salue la politique d'investissement ambitieuse par laquelle le gouvernement a choisi de réagir à la crise sanitaire du COVID-19. Elle salue d'ailleurs l'annonce faite par le gouvernement de prolonger les régimes d'aides.

En ce qui concerne la sécurité sociale, la Chambre des métiers note que la hausse en termes de financement par le budget de l'État s'explique par les mesures extraordinaires prises dans le cadre de la lutte contre la pandémie. Toutefois, la Chambre regrette que la problématique de la soutenabilité à long terme du financement de la sécurité sociale ne soit pas abordée.

La Chambre des métiers porte l'attention sur les efforts de consolidation budgétaire qui seront nécessaire à moyen terme. Elle regrette que l'État n'ait pas constitué davantage de réserves en amont de la crise en suivant les recommandations de la Chambre des métiers. Tout en soutenant le recours à la dette en temps de crise et en se prononçant contre toute politique d'austérité, la Chambre esquisse certaines mesures pour consolider le budget à moyen terme, à savoir freiner la hausse des frais de fonctionnement de l'État, notamment au niveau du personnel, et un meilleur ciblage des transferts.

Dans le domaine de la fiscalité, la Chambre des métiers peut globalement approuver l'introduction d'une taxe de CO₂ mais met en doute l'efficacité des nouvelles mesures fiscales prises dans le domaine du logement, notamment l'adaptation de l'amortissement accéléré.

Pour préparer l'ère post-COVID, la Chambre des métiers recommande au Gouvernement d'investir prioritairement dans le développement durable du pays. Dans cette logique, il conviendrait de se concentrer sur la mobilité et de renforcer davantage encore l'offre des transports publics. En termes de logement, la Chambre appelle à prendre des mesures permettant d'augmenter l'offre de logements. Elle regrette que le programme gouvernemental s'adonne à l'illusion que les pouvoirs publics pourraient à eux seuls maîtriser le défi de la création de logements abordables de qualité et en quantité.

La Chambre des métiers estime qu'il faut forger un nouveau consensus national quant à l'orientation fondamentale de l'économie de demain et met en avant une série de pistes : augmenter la productivité pour découpler croissance et emploi, focaliser la prospection économique sur des activités économiques « durables », améliorer l'efficacité énergétique et la durabilité des sources d'énergie, assurer la mobilité et réduire la consommation de terrains.

Pour le détail, il est renvoyé au texte intégral de l'avis.

5. Avis de la Chambre des salariés

Dans le contexte d'une situation économique fortement dégradée par la pandémie du COVID-19, la Chambre des salariés (ci-après la CSL) salue dans son avis du 18 novembre 2020 le niveau élevé d'investissements publics afin de soutenir et de relancer l'économie luxembourgeoise. Elle note cependant qu'une partie considérable des aides financières mises à disposition par l'État n'ont pas été utilisées par les entreprises luxembourgeoises.

La CSL appelle à une révision rapide du plan hospitalier afin de renforcer la résilience du système sanitaire, notamment en palliant la pénurie au niveau du personnel médical et soignant. Dans ce domaine comme dans celui des investissements en matière de production d'énergie à zéro émissions, l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et le développement des zones vertes, la CSL souligne l'importance de la coopération au niveau de la Grande Région.

Afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et pour endiguer la montée des inégalités, la CSL demande au Gouvernement d'élaborer un plan d'action concret moyennant un timing et des objectifs chiffrés à atteindre. La CSL préconise entre autres une revalorisation des prestations familiales, un meilleur soutien aux familles monoparentales et la revalorisation de l'allocation de vie chère (AVC).

Pour ce qui est du marché de l'emploi, la CSL est particulièrement frappée par l'évolution du chômage des jeunes. Elle demande ainsi que les apprentis puissent à nouveau bénéficier du chômage partiel et de mobiliser davantage les mesures en faveur de l'emploi dans le cadre de la Garantie pour la jeunesse ou d'autres dispositifs en faveur des jeunes et des chômeurs de longue durée. La CSL salue la prolongation du dispositif du chômage partiel. Au vu de l'augmentation du chômage de longue durée, une prolongation de l'indemnisation devient néanmoins indispensable aux yeux de la CSL.

La CSL s'exprime aussi sur l'introduction de la taxe carbone, qu'elle qualifie de « mesure phare » du projet budgétaire. Elle regrette cependant que les fiches d'évaluation qui accompagnent les projets restent muettes quant à l'impact concret des hausses de prix tant sur la consommation des produits énergétiques et la réalisation des objectifs écologiques, que sur les recettes publiques, en comparaison à une trajectoire sans taxe carbone. La CSL rejette la neutralisation de la taxe carbone dans le calcul d'indexation automatique des salaires et invite le Gouvernement à augmenter les compensations

sociales et d'affecter l'intégralité du produit de la taxe carbone à des fins de redistribution. Sous la forme actuelle, la CSL ne peut pas marquer son accord avec la taxe carbone.

La CSL salue l'abrogation du régime des stock-options. Elle reste cependant critique vis-à-vis du régime des impatriés et de l'introduction d'une nouvelle « prime participative », qui soulèveraient des questions en termes de justice fiscale et de transparence

Pour ce qui est de la politique du logement, la CSL salue « un timide premier pas dans la bonne direction » tout en soulignant l'ampleur de la crise du logement. Elle salue notamment l'augmentation de +11% du budget du Ministère du Logement. La CSL salue également la réduction à la fois du taux d'amortissement accéléré (de 6% à 5%) et la durée de ce dernier de 6 à 5 ans comme un premier pas et plaide pour la suspension intégrale et temporaire du système de l'amortissement accéléré. Tout en saluant l'introduction du taux d'amortissement accéléré de 6% pendant 10 ans applicable aux dépenses d'investissement relatives à une rénovation énergétique durable, la CSL demande que la quote-part subventionnée des rénovations énergétiques et durables ne puisse pas être amortie et neutralisée dans le contexte de la formation des prix de loyers.

En matière de justice fiscale, la CSL salue l'introduction d'un prélèvement à hauteur de 20% sur les revenus provenant des biens immobiliers sis au Grand-Duché de Luxembourg auquel seront soumis des fonds d'investissements spécialisés (FIS), les organismes de placement collectif (OPC) ainsi que les fonds d'investissement alternatifs réservés (FIAR).

Pour le détail, il est renvoyé au texte intégral de l'avis.

6. Avis de la Cour des comptes

Dans son avis du 19 novembre 2020, la Cour des comptes (ci-après « la Cour ») aborde une large panoplie de sujets liés aux finances publiques et leur gestion au-delà de la crise actuelle.

Défis de l'après crise

Dans son avis, la Cour des comptes identifie plusieurs défis de l'après-crise. D'abord, suite à une augmentation considérable de la dette publique depuis 2007, elle considère que la maîtrise de la dette publique sera un des défis majeurs après la crise actuelle. Dans ce contexte, elle considère que le Gouvernement devra s'assurer d'une capacité d'autofinancement solide pour limiter le recours aux emprunts.

Selon la Cour, il faudra éviter de tomber dans le piège d'un cercle vicieux qui consiste à refinancer la dette de l'État par le recours à de nouvelles dettes comme par exemple l'émission d'emprunts obligataires. Ainsi, la Cour considère qu'au sortir de cette crise, le Gouvernement devra élaborer une stratégie de rééquilibrage budgétaire qui renforce la résilience des finances publiques face à la résurgence d'une nouvelle crise qui paraît inéluctable et face aux défis climatiques qui devront être relevés.

Ensuite, la Cour aborde le défi de la crise climatique qu'elle considère comme étant incontestablement le plus grand défi pour la pérennité de nos finances publiques. Dans ce contexte, la Cour considère que la crise actuelle pourrait constituer une opportunité unique pour accélérer la transition énergétique et pour procéder aux transformations structurelles des économies afin de réduire l'empreinte écologique du pays.

Selon la Cour, la question centrale n'est donc pas de savoir quel modèle économique produit le plus de croissance, mais quel modèle est le mieux adapté pour préserver durablement la nature et nos moyens de subsistance, tout en créant un bien-être durable pour toutes les générations. La Cour des comptes estime que le système actuel focalisé sur le PIB et sur la croissance est arrivé à ses limites. Selon la Cour, il n'est pas trop tard de mettre en œuvre une profonde transition vers un nouveau paradigme orienté vers un modèle plus équitable, soutenable et résilient.

Dans ce contexte, la Cour aborde l'évaluation des politiques publiques. Face aux limites du PIB en tant qu'indicateur de la performance économique et, a fortiori sociale, des politiques publiques ainsi que l'incapacité du PIB à transcrire à lui seul les préoccupations et les priorités de notre époque, la Cour se demande si les mesures actuelles de la performance économique ne devraient pas être complétées par des instruments susceptibles de prendre en compte le bien-être social ainsi que le développement durable économique, écologique et social. En effet, la Cour note qu'il n'y a pas de lien de

causalité entre l'augmentation du PIB et l'accroissement du bien-être social et que le PIB ne constitue pas un outil efficace pour prévoir, comprendre, analyser, atténuer ou encore résoudre les crises d'origine sanitaire et climatique déclenchées par l'activité humaine.

De plus, la Cour propose la création d'une instance qui aurait comme but de conseiller le Gouvernement dans l'orientation de sa politique économique et sociale ainsi que dans la conception d'une infrastructure statistique reposant sur des indicateurs de bien-être et de soutenabilité adaptés aux caractéristiques du pays. La Cour fait référence au « Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) » en Allemagne, qui a notamment comme tâche d'analyser et d'émettre des avis sur des questions se rapportant aux mutations environnementales ainsi que d'observer et d'évaluer la mise en œuvre de politiques contribuant au développement durable.

Enfin, la Cour des comptes considère qu'il est impératif que le plan de relance qui suivra la crise actuelle ne se limite pas à refinancer un modèle économique porteur d'iniquités et d'inégalités. Selon la Cour, l'action publique devra se détacher de l'approche court-termiste inculquée par le PIB et profiter de cette relance pour accélérer la transition vers une économie plus soutenable et plus inclusive en s'appuyant notamment sur une fiscalité verte susceptible d'infléchir les comportements et de réduire la pression exercée sur les finances publiques.

Situation financière de l'Etat

Concernant le bilan financier de l'État au 30 septembre 2020, la Cour des comptes note que par rapport au 30 septembre 2019, le total des passifs financiers a augmenté de quelque 398 millions d'euros. Elle note que cette progression résulte principalement de la hausse des titres de dette émis par l'État, des avoirs des fonds spéciaux et du solde opérationnel.

En ce qui concerne les fonds propres de l'État, la Cour constate qu'elles ont diminué progressivement de 3.361,55 millions d'euros en 2008 à -7.448,42 millions d'euros en 2020, sauf pour l'année 2019. Ainsi, depuis 2012, les « fonds propres » de l'État sont négatifs.

Au niveau du portefeuille des participations de l'État, celui-ci est évalué par la Cour des comptes à 3.801,72 millions d'euros au 30 septembre 2020, ce qui représente 6,44% du PIB. Dans ce contexte, la Cour note aussi qu'au cours des douze derniers mois, les participations de l'État cotées en bourse ont connu une baisse de 41,42% de leur valeur de marché, notamment due à une chute du cours des actions de SES S.A. et BNP Paribas S.A.

En ce qui concerne les garanties d'État, la Cour met en exergue certains changements intervenus au niveau des garanties accordées par l'État par rapport à la situation présentée au 31 décembre 2019. Ainsi, l'État a introduit des garanties sur les prêts bancaires accordés aux entreprises qui se trouvent en difficulté financière temporaire suite à la pandémie de COVID-19 à hauteur de 2,5 milliards d'euros. De plus, dans le cadre des instruments mis en place au niveau de l'UE pour atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie du COVID-19, le Gouvernement est autorisé à accorder des garanties d'État supplémentaires d'un montant total de 150 millions d'euros.

Dettes publiques

Dans son avis, la Cour des comptes se penche de manière détaillée sur l'évolution de la dette publique. Elle remarque que l'État a émis au cours des douze derniers mois quatre emprunts obligataires pour un montant nominal de 5.700 millions d'euros ainsi que deux certificats de trésorerie pour un montant de 350 millions d'euros.

La Cour analyse les dépenses prévisionnelles à charge des budgets futurs pour le remboursement ou l'amortissement des emprunts émis et prévus. Sous l'hypothèse que les emprunts non encore émis auront une durée de dix ans, la Cour conclut que l'État devra encore procéder à des remboursements d'emprunts de 4.209,72 millions d'euros au cours de la période 2020-2024.

De manière générale, la Cour observe que la dette publique en termes absolus a augmenté presque sans interruption depuis 2008 pour atteindre 13.967,0 millions d'euros fin 2019. Ainsi, la dette publique augmentera considérablement une deuxième fois endéans une décennie dû à une nouvelle crise ayant des répercussions négatives sur les finances publiques. Dans ce contexte, la Cour déplore qu'en période de conjoncture favorable, la dette publique brute ait progressé en chiffres absolus. Selon la Cour, il aurait été souhaitable, dans une optique budgétaire contracyclique, de procéder à un assainissement

des finances publiques, via une réduction de la dette, en période de croissance économique afin d'être en mesure de faire face à des événements imprévus.

Enfin, la Cour considère, vu le risque réel de nouvelles crises sanitaires, écologiques ou financières dans les prochaines années, qu'il sera important de mener durant les périodes de conjoncture favorable une politique budgétaire prudente qui implique une réduction de la dette. Selon la Cour, il faut donc d'ores et déjà réfléchir à l'élaboration d'une stratégie à moyen terme pour sortir de la spirale de l'endettement public.

Analyse du budget des recettes et des dépenses

La Cour considère que, comme après la dernière crise, l'attention doit être portée sur la politique fiscale en ce qui concerne le redressement des finances publiques. Selon la Cour, il convient de mobiliser des recettes traditionnelles et nouvelles (taxe de solidarité, taxe de carbone, etc.) afin de garantir la viabilité des finances publiques à long terme.

Dans son avis, la Cour des comptes se penche aussi sur l'évolution du ratio recettes fiscales/PIB entre 2006 et 2018. Ce ratio permet une analyse comparative entre pays qui se différencient par leur système d'imposition. Dans son analyse, la Cour conclut que la part relative des recettes fiscales par rapport au PIB du Luxembourg (41,2%) se situe en 2018 à peu près au même niveau qu'en Allemagne (41,5%). Par contre, la France et la Belgique présentent la charge fiscale la plus élevée de l'Union européenne avec 48,8%, respectivement 47,2%. Dans ce contexte, la Cour conclut qu'au Luxembourg, 30,6 % des rentrées fiscales sont imputés aux impôts indirects, 42% aux impôts sur le revenu et le patrimoine et 27,4% proviennent des cotisations sociales. De plus, le Luxembourg se situe proche de la moyenne européenne en termes d'impôts indirects (32,7%) et des cotisations sociales, alors qu'au niveau des impôts directs, il affiche un niveau d'imposition élevé en comparaison européenne.

En ce qui concerne les mesures fiscales introduites par le projet de budget sous avis, la Cour note que l'impact budgétaire d'un grand nombre de mesures fiscales n'est pas connu au moment de la rédaction de l'avis.

En ce qui concerne les recettes budgétaires, la Cour constate une importance croissante de la part du secteur financier dans les recettes de quatre impôts, à savoir l'impôt sur la fortune, l'IRC, l'impôt RTS et l'IRCAP au cours des dernières années.

Pour ce qui est des fonds spéciaux de l'État, la Cour estime que vu le nombre croissant de fonds spéciaux et vu les faibles dépenses annuelles de certains fonds, une réduction du nombre de fonds spéciaux s'impose en inscrivant les dépenses dans un article budgétaire du budget de l'État. Dans ce contexte, elle nomme notamment 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 et le Fonds d'assainissement en matière de surendettement.

Au niveau du Fonds climat et énergie, la Cour constate une hausse significative des dépenses prévues à hauteur de 60%.

Concernant les grands projets d'infrastructures, la Cour renvoie à son rapport spécial sur le financement public des investissements hospitaliers. Elle considère qu'un suivi rapproché est nécessaire pour les futurs projets d'envergure financés par le fonds pour le financement des infrastructures hospitalières, comme par exemples la construction du « Südspidol » à Esch-sur-Alzette.

Enfin, en ce qui concerne l'évolution des dépenses d'investissement de l'administration publique la Cour constate que ce dernier augmente depuis 2013 de manière continue en valeur absolue, hormis l'exercice 2021, pour atteindre 4.525 millions d'euros en 2024. Le taux des investissements de l'Etat par rapport au PIB se stabiliserait aux alentours de 6,15% pour les exercices 2022 à 2024.

Pour le détail, il est renvoyé au texte intégral de l'avis.

7. Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis datant du 19 novembre 2020, la Chambre de Commerce (ci-après la Chambre) s'est penchée tant sur le Projet de budget de l'État pour l'exercice 2021 que sur la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024.

Dans les remarques liminaires à son analyse des finances publiques, la Chambre souligne que les estimations budgétaires et d'autant plus les projections pluriannuelles doivent être considérées avec prudence.

Concernant les administrations de sécurité sociale, la Chambre de Commerce considère que le projet de budget ne renferme aucune balise en ce qui concerne la gestion future de la sécurité sociale. La Chambre réclame à ce sujet l'organisation, dans la foulée de l'actuelle crise sanitaire, d'une 'revue générale des finances publiques'. Dans ce contexte également, elle invite les autorités à considérer la pertinence d'une anticipation du prochain bilan actuariel du régime général de pension.

Au niveau de l'administration publique dans son intégralité, la Chambre s'exprime en faveur d'un rétablissement à moyen terme de l'équilibre des comptes publics, afin de renverser l'augmentation de la dette publique. Dans cette perspective, elle regrette que le projet de budget ne soit pas plus explicite concernant une stratégie de 'sortie à moyen terme des déficits'. Rétrospectivement, la Chambre aurait souhaité une constitution plus volontariste de réserves financières au cours des années de croissance confortable ayant précédé la crise sanitaire, réserves qui auraient permis de tempérer l'augmentation de la dette publique. En même temps, elle constate que les finances publiques luxembourgeoises sont plus saines à la base que dans d'autres Etats membres de l'Union européenne.

Accueillant favorablement les diverses mesures prises ces derniers mois en faveur du maintien du tissu économique luxembourgeois, la Chambre estime que la priorité au moment actuel doit toujours consister en l'organisation d'une sortie ordonnée de la crise économique. Dans ce contexte, elle réitère son soutien envers une politique anticyclique reflétée par un programme d'investissements publics ambitieux, soulignant que ces-derniers s'avèrent particulièrement bénéfiques dans la mesure où ils ne demeurent pas limités au seul financement des dépenses courantes.

En guise de conclusion à son analyse des prévisions budgétaires pluriannuelles, la Chambre revendique la mise en œuvre d'une stratégie de résorption graduelle des déficits, de l'Administration centrale en particulier, et ce dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie générale de résilience. Dans cet ordre d'idées elle cite trois ingrédients cruciaux, à savoir la notation AAA, la compétitivité et l'attractivité du Luxembourg.

Dans l'optique de la préparation d'une relance économique et sur base de ses recommandations publiées à ce sujet en juillet 2020, elle profite de la troisième et dernière partie de son avis pour décliner en 5 leviers ses idées pour une relance rapide et soutenable.

Levier 1 : le cadre structurel

Au niveau du cadre structurel, la Chambre de Commerce prône une consolidation des avantages pour poursuivre la diversification économique, sans toutefois négliger le soutien aux secteurs 'historiques'. Notant l'importance croissante de la digitalisation en tant qu'élément du cadre structurel, la Chambre souligne l'impératif de combiner digitalisation et simplification administrative. À cet effet, elle invite les autorités à mettre en place un 'baromètre de la digitalisation des services publics'. En outre, elle rappelle son idée de bâtir au Luxembourg un 'écosystème santé' comme pôle d'expertise gravitant autour d'un enseignement médical ambitieux. D'autres modalités de diversification devraient par ailleurs être poursuivies, conformément à la stratégie TIR dont les aspects prioritaires devraient être mis en œuvre sans tarder.

Approfondissant ses réflexions au niveau du levier structurel, la Chambre de Commerce tient à souligner qu'un cadre budgétaire cohérent en fait partie dans la mesure où il permet aux agents économiques de mieux ancrer leurs choix d'investissement. Elle constate que les autorités ont accompli des pas dans la direction de la nouvelle gouvernance budgétaire annoncée à l'occasion du projet de budget 2014. Or, elle déplore qu'à son sens, ces accents ne se concrétisent pas davantage dans le projet de budget 2021 que dans les projets précédents. Dans cet ordre d'idées, elle estime qu'il conviendrait de poser rapidement et de manière proactive les jalons d'une telle évolution.

En guise de conclusion au sujet du cadre structurel, la Chambre de Commerce exprime sa conviction qu'il conviendrait de dépasser l'actuelle crise en en faisant une opportunité de refonte du cadre budgétaire à travers une véritable « revue générale des finances publiques ».

Levier 2 : les investissements publics

Notant la capacité d'entraînement économique particulièrement élevée des investissements publics en temps de basse conjoncture et soulignant leur capacité de pallier le probable décrochage des dépenses privées d'investissement, la Chambre de Commerce s'exprime en faveur d'une politique d'investissement conséquente. En même temps, elle rappelle les retards que le Luxembourg affiche depuis long-

temps dans des domaines comme le logement ou le transport, sur toile de fond d'un contexte démographique toujours dynamique. Voilà pourquoi elle tient à souligner l'importance notamment des dépenses programmées du Fonds de rail et du Fonds des routes, du soutien à l'électromobilité, des énergies renouvelables ou des zones d'activités économiques, tout en déplorant que la stratégie TIR et sa concrétisation sur le plan territorial ne soient pas plus résolument au centre de la politique d'investissements publics.

Elle souhaiterait également qu'à l'avenir, les investissements des Administrations publiques soient ventilés en fonction de leur nature économique et de l'activité publique concernée et ce sur tout l'horizon couvert par le budget pluriannuel.

Levier 3 : la recherche, le développement et l'innovation

La Chambre de Commerce reconnaît que le projet de budget 2021 contient une série de dispositions ou évolutions propices à la RDI, comme la réduction de la taxe d'abonnement pour les fonds d'investissement finançant des activités économiques qualifiées de durables au sens de la taxinomie européenne, une hausse des contributions allouées aux institutions de recherche, ou encore un accompagnement des entreprises qui mènent des projets de recherche visant à transformer ou moderniser les processus de production.

Néanmoins, la Chambre déplore l'absence d'exemptions ou déductions fiscales en faveur d'entreprises souhaitant investir dans les technologies les plus performantes en matière de décarbonisation en complément de l'introduction de la taxe carbone, telle que prévue par le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC).

Levier 4 : l'emploi et les talents

Notant que les entreprises se voient déjà confrontées à de graves problèmes de recrutement, la Chambre de Commerce estime que l'emploi et les talents constituent un levier de relance à privilégier d'urgence. Elle salue la forte augmentation programmée de la dotation au Fonds pour l'Emploi ainsi que le renforcement de l'ADEM d'autres initiatives en matière de compétences, notamment digitales. Or, concernant le recrutement significatif du secteur public, elle craint un effet d'éviction au détriment du secteur privé.

Selon la Chambre, certains aspects du projet de budget sont moins appropriés à l'attraction de talents, citant par exemple le relèvement du seuil de la rémunération annuelle minimum requise afin de pouvoir bénéficier du régime d'impatriation. Elle regrette également la suppression annoncée de la circulaire relative aux stock-options sans distinction entre le système des warrants et celui des stock-options au sens strict, soulignant qu'une abrogation ne peut en tout état de cause induire une quelconque insécurité juridique. La Chambre invite enfin les autorités à reconsidérer l'alignement du régime de sécurité sociale des indépendants sur celui des salariés.

Levier 5 : la fiscalité

La Chambre de Commerce identifie quelques avancées en matière fiscale dans le projet de budget 2021, mais qui resteraient à son sens quelque peu disparates. Ainsi, elle salue l'introduction de la possibilité de fixer des critères écologiques dans la fixation de la base ou du taux d'amortissement, par exemple pour les dépenses d'investissement dans le cadre de la rénovation énergétique des bâtiments. De même, elle accueille favorablement des avancées concernant l'exonération d'impôt des indemnités accordées afin de soutenir les micro-entreprises dans le cadre de la crise de la COVID-19, le régime TVA des petites entreprises et le recouvrement des créances fiscales. Si la Chambre de Commerce salue le fait qu'il soit prévu d'affecter le produit de la taxe carbone exclusivement au financement et à l'accompagnement de la transition écologique et que cette nouvelle taxe soit accompagnée de mesures sociales ciblées pour les plus vulnérables, elle constate néanmoins que d'après les prévisions, « seulement » 40,5% (soit 64,6 millions d'euros) du produit de la contribution taxe CO₂ seront alloués au fonds climat et énergie.

Reconnaissant une série de mesures ponctuelles en matière de transformation digitale, énergétique et de RDI, la Chambre déplore pourtant l'absence d'un réel incitant fiscal général sous la forme de crédit d'impôt ou de déduction pour les investissements consentis à ce titre. En outre, elle identifie des dis-

positions qui lui paraissent potentiellement dommageables, comme le prélèvement de 20% sur les revenus locatifs bruts provenant d'un bien immobilier sis au Luxembourg et auquel seront soumis les fonds d'investissement spécialisés, ou encore la modification du régime d'intégration fiscale trop limitée dans le temps et dans son périmètre. Enfin, la Chambre déplore un manque d'anticipation des conséquences du basculement d'un régime fiscal vers un autre et une absence de dispositions transitoires suffisantes.

Pour le détail, il est renvoyé au texte intégral de l'avis.

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

Dans son avis du 25 novembre 2020, la Chambre des fonctionnaires et des employés publics (ci-après la CHFEP) considère que le projet de loi budgétaire pour 2021 opère un changement de paradigme par rapport aux projets précédents. Suite à la crise sanitaire du COVID-19, la Commission européenne a suspendu les règles budgétaires, ce que la CHFEP salue.

La CHFEP déplore que les ambitions restent largement insuffisantes pour surmonter les conséquences néfastes de la crise sanitaire et enclencher une politique de développement durable.

En ce qui concerne les conséquences de la crise sanitaire du COVID-19, la CHFEP porte l'attention sur le fait que l'impact sur l'économie et l'emploi risque d'intervenir avec un certain retard. De même, les diverses mesures de confinement ainsi que la déprogrammation des soins hors COVID-19 risqueront d'avoir un impact sur l'état de santé général de la population.

La CHFEP regrette la timidité des mesures prises par le Gouvernement pour résoudre les défis que constituent le réchauffement climatique, la crise sanitaire elle-même et la crise de la dette qui en résultera. Ainsi elle qualifie des mesures comme la réduction de la taxe d'abonnement pour les fonds d'investissement favorisant des investissements dans des activités économiques durables comme « greenwashing ». Elle propose par contre d'exclure les investissements environnementaux du calcul des déficits publics, exclusion qui doit faire l'objet d'une décision sur le plan européen.

Vu les différents défis et en particulier la crise sanitaire actuelle, la CHFEP recommande de trouver une solution pérenne à la question de l'endettement sur le plan européen. Le haut niveau d'investissement et la dette publique qui en découle ne devrait pas peser sur la seule masse salariale. Dans ce cadre la CHFEP rappelle qu'elle plaide pour une annulation des titres de dettes publiques détenus par la Banque centrale européenne en contrepartie d'investissements « pro-climat » équivalents.

La CHFEP regrette que le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2021 ne s'avance pas davantage au sujet de la réforme fiscale annoncé dans le programme gouvernemental. Elle rappelle sa position par rapport à un allègement de la charge fiscale des contribuables de la classe d'impôt 1a ainsi que la nécessité de décaler la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu vers les tranches supérieures afin d'amenuiser le « Mëttelstandsbockel » par l'ajout de tranches de revenu supplémentaires.

Tandis que la CHFEP approuve l'abolition du régime des stock options et la réforme du régime fiscal applicable aux fonds d'investissement spécialisés, elle exprime aussi ses craintes vis-à-vis du nouveau régime de primes participatives.

La CHFEP juge que l'introduction de la taxe carbone sera insuffisante en termes de lutte contre le réchauffement climatique et aura un impact négatif sur le pouvoir d'achat des consommateurs, surtout de ceux qui ne peuvent pas bénéficier de la gratuité des transports en commun.

Dans le domaine du logement, la CHFEP approuve l'introduction d'un abattement pour les réductions de loyer accordées aux entreprises en raison de la crise sanitaire ainsi que l'assouplissement des conditions pour bénéficier de l'application du taux de TVA super-réduit de 3% sur les travaux de rénovation énergétique des immeubles.

Pour le détail, il est renvoyé au texte intégral de l'avis.

9. Avis de la Banque centrale du Luxembourg

L'avis de la Banque centrale du Luxembourg (ci-après la BCL) fut présenté à la COFIBU en date du 30 novembre 2020 et transmis à la Chambre des Députés en date du 4 décembre 2020.

Dans la première partie de son avis, la BCL présente une analyse détaillée du contexte macroéconomique au Luxembourg et dans la zone euro. En guise de conclusion à l'examen des finances publiques luxembourgeoises, elle indique qu'une fois la crise économique dissipée, il sera primordial

d'apurer les déficits au sein de l'administration centrale afin de permettre une évolution soutenable des finances publiques luxembourgeoises et de pouvoir affronter dans les meilleures conditions les défis futurs et notamment la hausse programmée des coûts liés au vieillissement de la population.

La deuxième partie de l'avis examine les seize grandes lignes du projet de budget telles qu'identifiées par la BCL. Dans ce contexte, elle s'interroge si certaines dépenses effectuées pendant l'exercice 2020 dans le cadre de la crise sanitaire et économique et qui sont considérées actuellement comme étant de nature temporaire, ne seraient cependant pas susceptibles d'impacter de manière plus structurelle les dépenses des administrations publiques.

Au sujet des mesures ayant trait à l'équité fiscale prévues dans le projet de budget, la BCL tient à souligner que même si elles ne devraient pas avoir d'impact sur la dynamique des recettes selon les documents budgétaires, elles pourraient en avoir un ex post à partir de 2021. Concernant l'abolition du régime des stock-options et son remplacement par une prime participative, la BCL, faisant référence à ses publications précédentes, réitère que le régime des stock-options résultait en un traitement fiscal privilégié contraire à la progressivité effective du régime d'imposition des personnes physiques. Elle demande si le taux d'imposition effectif découlant de la prime participative nouvellement annoncée ne finirait pas par se rapprocher sensiblement de celui des stock-options, tout en reconnaissant que ce dernier était moins restrictif que son remplacement. Toujours au sujet de la prime participative, il est regrettable selon la BCL qu'aucune estimation de l'impact budgétaire n'ait été renseignée dans le projet de budget 2021. Au sujet des adaptations de l'imposition des revenus immobiliers de source luxembourgeoise réalisés par certains fonds d'investissement, la BCL relève le manque d'indications chiffrées quant au nombre et à la valeur des fonds concernés, ainsi que quant à l'impact budgétaire.

Concernant l'introduction d'une taxe CO₂, la BCL souligne que selon le projet de budget 2021, le coût budgétaire serait de l'ordre de 40 millions d'euros. Inférant un montant différent, elle regrette qu'aucune explication quant à l'approche ou aux hypothèses sous-jacentes à ces estimations ne soit incluse dans le projet. Passant aux mesures compensatoires au profit des personnes ayant des revenus faibles ou moyens, la BCL relève l'absence d'un chiffrage complet dans les documents budgétaires. Sur base des informations disponibles, elle conclut qu'au total la hausse des crédits d'impôt et de l'allocation de vie chère augmenteraient le coût budgétaire pris dans sa totalité qui résulterait du relèvement du niveau des accises sur l'essence et le diesel. Au terme de son analyse sur la taxe CO₂ et les mesures compensatoires, la BCL rappelle sa recommandation présentée lors de son avis sur le projet de budget 2020, d'effectuer une analyse coûts-bénéfices de toutes les options auxquelles le Gouvernement peut recourir dans le but de respecter ses engagements en matière environnementale. L'analyse détaillée par la BCL des recettes aboutit au constat que la révision à la baisse par rapport au budget de l'année 2020 n'est pas le résultat d'une mauvaise appréciation de la trajectoire des recettes, mais résulte principalement des mesures du Gouvernement et de l'Administration des contributions directes, visant à amortir le choc de la crise sanitaire.

Du côté des dépenses, la BCL clôture son analyse par une mise en exergue des défis potentiels dans un avenir proche. Rappelant le contexte d'une population toujours croissante et vieillissante, elle indique qu'il convient de s'assurer que l'accroissement des dépenses que ces défis engendrent soit soutenable en répondant aux besoins de la population. Au sujet du logement, la BCL recommande de s'atteler avec détermination à une augmentation ou une incitation à l'augmentation de terrains constructibles. Elle souligne que ces efforts devraient s'inscrire dans une approche générale d'aménagement du territoire, prenant en compte toutes les facettes de la problématique et cela en vue d'un maintien de la qualité de la vie, d'un accès à la propriété à des prix raisonnables pour notamment les citoyens à faible et moyen revenu et du potentiel de développement de l'économie luxembourgeoise. Concernant la thématique de l'infrastructure, la BCL donne à considérer que si les investissements publics représentent à l'heure actuelle une part importante des dépenses totales en comparaison à la zone euro, ils devront être maintenus à des niveaux élevés pour pérenniser la croissance solide et durable du Luxembourg. Notant qu'une partie importante des investissements est réalisée au travers des fonds spéciaux, la BCL se heurte à l'indication des « dépenses ajustées » pour chaque fonds, dont l'écart aux dépenses totales est souvent important. Dès lors et faisant référence à son avis budgétaire précédent, elle met en question la pertinence et la signification des montants relatifs aux dépenses totales non ajustées des différents fonds spéciaux renseignées dans les projets de loi.

Relatif aux enjeux du climat et de l'énergie, la BCL note que l'Union européenne s'est fixée des objectifs plus ambitieux dans le cadre du paquet sur le climat et l'énergie à l'horizon 2030 par rapport à ceux prévus à l'horizon de 2020. De ce fait, des efforts supplémentaires seront requis dans le domaine

du climat et des énergies renouvelables dans les années à venir. Dans ce contexte de programmation pluriannuelle, la BCL réitère son conseil qu'il serait souhaitable de faire une analyse coûts-bénéfices de toutes les options auxquelles le Gouvernement peut recourir dans le but de respecter ses engagements en matière environnementale et ce, en tenant compte des conséquences directes et indirectes des différentes mesures, qui pourraient être mises en œuvre, sur les recettes et dépenses budgétaires.

Au sujet des dépenses fiscales, la BCL aurait souhaité pouvoir disposer d'un inventaire régulier du coût de tous les abattements, exemptions et bonifications qu'ils aient été ou non considérés par le Gouvernement comme constituant des dépenses fiscales. Elle déplore que l'absence de telles données ne rende impossible toute estimation des taux d'imposition effectifs.

L'analyse par la BCL de la programmation pluriannuelle aboutit à la conclusion qu'étant donné la nécessité d'investissements publics pour répondre aux défis futurs de l'économie luxembourgeoise, il est nécessaire de réaliser au minimum les investissements prévus pour la période 2020-2024. Il resterait à voir si le niveau des dépenses d'investissement prévu sera suffisant afin de pouvoir répondre aux besoins accrus qui se manifesteront avec la poursuite d'une croissance future élevée.

Pour le détail, il est renvoyé au texte intégral de l'avis.

*

XI. COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI n°7666

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'Etat qui font ici l'objet d'un bref commentaire. Lorsqu'il s'agit d'observations purement légistiques, seules ces dernières sont reprises.

*

Observations générales d'ordre légistique du Conseil d'Etat

La Commission des Finances et du Budget reprend certaines propositions d'ordre légistique formulées par le Conseil d'Etat dans son chapitre consacré aux observations générales d'ordre légistique.

Intitulé :

Suite à la reprise du libellé proposé par le Conseil d'Etat à l'article 10 du projet de loi, le point 1° de l'intitulé du projet de loi est remplacé par une référence à la loi du 23 décembre 1913 (à la place de la loi du 7 août 1920).

En raison du vote de la loi relative au climat le 8 décembre 2020 abrogeant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, le point 15° initial de l'intitulé est supprimé et un nouveau point 25° est rajouté.

La Commission des Finances et du Budget informe le Conseil d'Etat de ces adaptations par le biais d'un courrier du 7 décembre 2020.

Chapitre 1^{er} – Arrêté du budget

Article 1^{er}. Arrêté du budget

L'article 1^{er} arrête le projet de budget pour l'exercice 2021 de l'Etat luxembourgeois tel qu'il se présente d'après les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Les chiffres inscrits dans cet article sont modifiés par **amendement gouvernemental** afin de tenir compte des amendements gouvernementaux modifiant des articles budgétaires figurant dans les tableaux de l'annexe du projet de loi.

Chapitre 2 – Dispositions fiscales

Article 3. Prorogation des lois établissant les impôts

L'article 2 porte reconduction des lois fiscales en vigueur à la date du 31 décembre 2020, sous réserve des autres dispositions fiscales de la présente loi.

Le Conseil d'Etat signale que lorsque différents éléments sont énumérés dans une phrase, ceux-ci doivent être séparés par une virgule, sauf pour le dernier qui est à faire précéder du terme « et ». Partant, il convient d'écrire, « les lois qui en règlent l'assiette, les taux ~~et~~, les tarifs et la perception, [...] »

La Commission des Finances et du Budget ne suit pas cette recommandation.

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

Pour la description des paragraphes de cet article il est renvoyé au commentaire des article du document parlementaire n°7666.

Les paragraphes 1^{er} à 5, 7 et 10 à 12 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Le paragraphe 6 a pour objet d'abolir l'article 129d de la loi précitée du 4 décembre 1967 ayant instauré l'abattement pour mobilité durable, dans la mesure où ce dispositif est depuis lors devenu redondant avec d'autres mesures, telles que la prime pour cycle et la prime pour véhicule électrique. Le Conseil d'État donne néanmoins à considérer que certaines dispositions en vigueur font référence à l'article 129d de la loi précitée du 4 décembre 1967, comme l'article 139, alinéa 4a, de la loi précitée du 4 décembre 1967, l'article 8 du règlement grand-ducal du 23 décembre 2016 portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, lettre e), du règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 2008 réglant les modalités de la déduction des frais de déplacement et autres frais d'obtention, des dépenses spéciales, des charges extraordinaires, ainsi que de la bonification des crédits d'impôt. Il conviendrait dès lors de modifier également ces dispositions.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre cette recommandation dans la mesure où la référence à l'article 129d dans l'article 139, alinéa 4a, ne produit plus d'effets juridiques à partir de l'abrogation de l'article 129d par le présent projet de loi. Les références à l'article 129d dans les règlements grand-ducaux mentionnés par le Conseil d'Etat seront le cas échéant adaptées le moment venu.

Concernant les paragraphes 8 et 9, le Conseil d'État estime qu'il est de mauvaise technique législative d'insérer dans un acte une disposition modifiant un texte avec effet différé, tout en prévoyant pour la période entre l'entrée en vigueur de l'acte modificateur et celle de la disposition modificative une autre disposition modifiant le même texte. Il est préférable de renoncer à une entrée en vigueur différée des modifications envisagées et de prévoir des dispositions transitoires permettant de pallier temporairement les problèmes susceptibles de naître du fait de l'entrée en vigueur immédiate de ces modifications. Le Conseil d'État demande, par conséquent, que le paragraphe 8 soit omis et qu'il soit précisé au paragraphe 9 une disposition transitoire pour l'année d'imposition 2021²⁹⁵.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre cette recommandation.

Le Conseil d'Etat constate que l'article 143 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, tel que modifié par le paragraphe 9, a pour objet la simplification de l'établissement des fiches de retenues d'impôt par l'Administration des contributions directes au travers d'une plateforme en ligne permettant d'interagir directement avec les employeurs. À partir du 1^{er} janvier 2022, il est prévu que les fiches d'imposition seront exclusivement mises à disposition des employeurs par cet intermédiaire. Le Conseil d'État comprend, d'après le commentaire de l'article, que les auteurs du projet de loi entendent également par ce moyen amener les employeurs à collaborer plus activement dans l'établissement de fiches « actuelles et valides ». Si l'intention des auteurs du projet de loi est bien de permettre à l'administration de recevoir la confirmation que les employeurs disposent des versions actualisées des fiches de retenues, cette intention est traduite imparfaitement au paragraphe 4 de la disposition sous examen, qui se limite à obliger les employeurs à se connecter à la plateforme au moins une fois par mois, afin de consulter les fiches de retenues d'impôts de leurs employés salariés. Il en résulte une « obligation de consultation », dont l'inexécution pourra être sanctionnée par une astreinte en vertu d'un nouveau paragraphe 202a inséré dans la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») par l'article 12 du projet de loi. Le Conseil d'État considère qu'il serait plus cohérent de faire plutôt porter cette sanction sur le constat du défaut, après l'expiration d'un délai déterminé, de vérification par l'employeur de l'exactitude des fiches, dès lors que l'administration sera en mesure de recevoir au travers de la plate-forme la déclaration par les employeurs que ces der-

²⁹⁵ Avis du Conseil d'État du 3 avril 2015 sur le projet de loi portant abolition des districts, modifiant (...) (Doc. parl. n° 6711³, p. 15).

niers confirment avoir vérifié l'exactitude des mentions des fiches consultées. Le Conseil d'État propose, dès lors, de rédiger l'article 143, paragraphe 4, de la loi précitée du 4 décembre 1967, tel que modifié par la disposition sous examen, comme suit :

« (4) L'employeur est obligé au moins une fois par mois ~~de calendrier d'accéder de consulter aux~~ les ~~lui~~ les fiches de retenue d'impôt ~~lui~~ les mises à sa disposition sous forme électronique et de ~~consulter~~ confirmer avoir procédé à la vérification de l'exactitude des mentions de toutes les fiches non encore consultées au moment de son accès. Si, à l'expiration d'un délai de [...], l'employeur ne remplit pas son obligation de consultation confirmation de la vérification de l'exactitude des mentions prévue à la phrase qui précède, le bureau compétent pour la vérification de la retenue d'impôt sur traitements et salaires de l'employeur peut enjoindre à l'employeur de ~~consulter~~ procéder à la vérification de l'exactitude des mentions les des ~~des~~ les fiches non encore consultées sous peine d'une astreinte en vertu du paragraphe 202a de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »). »

En ce qui concerne la question de la détermination du délai à l'expiration duquel l'absence de confirmation de vérification pourra être sanctionnée par une astreinte, le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord quant au délai que le législateur jugera opportun de fixer.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la proposition du Conseil d'État en lien avec l'article 143, alinéa 4, de la loi précitée du 4 décembre 1967, puisque cette disposition ne vise pas à demander à l'employeur une confirmation de l'exactitude des fiches. L'obligation imposée à l'employeur d'accéder aux fiches de retenue d'impôt est considérée comme nécessaire afin de permettre la détermination par l'employeur de la retenue sur traitement et salaires sur base de l'article 143, alinéa 1^{er} de la loi précitée du 4 décembre 1967.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'État remarque que lorsqu'une ou plusieurs dispositions modificatives doivent prendre effet à une date différente que celle de l'entrée en vigueur du dispositif, il convient de l'indiquer à l'article relatif à la mise en vigueur en fin de dispositif et non à l'article qui contient les dispositions modificatives. Partant il convient de supprimer, à l'article 3, paragraphe 8, les termes « pour l'année d'imposition 2021 » et à l'article 3, paragraphe 9, et à l'article 12, les termes « à partir de l'année d'imposition 2022 ». Le Conseil d'État donne également à considérer qu'en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, « [l']année d'imposition cadre avec l'année civile ». Il est, par conséquent, superflu de préciser pour une disposition spécifique une entrée en vigueur pour une année d'imposition, lorsque l'ensemble du dispositif entre en vigueur au début de l'année civile correspondante. Il est renvoyé à la proposition de texte formulée à l'article 58 relatif à l'entrée en vigueur.

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« 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° L'article 32^{ter} est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 32^{ter}.

(1) [...] ».

2° À l'article 46, numéro 14, le point final est remplacé par un point-virgule et l'article est complété par un numéro 15 nouveau, libellé comme suit :

« [...] ».

3° L'article 95, alinéa 5, est remplacé par l'alinéa suivant :

« [...] ».

4° L'article 106, alinéa 4, est complété comme suit :

« [...] ».

5° À l'article 115, il est inséré entre les numéros 13 et 14, les numéros 13a et 13b nouveaux, libellés comme suit :

« 13a. [...] ».

13b. [...] ».

6° L'article 129d est abrogé.

7° Il est inséré un article 129e nouveau libellé comme suit :

« Art. 129e.

(1) [...] »

8° L'article 143 est modifié comme suit ~~pour l'année d'imposition 2021~~ :

L'alinéa 1^{er} est remplacé par le libellé suivant :

« [...] »

Il est inséré un alinéa 3b nouveau libellé comme suit :

« [...] »

L'alinéa 4, est remplacé par le libellé suivant :

« [...] »

9° L'article 143 est modifié comme suit ~~à partir de l'année d'imposition 2022~~ :

« Art. 143.

(1) [...].

(4) [...] en vertu du paragraphe 202a de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »). [...] »

10° L'article 152^{ter}, alinéa 2, première phrase, est modifié comme suit :

« ~~(2)~~ Le crédit d'impôt pour indépendants [...]. »

11° L'article 154^{quater}, alinéa 2, première phrase, est modifié comme suit :

« ~~(2)~~ Le crédit d'impôt pour salariés [...]. »

12° L'article 154^{quinquies}, alinéa 2, première phrase, est modifié comme suit :

« ~~(2)~~ Le crédit d'impôt pour pensionnés [...]. »

La Commission des Finances et du Budget reprend certaines des suggestions légistiques proposées par le Conseil d'Etat.

Article 4. Introduction d'un prélèvement sur les revenus provenant d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg

Pour la description des paragraphes de cet article il est renvoyé au commentaire des article du document parlementaire n°7666.

Le Conseil d'État considère que ce dispositif devrait figurer dans une loi spéciale, qui lui serait spécifiquement dédiée.

Il prend note du choix des auteurs du projet de loi d'imposer par ce prélèvement les loyers bruts et les montants bruts des revenus perçus ou réalisés par les véhicules d'investissement, sans autoriser ces derniers à déduire les frais ou les charges d'exploitation.

Le Conseil d'État prend également note de l'obligation faite au paragraphe 9 aux véhicules d'investissement concernés d'informer au plus tard le 31 mai 2022 le bureau de retenue d'impôt compétent de l'existence ou non de toute détention directe ou indirecte d'un bien immobilier situé au Grand-Duché de Luxembourg au cours des années civiles 2020 et 2021. Le Conseil d'État comprend que le prélèvement immobilier qui sera opéré sur la base des informations fournies ne pourra cependant être opéré que sur les revenus perçus ou réalisés au cours de l'année d'imposition 2021.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'Etat signale qu'au paragraphe 2, points 1 à 7, les termes définis sont à entourer de guillemets, pour écrire par exemple au point 1 :

« 1° « bien mobilier » : un immeuble au sens des articles 517 à 526 du Code civil ; ».

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

Afin d'éviter la répétition des termes « organisme visé à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu » et de faciliter la lecture du dispositif, le Conseil d'État propose de prévoir une définition supplémentaire afférente, libellée comme suit :

« X) « organisme » : organisme visé à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; ».

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre cette proposition du Conseil d'Etat afin d'éviter le risque de créer, le cas échéant, des incohérences/interférences non voulues.

Le Conseil d'Etat indique qu'au paragraphe 2, point 1, les termes « Code civil » s'écrivent avec une majuscule au terme code.

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

Selon le Conseil d'Etat, au paragraphe 2, point 2, lettre b), le terme « et » *in fine* est à supprimer, car superfétatoire.

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

Le Conseil d'Etat signale qu'au paragraphe 8, il convient d'insérer le terme « pas » entre les termes « dispose » et « autrement ».

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

Article 5. Introduction d'un abattement pour réductions de loyer accordées

Pour la description du contenu de cet article, il est renvoyé au commentaire des article du document parlementaire n°7666.

Le Conseil d'État s'interroge, à l'endroit de l'article 5, alinéa 2, sur l'interprétation de la notion de « situation précaire » et du lien qu'il s'agit de démontrer entre cette situation personnelle du locataire et la situation économique générale ayant prévalu en 2020 à la suite de la crise sanitaire de Covid-19. En l'absence de critères explicites quant à la notion de situation précaire et quant au lien de causalité devant exister entre cette situation et la situation économique visée, des difficultés pourraient se poser lors de l'application de cette disposition par l'Administration des contributions directes. Le Conseil d'État comprend du commentaire des articles que les auteurs du projet de loi entendent faire bénéficier du dispositif plus largement tous les propriétaires qui sont en mesure de prouver qu'ils ont définitivement renoncé en 2020 à percevoir les loyers dus en vertu du contrat de bail.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait qu'en ce qui concerne la suggestion du Conseil d'Etat, il est à noter que l'intention du projet de loi est en effet de faire bénéficier du dispositif plus largement tous les propriétaires qui sont en mesure de prouver qu'ils ont définitivement renoncé en 2020 à percevoir les loyers dus en vertu du contrat de bail. De ce point de vue, une adaptation de l'article n'est pas considérée comme impérative. La Commission des Finances et du Budget se rallie à cette position.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'Etat indique :

- qu'à l'alinéa 2, il convient de remplacer les termes « crise liée au » par « pandémie ».
- qu'à l'alinéa 5, première phrase, il y a lieu d'insérer le terme « se » entre les termes « dans laquelle » et le terme « rangent ».
- que concernant l'alinéa 5, deuxième phrase, l'emploi du conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque. Partant, il convient de remplacer le terme « auraient » par le terme « ont ».
- qu'à l'alinéa 7, il convient de faire suivre les termes « sur l'impôt commercial » par les termes « (« Gewerbesteuergesetz ») ».

La Commission des Finances et du Budget reprend certaines des suggestions légistiques du Conseil d'Etat.

Article 6. Traitement fiscal de certaines indemnités d'urgence accordées pendant l'état de crise déclaré le 18 mars 2020

Le règlement grand-ducal modifié du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19 et le règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19 précisaient que les indemnités accordées étaient exemptes d'impôts. Etant donné que ces règlements avaient été pris sur base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, il s'avère nécessaire d'insérer une disposition explicite dans la loi budgétaire afin d'assurer que les personnes ayant bénéficié de ces indemnités ne soient imposées à ce titre.

Le Conseil d'Etat constate que la disposition sous examen a pour objet d'exempter d'impôt les indemnités accordées en vertu du règlement grand-ducal modifié du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19 et du règlement grand-ducal du 8 avril 2020 visant à mettre en place

un régime d'aides en faveur des projets liés à la lutte contre la pandémie du covid-19. Le Conseil d'État peut se déclarer d'accord dans la mesure où il s'agit de règlements grand-ducaux pris sur la base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution. Il donne cependant à considérer que d'autres règlements grand-ducaux ont été également pris sur la même base, afin d'accorder des indemnités, déclarées exemptes d'impôts, tel que par exemple, le règlement grand-ducal du 6 mai 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité en faveur des éditeurs de publications dans le cadre de la pandémie Covid-19. Il conviendrait de les inclure également dans la disposition sous examen.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre cette recommandation.

Article 8. Introduction d'une taxe CO₂

Texte initial :

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 afin d'instaurer un droit d'accise autonome additionnel, dénommé « Taxe CO₂ ». Le nouvel article 4 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixe les taux maxima de la Taxe CO₂ tels qu'ils sont applicables aux différents produits énergétiques. Ces taux maxima prennent déjà en compte l'augmentation en 2022 du prix du carbone à 25 euros par tonne de CO₂ et à 30 euros par tonne de CO₂ en 2023.

Compte tenu des sujétions imposées aux exploitants d'installations fixes dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, les droits d'accise dénommés Taxe CO₂ pour des produits énergétiques utilisés dans les installations fixes pour des activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre au sens de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre sont remboursés. Une utilisation ciblée des recettes issue de la Taxe CO₂ permettra de garantir la mise en œuvre socialement équitable du prix du carbone. Les recettes seront réparties d'une manière équilibrée entre des mesures concrètes de lutte contre le changement climatique et des mesures fiscales et sociales en vue d'un allègement des charges sociales pour les ménages à faible revenu.

Il est prévu de neutraliser au niveau de l'échelle mobile des salaires le droit d'accise autonome additionnel dénommé « Taxe CO₂ » prélevé sur les produits énergétiques, par une modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Enfin, l'article 22, paragraphe 3, de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, qui traite de l'alimentation du Fonds Climat et Énergie, est ajusté afin de tenir compte du remplacement du droit d'accise autonome additionnel dénommé « contribution changement climatique » par la Taxe CO₂. La part du droit d'accise autonome additionnel dénommé « Taxe CO₂ » qui revient au Fonds Climat et Énergie est maintenue à 2,5 cents/litre d'essence vendu et à 3,5 cents/litre de diesel vendu.

Avis du Conseil d'Etat sur le texte initial :

Dans son avis, le Conseil d'Etat constate que le paragraphe 1^{er} de la disposition sous examen modifie l'article 4 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 afin d'instaurer un droit d'accise autonome additionnel dénommé « Taxe CO₂ ». Suivant la structure de la disposition en vigueur qu'il s'agit de modifier, le dispositif sous examen fixe, au paragraphe 1^{er}, les taux maximaux par catégorie de produits énergétiques, tout en déléguant, au paragraphe 4, au Grand-Duc le soin de déterminer d'une part, les taux applicables et, d'autre part, les conditions d'application de la disposition légale, bien que cette dernière ait pour objet une matière que les articles 99 et 102 de la Constitution réservent à la loi. Aux termes de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe outre les objectifs, les principes et points essentiels des mesures d'exécution. L'article 4, paragraphe 3, de la loi précitée du 17 décembre 2010, tel que modifié, en autorisant au Grand-Duc à fixer lui-même les points essentiels d'exécution du dispositif, ne s'inscrit dès lors pas dans le cadre constitutionnel. Le Conseil d'État comprend à la lecture du projet de règlement grand-ducal à prendre en application de cette disposition,

qui est également soumis à l'avis du Conseil d'État²⁹⁶, que l'intervention du Grand-Duc se limitera en fait à fixer les taux qui seront effectivement applicables. L'article 4, paragraphe 4, de la loi précitée du 17 décembre 2010, tel que modifié, qui prévoit que les dispositions légales et réglementaires relatives au droit d'accise sur les produits énergétiques s'appliqueront également à la « Taxe CO₂ » donne, par ailleurs, à penser qu'il n'est pas dans l'intention des auteurs du projet de loi de conférer au Grand-Duc le pouvoir de fixer lui-même les points essentiels des mesures d'exécution de ce dispositif. Par conséquent, **sous peine d'opposition formelle**, le Conseil d'État demande qu'à l'article 4, paragraphe 3, de la loi précitée du 17 décembre 2010, tel que modifié, les termes « et les conditions d'application du présent article » soient supprimés.

Les paragraphes 2 et 3 de la disposition sous examen n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Au paragraphe 4, le Conseil d'État signale qu'il convient de compléter l'article 22, paragraphe 3, point 4^o, de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, tel que modifié, par un renvoi précis à la disposition qui instaure la « Taxe CO₂ », pour écrire :

« 4. Par une partie du droit d'accise autonome additionnel dénommé Taxe CO₂ visé à l'article 4 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 ».

D'un point de vue légistique, le Conseil d'État indique :

- qu'au paragraphe 2, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« ~~À~~ L'article 11, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, est remplacé comme suit : ».
- qu'au paragraphe 3, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« ~~À~~ L'article 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, 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, est remplacé comme suit : »
- qu'au paragraphe 4, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« ~~À~~ L'article 22, paragraphe 3, point 4, de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, est remplacé comme suit : »

Texte amendé par amendement gouvernemental :

Le texte de l'article 8 est remplacé par un nouveau texte par le biais d'un **amendement gouvernemental** du 25 novembre 2020 motivé comme suit :

« L'article 8, paragraphe 1^{er}, du projet de loi est amendé d'un côté pour aligner le régime de la perception du droit d'accise autonome additionnel de la taxe CO₂ sur celui de la taxe sur la consommation de gaz naturel et de permettre aux différents acteurs du marché de collecter les deux taxes en même temps et selon la même procédure sur ce même produit énergétique en particulier.

D'un autre côté, il est proposé de remplacer à partir du 1^{er} avril 2021, en ce qui concerne les activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre au sens de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, le système de remboursement de la taxe CO₂ tel qu'initialement prévu par le projet de loi par un système d'exonération. Sont ainsi rajoutés de nouvelles catégories de produits à l'article 4 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 afin de permettre d'exonérer du droit d'accise autonome additionnel de la taxe CO₂ les installations fixes pour ce qui concerne les activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Pendant une période transitoire du 1^{er} janvier au 31 mars 2021, les exploitants de l'installation fixe peuvent obtenir le remboursement du droit d'accise prélevée sur les produits énergétiques utilisés dans ces installations fixes pour ce qui concerne ce type d'activités.

²⁹⁶ Cf. Avis du Conseil d'État no 60.404 relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques.

Ensuite, l'amendement tient compte de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à l'encontre de l'article 4, paragraphe 4, de la loi précitée du 17 décembre 2010 tel qu'initialement proposé à travers l'article 8 du projet de loi. Le renvoi à un règlement grand-ducal pour préciser « les conditions d'application du présent article » est ainsi désormais omis à l'article 4, paragraphe 2 de la loi précitée du 17 décembre 2010.

Finalement, il est inséré un nouveau paragraphe 2 à l'article 8 du projet de loi, devenu nécessaire à la suite de l'introduction des nouvelles catégories de produits par le biais du paragraphe 1^{er}. Il s'agit de modifier, à l'article 7 de la loi précitée du 17 décembre 2010 la définition de la catégorie C1 du gaz naturel et d'introduire une nouvelle définition pour les produits relevant de la catégorie « C1 *bis* ». Les anciens paragraphes 2 à 4 de l'article 8 sont renumérotés en conséquence.

Dans la mesure où le système d'exonération pour ce qui concerne les activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre au sens de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ne pourra être mis en place qu'à partir du 1^{er} avril 2021, il est aussi nécessaire d'adapter l'article 58 relatif à l'entrée en vigueur afin de prévoir une entrée en vigueur spécifique pour la modification apportée à l'article 7 de la loi précitée du 17 décembre 2010.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que d'après les auteurs de l'amendement gouvernemental, ce dernier vise à réaliser un double objectif : 1) « aligner le régime de la perception du droit d'accise autonome additionnel de la taxe CO₂ sur celui de la taxe sur la consommation de gaz naturel et de permettre aux différents acteurs du marché de collecter les deux taxes en même temps et selon la même procédure sur ce même produit énergétique en particulier », et 2) « remplacer à partir du 1^{er} avril 2021, en ce qui concerne les activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre [...] le système de remboursement de la taxe CO₂ tel qu'initialement prévu par le projet de loi par un système d'exonération ».

Ainsi les installations fixes pour ce qui concerne les activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre bénéficieront d'une exonération à travers une modification de l'article 4 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 tabac manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

Le Conseil d'État peut marquer son accord à cet amendement dans la mesure où il vise à simplifier le système initialement proposé. Le système du remboursement restera en place dans la phase transitoire du premier trimestre 2021. La modification n'a pas d'impact au niveau des recettes budgétaires.

Pour répondre à une opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 20 novembre 2020, le Gouvernement a repris la suggestion de texte y mentionnée. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle pour contrariété à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'Etat signale qu'au point 1^o, à l'article 4, paragraphe 3, dans sa teneur amendée, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à indiquer de manière précise et à séparer par des virgules, en écrivant, « paragraphe 1^{er}, lettre c), sous iv), lettre d), sous iv), lettre e), sous ii), lettre f), sous iv), et lettre g), sous iii), ».

Au point 2^o, concernant l'article 7, paragraphe 1^{er}, lettre c) de l'acte à modifier, le Conseil d'État estime que lorsqu'une phrase contient une énumération d'éléments sous forme de liste, il faut veiller à ce que chaque élément soit coordonné et directement rattaché à la phrase introductive. À cette fin, il est souhaitable d'éviter l'insertion de phrases ou d'alinéas autonomes dans l'énumération. Partant, le Conseil d'État suggère que les deux alinéas de la lettre c) dans sa teneur amendée soient désignés en tant lettre c) et lettre c)*bis*. En outre, il convient d'écrire « catégorie C1*bis* » sans espace avant le qualificatif « *bis* ».

Au point 3^o, le Conseil d'État donne à considérer qu'en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, « [l']année d'imposition cadre avec l'année civile ». Il est, par conséquent, superflu de préciser pour une disposition spécifique une entrée en vigueur pour une année d'imposition, lorsque l'ensemble du dispositif entre en vigueur au début de l'année civile correspondante.

La Commission des Finances et du Budget reprend l'ensemble des propositions du Conseil d'Etat.

L'article 8 comportant sept références à la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, il apparaît cependant que cette loi sera abrogée

très prochainement par la loi relative au climat (doc. parl. n°7508), le vote du projet de loi afférent étant prévu le 8 décembre 2020. Il y a dès lors lieu de remplacer les références à la loi précitée de 2004 par des références à la nouvelle loi – la date de cette loi sera insérée dans le texte de loi (et l'intitulé) dès qu'elle sera connue. La nouvelle loi portera finalement l'intitulé suivant : loi du 15 décembre 2020 relative au climat.

En raison de l'abrogation de la loi précitée de 2004, il devient également nécessaire d'adapter le paragraphe 5 de l'article 8 du projet de loi qui modifie la loi de 2004. Partant, le paragraphe 5 de l'article 8 doit être modifié comme suit :

(5) A l'article 22 **15**, paragraphe 3 **1^{er}**, de la loi ~~modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre~~ **loi du ... décembre 2020 relative au climat**, le point 4 **5** est remplacé comme suit : « 4 **5**. par une partie du droit d'accise autonome additionnel dénommé Taxe CO₂ ».

La Commission des Finances et du Budget informe le Conseil d'Etat de ces adaptations par courrier du 7 décembre 2020.

Article 9. Modification de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif

Pour la description du contenu de cet article, il est renvoyé au commentaire des article du document parlementaire n°7666.

Le Conseil d'Etat signale qu'au paragraphe 3, alinéa **1^{er}**, à ajouter à l'article 174 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, il convient de faire précéder le sigle « UE » par une parenthèse ouvrante, pour écrire « (ci-après « règlement (UE) n° 2020/852 ») ».

La Commission des Finances et du Budget procède à ce rajout.

Le Conseil d'Etat constate que le présent article introduit un nouveau paragraphe 3 à l'article 174 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, afin de favoriser par une fiscalité plus avantageuse, les investissements effectués par les organismes de placement collectif dans les activités économiques durables telles que définies à l'article 3 du règlement (UE) n° 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088. Les alinéas 5 et 6 de ce nouveau dispositif prévoient une procédure d'attestation du caractère durable des investissements effectués par l'intermédiaire d'un réviseur d'entreprises agréé. L'alinéa 5 précise que la part des avoirs nets investis dans des activités durables est contrôlée selon les exigences découlant de l'article 154, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 17 décembre 2010, « ou, le cas échéant, attestée par un réviseur d'entreprises agréé dans le cadre d'une mission d'assurance raisonnable selon la norme internationale de missions d'assurance ». Le Conseil d'Etat s'interroge sur le bien-fondé de cette alternative laissée par le dispositif sous examen entre, d'une part, une attestation établie à la suite d'une procédure de contrôle conforme à la loi nationale et, d'autre part, une attestation établie à la suite d'une « mission d'assurance raisonnable » qui serait conforme à une norme internationale non spécifiée. À défaut de précisions par les auteurs du projet de loi quant aux sens et à la portée de ces notions, le Conseil d'Etat ne peut que supposer que sont ici visées les normes de bonnes pratiques établies par des organismes professionnels internationaux tels que le « International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) » ou la « International Federation of Accountants », lesquelles définissent entre autres le concept de « mission d'assurance » (ou en anglais « assurance engagement »²⁹⁷). Ces standards internationaux n'ont pas en eux-mêmes de caractère contraignant et ne peuvent pas être considérés comme des normes de droit international. Le Conseil d'Etat donne à considérer que l'article 62, lettre b), de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit dispose que l'Institut des réviseurs d'entreprises a pour attribution « d'émettre des normes pour les domaines d'activités visés par l'article 1er, point 34, alinéas 1^{er}, lettre b) et 2 ». Le Conseil d'Etat demande, **sous peine d'opposition formelle** pour cause d'insécurité juridique, que l'intégration de ces standards internationaux soit réalisée sous le contrôle de l'IRE, tel qu'il est prévu par la loi précitée du 23 juillet

297 Cf. par exemple l'ouvrage publié en ligne par l'IAASB « 2018 HANDBOOK OF INTERNATIONAL QUALITY CONTROL, AUDITING, REVIEW, OTHER ASSURANCE, AND RELATED SERVICES PRONOUNCEMENTS » disponible sous le lien : <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IAASB-2018-HB-Vol-1.pdf>.

2016, de sorte que l'article 174, paragraphe 3, alinéas 5 et 6, de la loi précitée du 17 décembre 2010 soit libellé comme suit :

« Afin de pouvoir bénéficier d'un des taux visés aux alinéas 1^{er} à 4, la part des avoirs nets investis dans des activités économiques durables telles que définies à l'article 3 du règlement (UE) 2020/852, au dernier jour de l'exercice de l'OPC, et qui est publiée conformément au règlement (UE) 2020/852, est contrôlée conformément aux exigences découlant de l'article 154, paragraphe 1^{er}, par un réviseur d'entreprises agréé, ou, le cas échéant, attestée par un réviseur d'entreprises agréé dans le cadre d'une mission d'assurance raisonnable selon la norme d'audit internationale ~~la norme internationale de missions d'assurance adoptée par l'Institut des réviseurs d'entreprises en vertu l'article 62, lettre b),~~ de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit. Cette part et le pourcentage correspondant à cette part par rapport à la totalité des avoirs nets de l'OPC ou du compartiment individuel d'un OPC à compartiments multiples sont à inclure dans le rapport annuel ou dans un rapport d'assurance.

Une attestation certifiée par le réviseur d'entreprises agréé, qui contient le pourcentage des avoirs nets investis dans des activités économiques durables tel que déterminé dans le rapport annuel ou le rapport d'assurance établis conformément aux exigences énoncées à l'alinéa 1^{er}, est transmise à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA lors de la première déclaration pour la taxe d'abonnement qui suit la finalisation du rapport annuel, ou le cas échéant du rapport d'assurance. Sans préjudice de l'article 177, le pourcentage des avoirs nets investis dans des activités économiques durables figurant dans l'attestation transmise sert de base pour déterminer le taux de taxation qui sera applicable à la part des avoirs nets investis dans des activités économiques durables telles que définies à l'article 3 du règlement (UE) 2020/852, publiée conformément au règlement (UE) 2020/852, et évaluée au dernier jour de chaque trimestre, pour les quatre trimestres qui suivent la transmission de l'attestation à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. »

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé du Conseil d'Etat. Elle considère cependant qu'il y a lieu de remplacer la référence à l'alinéa 1^{er} par celle à l'alinéa 5 et en informe le Conseil d'Etat par le biais d'un courrier du 7 décembre 2020.

Article 10. Modification des droits d'enregistrement et des droits de transcription relatifs aux apports d'immeubles à une société civile ou commerciale

Suite à la transposition de la directive n°2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux par la loi du 19 décembre 2008 abrogeant la loi du 29 décembre 1971, le droit d'apport a été abrogé en faveur de la réémergence du droit commun en matière d'enregistrement pour les mutations immobilières, en vertu de l'article 6 de cette directive. Désormais un droit proportionnel sur les seuls apports d'immeubles sis au Grand-Duché de Luxembourg à une société luxembourgeoise ou étrangère est dû en cas d'apport pur et simple aux taux de 0,5% + 2/10es de droits d'enregistrement et 0,5% de droits de transcription ; et en cas d'apport à titre onéreux aux taux de 5% + 2/10es de droits d'enregistrement et 1% de droits de transcription. Comme une telle différence de traitement ne se justifie pas au regard du droit de mutation perçu sur un fait générateur analogue, il est proposé de porter les droits d'enregistrement, en cas d'apport pur et simple d'immeubles à une société civile ou commerciale, de 0,5% + 2/10es à 2% + 2/10es, et les droits de transcription de 0,50% à 1 %.

Le délai prévu par la mesure anti-abus en cas d'attribution d'un immeuble, lors de la dissolution, de la liquidation ou de la réduction de capital d'une société civile ou commerciale, à un associé autre que celui qui a apporté cet immeuble à la société, est porté de 5 à 10 ans afin de retarder le bénéfice de l'exemption du droit de mutation.

Dans son avis, le Conseil d'Etat constate que la présente disposition a pour objet d'augmenter les droits d'enregistrement et de transcription applicables en cas d'apport pur et simple d'immeubles à une société civile et commerciale, en modifiant l'article 37 de la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc.

Étant donné que les modifications n'ont vocation à exister que par rapport au texte originel qu'elles affectent, seuls les actes comportant des dispositions autonomes sont susceptibles d'être abrogés. Il est dès lors superfétatoire, voire erroné d'abroger des lois ou règlements se limitant à apporter des modifications à d'autres textes. Ainsi, dès lors que l'article 37 de la loi précitée du 7 août 1920 modifie l'annexe de la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la

TVA, il convient de viser uniquement cette dernière loi. Partant, suivant les observations légistiques énoncées ci-dessous, il convient de rédiger l'article 10 comme suit :

« (1) Le chapitre I^{er}, paragraphe III, point 2°, de l'annexe de la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines est supprimé.

(2) Le chapitre I^{er}, paragraphe VI, de l'annexe de la loi précitée du 23 décembre 1913 est complété par un point 5° libellé comme suit : [...]

(3) L'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 décembre 2008 – portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement – portant transposition de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux – modifiant : • la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. • la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif • la loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation • la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR) • la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep • la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés – et abrogeant la loi modifiée du 29 décembre 1971 concernant l'impôt frappant les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales et portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement est modifié comme suit :

« L'apport à une société civile ou commerciale d'un immeuble situé à l'intérieur du pays, rémunéré par l'attribution de droits sociaux, donne ouverture aux droits d'enregistrement au taux fixé par l'article 37, au chapitre I^{er}, paragraphe VI, de l'annexe à la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines et aux droits de transcription au taux fixé par l'article 37, au chapitre II, paragraphe III, de ladite annexe à la loi modifiée du 7 août 1920 précitée du 23 décembre 1913. »

(4) À l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 19 décembre 2008, le terme « cinq » est remplacé par le terme « dix ». »

Dans ses observations d'ordre légistique, le Conseil d'Etat signale qu'étant donné que les modifications n'ont vocation à exister que par rapport au texte originel qu'elles affectent, seuls les actes comportant des dispositions autonomes sont susceptibles d'être abrogés. Il est dès lors superfétatoire, voire erroné d'abroger des lois ou règlements se limitant à apporter des modifications à d'autres textes. Ainsi, dès lors que l'article 37 de la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc., modifie l'annexe de la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines, il convient de viser uniquement la loi précitée du 23 décembre 1913. Partant, il convient de rédiger l'article sous examen comme suit :

« **Art. 10.** [...] »

1° Le chapitre I^{er}, paragraphe III, point 2°, de l'annexe de la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines est supprimé.

2° Le chapitre I^{er}, paragraphe VI, de l'annexe de la loi précitée du 23 décembre 1913 est complété par un point 5° libellé comme suit : « [...] ».

3° La loi du 19 décembre 2008 – portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement – portant transposition de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux – modifiant : • la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. • la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif • la loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation • la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR) • la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep • la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés – et abrogeant la loi

modifiée du 29 décembre 1971 concernant l'impôt frappant les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales et portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement, est modifiée comme suit :

a) L'article 4, alinéa 1^{er}, est modifié comme suit :

« L'apport à une société civile ou commerciale d'un immeuble situé à l'intérieur du pays, rémunéré par l'attribution de droits sociaux, donne ouverture aux droits d'enregistrement au taux fixé par l'article 37, au chapitre I^{er}, paragraphe VI, de l'annexe à la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines et aux droits de transcription au taux fixé par l'article 37, au chapitre II, paragraphe III, de ladite annexe à la loi modifiée du 7 août 1920 précitée du 23 décembre 1913. »

b) À l'article 7, alinéa 1^{er}, le terme « cinq » est remplacé par le terme « dix ».

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre ce deuxième libellé proposé par le Conseil d'Etat. Suite à la reprise de ce libellé, il y a lieu de modifier l'intitulé du projet de loi en y remplaçant la référence à la loi du 7 août 1920 par celle à la loi du 23 décembre 1913. Le Conseil d'Etat est informé de cette modification par le biais du courrier du 7 décembre 2020.

Article 11. Modification de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF »)

La détention directe d'immeubles par une société de gestion de patrimoine familial (ci-après « SPF ») étant déjà exclue par la loi modifiée du 11 mai 2007, la présente modification ajoute l'interdiction de détenir des biens immobiliers à travers une ou plusieurs sociétés de personnes ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement. D'une part, sont visées les sociétés de personnes relevant du droit luxembourgeois ou du droit étranger, telles que des sociétés civiles immobilières. D'autre part, sont visés les fonds communs de placement tels que définis dans la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés ou la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés. Sont également visés les organismes de droit étranger bénéficiant de régimes juridiques et fiscaux équivalant aux fonds communs de placement luxembourgeois. Les SPF continuent à pouvoir détenir des biens immobiliers à travers des sociétés de capitaux.

La modification proposée à travers le paragraphe 2 s'inscrit dans le cadre de la modernisation des procédures applicables à l'administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA en matière de taxe d'abonnement. A l'instar des organismes de placement collectif et des fonds d'investissement, les SPF sont désormais obligées à déposer leurs déclarations en matière de taxe d'abonnement par voie électronique.

Concernant l'article 2, paragraphe 3, à ajouter à la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF »), le Conseil d'Etat donne à considérer que le concept de société de personne est une notion issue de la doctrine juridique qui ne trouve pas d'expression explicite dans le droit positif. Par conséquent, il demande que les termes « une ou plusieurs sociétés de personnes » soient remplacés par les termes « les organismes visés au paragraphe 11bis de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934 (« Steueranpassungsgesetz ») ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette recommandation.

Article 12. Modification de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »)

La présente disposition propose d'insérer, à partir de l'année d'imposition 2022, un nouveau paragraphe 202a dans la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (ci-après « AO »), qui introduit une astreinte adaptée au mécanisme de la nouvelle solution de mise à disposition électronique des fiches de retenue.

Ainsi, en vertu du nouveau paragraphe 202a AO, le bureau compétent pour la vérification de la retenue d'impôt sur traitements et salaires peut prononcer ces astreintes à l'encontre de l'employeur qui ne respecte pas son obligation mensuelle de consultation des fiches prévue par l'article 143, alinéa 4 L.I.R..

Dans l'objectif de pouvoir amener l'employeur à s'acquitter de ce devoir au plus vite possible et notamment afin de prévenir des défaillances qui risquent de se perpétuer dans le cadre de la procédure

en matière de retenue à la source sur traitements et salaires, il s'avère nécessaire de raccourcir dans ce contexte le délai minimum à observer entre deux astreintes par rapport au délai de trois mois qui doit être observé en vertu du paragraphe 202 AO. Le présent projet de loi porte le délai à un mois. En outre, la limite maximale pour l'astreinte individuelle sera de 10 000 euros.

Il est encore clarifié que les dispositions des alinéas 5 à 7 du paragraphe 202 AO s'appliquent de manière correspondante à l'astreinte décernée en vertu du nouveau paragraphe 202a AO. A relever notamment que la décision liquidant l'astreinte sera toujours précédée d'une sommation-astreinte.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations énoncées sous l'article 3, paragraphe 9, de la loi en projet.

Conformément à ces observations, la Commission des Finances et du Budget procède à la suppression des termes « à partir de l'année d'imposition 2022 ».

Selon le Conseil d'Etat, à l'alinéa 3 de ce nouveau paragraphe 202a de la loi précitée du 22 mai 1931, l'emploi des termes « de manière correspondante » contrevient au principe de la légalité des peines et des incriminations consacré par l'article 14 de la Constitution, du fait de l'imprécision de la portée du renvoi aux dispositions visées qui est effectué. **Sous peine d'opposition formelle**, le Conseil d'État demande que ces termes soient supprimés.

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

Article 14. Modification de la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession

Le Conseil d'Etat constate que le présent article propose de conférer au certificat établi par le receveur du bureau où la déclaration de succession a été déposée une force probatoire contraignante vis-à-vis de tiers détenteurs de biens de la succession. Les auteurs du projet de loi expliquent qu'il s'agit de permettre ainsi aux héritiers de faciliter leurs démarches auprès des établissements de crédit. Dès lors que la qualité d'héritier ne résulte pas de ce certificat, mais y est simplement attestée, le Conseil d'État propose de formuler la disposition comme suit :

« ~~La preuve de la qualité d'héritier~~ À l'égard de tout tiers détenteur de biens de la succession, ~~résulte de ce~~ les mentions du certificat visé à l'alinéa 1^{er} ~~indiquant~~ relatives à la qualité d'héritier et à la part échue à tout héritier dans la succession. ~~Le certificat ainsi établi fait foi~~ ont valeur jusqu'à preuve du contraire. »

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas reprendre le libellé proposé par le Conseil d'État dans la mesure où il est nécessaire d'apporter une valeur juridique plus élevée au certificat d'exemption, au même niveau qu'un acte de notoriété, et ceci dans l'objectif que les institutions bancaires acceptent le certificat d'exemption comme pièce justificative afin de procéder au déblocage des comptes. La Commission estime que le texte proposé par le projet initial permet de mieux atteindre cet objectif.

Article 15. Modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances

Les modifications projetées de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances dite « *Versicherungsteuergesetz* » ont pour objet de rendre obligatoire le dépôt électronique de la déclaration, par les personnes concernées, du montant de l'impôt sur les assurances.

Selon le Conseil d'Etat, il convient de prendre en considération les subdivisions spécifiques de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances (« *Versicherungsteuergesetz* »). Partant, il convient de rédiger l'article 15 comme suit :

« Art. 15. Modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances (« *Versicherungsteuergesetz* »)

Sont insérés dans la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances (« *Versicherungsteuergesetz* ») les paragraphes *9bis* et *9ter* nouveaux, libellés comme suit :

« § *9bis*. Obligations déclaratives

(1) [...] :

1. [...];
2. [...];
3. [...].

(2) [...].

(3) [...].

§ 9ter. Obligations déclaratives

1. [...];

2. [...]. »

Par analogie, ces observations valent également pour l'article 16.

La Commission des Finances et du Budget reprend le libellé de la phrase liminaire proposé par le Conseil d'Etat sans remplacer le terme « articles » par le terme « paragraphes ». Elle décide de ne pas reprendre la structure suggérée par le Conseil d'Etat.

Article 16. Modification de la loi modifiée du 1^{er} février 1939 sur l'impôt dans l'intérêt du service d'incendie

Selon le Conseil d'Etat, il convient de prendre en considération les subdivisions spécifiques de la loi à modifier (cf la remarque du Conseil d'Etat à l'article précédent).

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre cette recommandation.

Article 19. 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

Pour le détail du contenu du présent article, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire n°7666.

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

« **Art. 19.** [...]

L'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 17 décembre 2010 [...], est modifié comme suit :

1° À l'alinéa 1^{er}, [...].

2° Aux alinéas 2 et 3, [...]. »

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à ces reformulations.

Article 20. Abrogation de la loi modifiée du 22 décembre 1993 ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt du développement économique

Il est proposé d'abroger le régime fiscal pour les certificats d'investissement en capital-risque introduit par l'article VI de la loi modifiée du 22 décembre 1993 ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt du développement économique du fait du peu d'utilisation qui a été fait de ce régime en pratique.

Selon le Conseil d'Etat, l'article sous examen est à faire figurer *in fine* du dispositif avant les dispositions finales, car s'agissant de l'abrogation d'un acte dans son ensemble.

Pour des raisons de renumérotation des articles, la Commission des Finances et du Budget décide de maintenir l'article à son endroit initial.

Chapitre 4 – Disposition concernant le budget des dépenses

Article 23. Nouveaux engagements de personnel

Pour le détail du contenu du présent article, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire n°7666.

Le Conseil d'Etat fait les remarques d'ordre légistique suivantes :

- au paragraphe 3, phrase liminaire, il convient d'écrire « aux paragraphes 1^{er} et 2 » ;
- au paragraphe 3, points 2° et 4°, il convient de remplacer le caractère « 1 » par la lettre « l » pour écrire « l'État » ;
- au paragraphe 3, point 5°, lettre a), il convient d'écrire « loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées » ;

- concernant le paragraphe 3, point 5°, lettre d), le Conseil d'État signale que l'article 10 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion a été abrogé par la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail et que le texte de cette disposition constitue actuellement l'article L. 552-1 du Code du travail. Partant, il convient d'écrire « la Commission mixte prévue à l'article L. 552-1 du Code du travail ; » ;
- au paragraphe 5, alinéa 4, dernière phrase, il y a lieu d'écrire « ministre d'État » avec la première lettre minuscule, étant donné qu'est visée la fonction et non pas le titulaire.

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

Article 25. Dispositions concernant le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

Cette disposition, qui régleme certaines questions relatives à la gestion des crédits pour frais de fonctionnement, reproduit pour le Fonds National de la Solidarité le texte de l'article 12 de la loi budgétaire du 20 décembre 2019.

Le Conseil d'Etat signale qu'à la première phrase, le terme « Gouvernement » est à rédiger avec une lettre « g » majuscule.

La Commission des Finances et du Budget procède au redressement correspondant.

Chapitre 5 – Dispositions sur la comptabilité de l'Etat

Article 26. Transferts de crédits

Cette disposition proroge pour l'exercice 2020 la disposition identique inscrite dans la loi budgétaire du 20 décembre 2019.

Selon le Conseil d'Etat, aux alinéas 1^{er} et 2, il y a lieu de remplacer le terme « alinéa » par celui de « paragraphe », étant donné que l'article 18 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, est subdivisé en paragraphes et non pas en alinéas.

La Commission des Finances et du Budget procède à la modification proposée par le Conseil d'Etat.

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

Article 36. Mesures concernant les emplois d'insertion pour les chômeurs de longue durée

La loi du 20 juillet 2017 portant modification du Code du travail en vue de l'introduction d'un nouveau dispositif de lutte contre le chômage de longue durée introduit la possibilité pour certains employeurs de bénéficier d'une aide de la part du Fonds pour l'emploi lors de la conclusion d'un contrat de travail à durée indéterminée avec un demandeur d'emploi qui est inscrit à l'ADEM et qui est sans emploi depuis au moins douze mois.

La loi précitée prévoit que le nombre maximal d'emplois d'insertion pour lesquels une aide peut être sollicitée est fixé, pour chaque année, par la loi budgétaire. Ainsi, pour l'année de calendrier 2021, le nombre maximal d'emplois d'insertion est fixé à 400 postes.

Selon le Conseil d'Etat, il y a lieu d'insérer une espace insécable entre la forme abrégée « L. » et le numéro d'article, pour écrire « L 541-5 ».

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

Chapitre 8 – Dispositions concernant les Fonds d'investissements

Article 39. Dispositions concernant le fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales

Pour le détail du contenu du présent article, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire n°7666.

Le Conseil d'Etat indique qu'à la phrase liminaire, il convient d'ajouter les termes « , alinéa 1^{er}, » entre les termes « paragraphe 1^{er} » et les termes « de la loi modifiée » et qu'aux points 1° et 2°, il convient de remplacer le terme « point » par le terme « lettre ».

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

Article 40. Modification de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale

Le Conseil d'Etat signale que si dans certains cas, l'emploi de l'expression « sans préjudice de » peut s'avérer utile pour éviter des questions d'interprétation quant à l'applicabilité simultanée de deux régimes à une situation donnée, il est toutefois superflu de faire suivre cette expression de notions génériques, sans précision quant aux dispositions normatives visées, ou de références à des dispositions de rang supérieur, qui ont de toute façon vocation à s'appliquer. Partant, à l'article 20bis, alinéa 1^{er}, à insérer dans la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, les termes « Sans préjudice des dispositions prévues à l'article 99 de la Constitution » sont à omettre. Cette observation vaut également pour l'article 41.

La Commission des Finances et du Budget suit la suggestion du Conseil d'Etat.

Article 41. Modification de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg

Les modifications à la loi modifiée du 16 décembre 2008 précitée, opérées aux termes du présent article vont de pair avec celles qui sont apportées à l'article 50 de la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999. Elles ont pour objet de créer la base légale pour que le fonds spécial pour les infrastructures socio-familiales puisse participer au financement des structures servant à réaliser les missions définies dans le cadre de l'intégration par la loi du 16 décembre 2008 précitée.

Selon le Conseil d'Etat, les termes « Sans préjudice des dispositions prévues à l'article 99 de la Constitution » sont à omettre.

La Commission des Finances et du Budget suit la suggestion du Conseil d'Etat.

Article 42. Dispositions concernant les Fonds d'investissements publics – Projets de construction

Le Conseil d'Etat signale que, concernant le paragraphe 2, point 1), il convient d'écrire « Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA à Luxembourg, Direction » au dix-huitième tiret et « Palais de la Cour de justice de l'Union européenne » au quarante-quatrième tiret.

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

Article 43. Dispositions concernant les Fonds d'investissements publics – Frais d'études

Le Conseil d'Etat signale qu'au paragraphe 2, point 1), seizième tiret, il faut écrire « E.S.M. » et qu'au paragraphe 2, point 3), septième tiret, il convient d'écrire « Fondation Kräizbiërg à Dudelange ».

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

Article 44. Dispositions concernant le Fonds du rail – Frais d'études

Concernant le paragraphe 2, alinéa 2, le Conseil d'Etat recommande d'écrire en minuscules l'abréviation « n^{os} » au huitième tiret. En outre, il convient d'insérer l'abréviation « n^o » entre les termes « niveau » et le nombre « 85 » au onzième tiret et d'écrire « Centre de formation à Luxembourg, rue de la Déportation » au vingtième tiret.

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

Article 47. Fonds pour la gestion de l'Eau – Participation aux frais d'études

Selon le Conseil d'Etat, il y a lieu d'écrire « quatrième étape » au paragraphe 2, alinéa 2, deuxième et troisième tirets.

La Commission des Finances et du Budget reprend la proposition du Conseil d'Etat.

Chapitre 10 – Dispositions diverses

Article 50. Modification de la loi modifiée du 23 décembre 2016 1. instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement ; 2. modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

Dans le cadre du programme « Neistart Lëtzebuërg », les aides financières du régime « prime house » avaient été substantiellement augmentées, dans le double souci de contribuer à la relance économique et de renforcer nos efforts en matière de lutte contre le changement climatique.

Ces majorations concernent d'un côté les subventions accordées pour l'assainissement des différents éléments de construction de l'enveloppe thermique du bâtiment, la mise en place d'une ventilation mécanique contrôlée, ainsi que pour le conseil en énergie à la base de tout projet de rénovation énergétique. D'un autre côté elles portent sur les systèmes de chauffage basés sur les énergies renouvelables, à savoir les installations solaires thermiques, les pompes à chaleur, les chaudières à bois et les raccordements à un réseau de chaleur.

Etaient visés les rénovations initiées d'ici la fin du 1er trimestre 2021, ainsi que les installations techniques commandées au plus tard le 31 mars 2021. Les hausses de ces aides financières, limitées dans le temps, avaient nécessité un ajustement vers le haut, également limité dans le temps, des plafonds des aides définis dans la loi du 23 décembre 2016.

Il est à présent proposé d'étendre la durée de validité de ces plafonds revus à la hausse de neuf mois supplémentaires d'ici le 31 décembre 2021. Quant aux montants précis des aides applicables au-delà du 31 mars 2021 et des conditions y liées, ils seront fixés moyennant une adaptation du règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 2016 fixant les mesures d'exécution de la loi du 23 décembre 2016.

Le Conseil d'Etat signale que lorsqu'une disposition spécifique d'un acte normatif prévoit un intitulé de citation, il y a lieu de faire référence à cet acte par le seul emploi de son intitulé de citation. Partant, le Conseil d'Etat suggère de rédiger la sous disposition sous examen comme suit :

« Art. 50. Modification de loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement »

La loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement est modifiée comme suit :

1° L'article 4, paragraphe 5, alinéa 2, est modifié comme suit :

« [...] »

2° L'article 5, paragraphe 2, est modifié comme suit :

a) L'alinéa 2, dernière phrase, est modifié comme suit :

« [...] »

b) L'alinéa 4, dernière phrase, est modifié comme suit :

« [...] »

3° L'article 6, paragraphe 2, alinéa 3, est modifié comme suit : ».

« [...] » »

La Commission des Finances et du Budget reprend la suggestion du Conseil d'Etat.

Article 51. Constitution de services de l'Etat à gestion séparée

Selon le Conseil d'Etat, il convient d'insérer le terme « comme » entre les termes « constituées » et « services » à la phrase liminaire.

La Commission des Finances et du Budget décide de modifier le texte dans ce sens.

Article 53. Modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Pour le détail du contenu du présent article, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire n°7666.

Selon le Conseil d'Etat, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« L'article 66-3, alinéa 3, de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifié comme suit : ».

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

Article 55. Autorisation d'octroyer au Fonds monétaire international des prêts remboursables.

Pour le détail du contenu du présent article, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire n°7666.

Le Conseil d'Etat signale qu'au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient de remplacer le terme « supprimé » par le terme « abrogé ».

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

Chapitre 11 – Entrée en vigueur de la loi

Article 58. 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 2021 à l'exception des dispositions des articles 5 à 7 qui sont applicables à partir de l'année d'imposition 2020, de l'article 3, paragraphes 1 à 7 et paragraphes 10 à 12 qui sont applicables à partir de l'année d'imposition 2021, de l'article 3, paragraphe 8, qui est applicable pour l'année d'imposition 2021, de l'article 11 qui entre en vigueur le 1^{er} juillet 2021, et de l'article 3, paragraphe 9, et de l'article 12 qui sont applicables à partir de l'année d'imposition 2022.

Suite aux observations relatives à l'article 3 du Conseil d'Etat, ce dernier recommande de formuler le présent article comme suit :

« Art. 58. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021, à l'exception :

- 1° des articles 5 à 7 qui produisent leurs effets à partir de l'année d'imposition 2020 ;
- 2° de l'article 11 qui entre en vigueur le 1^{er} juillet 2021 ;
- 3° de l'article 3, point 9°, et de l'article 12, qui entrent en vigueur à partir de l'année d'imposition 2022. »

L'article 58 est modifié par l'**amendement gouvernemental** du 25 novembre 2020.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat renvoie aux observations formulées dans son avis du 20 novembre 2020 et propose de rédiger l'article 58 du projet de loi sous avis comme suit :

« Art. 58. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021, à l'exception :

- 1° des articles 5 à 7 qui produisent leurs effets à partir de l'année d'imposition 2020 ;
- 2° de l'article 8, paragraphe 2, qui entre en vigueur le 1^{er} avril 2021 ;
- 3° de l'article 11 qui entre en vigueur le 1^{er} juillet 2021 ;
- 4° de l'article 3, point 9°, et de l'article 12, qui entrent en vigueur à partir de l'année d'imposition 2022. »

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

XII. TEXTE DU PROJET DE LOI n°7666

PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 et modifiant :

- 1° la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines;
- 2° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
- 3° la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ;
- 4° la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances ;
- 5° la loi modifiée du 1^{er} février 1939 sur l'impôt dans l'intérêt du service d'incendie ;
- 6° la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;
- 7° la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
- 8° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 9° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- 10° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
- 11° la loi modifiée du 14 mai 1997 relative à la participation à des institutions financières internationales ;
- 12° la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;
- 13° 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 ;
- 14° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 ;
- 15° la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ;
- 16° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 17° la loi du 19 décembre 2008 portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement, portant transposition de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux, modifiant: la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits

d'enregistrement, de timbre, de succession, etc., la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif, la loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation, la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR), la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep, la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés, et abrogeant la loi modifiée du 29 décembre 1971 concernant l'impôt frappant les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales et portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement ;

- 18° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
- 19 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 ;
- 20° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;
- 21° la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours ;
- 22° la loi modifiée du 23 décembre 2016
1. instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement;
 2. modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;
- 23° la loi modifiée du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale ;
- 24° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ;
- 25° la loi du 15 décembre 2020 relative au climat
et portant abrogation de la loi modifiée du 22 décembre 1993
ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt
du développement économique

Chapitre 1^{er} – Arrêté du budget

Art. 1^{er}. Arrêté du budget

Le budget de l'État pour l'exercice 2021 est arrêté aux montants suivants :

– Recettes courantes	euros	16 738 915 603
– Recettes en capital	euros	143 445 400
– Recettes des opérations financières	euros	2 679 226 400
– Dépenses courantes	euros	16 876 274 890
– Dépenses en capital	euros	2 466 734 092
– Dépenses des opérations financières	euros	233 565 350

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 2020 sont recouverts pendant l'exercice 2021 d'après les lois qui en règlent l'assiette, les taux ou tarifs et la perception, sous réserve des dispositions des articles 3 à 20.

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) L'article 32^{ter} est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 32^{ter}. (1) Un amortissement accéléré au taux de 4 pour cent est admis à l'endroit d'immeubles ou parties d'immeubles bâtis, affectés au logement locatif, lorsque l'achèvement de l'immeuble ou de la partie d'immeuble remonte au début de l'exercice d'exploitation à moins de cinq ans.

(2) Ces dispositions sont d'application correspondante aux dépenses d'investissement effectuées en cas de rénovation d'un logement ancien, à condition qu'elles dépassent 20 pour cent du prix d'acquisition ou de revient du bâtiment.

(3) Lorsqu'un immeuble ou une partie d'immeuble bâti, affecté au logement locatif, a été soumis à une rénovation énergétique durable dont l'achèvement remonte au 1^{er} janvier de l'année d'imposition à moins de 9 ans, un taux d'amortissement de 6 pour cent applicable aux dépenses d'investissement effectuées relatives à cette rénovation énergétique durable est, par dérogation aux alinéas précédents, admis. Par rénovation énergétique durable au sens de la phrase qui précède, il y a lieu de comprendre les mesures d'assainissement énergétique durable d'un logement locatif pour lesquelles une aide financière visée à l'article 4 de la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement est accordée.

(4) Par dérogation aux alinéas précédents, un amortissement accéléré au taux de 6 pour cent est admis à l'endroit d'immeubles ou parties d'immeubles bâtis, acquis ou constitués avant le 1^{er} janvier 2021 et affectés au logement locatif, lorsque l'achèvement remonte au début de l'exercice d'exploitation à moins de 6 ans. Cette disposition est d'application correspondante aux dépenses d'investissement effectuées en cas de rénovation achevée avant le 1^{er} janvier 2021 d'un logement ancien, à condition qu'elles dépassent 20 pour cent du prix d'acquisition ou de revient du bâtiment.

(5) L'amortissement accéléré n'est toutefois pas permis, lorsque l'exploitant a opté pour l'amortissement séparé des parties constitutives de l'immeuble. ».

(2) A l'article 46, numéro 14, le point final est remplacé par un point-virgule et il est inséré un numéro 15 nouveau, libellé comme suit :

« 15. la prime participative payée au salarié au sens du numéro 13a. de l'article 115. ».

(3) L'article 95, alinéa 5, est remplacé par l'alinéa suivant:

« (5) Sous réserve des dispositions de l'article 115, sont considérés comme revenus d'une occupation salariée notamment : les traitements, les salaires, gratifications, tantièmes, les traitements d'attente ou de disponibilité, les indemnités de séjour, les indemnités de chômage, les primes participatives en fonction du résultat de l'employeur, ainsi que la contrepartie rémunérée du temps gardé sur un compte épargne-temps prévue par une disposition légale ou réglementaire, une convention collective ou tout autre contrat collectif de travail. ».

(4) À l'article 106, l'alinéa 4 est complété comme suit:

« Cette fixation forfaitaire pourra tenir compte de critères écologiques. ».

(5) L'article 115 est modifié comme suit :

a) Il est inséré un nouveau numéro 13a libellé comme suit :

- « 13a. 50 pour cent de la prime établie en fonction du résultat positif de l'exercice d'exploitation de l'employeur, dénommée ci-après « la prime participative », que l'employeur accorde à un salarié qui est personnellement affilié pour ce salaire en tant qu'assuré obligatoire à un régime de sécurité sociale luxembourgeois ou étranger visé par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale. L'exemption de la prime participative au sens du présent numéro est limitée à 25 pour cent du montant brut de la rémunération annuelle, avant incorporation des avantages en espèces et en nature, de l'année d'imposition au cours de laquelle la prime participative est allouée au salarié.
- Pour que la prime participative puisse bénéficier de l'exemption visée ci-avant, les conditions suivantes doivent être remplies au niveau de l'employeur :
1. Il réalise des revenus relevant d'une des catégories de revenus visées à l'article 10, numéros 1 à 3 ;
 2. Il tient une comptabilité régulière au cours de l'année d'imposition d'octroi de la prime participative ainsi que de celle précédant l'année d'imposition d'octroi ;
 3. Le montant total de la prime participative qui peut être allouée aux salariés est limité à 5 pour cent du résultat positif de l'exercice d'exploitation qui précède immédiatement celui au titre duquel la prime participative est allouée aux salariés ;
 4. Au moment de la mise à disposition, l'employeur est tenu de communiquer dans la forme prescrite au préposé du bureau d'imposition RTS compétent pour la vérification de l'employeur une liste nominative des salariés bénéficiant au cours de l'année d'imposition de la présente mesure. Ce document comprendra par ailleurs tous les éléments permettant de vérifier que les conditions relatives à l'exemption sont remplies. ».
- b) Il est inséré un nouveau numéro 13b libellé comme suit :
- « 13b. dans le chef d'un impatrié, les coûts suivants générés par son déménagement de l'étranger vers le Grand-Duché et pris en charge par son employeur :
- a) les frais de déménagement pour transférer le domicile de l'impatrié de l'étranger vers le Grand-Duché ;
 - b) les frais pour l'aménagement d'un logement au Grand-Duché ;
 - c) les frais de voyage à la suite de circonstances spéciales liées à la situation familiale de l'impatrié ;
 - d) les frais de retour définitif dans l'Etat d'origine à l'issue de l'affectation de l'impatrié, y compris les frais occasionnés par le déménagement ;
 - e) les frais de logement de la résidence au Grand-Duché si l'ancienne résidence habituelle de l'impatrié reste maintenue dans son Etat d'origine ou, si tel n'est pas le cas, le différentiel du coût du logement ;
 - f) les frais d'un voyage annuel entre le Grand-Duché et l'Etat d'origine pour le salarié lui-même, son conjoint ou partenaire et les enfants de son ménage ;
 - g) l'égalisation fiscale des impôts indigènes en vue de compenser le différentiel de la charge fiscale entre le Grand-Duché et l'Etat d'origine ;
 - h) les frais supplémentaires de scolarité pour l'enseignement des enfants de l'impatrié, de son conjoint ou partenaire, lorsqu'ils déménagent avec leurs parents ou l'un d'eux et qu'ils doivent par conséquent changer d'école ;
 - i) 50 pour cent de la prime d'impatriation ne dépassant pas 30 pour cent du montant brut de la rémunération annuelle avant incorporation des avantages en espèces et en nature. Par prime d'impatriation, il y a lieu d'entendre une prime additionnelle forfaitaire payée par l'employeur à un impatrié en raison du différentiel du coût de la vie entre l'Etat d'accueil et l'Etat d'origine, ainsi que d'autres frais divers liés au déménagement non mentionnés aux lettres a) à h)
- à condition que
- l'impatrié soit une personne physique ayant son domicile fiscal ou son séjour habituel au Grand-Duché ;
 - l'impatrié n'ait ni été fiscalement domicilié au Grand-Duché, ni n'ait habité à une distance inférieure à 150 km de la frontière, ni n'y ait été soumis à l'impôt sur le revenu

des personnes physiques du chef de revenus professionnels au cours des 5 années d'imposition précédant celle de son entrée en service au Grand-Duché ;

- l'impatrié exerce son activité professionnelle à titre principal ;
- l'impatrié touche une rémunération annuelle fixe au moins égale à 100 000 euros, la rémunération fixe à prendre en considération étant le montant brut avant incorporation des avantages en espèces et en nature ;
- l'impatrié ne remplace pas un ou plusieurs autres salariés non considérés comme impatriés remplissant les conditions mentionnées au présent numéro 13b et ayant droit aux exemptions visées au même numéro ;
- dans le cas d'un détachement, l'impatrié détaché justifie d'une ancienneté d'au moins cinq ans dans le groupe international ou ait acquis une expérience professionnelle spécialisée d'au moins cinq ans dans le secteur concerné, qu'une relation de travail existe entre l'entreprise d'envoi et le salarié pendant la période de détachement, que l'affectation temporaire du salarié détaché soit obligatoirement assortie d'un droit de retour à l'établissement détachant à l'issue de la période de détachement et qu'un contrat relatif au détachement du salarié, conclu entre l'entreprise d'envoi et l'entreprise indigène, existe ;
- dans le cas de recrutement, l'impatrié ait acquis une spécialisation approfondie dans le secteur concerné ; et que
- le nombre d'impatriés ayant droit aux exemptions visées au présent numéro 13b ne dépasse pas 30 pour cent de l'effectif total (emplois à temps plein) de l'entreprise indigène dans laquelle l'impatrié exerce son activité. Cette condition n'est pas exigée pour les entreprises qui existent depuis moins de dix ans.

En ce qui concerne les points a) à h), n'est visé par l'exemption que l'excédent des frais engendrés par le déménagement du salarié sur les frais qu'il aurait dû assumer s'il était resté dans son Etat d'origine et que pour autant que les sommes exposées par l'employeur ne dépassent pas un montant raisonnable.

Un règlement grand-ducal pourra préciser les éléments de rémunérations énumérés aux lettres a) à i) du présent numéro 13b.

Les charges répétitives énumérées aux lettres e) à g) ne peuvent dépasser ni 50 000 euros par année, ni 30 pour cent du total annuel des rémunérations fixes de l'impatrié. Lorsque l'impatrié partage un domicile ou une résidence commun avec son conjoint ou partenaire, la limite de 50 000 euros est portée à 80 000 euros.

Par impatrié au sens de la présente disposition, il y a lieu d'entendre :

- le salarié qui, travaillant habituellement à l'étranger, est détaché d'une entreprise d'un groupe international située hors du Grand-Duché pour exercer une activité salariée dans une entreprise indigène appartenant au même groupe international ;
- le salarié directement recruté à l'étranger par une entreprise indigène ou par une entreprise établie dans un autre Etat partie à l'Accord sur l'Espace économique européen, pour exercer une activité salariée dans l'entreprise.

Les exemptions visées aux lettres a) à i) sont applicables aux impatriés pendant toute la durée de l'affectation du salarié en question, mais tout au plus jusqu'à la fin de la 8e année d'imposition suivant celle de l'entrée en service du salarié au Grand-Duché. Elles ne sont plus applicables lorsque l'une des conditions mentionnées ci-avant tenant à l'impatrié, à son emploi ou à son employeur cesse d'être remplie.

Au début de chaque année et au plus tard le 31 janvier de l'année, l'employeur est tenu de communiquer à l'Administration des contributions directes dans la forme prescrite une liste nominative des salariés bénéficiant au cours de l'année d'imposition de la présente mesure. Dans le cas où l'employeur non résident n'est pas obligé de procéder à la retenue à la source et à la bonification des crédits d'impôt et ne l'a pas fait sur une base volontaire, le salarié est passible de l'imposition par voie d'assiette.

Le présent numéro 13b ne s'applique pas aux salariés embauchés sur la base d'un contrat de mise à disposition par un entrepreneur de travail intérimaire ou dans le cadre du prêt de main-d'œuvre. ».

(6) L'article 129d est abrogé.

(7) Il est inséré un article 129e nouveau libellé comme suit :

« Art. 129e. (1) Le contribuable qui réalise un revenu net au sens de l'article 10, numéros 1, 2, 3 ou 7 imposable au Grand-Duché et déterminé par la prise en compte d'un amortissement accéléré de 4 pour cent en vertu de l'article 32ter, alinéa 1^{er} ou de l'article 106, alinéa 4 en raison d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble bâti acquis ou constitué après le 31 décembre 2020 et affecté au logement locatif dont l'achèvement remonte au 1^{er} janvier de l'année d'imposition à moins de cinq ans a droit à un abattement de revenu imposable qualifié d'abattement immobilier spécial.

(2) Le montant de l'abattement s'élève à 1 pour cent de la somme des valeurs qui se trouvent à la base du calcul des amortissements accélérés de 4 pour cent mentionnés ci-avant, sans toutefois pouvoir dépasser 10 000 euros.

(3) L'abattement immobilier spécial est porté en déduction du revenu imposable, diminué le cas échéant de l'abattement pour charges extraordinaires prévu par les articles 127 et 127bis et de l'abattement extraprofessionnel prévu par l'article 129b.

(4) En cas d'imposition collective, chaque conjoint ou partenaire obtient le bénéfice de l'abattement immobilier spécial dans les conditions définies ci-dessus. ».

(8) L'article 143 est modifié comme suit:

a) L'alinéa 1^{er} est remplacé par le libellé suivant:

« (1) Il sera établi pour chaque salarié, sauf les exceptions à prévoir par règlement grand-ducal, une fiche de retenue d'impôt destinée à recevoir l'inscription par l'Administration des contributions directes de toutes les prescriptions à observer lors de la détermination de la retenue et des crédits d'impôt. L'employeur est tenu de déterminer la retenue et les crédits d'impôt sur la base de ces prescriptions. ».

b) Il est inséré un alinéa 3b nouveau libellé comme suit :

« (3b) L'Administration des contributions directes est également habilitée à mettre la fiche de retenue d'impôt du salarié sous forme électronique à la disposition de l'employeur. ».

c) L'alinéa 4 est remplacé par le libellé suivant:

« (4) Des règlements grand-ducaux peuvent régler l'exécution du présent article, notamment en ce qui concerne la transmission et la mise à disposition électroniques, la délivrance, la forme et le contenu des inscriptions, les obligations des employeurs et des salariés relativement à l'établissement et la remise des fiches ainsi que les obligations à observer par les employeurs relativement à la détermination de la retenue et des crédits d'impôt. ».

(9) L'article 143 est remplacé comme suit:

« Art. 143. (1) Il sera établi pour chaque salarié, sauf les exceptions à prévoir par règlement grand-ducal, une fiche de retenue d'impôt destinée à recevoir l'inscription par l'Administration des contributions directes de toutes les prescriptions à observer lors de la détermination de la retenue et des crédits d'impôt. L'employeur est tenu de déterminer la retenue et les crédits d'impôt sur la base de ces prescriptions.

(2) La fiche de retenue d'impôt du salarié est mise à disposition par l'Administration des contributions directes à l'employeur ainsi qu'au salarié. La mise à disposition à l'employeur se fait sous forme électronique.

(3) A défaut d'une fiche de retenue d'impôt, l'employeur devra opérer la retenue pour le salarié concerné d'après les dispositions tarifaires les plus onéreuses, à moins qu'il n'en soit dispensé par l'Administration des contributions directes.

(4) L'employeur est obligé au moins une fois par mois de calendrier d'accéder aux fiches de retenue d'impôt lui mises à disposition sous forme électronique et de consulter toutes les fiches non encore consultées au moment de son accès. Si l'employeur ne remplit pas son obligation de consultation prévue à la phrase qui précède, le bureau compétent pour la vérification de la retenue d'impôt

sur traitements et salaires de l'employeur peut enjoindre l'employeur de consulter les fiches non encore consultées sous peine d'une astreinte en vertu du paragraphe 202a de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »).

(5) Des règlements grand-ducaux peuvent régler l'exécution du présent article, notamment en ce qui concerne la mise à disposition électronique, la délivrance, la forme et le contenu des inscriptions, les obligations des employeurs et des salariés relativement à l'établissement des fiches ainsi que les obligations à observer par les employeurs relativement à la détermination de la retenue et des crédits d'impôt. ».

(10) L'article 152*ter*, alinéa 2, première phrase, est remplacée comme suit :

« Le crédit d'impôt pour indépendants est fixé comme suit :

pour un bénéfice net, y compris le bénéfice exonéré suivant l'article 134, se situant entre

- 936 euros et 11.265 euros, le CII s'élève à $[396 + (\text{bénéfice net} - 936) \times 0,029]$ euros par an,
- 11.266 euros et 40.000 euros, le CII s'élève à 696 euros par an,
- 40.001 euros et 79.999 euros, le CII s'élève à $[696 - (\text{bénéfice net} - 40.000) \times 0,0174]$ euros par an. ».

(11) L'article 154*quater*, alinéa 2, première phrase, est remplacée comme suit :

« Le crédit d'impôt pour salariés est fixé comme suit :

pour un salaire brut, y compris le salaire exonéré suivant l'article 134, se situant

- de 936 euros à 11.265 euros, le CIS s'élève à $[396 + (\text{salaire brut} - 936) \times 0,029]$ euros par an,
- de 11.266 euros à 40.000 euros, le CIS s'élève à 696 euros par an,
- de 40.001 euros à 79.999 euros, le CIS s'élève à $[696 - (\text{salaire brut} - 40.000) \times 0,0174]$ euros par an. ».

(12) L'article 154*quinquies*, alinéa 2, première phrase, est remplacée comme suit :

« Le crédit d'impôt pour pensionnés est fixé comme suit :

pour une pension ou rente brute, y compris la pension ou la rente exonérée suivant l'article 134, se situant

- de 300 à 935 euros, le CIP s'élève à 396 euros par an,
- de 936 euros à 11.265 euros, le CIP s'élève à $[396 + (\text{pension/rente brute} - 936) \times 0,029]$ euros par an,
- de 11.266 euros à 40.000 euros, le CIP s'élève à 696 euros par an,
- de 40.001 euros à 79.999 euros, le CIP s'élève à $[696 - (\text{pension/rente brute} - 40.000) \times 0,0174]$ euros par an. ».

Art. 4. Introduction d'un prélèvement sur les revenus provenant d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg

(1) Il est introduit un prélèvement sur les revenus provenant d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg, dénommé ci-après « prélèvement immobilier », perçu annuellement au profit de l'Etat, auquel sont soumis les véhicules d'investissement, par dérogation à l'article 66 de la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés, à l'article 173 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif et à l'article 45 de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés. L'Administration des contributions directes a dans ses attributions le contrôle, l'établissement et la perception du prélèvement immobilier.

(2) Au sens du présent article, on entend par :

1° « bien immobilier » : un immeuble au sens des articles 517 à 526 du Code civil ;

2° « revenu provenant d'un bien immobilier » : les revenus suivants :

- a) un revenu provenant de la location d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg,
 - b) une plus-value résultant de l'aliénation d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg,
- et

- c) un revenu résultant de l'aliénation de parts ;
- 3° « revenu provenant de la location d'un bien immobilier » : le loyer brut, hors taxe sur la valeur ajoutée, provenant de la location et de l'affermage de biens immobiliers ;
- 4° « plus-value résultant de l'aliénation d'un bien immobilier » : la différence positive entre le prix du bien immobilier qui figure dans l'acte notarié dressé lors de l'aliénation du bien immobilier et le prix retenu au moment de l'acquisition, de l'apport ou de la constitution du bien immobilier qui est aliéné ;
- 5° « aliénation » : le transfert de propriété qui est réalisé lors d'opérations telles que la vente, l'échange, l'apport, la fusion, la scission, la liquidation ou la dissolution ;
- 6° « revenu résultant de l'aliénation de parts » : la différence positive entre le prix de l'aliénation des parts correspondant à la proportion de la valeur du bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg au moment de l'aliénation des parts et le prix d'acquisition de ces parts correspondant à la proportion de la valeur de ce bien immobilier au moment de l'acquisition de ces parts ou, en cas d'acquisition, de constitution ou d'apport du bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg dans le chef de l'organisme visé à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou du fonds commun de placement ultérieurement à l'acquisition des parts, correspondant à la proportion de la valeur du bien immobilier au moment de cette acquisition, apport, ou constitution du bien immobilier dans le chef de cet organisme ou de ce fonds commun de placement ;
- 7° « véhicule d'investissement » : les entités suivantes, ayant une personnalité juridique distincte de celle de leurs associés :
- les organismes de placement collectif relevant de la partie II de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, à l'exception de ceux qui sont constitués sous la forme d'une société en commandite simple ;
 - les fonds d'investissement spécialisés visés par la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés, à l'exception de ceux qui sont constitués sous la forme d'une société en commandite simple ;
 - les fonds d'investissement alternatifs réservés visés à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés, à l'exception de ceux qui sont constitués sous la forme d'une société en commandite simple.

(3) Les revenus provenant d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg sont soumis au prélèvement immobilier selon les modalités suivantes :

- Le prélèvement immobilier est dû sur les revenus provenant d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg s'ils sont perçus ou réalisés par un véhicule d'investissement.
- Lorsqu'un revenu provenant d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg est perçu ou réalisé par un organisme visé à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou par un fonds commun de placement, et qu'un véhicule d'investissement détient des parts dans cet organisme ou ce fonds commun de placement ou qu'il les détient à travers un ou plusieurs organismes visés à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement, ce revenu est considéré comme étant perçu ou réalisé par le véhicule d'investissement, dans les conditions précisées aux paragraphes ci-après.

(4) Les revenus provenant de la location d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg sont attribués au véhicule d'investissement selon les modalités suivantes :

- Les revenus provenant de la location d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg et perçus par le véhicule d'investissement sont intégralement soumis au prélèvement immobilier.
- Aux fins de l'application du paragraphe 3, numéro 2, et de la détermination des revenus provenant de la location d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg à attribuer au véhicule d'investissement, il y a lieu de prendre en compte la proportion de ces revenus correspondant à la quote-part de parts que détient ce véhicule d'investissement pendant l'année civile dans l'organisme visé à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou dans le fonds commun de placement ou à la quote-part de parts qu'il en détient pendant

l'année civile à travers un ou plusieurs organismes visés à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement. La proportion correspondant à cette quote-part est soumise au prélèvement immobilier. Cette quote-part est déterminée, en ce qui concerne les détentions à travers un ou plusieurs organismes visés à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement, en multipliant les taux de détention successivement aux différents niveaux.

(5) La plus-value résultant de l'aliénation d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg est attribuée au véhicule d'investissement selon les modalités suivantes :

1. La plus-value résultant de l'aliénation d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg et réalisée par un véhicule d'investissement est intégralement soumise au prélèvement immobilier.
2. Aux fins de l'application du paragraphe 3, numéro 2, et de la détermination de la plus-value résultant de l'aliénation d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg à attribuer au véhicule d'investissement, il y a lieu de prendre en compte la proportion de cette plus-value correspondant à la quote-part de parts que détient le véhicule d'investissement dans l'organisme visé à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou dans le fonds commun de placement ou à la quote-part de parts qu'il en détient à travers un ou plusieurs organismes visés à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement. La proportion correspondant à cette quote-part est soumise au prélèvement immobilier. Cette quote-part est déterminée, en ce qui concerne les détentions à travers un ou plusieurs organismes visés à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement, en multipliant les taux de détention successivement aux différents niveaux. La détermination de la quote-part au sens du présent numéro se fait au moment de la réalisation de la plus-value résultant de l'aliénation d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg.

(6) Le revenu résultant de l'aliénation de parts est attribué au véhicule d'investissement selon les modalités suivantes :

1. L'aliénation de parts détenues par un véhicule d'investissement dans un organisme visé à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou dans un fonds commun de placement, lorsque cet organisme ou ce fonds commun de placement détient un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'aliénation de parts détenues par un véhicule d'investissement dans un organisme visé à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou dans un fonds commun de placement, lorsque cet organisme ou ce fonds commun de placement détient un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg à travers un ou plusieurs organismes visés à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement, sont à considérer comme aliénation de ce bien immobilier. Le revenu résultant de l'aliénation de parts est soumis au prélèvement immobilier dans la mesure de la quote-part de parts que détient ce véhicule d'investissement dans ce premier organisme visé à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou dans ce premier fonds commun de placement. La détermination de la quote-part au sens du présent numéro se fait au moment de la réalisation du revenu résultant de l'aliénation de parts.
2. Aux fins de l'application du paragraphe 3, numéro 2, le revenu provenant de l'aliénation de parts est attribué au véhicule d'investissement comme suit :

L'aliénation de parts par un organisme visé à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou par un fonds commun de placement, dans un organisme visé à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou dans un fonds commun de placement, lorsque cet organisme ou ce fonds commun de placement détient un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que lorsque cet organisme ou ce fonds commun de placement détient un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg à travers un ou plusieurs organismes visés à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement, et pour autant qu'un véhicule d'investissement détient des parts dans ce premier organisme ou dans ce premier fonds commun de placement ou qu'il les détient à travers un ou

plusieurs organismes visés à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement, est à considérer comme aliénation de ce bien immobilier. Le revenu résultant de l'aliénation de parts est soumis au prélèvement immobilier dans la mesure de la quote-part de parts que détient ce véhicule d'investissement dans l'organisme visé à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou dans le fonds commun de placement qui a aliéné des parts ou à la quote-part de parts qu'il en détient à travers un ou plusieurs organismes visés à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement. Cette quote-part est déterminée, en ce qui concerne les détentions à travers un ou plusieurs organismes visés à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement, en multipliant les taux de détention successivement aux différents niveaux. La détermination de la quote-part au sens du présent numéro se fait au moment de la réalisation du revenu résultant de l'aliénation de parts.

(7) Le prélèvement immobilier est à déclarer et payer par le véhicule d'investissement soumis au prélèvement immobilier selon les modalités suivantes :

1. Le taux du prélèvement immobilier est fixé à 20 pour cent du montant des revenus provenant d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg soumis au prélèvement immobilier.
2. Le véhicule d'investissement soumis au prélèvement immobilier est tenu de déclarer au bureau de la retenue d'impôt sur les intérêts de l'Administration des contributions directes le prélèvement immobilier après la fin de chaque année civile, au plus tard le 31 mai qui suit l'année civile de la perception ou de la réalisation des revenus provenant d'un bien immobilier, pour l'ensemble des revenus provenant d'un bien immobilier soumis au prélèvement immobilier, perçus ou réalisés pendant l'année civile, et déterminés selon les dispositions du présent article. Le véhicule d'investissement est tenu de verser le prélèvement immobilier au bureau de recette Ettelbruck de l'Administration des contributions directes au plus tard le 10 juin qui suit.
3. La déclaration par le véhicule d'investissement soumis au prélèvement immobilier se fait dans la forme prescrite et contient les revenus provenant d'un bien immobilier soumis au prélèvement immobilier, une ventilation par bien immobilier, ainsi que le montant du prélèvement immobilier opéré. Le véhicule d'investissement doit joindre à la déclaration un rapport dans lequel un réviseur d'entreprises agréé certifie que les revenus provenant d'un bien immobilier ont été déterminés conformément aux dispositions du présent article et fournit le détail des calculs y relatifs.
4. En cas de non-déclaration, de déclaration tardive, ou de déclaration incomplète ou inexacte par le véhicule d'investissement soumis au prélèvement immobilier, le bureau de la retenue d'impôt sur les intérêts de l'Administration des contributions directes fixe le montant de l'insuffisance par un bulletin d'impôt au sens du paragraphe 211 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »).
5. Sur demande du bureau de la retenue d'impôt sur les intérêts de l'Administration des contributions directes, le véhicule d'investissement soumis au prélèvement immobilier ainsi que l'organisme visé à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, dans lequel le véhicule d'investissement soumis au prélèvement immobilier détient des parts ou dans lequel le véhicule d'investissement détient des parts à travers un ou plusieurs organismes visés à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement, doivent être en mesure de fournir tout élément pertinent pour étayer les montants des revenus provenant d'un bien immobilier et du prélèvement immobilier déclaré. Par dérogation au paragraphe 178bis de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »), la disposition prévue à la phrase qui précède est d'application correspondante au fonds commun de placement dans lequel le véhicule d'investissement soumis au prélèvement immobilier détient des parts ou dans lequel le véhicule d'investissement détient des parts à travers un ou plusieurs organismes visés à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement.
6. Au cas où le prélèvement immobilier a été payé à tort ou si un montant trop élevé a été payé, le remboursement du prélèvement versé indûment pourra être effectué, sur demande à présenter jusqu'à la fin de l'année civile qui suit l'année civile du versement du montant du prélèvement immobilier

en question, par le véhicule d'investissement au bureau de la retenue d'impôt sur les intérêts de l'Administration des contributions directes.

7. Le défaut de paiement du prélèvement immobilier par le véhicule d'investissement soumis au prélèvement immobilier endéans les délais requis rend exigible l'intérêt de retard prévu par l'article 155 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.
8. Le Trésor a pour le recouvrement du prélèvement immobilier les droits d'exécution, privilèges et hypothèques prévus par la législation concernant le recouvrement des contributions directes.
9. Le prélèvement immobilier n'est pas déductible lors de la détermination du montant des revenus provenant d'un bien immobilier, ni imputable ni déductible par quiconque.

(8) Dans tous les cas où le présent article n'en dispose pas autrement, les dispositions de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934 (« Steueranpassungsgesetz »), de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») et celles des lois générales sur l'établissement et le recouvrement des impôts directs sont applicables en matière de prélèvement immobilier.

(9) Les véhicules d'investissement, qu'ils perçoivent ou réalisent des revenus provenant d'un bien immobilier ou qu'ils ne perçoivent ou ne réalisent pas de tels revenus au cours des années civiles 2020 et 2021, doivent informer le bureau de la retenue d'impôt sur les intérêts de l'Administration des contributions directes, dans la forme prescrite, au plus tard le 31 mai 2022, sur leur détention de biens immobiliers sis au Grand-Duché de Luxembourg ou sur la détention de biens immobiliers sis au Grand-Duché de Luxembourg à travers un ou plusieurs organismes visés à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement à un moment quelconque au cours des années civiles 2020 et 2021, ou sur leur absence de détention de biens immobiliers sis au Grand-Duché de Luxembourg ou sur l'absence de détention de biens immobiliers sis au Grand-Duché de Luxembourg à travers un ou plusieurs organismes visés à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement au cours de toute l'année civile 2020 ou de toute l'année civile 2021.

Les véhicules d'investissement qui, au cours des années civiles 2020 et 2021, ont changé ou changent de forme pour se constituer sous la forme d'un organisme visé à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou sous la forme d'un fonds commun de placement, et ont détenu au moment de ce changement de forme au moins un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg ou ont détenu au moins un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg à travers un ou plusieurs organismes visés à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement doivent en informer le bureau de la retenue d'impôt sur les intérêts de l'Administration des contributions directes, dans la forme prescrite, au plus tard le 31 mai 2022.

Les véhicules d'investissement peuvent encourir une amende d'un montant forfaitaire de 10 000 euros lorsqu'ils n'ont pas communiqué l'information prévue par les alinéas 1^{er} et 2 du présent paragraphe dans le délai y visé. La décision portant fixation de cette amende est prise par le bureau de la retenue d'impôt sur les intérêts de l'Administration des contributions directes et elle peut être attaquée par voie de réclamation au sens du paragraphe 228 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »).

La remise d'une déclaration du prélèvement immobilier par un véhicule d'investissement soumis au prélèvement immobilier au plus tard le 31 mai 2022 conformément au paragraphe 7, numéros 2 et 3, vaut respect de l'obligation d'information prévue par les alinéas 1^{er} et 2 du présent paragraphe.

Art. 5. Introduction d'un abattement pour réductions de loyer accordées

Le revenu net au sens de l'article 10, numéros 1, 2, 3 ou 7 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, réalisé par un contribuable au sens des articles 2, 159 et 160, alinéa 1^{er} de la même loi, qui est le propriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, ou qui est un associé d'un organisme au sens de l'article 175 de la même loi lorsque cet organisme est le propriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, ou qui est un copropriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, du fait de la mise en location de ce bien immobilier sur la base d'un contrat de bail commercial au sens de l'article 1762-3 du Code civil est, sur demande, réduit dans les conditions et modalités spécifiées aux alinéas ci-après, d'un abattement de revenu qualifié d'abattement pour

réductions de loyer accordées lorsque le propriétaire renonce au plus tard jusqu'au 31 décembre 2020 inclus intégralement ou en partie aux loyers dus au titre de l'année civile 2020 par des locataires personnes physiques ou morales. Lorsque le revenu net mentionné à la phrase précédente est établi en commun conformément au paragraphe 215 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »), le montant de l'abattement est déterminé proportionnellement à la quote-part de propriété du contribuable et est déduit de la quote-part de revenu attribuée au contribuable.

La renonciation au loyer ou à une partie du loyer dû au titre de l'année civile 2020, documentée par des documents probants, doit être motivée par la situation précaire du locataire, engendrée par la situation économique dans le contexte de la pandémie Covid-19.

L'abattement est accordé par immeuble ou partie d'immeuble donné en location et par contrat de bail commercial. Le montant de l'abattement correspond au double du montant du loyer auquel il est renoncé définitivement par le propriétaire. Entrent seuls en ligne de compte en vue de la détermination du montant de l'abattement les montants des loyers dus pour la période allant du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2020. Des augmentations de loyer prenant effet au cours de l'année civile 2020 ne sont prises en considération que si ces augmentations étaient déjà fixées contractuellement avant la date du 18 mars 2020.

L'abattement ne peut cependant pas dépasser 15 000 euros par immeuble ou partie d'immeuble donné en location.

L'abattement est porté en déduction du revenu net de la catégorie de revenu dans laquelle rangent les revenus relatifs à l'immeuble ou la partie d'immeuble concerné, sans que l'abattement par immeuble ou partie d'immeuble ne puisse être supérieur aux recettes ou aux produits diminués préalablement des dépenses d'exploitation ou des frais d'obtention en relation avec le bien immobilier donné en location. Nonobstant les dispositions de l'article 153 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, l'abattement est à faire valoir dans le cadre de l'imposition par voie d'assiette des revenus de l'année d'imposition au titre de laquelle les loyers auxquels il est renoncé et qui donnent droit à l'abattement auraient été soumis à l'impôt sur le revenu.

Par loyer au sens de la présente disposition, il y a lieu d'entendre le prix du bail hors charges locatives dues par le locataire.

En ce qui concerne les contribuables soumis à l'impôt commercial, le bénéfice commercial déterminé d'après les critères applicables en matière de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur le revenu des collectivités, mis en compte pour déterminer le bénéfice d'exploitation tel que défini au paragraphe 7 de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt commercial (« Gewerbesteuer-gesetz ») est à considérer comme le bénéfice commercial après déduction de l'abattement visé par la présente disposition.

Art. 6. Traitement fiscal de certaines indemnités d'urgence accordées pendant l'état de crise déclaré le 18 mars 2020

Les indemnités accordées en vertu du règlement grand-ducal modifié du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19 et en vertu du règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19 sont exemptes d'impôt.

Art. 7. Introduction d'une disposition spécifique relative à l'article 164bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Lorsque l'octroi du régime d'intégration fiscale au sens de l'article 164bis, alinéa 3, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu entraîne la dissolution d'un groupe intégré existant au sens de l'article 164bis, alinéa 2 de cette même loi, le changement du régime d'intégration fiscale se fait exceptionnellement sans entraîner des conséquences fiscales au niveau de l'imposition des membres individuels du groupe intégré dissous si les conditions suivantes se trouvent simultanément remplies :

1. la société mère intégrante du groupe intégré dissous devient la société filiale intégrante du nouveau groupe intégré ;
2. le changement de régime s'opère au plus tard au titre de l'année d'imposition 2022 ;
3. le changement de régime élargit le périmètre du groupe intégré dissous ;

4. les membres du nouveau groupe intégré se lient pour une période devant couvrir au moins 5 exercices d'exploitation. Pour ceux qui faisaient déjà partie du groupe intégré dissous, la détermination de la période minimale des cinq exercices d'exploitation est faite comme si le changement de régime n'avait pas eu lieu.

Art. 8. Introduction d'une Taxe CO₂

(1) L'article 4 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 est remplacé comme suit :

« Art. 4. Droit d'accise autonome additionnel dénommé « Taxe CO₂ »

(1) Lorsqu'ils sont mis à la consommation dans le pays, les produits énergétiques et le gaz naturel ci-après sont soumis à un droit d'accise autonome additionnel dénommé « Taxe CO₂ » ne pouvant dépasser les taux suivants :

a) essence au plomb	97,00 € par 1.000 litres à 15 °C
b) essence sans plomb	97,00 € par 1.000 litres à 15 °C
c) gasoil	
i) utilisé comme carburant	115,00 € par 1.000 litres à 15 °C
ii) utilisé comme carburant pour des utilisations industrielles et commerciales	100,00 € par 1.000 litres à 15 °C
iii) utilisé comme combustible	100,00 € par 1.000 litres à 15 °C
iv) utilisé comme carburant ou combustible dans les activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre au sens de la loi du 15 décembre 2020 relative au climat	0,00 € par 1.000 litres à 15 °C
d) pétrole lampant	
i) utilisé comme carburant	100,00 € par 1.000 litres à 15 °C
ii) utilisé comme carburant pour des utilisations industrielles et commerciales	100,00 € par 1.000 litres à 15 °C
iii) utilisé comme combustible	100,00 € par 1.000 litres à 15 °C
iv) utilisé comme carburant ou combustible dans les activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre au sens de la loi du 15 décembre 2020 relative au climat	0,00 € par 1.000 litres à 15 °C
e) fioul lourd	
i) non utilisé comme carburant ou combustible dans les activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre au sens de la loi du 15 décembre 2020 relative au climat	100,00 € par 1.000 kg
ii) utilisé comme carburant ou combustible dans les activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre au sens de la loi du 15 décembre 2020 relative au climat	0,00 € par 1.000 kg
f) gaz de pétrole liquéfiés et méthane	
i) utilisé comme carburant	100,00 € par 1.000 kg
ii) utilisé comme carburant pour des utilisations industrielles et commerciales	100,00 € par 1.000 kg
iii) utilisé comme combustible	100,00 € par 1.000 kg
iv) utilisé comme carburant ou combustible dans les activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre au sens de la loi du 15 décembre 2020 relative au climat	0,00 € par 1.000 kg
g) gaz naturel	
i) utilisé comme carburant	10,00 € par MWh

- ii) utilisé comme combustible
 - consommation/an \leq 550 MWh (=Cat. A) 10,00 € par MWh
 - consommation/an $>$ 550 MWh (=Cat. B) 10,00 € par MWh
 - consommation/an $>$ 4100 MWh (=Cat. C1) 10,00 € par MWh
 - consommation/an $>$ 4100 MWh (=Cat. C2) 10,00 € par MWh
- iii) utilisé comme combustible
 - consommation/an $>$ 4100 MWh (=Cat. C1bis) 0,00 € par MWh

(2) Les taux sont arrêtés par voie de règlement grand-ducal.

(3) Par dérogation aux taux du droit d'accise autonome additionnel dénommé « Taxe CO₂ » tels que fixés au paragraphe 1^{er}, lettre c), sous iv), lettre d), sous iv), lettre e), sous ii), lettre f), sous iv), et lettre g), sous iii), et pendant une période transitoire du 1^{er} janvier 2021 au 31 mars 2021 au cours de laquelle les taux y mentionnés ne trouvent pas application, l'accise prélevée sur base des autres dispositions du paragraphe 1^{er} sur les produits énergétiques utilisés dans les installations fixes est remboursée à l'exploitant de l'installation fixe pour ce qui concerne les activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre au sens de la loi du 15 décembre 2020 relative au climat.

(4) Sont applicables au droit d'accise autonome les dispositions légales et réglementaires relatives au droit d'accise sur les produits énergétiques et celles relatives à la taxe sur la consommation de gaz naturel. ».

(2) A l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la même loi, la lettre c) est remplacée comme suit :

- « c) les points de comptage affichant une consommation annuelle supérieure à quatre mille cent mégawattheure ou utilisant le gaz naturel principalement pour la réduction chimique ou dans les procédés métallurgiques ou minéralogiques font partie de la catégorie C1;
- c)bis les points de comptage affichant une consommation annuelle supérieure à quatre mille cent mégawattheure et participant au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, au sens de la loi du 15 décembre 2020 relative au climat, hormis ceux de la catégorie D, font partie de la catégorie C1bis; ».

(3) A l'article 11, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, l'alinéa 3 est remplacé comme suit :

« Le montant de la contribution sociale visée à l'article 7bis de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant: 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, et qui s'applique aux biens spécifiés audit article, la taxe CO₂ perçue sur les produits énergétiques au sens de l'article 4 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 et la taxe de prélèvement d'eau et de la taxe de rejet des eaux usées introduites en vertu des articles 12, 15, 16 et 17 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau, viennent en déduction des prix de ces biens relevés par le STATEC pour l'établissement de l'indice des prix à la consommation publié sur la base 100 au 1^{er} janvier 1948. ».

(4) A l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, l'alinéa 3 est remplacé comme suit :

« Le montant de la contribution sociale visée à l'article 7bis de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant: 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, et qui s'applique aux biens spécifiés audit article, la taxe CO₂ perçue sur les produits énergétiques au sens de l'article 4 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 et la taxe de prélèvement d'eau et de la taxe de rejet des eaux usées introduites en vertu des articles 12, 15, 16 et 17 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau, viennent en déduction des prix de ces biens relevés par le STATEC pour l'établissement de l'indice des prix à la consommation publié sur la base 100 au 1^{er} janvier 1948. ».

(5) A l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la loi du 5 décembre 2020 relative au climat, le point 5 est remplacé comme suit : « 5. par une partie du droit d'accise autonome additionnel dénommé Taxe CO₂ ».

Art. 9. Modification de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif

A l'article 174 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, il est ajouté un paragraphe 3, libellé comme suit :

« (3) Si la part des avoirs nets d'un OPC ou d'un compartiment individuel d'un OPC à compartiments multiples investis dans des activités économiques durables telles que définies à l'article 3 du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 (ci-après, « règlement (UE) 2020/852 »), qui est publiée conformément audit règlement, représente au moins 5 pour cent de la totalité des avoirs nets de l'OPC ou du compartiment individuel d'un OPC à compartiments multiples, ce taux est de 0,04 pour cent pour la part des avoirs nets telle que définie à l'alinéa 6.

Si la part des avoirs nets d'un OPC ou d'un compartiment individuel d'un OPC à compartiments multiples investis dans des activités économiques durables telles que définies à l'article 3 du règlement (UE) 2020/852, qui est publiée conformément audit règlement, représente au moins 20 pour cent de la totalité des avoirs nets de l'OPC ou du compartiment individuel d'un OPC à compartiments multiples, ce taux est de 0,03 pour cent pour la part des avoirs nets telle que définie à l'alinéa 6.

Si la part des avoirs nets d'un OPC ou d'un compartiment individuel d'un OPC à compartiments multiples investis dans des activités économiques durables telles que définies à l'article 3 du règlement (UE) 2020/852, qui est publiée conformément audit règlement, représente au moins 35 pour cent de la totalité des avoirs nets de l'OPC ou du compartiment individuel d'un OPC à compartiments multiples, ce taux est de 0,02 pour cent pour la part des avoirs nets telle que définie à l'alinéa 6.

Si la part des avoirs nets d'un OPC ou d'un compartiment individuel d'un OPC à compartiments multiples investis dans des activités économiques durables telles que définies à l'article 3 du règlement (UE) 2020/852, qui est publiée conformément audit règlement, représente au moins 50 pour cent de la totalité des avoirs nets de l'OPC ou du compartiment individuel d'un OPC à compartiments multiples, ce taux est de 0,01 pour cent pour la part des avoirs nets telle que définie à l'alinéa 6.

Afin de pouvoir bénéficier d'un des taux visés aux alinéas 1^{er} à 4, la part des avoirs nets investis dans des activités économiques durables telles que définies à l'article 3 du règlement (UE) 2020/852, au dernier jour de l'exercice de l'OPC, et qui est publiée conformément au règlement (UE) 2020/852, est contrôlée conformément aux exigences découlant de l'article 154, paragraphe 1^{er}, par un réviseur d'entreprises agréé, ou, le cas échéant, attestée par un réviseur d'entreprises agréé dans le cadre d'une mission d'assurance raisonnable selon la norme d'audit internationale adoptée par l'Institut des réviseurs d'entreprises en vertu de l'article 62, lettre b), de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit. Cette part et le pourcentage correspondant à cette part par rapport à la totalité des avoirs nets de l'OPC ou du compartiment individuel d'un OPC à compartiments multiples sont à inclure dans le rapport annuel ou dans un rapport d'assurance.

Une attestation certifiée par le réviseur d'entreprises agréé, qui contient le pourcentage des avoirs nets investis dans des activités économiques durables tel que déterminé dans le rapport annuel ou le rapport d'assurance établis conformément aux exigences énoncées à l'alinéa 5, est transmise à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA lors de la première déclaration pour la taxe d'abonnement qui suit la finalisation du rapport annuel, ou le cas échéant du rapport d'assurance. Sans préjudice de l'article 177, le pourcentage des avoirs nets investis dans des activités économiques durables figurant dans l'attestation transmise sert de base pour déterminer le taux de taxation qui sera applicable à la part des avoirs nets investis dans des activités économiques durables telles que définies à l'article 3 du règlement (UE) 2020/852, publiée conformément au règlement (UE) 2020/852, et évaluée au dernier jour de chaque trimestre, pour les quatre trimestres qui suivent la transmission de l'attestation à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

Pour une période transitoire prenant fin le 1^{er} janvier 2022, les déclarants voulant bénéficier des taux visés aux alinéas 1^{er} à 4, soumettront par voie électronique leur déclaration trimestrielle au taux

de 0,05 pour cent, ainsi qu'une déclaration rectificative sur une formule mise à disposition sous forme papier ou sous forme électronique par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. ».

Art. 10. Modification des droits d'enregistrement et des droits de transcription relatifs aux apports d'immeubles à une société civile ou commerciale

(1) Le chapitre I^{er}, paragraphe III, point 2°, de l'annexe de la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines est supprimé.

(2) Le chapitre I^{er}, paragraphe VI, de l'annexe de la loi précitée du 23 décembre 1913 est complété par un point 5° libellé comme suit :

« 5° L'apport à une société civile ou commerciale d'un immeuble situé à l'intérieur du pays, rémunéré par l'attribution de droits sociaux. ».

(3) La loi du 19 décembre 2008 – portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement – portant transposition de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux – modifiant :

- la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc.
- la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif
- la loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation
- la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR)
- la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep
- la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés – et abrogeant la loi modifiée du 29 décembre 1971 concernant l'impôt frappant les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales et portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement, est modifiée comme suit :

a) L'article 4, alinéa 1^{er}, est modifié comme suit :

« L'apport à une société civile ou commerciale d'un immeuble situé à l'intérieur du pays, rémunéré par l'attribution de droits sociaux, donne ouverture aux droits d'enregistrement au taux fixé au chapitre I^{er}, paragraphe VI, de l'annexe à la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines et aux droits de transcription au taux fixé au chapitre II, paragraphe III, de ladite annexe à la loi précitée du 23 décembre 1913. ».

b) À l'article 7, alinéa 1^{er}, le terme « cinq » est remplacé par le terme « dix ».

Art. 11. Modification de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF »)

La loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») est modifiée comme suit :

(1) A l'article 2 est ajouté un troisième paragraphe, libellé comme suit :

« (3) Il est interdit à la SPF de détenir des biens immobiliers à travers les organismes visés au paragraphe 11*bis* de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934 (« Steueranpassungsgesetz ») ou à travers un ou plusieurs fonds communs de placement. ».

(2) L'article 5, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, est complété comme suit :

« Les déclarations sont à transférer et à déposer auprès de l'administration par transfert électronique de fichier suivant un procédé mis en place par celle-ci, garantissant l'authenticité de l'origine et l'intégrité, la non-répudiation et la confidentialité du contenu. ».

Art. 12. Modification de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »)

Il est inséré un nouveau paragraphe 202a dans la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») libellé comme suit:

« § 202a. (1) Le bureau compétent pour la vérification de la retenue d'impôt sur traitements et salaires peut prononcer une astreinte à l'encontre de l'employeur qui ne remplit pas son obligation

de consultation prévue par l'article 143, alinéa 4, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

(2) L'astreinte individuelle ne dépasse pas 10 000 euros. Lorsque plusieurs astreintes sont prononcées, un délai minimum d'un mois doit être observé entre deux astreintes.

(3) Les dispositions des alinéas 5, 6 et 7 du paragraphe 202 s'appliquent à l'astreinte prononcée en vertu du présent paragraphe. ».

Art. 13. Modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

La loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée est modifiée comme suit :

(1) À l'article 4, paragraphe 4, point b), troisième tiret, les termes « ou qu'ils ont parcouru moins de 6 000 kilomètres » sont remplacés par ceux de « ou que le véhicule a parcouru un maximum de 6 000 kilomètres ».

(2) À l'article 57, paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er} et 3, les termes « trente mille » sont remplacés par ceux de « trente-cinq mille ».

Art. 14. Modification de la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession

L'article 28 de la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession est complété comme suit :

« La preuve de la qualité d'héritier à l'égard de tout tiers détenteur de biens de la succession résulte de ce certificat indiquant la part échue à tout héritier dans la succession. Le certificat ainsi établi fait foi jusqu'à preuve du contraire. ».

Art. 15. Modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances (« Versicherungsteuergesetz »)

Sont insérés dans la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances (« Versicherungsteuergesetz ») les articles *9bis* et *9ter* nouveaux, libellés comme suit :

« Art. *9bis* : Obligations déclaratives.

(1) Doit être déposée une déclaration dans laquelle figurent toutes les données nécessaires pour constater le montant de l'impôt devenu exigible respectivement restituable au cours de la période imposable, par une des personnes suivantes :

- a) l'assureur ;
- b) le représentant fiscal tenu au paiement de l'impôt sur les assurances en vertu de l'article 8, paragraphe 2, au nom et pour compte de l'assureur ;
- c) le preneur d'assurances tenu au paiement de l'impôt sur les assurances en vertu de l'article 8, paragraphe 3.

(2) La déclaration visée au paragraphe 1^{er} est à établir pour chaque période d'imposition qui correspond au trimestre civil. Elle doit être transmise avant le quinzième jour du mois qui suit la période imposable à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA par transfert électronique de fichier, suivant un procédé à autoriser par ladite administration, garantissant l'authenticité de l'origine et l'intégrité, la non-répudiation et la confidentialité du contenu.

(3) L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA peut autoriser le déclarant visé au paragraphe 1^{er}, point c) à transmettre la déclaration par courriel à une adresse électronique désignée par elle.

Art. *9ter* : Obligations de paiement.

La personne visée à l'article *9bis*, paragraphe 1^{er}, doit payer à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA le montant de l'impôt devenu exigible

- a) lors du dépôt de la déclaration prévue à l'article 9bis, si elle est déposée dans le délai prévu à l'article 9bis, paragraphe 2 ;
- b) le jour où expire le délai visé au point a), en l'absence de dépôt de la déclaration dans ce délai. ».

Art. 16. Modification de la loi modifiée du 1^{er} février 1939 sur l'impôt dans l'intérêt du service d'incendie

La loi modifiée du 1^{er} février 1939 dite « Feuerschutzsteuergesetz » est modifiée comme suit :

(1) L'article 6 est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 6 : Exigibilité. Le montant de l'impôt, déterminé conformément aux dispositions de l'article 3, devient exigible le premier jour du mois qui suit le trimestre civil visé à l'article 3, paragraphe 1^{er}. ».

(2) Sont insérés les articles 6bis et 6ter rédigés comme suit :

« Art. 6bis : Obligations déclaratives.

Doit être déposée une déclaration dans laquelle figurent toutes les données nécessaires pour constater le montant de l'impôt devenu exigible respectivement restituable au cours de la période imposable, par une des personnes suivantes :

- a) l'assureur ;
- b) le représentant fiscal tenu au paiement de l'impôt dans l'intérêt du service d'incendie en vertu de l'article 5, paragraphe 2, au nom et pour compte de l'assureur.

La déclaration visée à l'alinéa 1^{er} est à établir pour chaque période d'imposition qui correspond au trimestre civil. Elle doit être transmise avant le quinzième jour du mois qui suit la période imposable à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA par transfert électronique de fichier, suivant un procédé à autoriser par ladite administration, garantissant l'authenticité de l'origine et l'intégrité, la non-répudiation et la confidentialité du contenu.

Art. 6ter : Obligations de paiement.

La personne visée à l'article 6bis, alinéa 1^{er}, doit payer à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA le montant de l'impôt devenu exigible

- a) lors du dépôt de la déclaration prévue à l'article 6bis, si elle est déposée dans le délai prévu à l'article 6bis, alinéa 2 ;
- b) le jour où expire le délai visé au point a), en l'absence de dépôt de la déclaration dans ce délai. ».

Art. 17. Modification de la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours

L'article 8 de la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 8. Le redevable de l'impôt doit déposer une déclaration dans laquelle figurent toutes les données nécessaires pour constater le montant de l'impôt devenu exigible respectivement restituable au cours de la période imposable.

La déclaration visée à l'alinéa 1^{er} doit être transmise à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA par transfert électronique de fichier, suivant un procédé à autoriser par ladite administration, garantissant l'authenticité de l'origine et l'intégrité, la non-répudiation et la confidentialité du contenu. ».

Art. 18. Modification de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale

A l'article 8 de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale les termes « le montant des fonds » sont remplacés par les termes « les sommes et effets ».

Art. 19. 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

L'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques, est modifié comme suit :

- 1° A l'alinéa 1^{er}, les mots « 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 » sont remplacés par les mots « directive 2018/2001/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ».
- 2° Aux alinéas 2 et 3 du même paragraphe, les mots « directive modifiée 2009/28/CE » sont remplacés par « directive 2018/2001/UE ».

Art. 20. Abrogation de la loi modifiée du 22 décembre 1993 ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt du développement économique

La loi modifiée du 22 décembre 1993 ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt du développement économique est abrogée.

Chapitre 3 – Autres dispositions financières

Art. 21. 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 2021 au paiement d'une taxe de 150 euros.

Chapitre 4 – Dispositions concernant le budget des dépenses

Art. 22. 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 23 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. 23. Nouveaux engagements de personnel

(1) Au cours de l'année 2021, 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 2020.

Sont comprises dans l'effectif total les vacances d'emploi qui se sont produites avant le 1^{er} janvier 2021 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 2021 :

- 1° à des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète dans les différents services de l'Etat ainsi que dans les différents ordres d'enseignement dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser de plus de 1026 unités l'effectif total tel qu'il est défini au paragraphe 2;
- 2° aux engagements de personnel pour les besoins des services de l'Etat reconnus nécessaires pour l'occupation anticipée d'emplois non vacants, sans que la durée de l'occupation anticipée puisse être supérieure à six mois ;
- 3° au remplacement à titre définitif des agents de l'Etat bénéficiant du régime de la préretraite. Lorsque le remplaçant est recruté en vue de son admission ultérieure au statut de fonctionnaire, et lorsque

le cadre correspondant de l'administration concernée ne comprend pas de vacance de poste, il est placé temporairement hors cadre jusqu'au moment où les droits du fonctionnaire remplacé à l'indemnité de préretraite cessent de plein droit ;

4° à des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche partielle dans les différents services de l'Etat dans la limite de 800 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'Etat, dans les établissements publics et dans la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois disposant de la qualité de travailleur handicapé telle que définie par la loi modifiée du 12 septembre 2003 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'Etat 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'Etat 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'Etat reconnus hors d'état de continuer leur service, mais déclarés propres à occuper un autre emploi dans l'administration par la Commission des pensions prévue par la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois et la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois ;
- d) à des reclassements internes d'employés et salariés de l'Etat suite à une décision de la Commission mixte prévue à l'article L. 552-1 du Code du travail ;
- e) à des déplacements d'agents de l'Etat prononcés par le Conseil de discipline conformément à l'article 47, paragraphe 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;
- f) à des réintégrations de fonctionnaires et employés de l'Etat suite à l'arrivée à terme d'un congé sans traitement ou d'un congé pour travail à mi-temps conformément aux articles 30 et 31 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;
- g) à des réaffectations d'agents de l'Etat préconisés à titre de mesure préventive par le Service psychosocial de la fonction publique pour faire cesser un comportement de harcèlement.

6° à l'engagement de 443 agents actuellement occupés, à tâche complète ou partielle, par différents services de l'Etat et engagés à durée déterminée ou sous d'autres régimes, respectivement par la Cour Grand-Ducale ou par l'établissement public dénommé Communauté des transports.

(4) Sont prorogées, pour la durée de l'année 2021, 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'Etat pour l'exercice 2010 ainsi que par les dispositions correspondantes des lois concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour les exercices antérieurs.

(5) Les décisions relatives aux engagements de personnel au service de l'Etat y compris celles relatives aux fusions et scissions de postes, incombent au Premier ministre, ministre d'Etat, sur le vu du rapport motivé du chef d'administration et de l'avis de la commission spéciale prévue à l'article 6 de la loi du 24 décembre 1946 portant a) allocation d'une indemnité aux fonctionnaires et employés de l'Etat, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice.

Toutefois, pour les demandes des administrations comportant un transfert de postes entre administrations, entre carrières ou une augmentation des effectifs du personnel au service de l'Etat, la décision

visée à l'alinéa 1^{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'Etat, quel que soit le statut du personnel.

Par dérogation aux alinéas 1 à 3, le Conseil de gouvernement peut, sur avis de la commission spéciale visée à l'alinéa 1^{er}, autoriser le ministre ayant l'Education 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 trois mois, des employés temporaires en remplacement de titulaires absents pour des raisons imprévisibles. Le présent alinéa n'est applicable qu'aux établissements d'enseignement. Il se limite au remplacement d'enseignants, de personnel éducatif et social ainsi que de personnel exerçant une profession de santé. Le ministre du ressort transmet tous les trois mois un relevé récapitulatif des engagements effectués sur base du présent alinéa au Premier ministre, ministre d'Etat, qui le transmet à la commission spéciale visée à l'alinéa 1^{er}.

(6) La participation de l'Etat aux dépenses d'organismes autres que les institutions de sécurité sociale visées à l'article 404 du Code de la sécurité sociale, et dont les frais de personnel sont couverts, en tout ou en partie, par le budget de l'Etat, est limitée, en ce qui concerne les engagements réalisés après le 31 décembre 1969, à ceux autorisés par les ministres compétents, sur avis de la commission spéciale prévue à l'article 6 de la loi précitée du 24 décembre 1946 et après délibération du Gouvernement en conseil.

Art. 24. Recrutement d'employés ressortissant de pays tiers auprès des administrations de l'Etat

Peuvent être autorisés pour 2021, en cas de nécessité de service dûment motivée, par le Conseil de Gouvernement sur le vu de l'avis préalable 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'Etat, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice, les engagements suivants de personnes de nationalité autre que celle d'un Etat 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		65
Institut national des langues		10
Autres services		10
II. Ministère des Affaires étrangères et européennes :		
Représentations diplomatiques et bureaux décentralisés de la coopération luxembourgeoise		40
III. Ministère de l'Economie :		
Représentations économiques		16
IV. Autres services		20

(2) Le recrutement du personnel visé au paragraphe 1^{er} ne peut se faire qu'après publication des postes vacants par voie électronique ou par toute autre voie appropriée.

Le personnel visé au paragraphe 1^{er} est engagé sous le régime de l'employé de l'Etat, par dérogation à l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettres a) et e), de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat.

Par dérogation à l'alinéa précédent, le régime du personnel engagé auprès des représentations diplomatiques, consulaires et économiques et des bureaux décentralisés de la coopération luxembourgeoise à l'étranger est fixé par le droit du travail local du pays d'accréditation.

Art. 25. 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 23, 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 2021 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. 26. Transferts de crédits

Par dérogation à l'article 18, paragraphe 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, paragraphe 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 2021 sans l'autorisation du ministre ayant le Budget dans ses attributions.

Art. 27. 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. 28. 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. 29. Recettes et dépenses pour ordre : droits de douane

Au cours de l'exercice 2021, 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. 30. Recettes et dépenses pour ordre : rémunération de personnel pour le compte d'autorités militaires alliées

Au cours de l'exercice 2021, 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. 31. 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. 32. 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. 33. 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. 34. 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. 35. Prorogation de dispositions destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi

(1) Sont prorogées avec effet au 1^{er} janvier 2021 et jusqu'au 31 décembre 2021 :

- 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. 36. 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 2021.

Chapitre 7 – Dispositions concernant les finances communales

Art. 37. Fonds communal de péréquation conjoncturale

(1) Le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions est autorisé à rembourser au cours de l'exercice 2021 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 2020 au titre de ce ou de ces prêts.

(3) Sous réserve des dispositions qui précèdent, aucune commune ne peut prétendre, au cours de l'exercice 2021, à un remboursement supérieur au déficit du service ordinaire de son budget constaté à la clôture de l'exercice 2019.

Art. 38. 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**

A l'article 12, paragraphe 2, les alinéas 2 à 4 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 sont remplacés comme suit :

« Pour les cours individuels des branches qui sont déterminées par règlement grand-ducal, la durée hebdomadaire à prendre en considération est la durée effective du cours dispensé par l'enseignant à l'élève, sans dépasser la durée hebdomadaire fixée par règlement grand-ducal.

Pour les cours collectifs des branches déterminées par règlement grand-ducal, la durée hebdomadaire à prendre en considération est fixée à :

- 1° la durée effective du cours dispensé par l'enseignant pour les cours de musique de chambre, sans dépasser la durée hebdomadaire déterminée par règlement grand-ducal ;
- 2° quatre minutes d'enseignement par élève par heure de cours pour tous les autres cours collectifs, sans dépasser la durée hebdomadaire déterminée par règlement grand-ducal. Les orchestres, les chorales et les ensembles qui fonctionnent comme tels ne sont pas pris en considération.

Cette durée unitaire par heure de cours varie proportionnellement à la durée hebdomadaire déterminée par règlement grand-ducal. ».

Chapitre 8 – Dispositions concernant les fonds d'investissements**Art. 39. Dispositions concernant le fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales**

A l'article 50, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999, les modifications suivantes sont apportées :

1° La lettre b) est remplacée par le libellé suivant :

« b) des communes, établissements, organismes, institutions et groupements visés à l'article 20 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale » ;

2° La lettre c) est remplacée par le libellé suivant :

« c) des communes et organismes visés à l'article 14 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg. ».

Art. 40. Modification de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale

Un article *20bis*, libellé comme suit, est inséré dans la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale :

« Art. *20bis*. Le Gouvernement est autorisé à participer aux dépenses d'investissements concernant l'acquisition, la construction, la transformation, la modernisation, l'aménagement et l'équipement d'immeubles des communes, établissements, organismes, institutions et groupements visés à l'article 20.

Si le bénéficiaire est une personne morale de droit privé, celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

La participation aux dépenses d'investissements prévue à l'alinéa qui précède peut atteindre cinquante pour cent.

Au cas où le projet répond à un besoin urgent au plan régional ou national dûment constaté par le Gouvernement en conseil, le taux peut être porté jusqu'à quatre-vingt pour cent; ce taux peut être porté jusqu'à cent pour cent dans le cas où l'État doit prendre l'initiative d'un projet pour répondre à un manque d'infrastructure auquel l'activité des communes, établissements, organismes, institutions et groupements visés s'est révélée impuissante à pourvoir.

L'État peut en outre garantir, en principal, intérêts et accessoires, le remboursement d'emprunts contractés aux mêmes fins par les bénéficiaires ayant le statut d'une personne morale de droit privé ; au cas où ceux-ci sont obligés de contracter un emprunt pour assurer le préfinancement de la part des frais d'investissements qui leur sera versée par l'État, ce dernier peut en prendre à sa charge les intérêts.

Si pour une raison quelconque, le bénéficiaire arrête les travaux énumérés ci-avant ou décide d'affecter l'objet subsidié à d'autres fins que celles pour lesquelles la subvention a été allouée, sans l'accord préalable du ministre compétent et ce avant l'expiration d'un délai à fixer par le contrat, délai qui ne peut toutefois être inférieur à quinze ans, l'État, après la mise en demeure par le ministre compétent, peut exiger le remboursement des montants alloués avec les intérêts au taux légal en vigueur à partir du jour du versement jusqu'au remboursement.

Pour garantir la restitution de sa participation financière prévue par le présent article, les immeubles ayant fait l'objet d'une participation financière sont grevés d'une hypothèque légale dont l'inscription est requise par le ministre ayant alloué les participations financières précitées. L'hypothèque dont le montant ne peut pas dépasser le montant des aides accordées par l'État est requise pour une durée de dix ans au moins, dans la forme et de la manière prescrites par les dispositions légales en vigueur. Les conditions, les modalités et le montant de la participation de l'État sont fixés dans un contrat à conclure entre le bénéficiaire et l'État. ».

Art. 41. Modification de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg

L'article 16 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg est rétabli dans la teneur suivante :

« Art. 16. Le Gouvernement est autorisé à participer aux dépenses d'investissements concernant l'acquisition, la construction, la transformation, la modernisation, l'aménagement et l'équipement d'immeubles des communes et des organismes visés à l'article 14.

La participation aux dépenses d'investissements prévue à l'alinéa qui précède peut atteindre cinquante pour cent.

Au cas où le projet répond à un besoin urgent au plan régional ou national dûment constaté par le Gouvernement en conseil, le taux peut être porté jusqu'à quatre-vingt pour cent; ce taux peut être porté jusqu'à cent pour cent dans le cas où l'État doit prendre l'initiative d'un projet pour répondre à un manque d'infrastructure auquel l'activité des communes et organismes s'est révélée impuissante à pourvoir.

L'État peut en outre garantir, en principal, intérêts et accessoires, le remboursement d'emprunts contractés aux mêmes fins par les bénéficiaires ayant le statut d'une personne morale de droit privé; au cas où ceux-ci sont obligés de contracter un emprunt pour assurer le préfinancement de la part des frais d'investissements qui leur sera versée par l'État, ce dernier peut en prendre à sa charge les intérêts.

Si pour une raison quelconque, le bénéficiaire arrête les travaux énumérés ci-avant ou décide d'affecter l'objet subsidié à d'autres fins que celles pour lesquelles la subvention a été allouée, sans l'accord préalable du ministre compétent et ce avant l'expiration d'un délai à fixer par le contrat, délai qui ne peut toutefois être inférieur à quinze ans, l'État, après la mise en demeure par le ministre compétent, peut exiger le remboursement des montants alloués avec les intérêts au taux légal en vigueur à partir du jour du versement jusqu'au remboursement.

Pour garantir la restitution de sa participation financière prévue par le présent article, les immeubles ayant fait l'objet d'une participation financière sont grevés d'une hypothèque légale dont l'inscription est requise par le ministre ayant alloué les participations financières précitées. L'hypothèque dont le montant ne peut pas dépasser le montant des aides accordées par l'État est requise pour une durée de dix ans au moins, dans la forme et de la manière prescrites par les dispositions légales en vigueur. Les conditions, les modalités et le montant de la participation de l'État sont fixés dans un contrat à conclure entre le bénéficiaire et l'État. ».

Art. 42. Dispositions concernant les fonds d'investissements publics – Projets de construction

(1) Au cours de l'exercice 2021, 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)	6.300.000 euros
– Service central des imprimés à Leudelange	8.500.000 euros
– Musée d'histoire naturelle à Luxembourg – adaptation et mise à niveau	3.500.000 euros
– Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA à Luxembourg, Direction – réaménagement et mise en sécurité	3.600.000 euros
– Stade national d'athlétisme à Fetschenhof	8.400.000 euros
– Château Senningen – centre national de crise	20.500.000 euros
– Château Sanem – assainissement	13.000.000 euros
– Police et bâtiment administratif à Wiltz – nouvelle construction	22.000.000 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	8.700.000 euros
– Bireler Haff, Section canine de l'administration des douanes et accises – transformation	10.800.000 euros
– Centre Hollenfels	20.000.000 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 supplémentaire	1.400.000 euros
– Maison Kasel à Givenich, annexe Défjob	2.000.000 euros

– Bassin de rétention à Sandweiler	1.850.000 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	7.000.000 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 de l'Union européenne – mesures de sécurité	35.500.000 euros
– Ministère des Finances – transformation des 3e et 4e étages	3.000.000 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	18.000.000 euros
– Administration de la nature et des forêts à Dudelange	5.400.000 euros
– Administration des ponts et chaussées à Banzelt	3.000.000 euros
– Ponts et chaussées à Clervaux – extension	9.000.000 euros
– Police Syrdall – nouvelle construction	6.900.000 euros
– Direction des contributions à Luxembourg (y compris bâtiment «Zürich») – assainissement	9.700.000 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	18.500.000 euros
– Administration du cadastre à Luxembourg – assainissement	9.700.000 euros
– Institut viti-vinicole à Remich annexe laboratoire	6.700.000 euros
– Bâtiment administratif et piscine à Grevenmacher	27.000.000 euros
– Stand de tir de repli au Bleesdall	3.000.000 euros
– Nouvelle Tour de contrôle au Findel	30.000.000 euros
– Administration des ponts et chaussées à Grevenmacher – dépôt Potaschberg	13.000.000 euros
– Centre pénitentiaire Uerschthaff – stand de tir	8.500.000 euros
– Tour A au Kirchberg – aménagement pour les besoins du Ministère de la Fonction publique	29.500.000 euros
– Service de la protection du gouvernement à Verlorenkost – rénovation	15.000.000 euros
– Camp militaire au Waldhof – réaménagement du dépôt de munition	28.000.000 euros
– Château Senningen – nouvelle construction pour le Centre de communications du Gouvernement	13.000.000 euros

2) Fonds d'investissements publics scolaires

– Lycée des arts et métiers à Luxembourg – cantine et structures d'accueil (sports)	19.000.000 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	30.000.000 euros
– Centre de Logopédie – nouvelle construction	21.350.000 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)	21.815.000 euros
– Infrastructures sportives à Diekirch	28.000.000 euros

– Institut national des langues à Limpertsberg – assainissement énergétique, extension et alentours	12.500.000 euros
– Lycée Robert Schuman à Luxembourg– assainissement énergétique	7.000.000 euros
– Lycée de garçons à Luxembourg – assainissement halls sportifs	8.600.000 euros
– Atert-Lycée – extension	11.000.000 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	9.000.000 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 à Luxembourg – mise en conformité et assainissement	12.000.000 euros
– Ancienne Université du Luxembourg au Limpertsberg – réaménagement et assainissement	30.000.000 euros
– Centre national de 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
– Ecole fondamentale internationale à Mondercange – transformation de l’ancien Centre d’éducation différenciée	15.000.000 euros
– Internat Michel Lucius à Luxembourg-Kirchberg	23.000.000 euros
– Ecole européenne agréée à Junglinster (école primaire)	38.000.000 euros

3) Fonds d’investissements publics sanitaires et sociaux

– 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	30.000.000 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	230.000 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 »	3.200.000 euros
– Foyer la Cérisaie à Dahlheim – réaménagement et assainissement énergétique	6.800.000 euros
– Centre maternel sur le site « Pro Familia » à Dudelange	4.500.000 euros
– Foyer pour jeunes à Capellen – nouvelle construction	3.300.000 euros
– Maison pour jeunes adultes à Pétange	9.200.000 euros
– Foyer pour réfugiés et route d'accès à Bascharage	7.000.000 euros
– Foyer ONA à Hesperange – extension	4.800.000 euros
– Nouveau Foyer ONA au Kirchberg	11.700.000 euros
– Foyer Lily Uden II	19.500.000 euros
– Structure d'accueil pour réfugiés à Frisange	7.500.000 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	9.700.000 euros
– Structures pour demandeurs de protection internationale à Marnach	9.700.000 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
– Descente de poissons au droit de la centrale hydro-électrique à Rosport	12.000.000 euros

Art. 43 Dispositions concernant les fonds d'investissements publics – Frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2021, 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 nouvelle construction
- Dépôt de munitions au Herrenberg
- Foyer d'accueil pour toxicomanes à Luxembourg
- Site Verlorenkost
- Site Limpertsberg
- Bâtiment Robert Schuman – transformation et nouvelle construction
- Maison de Cassal
- Bâtiment administratif à Remich
- Centre opérationnel et administratif des Services de secours et de la Police à Esch-sur-Alzette
- 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 Luxembourg-Bonnevoie
- Rénovation du champ de tir au Bleesdall
- Dépôt central Culture
- Nouveau commissariat Police à Esch-sur-Alzette (boulevard Kennedy)
- Hangar pour drones au Herrenberg
- Commissariat de Police à Dudelange – nouveau bâtiment
- Police et bâtiment administratif à Rédange
- Cité policière Grand-Duc Henri – 2e phase (Bâtiment Ferrero)
- Nouvelle Ecole de Police
- Musée de la Police
- Bâtiment administratif à Mersch – quartier de la gare

2) Fonds d’investissements publics scolaires :

- 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 à 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
- Ecole fondamentale 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 Geesseknaepchen – rénovation/nouvelle construction
- Athénée - hall des sports

3) Fonds d’investissements publics sanitaires et sociaux

- CIPA à 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 à Echternach - transformation du rez-de-chaussée, création d’une cuisine de production
- Domaine thermal à Mondorf-les-Bains – La Roseraie
- Fondation Kräizbiereg à Dudelange - mise en conformité Centre Emile Mayrisch
- Barrage d’Esch-sur-Sûre - évacuateur de crue et galerie de déviation

Art. 44. Dispositions concernant le Fonds du rail – Frais d’études

(1) Au cours de l’exercice 2021, 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 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 ferroviaires
- 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 n^o 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 Phase 2
- Nouveau atelier et magasin au Centre logistique de l'infrastructure ferroviaire à Bettembourg
- Gare d'Ettelbrück : Aménagement d'un faisceau de garage et d'une base de travaux
- Centre de formation à Luxembourg : rue de la Déportation à Luxembourg.

Art. 45. Dispositions concernant le Fonds des routes – Projets de construction

(1) Au cours de l'exercice 2021, 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	30 000 000	euros
Adaptation échangeur Strassen (N6)	9 500 000	euros
Réaménagement échangeur de Schiffflange	8 800 000	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	35 880 000	euros
Extension provisoire du P&R Howald Sud	5 100 000	euros
Réaménagement du Rond-point Irrgarten	20 900 000	euros
Voirie desserte Midfield	15 600 000	euros
Pôle d'échange à la Cloche-d'Or	15 000 000	euros
Bâtiment Park and Ride à la Cloche-d'Or (part étatique)	34 100 000	euros
Echangeur Hesperange et raccord rue des Scillas	34 000 000	euros
Voirie d'accès vers la nouvelle maison d'arrêt à Sanem	7 600 000	euros
Déplacement de la station Shell sur A4	7 500 000	euros
Raccordement de l'aire de Wasserbillig à la station d'épuration	5 850 000	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 et PC8 vers Niederkorn	8 700 000	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
Pôle d'échange Place de l'Etoile	20 000 000	euros
Voie bus sur autoroutes	23 500 000	euros
Park and Ride et pôles d'échange	23 000 000	euros
Division de l'exploitation de la grande voirie et de la gestion du trafic		
Entretien équipements électromécaniques CITA (contrat MAIG)	7 000 000	euros
Refonte Tunnel Cents (TCE)	2 500 000	euros
Réfections couches de roulement réseau autoroutier	10 000 000	euros
Elargissement 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
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
OA 788 Pont Passerelle, élargissement pour piste cyclable	14 500 000	euros
Remise en état des murs	9 000 000	euros
OA 818 Rond-Point Glacis/Schumann	2 600 000	euros
OA 1219 Assainissement zone de gonflement	21 000 000	euros
OA 232 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
OA1004 Réhabilitation - A6 Capellen	4 000 000	euros
OA1210 et OA 1211 A1 à Irrgarten/Sandweiler	4 600 000	euros
OA1113 B7 Ditgesbaach	2 800 000	euros
Divers travaux d'entretien	4 000 000	euros
OA 682 réhabilitation OA entre Schrassig et Oetrange	2 300 000	euros
OA1498/OA1499 - PC8 Liaison cyclable entre Esch/Alzette et Belval	36 000 000	euros

Division de la voirie de Luxembourg

N5 Mise en place de mesures favorisant le bus sur la N5 à Bascharage	8 000 000	euros
N7 Facilités pour bus et mobilité douce sur la N7 à Bereldange	9 300 000	euros
N7 / CR115 / CR306 Concept de mobilité global Z.A. "Um Rouscht" à Bissen	19 050 000	euros
N7D Giratoire pour accès vers site agricole projeté à Colmar-Berg	7 250 000	euros
N10 Redressement Machtum - Ahn - Hëttermillen avec piste cyclable PC3	16 000 000	euros
N10 Réaménagement de l'esplanade à Remich (Traversée de Remich)	17 000 000	euros
N11 Réaménagement de la traversée de Junglinster	12 500 000	euros
N11 / N11D / CR122 Réaménagement du carrefour N11 N11D (Phase 1) et de la voirie d'accès du CR122 vers la N11 à Gonderange (Phase 2)	3 500 000	euros
N13 Contournement Dippach-Gare	15 500 000	euros
N13 Réaménagement du carrefour N13/CR101 à Garnich en carrefour giratoire	2 000 000	euros
N16 Revalorisation de la traversée de Mondorf-les-Bains	5 950 000	euros
N31 Réaménagement entre échangeur Burange et croisement Michelin	5 550 000	euros
N31 Réaménagement entre échangeur Burange et station de service Q8	5 000 000	euros
N31 Réaménagement de la "route d'Esch" à Belvaux	3 100 000	euros
N31 croisement Schelek / Wolser à Bettembourg	3 000 000	euros
CR101/CR102 Sécurisation du carrefour à Schoenfels	5 000 000	euros
CR103 Réaménagement entre Holzem - Dippach Lot 1 +2	4 000 000	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	3 300 000	euros
CR106 Kleinbettingen, Suppression PN85	8 000 000	euros
CR110 Réaménagement du "Boulevard Kennedy" à Bascharage	4 500 000	euros
CR122 Suppression PN20b à Lorentzweiler (OA575)	10 850 000	euros
CR122/CR132 Réaménagement des CR122 et CR132 dans la traversée de Gonderange	4 200 000	euros
CR125 Suppression PN17 à Walferdange	7 800 000	euros
CR129 Réaménagement "rue de la Gare" à Junglinster	2 400 000	euros
CR132 Réaménagement traversée d'Eschweiler	2 000 000	euros
CR134 Manternach vers Wecker	2 000 000	euros
CR158 Redressement CR à Roeser (sans OA1267 et OA1266)	2 500 000	euros
CR164 Réaménagement de la "route de Boudersberg" à Dudelange	3 700 000	euros
CR164/CR165 sortie de Noertzange vers Kayl (sans OA284)	2 500 000	euros
CR168 Elimination des passages à niveau de la traversée de Schifflang	7 200 000	euros
CR174 Rocade de Differdange. Lot 5: aménagement du AS Parc et renaturation de la Kalkerbach	2 700 000	euros
CR174 Renouveaulement à Soleuvre	2 400 000	euros
CR183 à Mersch - nouveau quartier de la gare	2 366 000	euros

CR 190 Réaménagement dans cadre projet Nei Schmelz à Dudelange	14 000 000	euros
CR234 Réaménagement des CR234/CR234B avec couloir pour bus et piste mixte entre Sandweiler et Contern	3 250 000	euros
OA201 Reconstruction de l'OA à Mersch (CR102)	2 000 000	euros
OA 202 Réaménagement de la RN7 et remplacement de l'OA à Mersch	25 600 000	euros
OA210, OA211 et OA212 Reconstruction des OAs à Dondelange (N12)	2 500 000	euros
OA447 Reconstruction de l'OA à Fausermillen (CR134)	2 300 000	euros
OA672 Construction de l'OA à Greiwelsbarrière (PC38)	3 000 000	euros
OA726 Reconstruction de l'OA à Dommeldange sur CFL (CR233)	5 400 000	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
OA1149 Rétablissement de la structure de l'ancien tunnel ferroviaire entre Hobscheid et Hovelange (PC12)	2 500 000	euros
VB N2 Aménagement d'un couloir de bus à Remich	3 040 000	euros
VB N6 Mise en fluidité et priorisation des bus sur la N6 Tossebiérg	2 900 000	euros
VB N11 entre Gonderange et Waldhaff	13 330 000	euros
VB N13/N16 Réaménagement de l'intersection et priorisation bus à Aspelt	2 300 000	euros
PC1 Strassen - Bridel - "Juegdschlass"	3 300 000	euros
PC5 Ernzt Blanche - Soup Koedange	4 500 000	euros
PC28 Bettembourg – Kockelscheuer	2 120 000	euros
Renforcement, reprofilage et raclage CR, RN, PC, VB, OA	13 820 000	euros
Redressement et aménagement CR, RN, PC, VB, OA	1 817 000	euros
Division de la voirie de Diekirch		
N7 Couloir multi-modal entre Ettelbruck et Diekirch	27 500 000	euros
N7 Echangeur dénivelé à Lipperscheid	30 000 000	euros
N7/N18 Sécurisation de l'échangeur de Marnach entre la N18 et la N7	9 800 000	euros
N7/CR377 Carrefour Koeppenhaff avec accès ZA Fléibur	11 500 000	euros
N7 Nouvel accès secondaire Fridhaff N7 - caserne Herrenberg	6 400 000	euros
N7 Couche de roulement entre Fridhaff et Schinker	3 350 000	euros
N10 Redressement Reisdorf – Hoesdorf	3 850 000	euros
N10/E29/N11 Voies de délestage à Echternach (PST)	33 300 000	euros
N11 Renforcement Lauterborn - Echternach et réaménagement de l'entrée d'Echternach avec aménagement voie bus + PC2	3 800 000	euros
N12 Accès à la décharge pour matériaux inertes à Folschette	4 000 000	euros
N12 Réaménagement de la traversée Préizerdaul Lot 3	2 550 000	euros
N12/N22/N23 Aménagement du carrefour à Reichlange	2 100 000	euros
N15 Renouvellement de la couche de roulement entre Berlé, Pommerloch et frontière belge	2 700 000	euros
N17 Aménagement rue Clairefontaine de Diekirch à Blesbruck avec rec. OA163/Blees	8 000 000	euros
N18 Aménagement traversée de Clervaux	3 700 000	euros
N22/CR304 Axe de desserte/voie de délestage à Redange	11 000 000	euros
N27A (B7) Rond-point Fridhaff-échangeur Erpeldange - accès zone d'activités Fridhaff	20 100 000	euros
Aménagements sécuritaires	10 000 000	euros
CR118/CR121 Redressement carrefour à Breidweiler-Pont (avec reconst. OA355/OA359)	2 300 000	euros
CR137 Redressement Consdorf – Berdorf	2 850 000	euros
CR324/CR325 Redressement Kirel - Wilwerwiltz Lot 1	2 500 000	euros
CR329A/CR319/N26A Reconversion des friches industrielles à Wiltz	14 700 000	euros

CR334/CR373 Redressement traversée de Boxhorn	2 100 000	euros
CR358 Redressement Reisdorf – Wallendorf	2 300 000	euros
OA796/N10 Dasbourg - Marnach	3 600 000	euros
OA4402/OA4403/OA4404/N10 Born-Moulin – Hinkel	3 300 000	euros
Voie Bus N12 Park and Ride à Schwebach-Pont	2 000 000	euros
PC16 Goebelsmuehle - Kautenbach – Schwarzepull	3 975 000	euros
PC21 Clervaux - Cinqfontaines – Troisvierges	7 700 000	euros
PC23 Bleesbruck - Tandel - Fohren (Tunnel inclus)	2 050 000	euros
Renforcement, reprofilage et raclage CR, RN, PC, VB, OA	13 450 000	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. 46. Dispositions concernant le Fonds des routes - Frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2021, 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 bus séparée à confort élevé et d'une bande d'arrêt d'urgence

A4: PC express entre échangeur Lankelz-Ehlerange/ZARE et échangeur Foetz

A4: Voie pour tram rapide

A4: PC express entre Foetz et Leudelage

A4: Voie pour bus et covoiturage entre Foetz et Leudelage

Pôle d'échange A4

Pôle d'échange Raemerich

Echangeur Leudelage-Sud

Passage à gibier Leudelage

Echangeur Leudelage-Nord

Couloir pour tram sur la N6 (route d'Arlon) / Pôle d'échange CHL

Réaménagement multimodal de la N1 (Aéroport-Kalchesbréck-Cents)

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/Boulevard 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/N4-pont Buchler)
 Réaménagement A4/B4 et avenue du Geesseknaeppchen
 Infrastructures de transport “Southwest”, Park and Ride Ouest et Bouillon
 Contournement Nord de Strassen (N6,direction échangeur de Bridel)
 Elargissement du viaduc Haute-Syre (OA1135)
 N1 entre Irrgarten et aéroport
 Goulot d’étranglement à Colmar-Berg/Ettelbruck (B7)
 Modification raccordement à la N10 de la bretelle d’accès vers l’échangeur de Schengen
 Aires de service et parkings dynamiques
 Optimisation parking dynamique Aire de Capellen
 Aménagements sécuritaires
 Entretien grande voirie
 Entretien OA grande voirie
 Réhabilitation de l’OA 1012 (autoroute A6) entre Kleinbettingen et Kahler
 Modernisation tunnels existants
 Couloir pour bus A7 entre Waldhaff et Kirchberg
 Facilités pour bus sur autoroute A1 entre Park and Ride Mesenich et le pôle d’échanges Hoehenhof
 Voies combinées bus/covoiturage sur autoroutes
 Covoiturage sur la bande d’arrêt d’urgence (BAU) sur l’autoroute A6 entre la frontière belge et l’échangeur de Mamer (phase 1)
 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)
 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 Wandhaff
 Réaménagement avenue de l’Europe entre Biff et Athus (PED) et suppression 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
 Voirie étatique dans le cadre du développement de la friche Esch-Schiffflange
 Audits de sécurité sur autoroutes TERN (Trans European Road Network)
 Recensement trafic transfrontalier sur le réseau autoroutier
 Etudes en rapport avec le transport en 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 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

Passerelles mobilité douce

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-Sure

OA1110 - N15 à Ettelbruck

OA1065 - A13 à Bettembourg

OA376 Réhabilitation voûte et étanchéité à Dillingen (part luxembourgeoise)

OA1037 Helfenterbruck

OA1105 Réhabilitation du pont à Leudelange

Etudes diverses

Division de la voirie de Luxembourg

N1A Réaménagement de la "rue de Trèves" à Luxembourg

N1 / CR134 Aménagement d'un passage inférieur sous la voie CFL entre la route de Wasserbillig (N1) et la "rue de la Moselle" (CR134)

N1 / CR143 Elargissement du CR143 entre Potaschberg et Oberdonven et réaménagement de la bifurcation N1 / CR143 à Potaschberg

N1/CR187 Réaménagement du carrefour à Roodt-sur-Syre

N1 Nouvel accès CGDIS au Findel

N1 Optimisation traversée à Wasserbillig

N2 Réaménagement de la "route de Luxembourg" à Bous

N3 Contournement à Alzingen, nouvelle N3: module sud

N4 Redressement "Boulevard Prince Henri" à Esch-sur-Alzette

N4 Réaménagement du carrefour à Esch-Lallange

N4D/CR110 Réaménagement de la N4D et de la rue Jos Kieffer/CR110 à Lankelz/Esch-sur-Alzette

N4 Optimisation de l'installation de feux tricolores à l'intersection N4/CR179a à Leudelange

N5 Réaménagement de la N5 entre Dippach et le giratoire "Greivelsbarrière" avec réalisation d'une piste cyclable

N5 Mise en place et optimisation de feux tricolores dans la traversée de Bertrange

N5 Apaisement du trafic et promotion de mobilité douce sur la N5 (Dippach - Sprinkange)

N6/N5 Boulevard de Merl (N6-Bourmicht-N5)

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 Axe de délestage Pafebroch / Hirenknaeppchen / N6

N6 Réaménagement sécuritaire de l'échangeur N6/A6 à Capellen (voir aussi part VB)
 N6 Réaménagement de la "route d'Arlon" entre le giratoire à "Mamer Ouest" et Capellen
 N6/N13 Redressement des N6/N13 à Windhof
 N6/CR106 Axe de desserte et de délestage à Steinfort entre le CR106 et la N6
 N6/A6/CR102 Aménagement d'un Park and Ride au droit de l'échangeur de Mamer - Capellen
 N6/CR102/N12 contournement d'Olm et de Kehlen
 N7 Réaménagement de la N7 entre les 2 giratoires au Mierscherbiert
 N7 Réaménagement entre "Place Dargent" et la "Rue de Beggen"
 N7 Apaisement du trafic et promotion de la mobilité douce sur la N7 Walferdange-Mersch
 N10 Réaménagement de la N10 le long de l'esplanade de Schengen
 N11 Mise en état des bretelles de la N11 à Gonderange
 N12 Bypass giratoire à Bridel
 N12 Traversée de Bridel
 N12 Optimisation du carrefour N12/CR101 à Kopstal
 N13 Aménagement de l'entrée en localité et d'une liaison cycliste entre le giratoire "Cité du Soleil" et le carrefour N13/CR161 à Bettembourg
 N28 Raccordement N28 / N2 à Bous
 N28 Optimisation de l'intersection à feux tricolores N28-CR132 à Oetrange
 N31 Aménagement du contournement de Pétange LTMA et P.E.D.
 N31 Croisement "Rue de Turi" à Livange - accès vers la zone d'activités
 N31 Optimisation des feux tricolores à l'entrée de la Ville de Differdange
 N35 / N5 Réaménagement d'un Bypass en provenance de Bertrange (N35), en direction de Dippach (N5)
 N50 Réaménagement bd Roosevelt avec voies bus
 CR101 Réaménagement du CR101 à Mamer (route de Holzem + rue du Commerce + rue Henri Kirpach)
 CR102 Nouvel accès Z.A. Kehlen depuis CR102
 CR103 Suppression PN81b à Capellen
 CR112 Redressement Buschdorf - Boevange
 CR115 Réaménagement du CR 115 entre Bill et Bissen
 CR118 Réaménagement Larochette - Christnach avec stabilisation murs de soutènement et talus
 CR119/CR126 Réaménagement du carrefour formé par les CR119 et CR126 au lieu-dit "Stafelter"
 CR122 Réaménagement "Rue Principale" à Wormeldange
 CR124 Suppression du PN18 à Heisdorf
 CR129 de Rodembourg vers Eschweiler
 CR132 Réaménagement Bettembourg - Peppange / Peppange - Crauthem
 CR141 Réaménagement "rue Boxbiert" à Wasserbillig
 CR142 Réaménagement entre Potschberg et Flaxweiler
 CR142 Ahn - Niederanven avec stabilisation talus
 CR142 Réaménagement de la traversée d'Oberdonven
 CR164 Réaménagement à Foetz
 CR167 Reclassement "Kettegaass" à Dalheim
 CR172 Réaménagement du Kiemelbach entre la rue des Champs et le CR172 à Mondercange
 CR179 Réaménagement tunnel "Rue de Cessange"
 CR217 Pôle d'échange au Glacis à proximité de l'arrêt Faïencerie-INL
 Restructuration réseau routier au centre de Dudelange en relation avec la suppression des PN 103A, 103B et 104A

OA86 Reconstruction de l'OA à Obercorn et OA 840 Réhabilitation à Belvaux sur CFL (N13)
 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 / OA450 Reconstruction de l'OA à Mertert sur CFL (CR134)
 OA561 Reconstruction de l'OA à Schrassig (CR132)
 OA688 Reconstruction de l'OA entre Alzingen et Syren sur CFL (CR154)
 OA730 Reconstruction de l'OA à Moutfort sur CFL (CR234)
 OA772 Réhabilitation de l'OA à Cents (N1a)
 VB N2 Pôle d'échange Moutfort
 VB N2 Facilités pour bus le long du Val de Hamm et du "Boulevard Patton"
 VB N3 Facilités bus dans traversée Hesperange
 VB N4 Cloche d'Or - Leudelage (Lot 6)
 VB N4 Réaménagement de la "route d'Esch" à Luxembourg
 VB N4 Carrefour Z.A. am Bann bret. éch. (Lots 2 3a 4a)
 VB N6 Pôle d'échange pour bus à Windhof
 VB N6 Mise en fluidité et priorisation des bus Steinfort et Capellen
 VB N6 Réaménagement sécuritaire échangeur N6/A6 à Capellen (voir aussi part RN)
 VB N7 Place Dargent - rue de Beggen
 VB N7 Couloir pour bus le long de la Côte d'Eich
 VB N12 Couloir d'approche pour bus à Kopstal entre intersection CR103 et CR101
 VB N33 Facilités bus dans traversées de Kayl, Tétange et Rumelange
 VB N55 Pôle d'échange Rollingergrund
 Bus à haut niveau de service (BHNS) dans la région Sud (Dudelange - Rodange)
 Renaturation Pétrusse
 PC1 Décharge Strassen - PC13
 PC1 Pescatore - Pont Adolphe
 PC2 Gonderange - Junglinster
 PC5 Koedange - Godbrange - Junglinster
 PC6 Bascharage - Linger
 PC6 Ellange Gare - Elvange
 PC6 Schifflange - Esch-sur-Alzette
 PC6 Hellange - Frisange - Aspelt
 PC6 Entretien de la PC6 entre Lallange et Sanem
 PC6 Liaison Allemagne - Luxembourg
 PC6 Remerschen - Wintrange
 PC8 Niedercorn - Pétange
 PC8 Bettembourg - Dudelange - Kayl
 PC8 Kayl - Rumelange
 PC9 Reckange/Mess - Roedgen
 PC9 Leudelage am Bann
 PC10 Abweiler - Leudelage
 PC11 Alzingen - Aspelt
 PC12 Kleinbettingen - Steinfort
 PC12 Bissen - Boevange
 PC12b ZAE Rouscht

PC13 Luxembourg (Ville haute) - Luxembourg (Merl)
 PC14 Kopstal - Schoenfels
 PC14 Capellen - Kehlen
 PC14 Kopstal - Mamer
 PC14a Lintgen - PC14
 PC14b Keispelt - PC14
 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 Gare Cents - Pulvermuhle
 PC27 Moutfort - Gare Sandweiler
 PC28 Centre logistique - Bettembourg Gare
 PC28 Capellen - PC12 Steinfort
 PC29 Junglinster - Lintgen
 PC35 Bascharage - Dippach-Gare
 PC37 Useldange - Keispelt
 PC38 Greivelsbarrière - Helfenterbruck
 Etudes en rapport avec le transport en commun par la route
 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 Boulevard urbain entre Ettelbruck et Diekirch
 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
 N10 Mur de soutènement le long N10 entre Echternach et Steinheim
 N11 Renouvellement du drainage le long de la N11 entre Graulinster et Echternach
 N12 Contournement de Troisvierges
 N12 Réaménagement de la traversée de Wincrange
 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)
 N26 Aménagement de la place de village à Bavigne
 CR135 Renforcement Givenich - Moersdorf avec reconstruction OA370
 CR137 Renforcement entre N11 et Consdorf
 CR138 Renforcement entre Bech et Herborn
 CR139 Renforcement Osweiler - Echternach
 CR305 Renforcement Michelbouch - Carelshof

CR305 Aménagement du croisement à Michelbouch
 CR314/N27 Sécurisation du carrefour à Lultzhausen
 CR320 Réaménagement à Weiler
 CR322 Elargissement Lullange - Doennange
 CR324 Redressement Pintsch - Bockholtz (avec recon.OA475)
 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
 CR335 Elargissement Weiswampach - Beiler
 CR337 Aménagement à Hautbellain
 CR364 Aménagement de la sortie de Beaufort direction Grundhof
 CR365 Renforcement Kreuzenhoecht - Colbette
 CR365A Aménagement Kreuzenhoecht - Kobebour
 OA309/CR304 sur l'Attert à Redange
 OA370/CR135 Givenich - Moersdorf (avec recon. CR135 Givenich - Moersdorf)
 OA475/CR343 sur la Pintsch (avec CR324 Pintsch - Bockholtz)
 PC3 Bollendorf/Pont - Grundhof
 PC3 Bettel - Hoesdorf
 PC5 Reisdorf - Ermsdorf
 PC7 Nordstad (ZAE Fridhaff) - Weiswampach (le long de la N7)
 PC7 ZAE Fridhaff - Diekirch
 PC7A ZAE Fridhaff - Erpeldange/Sûre - PC15
 PC12 Optimisation à Useldange
 PC15 Schieren - Ettelbruck
 PC18 le long de la N27 Esch-sur-Sûre - Lultzhausen près de l'OA499
 PC18a Bavigne - Lultzhausen
 PC17 Arsdorf - Lultzhausen
 PC19 Niederfeulen - Esch-sur-Sûre
 PC20 traversée de Wiltz (OA496 - rue J Simon)
 PC20 rue des Sports - Centre sportif à Wiltz
 PC21 Niederfeulen - Warken - Ettelbruck (Feler Dielchen)
 PC21 Clervaux - Wilwerwiltz
 PC22 passerelle sur la Sûre à Gilsdorf
 PC23 passerelle sur la Sûre à Bleesbruck
 PC23 Bavigne - PC20 Winseler
 PC23 Boulaide - Bavigne
 PC23 PC17 - Bigonville - Boulaide
 PC24 Cruchten - Medernach (Schrondeweiler)
 PC25 Niederfeulen - Grosbous
 PC25 Grosbous - Useldange
 PC32 Ettelbruck - Centre hospitalier du Nord - Ettelbruck-Gare
 PC34 Diekirch – campus LTA à Gilsdorf
 PC36 Niederwampach - Troisvierges
 Arrêts de bus à l'extérieur des agglomérations
 Etudes en rapport avec le transport commun par la route
 Etudes diverses

Art. 47. Fonds pour la gestion de l'eau – Participation aux frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2021, 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, des dossiers 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, des études de bruit, de protection de la nature 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 quatrième étape épuratoire (élimination de micropolluants) de la station d'épuration de Luxembourg-Beggen.
- Travaux d'agrandissement et de modernisation y inclus d'une quatrième étape épuratoire (élimination de micropolluants) de la station d'épuration de Pétange du Syndicat intercommunal SIACH.
- Mise en œuvre d'une solution de rechange d'envergure pour la protection d'eau potable.

Chapitre 9 – Disposition concernant la sécurité sociale

Art. 48. Modification du taux de cotisation pour la Mutualité des employeurs

Par dérogation à l'article 56 du Code de la sécurité sociale, le taux de cotisation moyen des employeurs est fixé à 1,90 pour cent pour les exercices 2021, 2022 et 2023.

Chapitre 10 – Dispositions diverses

Art. 49. Modification de la loi modifiée du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale

L'article 14 de la loi modifiée du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale est abrogé.

Art. 50. Modification de la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement

La loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement est modifiée comme suit :

1° L'article 4, paragraphe 5, alinéa 2, est modifié comme suit :

« Toutefois, pour les travaux d'assainissement énergétique visés à l'article 4, paragraphe 1^{er}, y compris les travaux relatifs à la ventilation mécanique contrôlée pour lesquels la première demande en vue de l'obtention d'un accord de principe est introduite entre le 20 avril 2020 et le 31 décembre 2021 inclus et dont la facture est établie au plus tard le 31 décembre 2023 :

1. l'aide financière calculée conformément au paragraphe 3 est plafonnée à 75 pour cent des coûts effectifs des mesures d'assainissement ;
2. l'aide financière pour la ventilation mécanique contrôlée est plafonnée à 75 pour cent des coûts effectifs. ».

2° L'article 5, paragraphe 2, est modifié comme suit :

a) L'alinéa 2, dernière phrase, est modifié comme suit:

« Ce plafond est porté à 62,5 pour cent des coûts effectifs pour les investissements relatifs à une installation solaire thermique, une pompe à chaleur et une chaudière à bois qui remplissent simultanément les conditions suivantes :

1. la date de commande est comprise entre le 20 avril 2020 et le 31 décembre 2021 inclus, et

2. la facture est établie au plus tard le 31 décembre 2023. » ;

b) L'alinéa 4, dernière phrase, est modifié comme suit :

« Toutefois, pour les investissements pour lesquels la date de commande est comprise entre le 20 avril 2020 et le 31 décembre 2021 inclus et la facture est établie au plus tard le 31 décembre 2023 :

1. l'aide financière pour un réseau de chaleur alimenté par des sources d'énergies renouvelables est plafonnée à 37,5 pour cent des coûts effectifs ;
2. l'aide financière pour le raccordement d'un bâtiment d'habitation à un réseau de chaleur est plafonnée à 62,5 euros par kilowatt. ».

3° L'article 6, paragraphe 2, alinéa 3, est modifié comme suit :

« Toutefois, pour les travaux d'assainissement énergétique pour lesquels la première demande en vue de l'obtention d'un accord de principe est introduite entre le 20 avril 2020 et le 31 décembre 2021 inclus, l'aide financière est plafonnée :

1. dans le cas d'une maison unifamiliale, à 3 300 euros, sans toutefois dépasser les coûts effectifs du conseil en énergie ;
2. dans le cas d'un immeuble collectif, à 4 200 euros par immeuble, sans toutefois dépasser les coûts effectifs du conseil en énergie,

sous condition que la facture des services de conseil en énergie et d'accompagnement ponctuel de la mise en œuvre des travaux est établie entre le 20 avril 2020 et le 31 décembre 2023 inclus. ».

Art. 51. Constitution de services de l'Etat à gestion séparée

Les administrations suivantes sont constituées comme 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 (Eis Schoul) ;
 - 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
- VIII. Administration dépendant du Ministère d'État
- Autorité nationale de sécurité

Art. 52. 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 2021

Pour l'exercice 2021, 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 2021, 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 2021, 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 2021, 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. 53. Modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

L'article 66-3, alinéa 3, de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifié comme suit :

« Une participation aux frais de gestion est accordée à l'organisme exerçant la gestion locative sociale ayant signé une convention avec l'État représenté par le ministre ayant le Logement dans ses attributions. La participation aux frais ne peut pas dépasser 120 euros par mois et par logement pour un premier contrat de mise à disposition. Ce plafond est augmenté de 20 euros par mois et par contrat de mise à disposition supplémentaire si plusieurs ménages occupent de façon simultanée un même logement. ».

Art. 54. Modification de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance

A l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance, il est inséré un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante :

« Un contrat d'assurance reste valable et son exécution reste soumise à la présente loi, au cas où une entreprise d'assurance de l'Espace économique européen ou d'un pays tiers perd son autorisation de pratiquer des opérations d'assurance directe au Grand-Duché de Luxembourg tout en gardant son agrément dans son Etat d'origine et que ce contrat a été valablement émis ou reconduit par une entreprise autorisée à travailler au Grand-Duché de Luxembourg en régime de libre établissement ou de libre prestation de services au moment de l'émission ou de la reconduction de ce contrat. Un tel contrat ne peut toutefois faire l'objet d'une reconduction ni d'aucune opération d'assurance directe donnant lieu à l'émission de primes postérieurement à la perte de l'autorisation. ».

Art. 55. Autorisation d'octroyer au Fonds monétaire international des prêts remboursables.

(1) Le gouvernement est autorisé à octroyer au Fonds monétaire international des prêts remboursables au titre des nouveaux accords d'emprunt (NAB) pour un montant maximum de 986,24 millions de droits de tirage spéciaux. L'autorisation prendra fin au 31 décembre 2025.

L'article 4 de la loi modifiée du 14 mai 1997 relative à la participation à des institutions financières internationales est abrogé.

(2) Le gouvernement est autorisé à octroyer au Fonds monétaire international des prêts remboursables au titre des accords d'emprunts bilatéraux (BBA) pour un montant maximum de 2,06 milliards d'euros. Ce montant est réduit à 887 millions d'euros à partir de l'entrée en vigueur des nouveaux accords d'emprunt (NAB). L'autorisation prendra fin au 31 décembre 2024.

Art. 56. Autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme

(1) Le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre un ou plusieurs emprunts pour un montant global de 2 500 millions d'euros au cours de l'année 2021 ou des années ultérieures.

(2) Il est autorisé en outre, à émettre un ou plusieurs emprunts pour un montant global de 1 300 millions d'euros, en vue du remboursement du principal de la dette publique venant à échéance au cours des années 2021 et 2022.

Chapitre 11 – Dispositions finales

Art. 57. Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du xx décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 ».

Art. 58. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021, à l'exception :

- 1° des articles 5 à 7 qui produisent leurs effets à partir de l'année d'imposition 2020 ;
- 2° de l'article 3, paragraphes 1 à 7 et paragraphes 10 à 12 qui sont applicables à partir de l'année d'imposition 2021 ;
- 3° de l'article 3, paragraphe 8, qui est applicable pour l'année d'imposition 2021 ;
- 4° de l'article 8, paragraphe 2, qui entre en vigueur le 1^{er} avril 2021 ;
- 5° de l'article 11 qui entre en vigueur le 1^{er} juillet 2021 ;
- 6° de l'article 3, paragraphe 9, et de l'article 12, qui entrent en vigueur à partir de l'année d'imposition 2022.

*

XIII. COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI n°7667

Article 1^{er}

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

En exécution de cette disposition, l'article 1^{er} a pour objet de fixer l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) sur toute la période dont le présent projet de loi fait l'objet, en le fixant à +0,5% du PIB pour période 2020-2024.

En effet, actuellement pour les exercices 2020 et 2021, et jusqu'à nouvel ordre, la clause pour récession économique sévère est en application et la Commission n'a pas proposé de calendrier pour la trajectoire d'ajustement. Par analogie à l'activation de cette clause à l'échelle européenne, les conditions sont également réunies pour invoquer la clause pour circonstances exceptionnelles sur le plan national, prévue à l'article 6, paragraphe 1er de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Le Conseil d'Etat signale que, s'agissant de termes génériques, il convient d'écrire les termes « administrations publiques » avec une lettre « a » minuscule.

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

Article 2

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

Le solde de la trajectoire d'ajustement est présenté et commenté en détail dans l'exposé B du volume I du projet de budget pour l'exercice 2021 ainsi que dans l'exposé des motifs du présent projet de loi.

Le Conseil d'Etat signale que, s'agissant de termes génériques, il convient d'écrire les termes « administrations publiques » avec une lettre « a » minuscule.

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

Par **amendement gouvernemental**, l'article 2 est amendé pour adapter le tableau y figurant suite à la modification de certains projets de loi ainsi que de décisions du Gouvernement en conseil ayant un impact budgétaire, respectivement à l'évolution des frais à prévoir en relation avec la pandémie du coronavirus.

Article 3

Cet article présente l'évolution des soldes de la trajectoire d'ajustement des 3 sous-secteurs de l'Administration publique.

Au vu de ces prévisions, il importe de signaler que le passage du solde nominal au solde structurel est expliqué dans l'exposé des motifs du présent projet de loi.

En attendant les clarifications de la part de la Commission européenne sur l'application des règles budgétaires habituelles et tant que les conditions sont réunies pour invoquer la clause pour circonstances exceptionnelles, et, la trajectoire d'ajustement présentée au présent article reflète uniquement les tendances pluriannuelles découlant des plus récentes prévisions budgétaires.

Par **amendement gouvernemental**, l'article 3 est amendé pour adapter le tableau y figurant suite à la modification de certains projets de loi ainsi que de décisions du Gouvernement en conseil ayant un impact budgétaire, respectivement à l'évolution des frais à prévoir en relation avec la pandémie du coronavirus.

Article 4

Aux termes de l'article 3, paragraphe (2) de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, les lois de programmation financière déterminent également l'évolution de la dette publique, c'est-à-dire l'évolution de la dette consolidée des 3 sous-secteurs de l'Administration publique.

L'évolution de la dette publique est commentée plus amplement au chapitre 7 du présent exposé des motifs.

Article 5

Cet article a pour objet de présenter l'évolution du total des recettes et des dépenses du budget de l'Etat, tel qu'il est établi d'après les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat.

Les prévisions résultent des hypothèses macro-économiques générales et de l'évolution des dépenses proposées par les départements ministériels (voir détail en annexe 1).

Le Conseil d'Etat signale que d'après l'article 3, paragraphe 4, de la loi précitée du 12 juillet 2014, « [l]es orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale. » Le Conseil d'Etat constate que le montant maximal des dépenses n'est pas expressément fixé dans le projet de loi qui se borne à « arrêter » l'évolution des recettes et des dépenses pour les différents exercices de la période 2020-2024. Il demande de reformuler l'article 5 du projet de loi pour le rendre conforme aux exigences de la loi précitée du 12 juillet 2014. Cette proposition prend sa source dans une critique formulée à plusieurs reprises par le Conseil national des finances publiques et notamment dans son évaluation des finances publiques de novembre 2017²⁹⁸.

La Commission des Finances et du Budget ne suit pas la proposition du Conseil d'Etat.

Par **amendement gouvernemental**, l'article 5 est amendé pour adapter le tableau y figurant suite à la modification de certains projets de loi ainsi que de décisions du Gouvernement en conseil ayant un impact budgétaire, respectivement à l'évolution des frais à prévoir en relation avec la pandémie du coronavirus.

*

²⁹⁸ Cf. Rapport du Conseil national des finances publiques « Évaluation des finances publiques » de novembre 2017 (page 9).

XIV. TEXTE DU PROJET DE LOI n°7667

**PROJET DE LOI
relative à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2020-2024**

Art. 1^{er}. L'objectif budgétaire à moyen terme des administrations publiques, tel qu'il est prévu à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 et approuvé par la loi du 29 mars 2013, est défini par référence au solde structurel des administrations publiques.

Pour la période 2020 à 2024, 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 2020-2024 :

	2020	2021	2022	2023	2024
En % du PIB	-7,4%	-3,0%	-2,2%	-1,3%	-0,9%
En millions d'euros	-4.398	-1.945	-1.457	-1.661	-655

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 2020 à 2024 :

	2020	2021	2022	2023	2024
– Administration centrale	-8,6%	-4,2%	-3,3%	-2,3%	-1,8%
– Administrations locales	-0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
– Administrations de sécurité sociale	1,5%	1,2%	1,2%	1,0%	0,9%
– Administrations publiques :					
– Solde nominal	-7,4%	-3,0%	-2,2%	-1,3%	-0,9%
– Solde structurel	-4,5%	-2,0%	-1,5%	-1,0%	-0,9%

En % du PIB

Art. 4. L'évolution de la dette publique se présente comme suit :

	2020	2021	2022	2023	2024
Dette publique brute	16.185	18.898	21.184	22.937	24.318
% du PIB	27,4%	29,4%	31,3%	32,4%	32,9%
Dette publique hors COVID-19	13.185	15.898	18.184	19.937	21.318
% du PIB	22,3%	24,7%	26,9%	28,2%	28,9%
<u>Dette publique totale par sous-secteur</u>					
– Administration centrale	15.477	18.049	20.335	22.088	23.469
– Administrations locales	849	849	849	849	849
– Sécurité sociale	-141	0	0	0	0

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

Art. 5. L'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du budget de l'Etat est arrêtée comme suit :

	<i>2020 Budget</i>	<i>2021 Projet</i>	<i>2022 Prévisions</i>	<i>2023 Prévisions</i>	<i>2024 Prévisions</i>
Budget courant					
Recettes	17,79	16,74	17,87	19,02	20,04
Dépenses	16,32	16,88	17,66	18,20	18,80
Excédents	+1,47	-0,14	+0,21	+0,82	+1,24
Budget en capital					
Recettes	0,10	0,14	0,10	0,10	0,10
Dépenses	2,45	2,47	2,54	2,60	2,76
Excédents	-2,35	-2,32	-2,44	-2,50	-2,66
Budget total					
Recettes	17,89	16,88	17,97	19,11	20,14
Dépenses	18,77	19,34	20,20	20,79	21,56
Excédents	-0,88	-2,46	-2,23	-1,68	-1,42
Opérations financières					
Recettes	2,46	2,68	3,44	3,73	1,87
Dépenses	2,05	0,23	1,25	2,13	0,62
Excédents	+0,40	+2,45	+2,20	+1,60	+1,26

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en milliards d'euros aux différences d'arrondi près.

Luxembourg, le 11 décembre 2019

Le Président,
André BAULER

Le Rapporteur,
François BENOY

